

Kurzgutachten «Anspruch auf Gleichbehandlung der IV-Rentner/innen mit EL-Anspruch im Rahmen der Umsetzung der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente»

verfasst von

Prof. Dr. iur. Kurt Pärli, Nussbaumstrasse 26, 3006 Bern

Professor für Soziales Privatrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

im Auftrag von

Inclusion Handicap
Mühlemattstrasse 14a
3007 Bern

Bern, 26. Juni 2024

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Zusammenfassung	2
I) Einleitung	3
1. Ausgangslage	3
2. Im Kurzgutachten zu klärende Rechtsfragen	4
3. Methodisches Vorgehen	5
II) Auslegung und Umsetzung von Art. 197 Ziffer 16 BV	5
III) Handlungsspielraum aufgrund weiterer Verfassungsbestimmungen	6
1. Vorbemerkungen	6
2. (Un)zulässigkeit der Unterscheidung zwischen Alters- und IV-Rentner/innen bei der angemessenen Deckung der Existenz im Sinne von Art. 112 Abs. 2 lit. b BV	7
3. Unterschiedlicher EL-Anspruch für IV- und Altersrenter/innen: Die Bedeutung des Diskriminierungsverbotes nach Art. 8 Abs. 2 BV und der BRK.....	8
IV) Fazit	10

Zusammenfassung

Dieses Kurzgutachten beschäftigt sich nach der Annahme der Volksinitiative über die 13. AHV-Rente mit zwei Fragen:

1. Ist es verfassungsmässig zulässig, die Ausrichtung einer 13. Rente auf Anspruchsberechtigte einer Altersrente zu beschränken, ohne auch die Anspruchsberechtigten einer IV-Rente zu berücksichtigen (vgl. Art. 197 Ziffer 16 Abs. 1 BV)?
2. Ist es verfassungsmässig zulässig, bei den Ergänzungsleistungen Anspruchsberechtigte mit einer IV-Rente im Ergebnis schlechter zu stellen als Anspruchsberechtigte mit einer Altersrente (vgl. Art. 197 Ziffer 16 Abs. 3 BV)?

Die beiden Fragen werden im Lichte der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV), den Sozialzielen (Art. 41 BV) sowie der Kompetenzgrundlage für die AHV/IV (Art. 111/112 BV) zum einen und der EL (Art. 112 a BV) sowie der UNO-Behindertenrechtskonvention erörtert.

Das Kurzgutachten sieht einen Handlungsspielraum bezüglich der ersten Frage und eine Handlungspflicht bezüglich der zweiten Frage:

1. AHV- und IV-Renten haben in Art. 112 Abs. 2 lit. b. BV dieselbe Verfassungsgrundlage, welche eine angemessene Deckung des Existenzbedarfs vorsieht. Es fehlen ernsthafte sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung, während der Bedarf bei Personen mit einer IV-Rente im Vergleich zu Personen mit einer AHV-Rente sogar noch grösser ist. Während der Gesetzgeber bei den Renten mehr Spielraum hat (Bedarf ist «angemessen» zu decken in Art. 112 Abs. 2 lit. b BV) als bei der Bestimmung betreffend EL (vgl. 2. Frage), sind aber auch die Sozialziele (Art. 41 BV) und das Egalisierungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) zu berücksichtigen, welche im Kontext der Bestimmung zur 13. AHV-Rente auch zur Schaffung einer 13. IV-Rente einladen.
2. Eindeutig ist die Schlussfolgerung bezüglich der Ungleichbehandlung bei den Ergänzungsleistungen, bei denen ein tieferes Niveau bei der IV als bei der AHV auf Basis der Verfassungsbestimmungen nicht zulässig ist. Daraus lässt sich eine Handlungspflicht für die Schaffung von Regelungen ableiten, die eine Benachteiligung von IV-Rentenbezüger/innen gegenüber Altersrentenbezüger/innen verhindert. Möglich wäre dies durch eine Berücksichtigung einer hypothetisch ausgerichteten 13. IV-Rente bei der Berechnung des EL-Bedarfs von IV-Rentner/innen.

I) Einleitung

1. Ausgangslage

- 1 Am 3. März stimmten Volk und Stände für die Annahme der Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente. Abstimmungsgegenstand bildete Art. 197 Ziff. 16 der Bundesverfassung (BV). Die Bestimmung lautet wie folgt¹:

Übergangsbestimmung zu Art. 112 (Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung)

1 Bezügerinnen und Bezüger einer Altersrente haben Anspruch auf einen jährlichen Zuschlag in der Höhe eines Zwölftels ihrer jährlichen Rente.

2 Der Anspruch auf den jährlichen Zuschlag entsteht spätestens mit Beginn des zweiten Kalenderjahres, das der Annahme dieser Bestimmung durch Volk und Stände folgt.

3 Das Gesetz stellt sicher, dass der jährliche Zuschlag weder zu einer Reduktion der Ergänzungsleistungen noch zum Verlust des Anspruchs auf diese Leistungen führt.

- 2 In seiner Botschaft an das Parlament wies der Bundesrat darauf hin, dass eine zusätzliche Auszahlung nur der Altersrente eine neue Ungleichbehandlung der Versicherten der 1. Säule kreieren würde für die objektiv keine Rechtfertigung ersichtlich sei. Auch erkannte der Bundesrat die Schlechterstellung von IV-Rentner/innen mit Blick auf die Ergänzungsleistungen (EL). Auch diese Ungleichbehandlung sei an sich nicht gerechtfertigt und widerspreche der Bedarfsorientierung gemäss Art. 112a BV.² In der parlamentarischen Debatte wurde die Ungleichbehandlung zwischen Alters- und Invalidenrentner/innen implizit ebenfalls thematisiert. Auch Gegner der Erhöhung der Altersrente erkannten, dass bei der EL angesetzt werden müsste, um die Probleme der Sicherung einer angemessenen Existenz anzugehen (vgl. Votum NR Silberschmid).³ Kritisiert wurde (im Ständerat) auch die Ungleichbehandlung von AHV- und von IV-Rentnerinnen und –Rentnern mit Blick auf die EL. Eine solche Ungleichbehandlung von Personen in ähnlichen oder gleichen Verhältnissen sei verfassungsmässig problematisch (vgl. Votum SR Hegglin).⁴
- 3 In den Erläuterungen des Bundesrates zur Abstimmungsvorlage wird darauf hingewiesen, dass die Leistungen der ersten Säule aufeinander abgestimmt sind. Die Annahme der Initiative würde indes dazu führen, dass nur die Altersrenten erhöht und die anderen Renten (gemeint IV- und Wittwen/Wittwer-Renten) wie bisher ausgerichtet würden.⁵ Be-

¹ AS 2024 197, BBI 2022 1485.

² Botschaft zur Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» vom 25. Mai 2022, BBI 2022 1485 ff.

³ Amtliches Bulletin Nationalrat, Votum Silberschmid, AB NR 2022 N 2335.

⁴ Amtliches Bulletin Ständerat, Votum Hegglin, AB 2023 S 216 / BO 2023 E 216.

⁵ Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 3. März 2024, https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/andere/erlaeuterungen-20240303.pdf.download.pdf/erlaeuterungen_20240303_de.pdf (zuletzt besucht am 26.02.2024).

fürworter wiesen im Abstimmungskampf darauf hin, dass die IV-Renten später auch erhöht werden müssten.⁶ Gegner der Initiative betonten, dass die Problematik nicht existenzsichernder Renten durch Ergänzungsleistungen gelöst sei.⁷

- 4 Im Nachgang zur Annahme der Volksinitiative wurde die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates aktiv und verlangt, dass in Analogie zur 13. Altersrente auch IV-Rentner/innen ein solcher Anspruch zu gewähren sei. Auch hier solle dieser jährliche Zuschlag zu keiner Reduktion des EL-Anspruches führen. Begründet wird der Vorstoss damit, dass die erste Säule als Basis des Schweizer Vorsorgesystems stets als Einheit behandelt wurde. Zudem sei die angemessene Sicherung des Existenzbedarfs im Falle der Invalidenversicherung von grosser Bedeutung, da sich deutlich mehr IV-Bezügerinnen und -Bezüger als AHV-Beziehende in prekären Verhältnissen befänden als AHV-Rentner/innen.⁸ Eine Motion fordert überdies, dass Hinterlassenen- und IV-Renten ebenfalls 13 x ausgerichtet werden müssen. Dies sei bei der Umsetzung von Art. 197 Ziffer 12 BV zu berücksichtigen.⁹
- 5 Im Entwurf zur Umsetzung von Art. 197 Ziff. 16 BV wird in Art. 34ter AHV (neu) festgehalten, dass die 13. AHV-Rente als Zuschlag zur jährlichen Altersrente jeweils im Dezember ausgerichtet wird. Entsprechend erfolgt die Anpassung im ELG dahingehend, dass die 13. Altersrente nach Art. 34ter AHVG nicht als Einkommen angerechnet wird (Art. 11 Abs. 3 lit. i ELG).¹⁰

2. Im Kurzgutachten zu klärende Rechtsfragen

- 6 Aufgrund dieser Ausgangslage stellen sich im Wesentlichen die folgenden Fragen.
 - 1 Darf, ja muss der Gesetzgeber angesichts des in Art. 197 Ziffer 16 BV zum Ausdruck gelangten Volkswillens die Ausrichtung einer 13. Rente auf Anspruchsberechtigte einer Altersrente beschränken oder wäre vielmehr verfassungsrechtlich geboten, die 13. Rente auch IV-Rentner/innen zu gewähren?¹¹
 - 2 Ist es zulässig, dass der Gesetzgeber bei der Umsetzung von Art. 197 Ziffer 16 Abs. 3 BV im Ergebnis Altersrentner/innen beim EL-Anspruch besserstellt als IV-Rentner/innen?

⁶ Seitens der Befürworter: <https://sev-online.ch/de/aktuell/kontakt.sev/2024/fragen-und-antworten-zur-13-ahv-rente/> (zuletzt besucht am 26.06.2024)

⁷ So exemplarisch ein Kommentar in der Handelszeitung vom 26.1.2024; https://www.handelszeitung.ch/politik/die-initiative-fur-eine-13-ahv-ist-uberaus-unsolidarisch-677160?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_id=HZDAG2401010102G&utm_content=dsa&qad_source=5&gclid=EAIaIQobChMImZaxoOb4hgMVPLVoCR1dRwibEAAAYAiAAEgII9vD_BwE (zuletzt besucht am 26.6.2024).

⁸ Geschäft Nr. 24.424 Parlamentarische Initiative «13. Rente. Auch IV-Rentenbeziehende müssen Anspruch auf eine 13. Rente haben».

⁹ Geschäft Nr. 24.3099 Motion «13. Hinterlassenen- und 13. IV-Rente»

¹⁰ Bundesgesetz Entwurf über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG), Umsetzung der 13. Altersrente, Vernehmlassungsvorlage.

¹¹ Die Frage stellt sich auch mit Blick auf Anspruchsberechtigte von Wittwen- und Wittwerrenten. Auf diese Frage wird indes vorliegend nicht eingegangen.

- 7 Beide Fragen sind im Lichte der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot (Art. 8 BV), den Sozialzielen (Art. 41 BV) sowie der Kompetenzgrundlage für die AHV/IV (Art. 111/12 BV) zum einen und der EL (Art. 112 a BV) zum anderen summarisch zu erörtern.

3. Methodisches Vorgehen

- 8 In einem ersten Schritt (II) sind nachfolgend ein paar Überlegung zu den Merkmalen der Übergangsbestimmung, zur Umsetzung von Volksinitiativen und zur Auslegung von Verfassungsbestimmungen erforderlich. Daraus ergeben sich der **Gesetzgebungsauftrag** und auch ein allfälliger **Handlungsspielraum**. Dieser ist danach (III) weiter auszuleuchten. Ein Schlussfazit mit Empfehlungen zur weiteren Abklärung der offenen Fragen rundet dieses Kurzgutachten ab.

II) Auslegung und Umsetzung von Art. 197 Ziffer 16 BV

- 9 Die Initiative für eine 13. Altersrente will die in Art. 112 Abs. 2 lit. b BV verankerte Zielsetzung der angemessenen Deckung des Existenzbedarfs durch einen konkreten Auftrag an den Gesetzgeber flankieren. Ohne Erhöhung der Leistungen der ersten Säule ist nach Ansicht der Initiantinnen und Initianten das Verfassungsziel für kleinere bis mittlere Einkommensklassen nicht zu erreichen.¹²
- 10 Die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziffer 16 BV beinhaltet einen nach der Entstehungsgeschichte, Wortlaut, systematischer Stellung und Zweck unmissverständlichen Inhalt.¹³ Die wirtschaftliche Situation der Bezüger/innen einer Altersrente der ersten Säule soll durch einen Rentenzuschlag (die 13. AHV-Rente) verbessert werden. Diese Verbesserung darf bei einem allfälligen EL-Anspruch nicht berücksichtigt werden. Was die zusätzlichen Leistungen an die Altersrentner/innen und die Nichtberücksichtigung beim EL-Anspruch betrifft, steht dem Gesetzgeber kein Handlungsspielraum zu; es gilt den Verfassungsauftrag zu erfüllen. Der Entwurf zu den Änderungen im AHVG und ELG¹⁴ entspricht diesem Gebot.
- 11 Damit hat es indes nicht sein Bewenden. Vielmehr ist nun zu fragen, ob und wenn ja welche Bestimmungen der Bundesgesetzgeber in Erfüllung seines sich aus der gesamten Verfassung ergebenden Auftrages und Handlungsspielraums erlassen darf und unter Berücksichtigung des Massgeblichkeitsgebots der Bundesgesetze (Art. 190 BV) auch

¹² Botschaft zur Volksinitiative «Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)» vom 25. Mai 2022, BBI 2022 1485 ff.

¹³ Zu den Methoden der Verfassungenauslegungen siehe z.B. mit zahlreichen weiteren Hinweisen: Ehrenzeller Kaspar, Koordination von Verfassungsrecht im Widerspruch, Legislative Gestaltungskompetenzen bei angenommenen Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2020, S. 121 f.

¹⁴ Siehe oben, Rz.5

zu erlassen befugt ist.¹⁵ Die Verfassung ist historisch gewachsen. Grundsätzlich sind nach herrschender Lehre und Rechtsprechung alle Bestimmungen gleichwertig.¹⁶ Ein allfälliger Vorrang einer Bestimmung muss sich aus dem Sinn und Zweck selbst ergeben.¹⁷ Es liegt am Gesetzgeber, allfällige Widersprüche zwischen den einzelnen Verfassungsbestimmungen aufzulösen.¹⁸ Auch internationale Verpflichtungen, insbesondere auf der Grundlage von Menschenrechtsverträgen, sind zu befolgen.¹⁹

III) Handlungsspielraum aufgrund weiterer Verfassungsbestimmungen

1. Vorbemerkungen

- 12 Die Frage der Ungleichbehandlung zwischen Alters- und Invalidenrentner/innen berührt verfassungsrechtliche Grundfragen. Das sind namentlich das Demokratie-, das Rechtsstaats- und Sozialstaatsprinzip.²⁰
- 13 Das Demokratieprinzip verpflichtet alle Behörden, Entscheide des Souveräns zu respektieren und umzusetzen. Der Bundesrat plant entsprechend die Umsetzung von Art. 197 Ziff. 16 BV betreffend der Altersrenten korrekt.²¹
- 14 Die Sozialverfassung oder das Sozialstaatsprinzip zeigen sich in der BV in zahlreichen Bestimmungen, so auch beim Rechtsgleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot in Art. 8 BV, in weiteren Grundrechten, in den Sozialzielen nach Art. 41 BV und in den Art. 108-117 BV, die Kompetenzgrundlagen an den Bund für die Schaffung von Sozialversicherungen beinhalten. Das Rechtsgleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot bildet gleichzeitig Teil des Rechtsstaatsprinzips. Die nähere Bedeutung dieser Bestimmungen wird noch zu vertiefen sein. Besondere Aufmerksamkeit verdient das verfassungsrechtliche Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung, das über dies durch UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) flankiert wird.
- 15 Bei der Auslegung und Suche nach Handlungsspielräumen für den Gesetzgeber ist zudem eine vertiefte Auseinandersetzung mit Art. 112 Abs. 2 lit. BV und Art. 112a BV erforderlich.

¹⁵ Siehe dazu u.a. Waldmann Bernhard, Die Umsetzung von Volksinitiativen aus rechtlicher Sicht, LeGes 2015/3 S. 521 ff., 523 und Musliu Nagihan, Die Umsetzung eidgenössischer Volksinitiativen, Zürich/St. Gallen 2019, S. 33;

¹⁶ Waldmann (Fn 15), S. 528; BGE 139 I 16 E. 4.2.1; 128 II 1 E. 3d

¹⁷ BGE 139 I 16 E. 4.2.1.

¹⁸ Waldmann (Fn 15), S. 528.

¹⁹ Weiterführend statt vieler: Coullery Pascal/Studer Melanie, Verfassungs- und völkerrechtliche Rahmung des schweizerischen Sozialhilferechts: Stand der Debatte und Denkanstösse, ZBI 125/2024 S. 287 ff., 288.

²⁰ Zum Ganzen mit zahlreichen weiteren Hinweisen Camenisch Livia, Innovationsoffenheit als Verfassungsgrundsatz, Zürich/St. Gallen 2021, S. 308 ff.

²¹ Siehe oben, Rz.5.

2. (Un)zulässigkeit der Unterscheidung zwischen Alters- und IV-Rentner/innen bei der angemessenen Deckung der Existenz im Sinne von Art. 112 Abs. 2 lit. b BV

- 16 Die in Art. 8 Abs. 1 BV verankerte Rechtsgleichheit bedeutet nach der vom Bundesgericht in ständiger Rechtsprechung verwendeten Formel, dass «Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln sei». Die so verstandene Gleichbehandlung sei erforderlich, wenn die in Frage stehenden Verhältnisse im Wesentlichen gleich oder ähnlich sind. Gemäss Lehre und Bundesgericht gilt das Gebot der Rechtsgleichheit sowohl für die rechtsanwendenden Behörden als auch für den Gesetzgeber selbst.²²
- 17 Mit Art. 197 Zif. 16 BV soll das verfassungsrechtliche Ziel der angemessenen Existenzsicherung der Altersrenten garantiert bzw. verbessert werden. Dieses in Art. 112 Abs. 2 lit. BV verankerte Ziel trifft jedoch nach klarem Wortlaut und ursprünglichem Willen des Verfassungsgebers sowohl auf Alters- als auch auf Invalidenrenten zu. Art. 112 Abs. 1 BV verleiht dem Bund die Kompetenz, Vorschriften zur Alters-, Hinterlassenen und Invalidenversicherung zu erlassen; Art. 112 Abs. 2 lit. b BV erwähnt, dass die «Renten den Existenzbedarf angemessen zu decken haben». Nach der Rechtsprechung sind Ungleichbehandlungen erlaubt, sofern diese mit ernsthaften sachlichen Gründen gerechtfertigt werden können.²³ Eine Ungleichbehandlung ist zulässig, wenn sich eine unterschiedliche Behandlung richtiggehend aufdrängt (Ausfluss des Differenzierungsgebotes).²⁴ Es ist (bei isolierter Betrachtung von Art. 112 BV) nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei der Angemessenheit der Rentenversorgung zwischen Alters- und IV-Rentner/innen unterscheiden dürfte. Angesichts der Tatsache, dass die Renten bei einem grösseren Teil der IV-Rentenbezüger/innen im Vergleich zu AHV-Rentenbezüger/innen nicht zur Deckung einer angemessenen Existenz ausreichen, wäre ein Rentenzuschlag gerade für diese Zielgruppe verfassungsrechtlich eher gefordert.
- 18 Zu beachten ist weiter das aus den Sozialzielen (Art. 41 BV) und dem programmatischen Gehalt von Art. 8 Abs. 1 BV fliessende Egalisierungsgebot. Es handelt sich um eine Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips. Ziel ist, tatsächlich gleiche Verhältnisse durch den Abbau sozialer Ungleichheiten zu schaffen.²⁵ Sozialziele und Egalisierungsgebot

²² Basler Kommentar zur Bundesverfassung (BSK), Waldmann, Art. 8 N 20, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung.

²³ BGE 143 I 361 E. 5.1, 367; 141 I 153 E. 5.1, 157.

²⁴ Schweizer Rainer J./Fankhauser Kim, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 8 / I. - III. N 41 f.

²⁵ Zum Ganzen siehe Schweizer Rainer J./Fankhauser Kim, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 8 / I. - III. N 46 und BGE 127 V 422 E. 1 ff., 423 ff.)

führen nicht zu individuellen Rechtsansprüchen. Vielmehr handelt es sich nur, aber immerhin, um Leitlinien für den Gesetzgeber, auch bei der Umsetzung sozialstaatlicher Verfassungsbestimmungen.

- 19 Als Ergebnis ist festzuhalten: Im Lichte der verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheit darf der Gesetzgeber bei der Umsetzung von Art. 197 Ziff. 16 BV auch die wirtschaftliche Situation der IV-Rentner/innen verbessern und sollte bei seinem Handeln die Sozialziele und das Egalisierungsgebot berücksichtigen. Dieser Spielraum wird beschränkt durch die Vorgabe der Angemessenheit der Deckung des Existenzbedarfs durch Renten im Sinne von Art. 112 Abs. 2 lit. b BV.²⁶

3. Unterschiedlicher EL-Anspruch für IV- und Altersrenter/innen: Die Bedeutung des Diskriminierungsverbotes nach Art. 8 Abs. 2 BV und der BRK

- 20 Art. 197 Ziff. 16 Abs. 3 BV verlangt, dass die 13. Altersrente bei der EL-Berechnung unberücksichtigt werden muss. Der Verfassungsgeber will so vermeiden, dass der Rentenmehrbetrag bei den Personen, die auf EL angewiesen sind, im Ergebnis ein Nullsummenspiel wird. Diese Regelung führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen Personen mit einem IV-Rentenanspruch und EL-Bedarf mit solchen mit einem Altersrentenanspruch und EL-Bedarf.
- 21 Bevor diese Problematik im Lichte der Rechtsgleichheit und insbesondere dem Diskriminierungsverbot und der BRK gewürdigt wird, sind ein paar Ausführungen zur EL-Kompetenzgrundlage in Art. 112a BV und dem Verhältnis zu Art. 112 Abs. 2 lit. b BV erforderlich. Dabei zeigt sich: In Art. 112a BV wird der Begriff „Existenzbedarf“ verwendet. Anders verhält es sich bei Art. 112 Abs. 2 lit. b BV, hier ist von einer „angemessenen Deckung des Existenzbedarfs“ die Rede. Daraus folgt, dass gemäss Stimmen in der Lehre, die EL den Existenzbedarf umfassend zu decken haben.²⁷ Unbestritten ist, dass die EL erforderlich sind, weil die Renten der AHV oder der IV das verfassungsrechtliche Ziel nach Art. 112 Abs. 2 lit. b BV nicht zu verwirklichen vermögen.²⁸ Die konkrete Höhe dieses Bedarf ist durch den Gesetzgeber zu bestimmen.²⁹

²⁶ Dass die 13. Alters-Rente bei einer nicht unbeachtlichen Anzahl von Altersrentner/innen für die angemessene Deckung des Lebensbedarfes nicht erforderlich wäre, ändert daran nichts, dieses Ergebnis wurde vom Verfassungsgeber bewusst in Kauf genommen.

²⁷ Landolt Hardy, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 112a N 7.

²⁸ Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 112a Ergänzungsleistungen N 2-

²⁹ Landolt (Fn 27), N 7.

- 22 Die durch Art. 197 Ziff. 16 Abs. 3 BV entstehende Ungleichbehandlung zwischen Alters- und Invalidenrentenbezüger/innen ist bereits mit Blick auf die Rechtsgleichheit verfassungsrechtlich nicht zu vertreten.³⁰ Darüber hinaus stellt sich eine Diskriminierungsproblematik.
- 23 Art. 8 Abs. 2 BV verbietet die Diskriminierung, unter anderem wegen einer Behinderung. Personen mit einem Anspruch auf IV-Renten fallen unter den verfassungsrechtlichen Diskriminierungsbegriff. Eine Diskriminierung liegt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts vor, wenn eine Person ungleich behandelt wird allein aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe, welche historisch oder in der gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit tendenziell ausgegrenzt oder als minderwertig angesehen wird. Die Diskriminierung stellt zudem eine qualifizierte Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen <https://app.legalis.ch/legalis/document-view.seam?documentId=nnpwe43ll5rhmx3cozpw4tuha&refSource=toc> dar, indem sie eine Benachteiligung von Menschen bewirkt, die als Herabwürdigung oder Ausgrenzung einzustufen ist, weil sie an Unterscheidungsmerkmalen anknüpft, die einen wesentlichen und nicht oder nur schwer aufgebaren Bestandteil der Identität der betroffenen Personen ausmachen.³¹
- 24 Menschen mit Behinderung, die eine IV-Rente beziehen, werden durch die im AHVG und ELG vorgesehenen Änderungen (die sich auf Art. 197 Ziff. 16 BV stützen) qualifiziert ungleich behandelt. Die beiden Gruppen befinden sich in einer vergleichbaren Situation (ihre Renteneinkommen führen nicht zur Deckung des Existenzbedarfs). Angesichts der Vulnerabilität von Menschen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen, ist die Benachteiligung beim EL-Anspruch als Herabwürdigung und Ausgrenzung zu qualifizieren. Entscheidend ist dabei die Behinderung als Ursache der Invalidität. Ein qualifizierter Rechtfertigungsgrund für die benachteiligende Ungleichbehandlung ist nicht ersichtlich. Auch die Berufung auf Art. 197 Ziff. 16 BV mit dem Ruf „Aber der Verfassungsgeber hat es so gewollt...“ geht fehl, denn der Verfassungsgeber ist auch der Rechtsgleichheit und dem Diskriminierungsverbot verpflichtet.
- 25 Zudem ist Art. 5 der BRK zu berücksichtigen. Diese Bestimmung verpflichtet die Ratifikationsstaaten, bestehende Gesetze, Regulierungen und Praktiken, die Menschen mit Behinderungen diskriminieren, abzuschaffen. Dabei sollen Menschen mit Behinderungen nicht mehr Rechte gewährt werden als Menschen ohne Behinderungen; aber der Genuss dieser gleichen Rechte soll gleichberechtigt möglich sein. Dies untersagt es,

³⁰ Siehe dazu die Ausführungen weiter oben, Rz. 17.

³¹ Zum Diskriminierungsbegriff siehe statt vieler Waldmann Bernhard, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, 2003, S. 75 ff.

Menschen aufgrund ihrer Behinderung von Vorteilen auszuschliessen, die das Gesetz Menschen ohne Behinderungen zukommen lässt.³²

- 26 Auch aus der BRK ergibt sich somit, dass die durch die Umsetzung von Art. 197 Ziff. 16 BV resultierende Ungleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen bei EL-Anspruch unzulässig ist.
- 27 Der Vollständigkeit halber ist zu ergänzen, dass auch EMRK die Diskriminierung wegen einer Behinderung verbietet. Das akzessorische Diskriminierungsverbot nach Art. 14 beinhaltet einen nicht abschliessenden Katalog an Diskriminierungsmerkmalen. „Behinderung“ fällt nach der Rechtsprechung unter den Begriff „other status“. Der EGMR subsumiert sozialversicherungsrechtliche Leistungen unter Art. 8 (Schutz des Privat- und Familienlebens). Werden Sozialversicherungsleistungen in diskriminierender Weise bestimmten Personengruppen verweigert, kann diese eine Verletzung der EMRK zur Folge haben.³³

IV) Fazit

- 28 Die Übergangsbestimmung in Art. 197 Ziff. 16 BV verpflichtet den Bundesgesetzgeber zur Schaffung der erforderlichen Rechtsgrundlagen für den Anspruch auf Ausrichtung einer 13. Altersrente, die bei einem allfälligen EL-Anspruch nicht berücksichtigt werden darf. Insoweit hat der Bundesgesetzgeber hier keinen Spielraum. Der Verfassungstext ist klar: Die 13. AHV-Rente muss – ungeachtet aller Finanzierungsprobleme – eingeführt werden und die EL-Gesetzgebung ist im Sinne von Art. 197 Ziff. 16 Abs. 3 BV anzupassen.
- 29 Dies hat unterschiedliche Auswirkungen auf die beiden Fragen dieses Kurzgutachtens.
- 30 Die Verfassung enthält starke Argumente, welche im Nachgang zur Einführung einer 13. AHV-Rente für eine 13. IV-Rente sprechen. Art. 112 Abs. 2 lit. b. BV gelten sowohl für Alters- als auch für IV-Renten. Empirisch ist festzustellen, dass deutlich mehr Personen mit einer IV-Rente im Vergleich zu Personen mit einer Altersrente ihre Existenz nicht decken können. In dieser Ausgangslage wäre eine 13. Rente für diese Zielgruppe verfassungsrechtlich eher gefordert, umso mehr, als dass ernsthafte sachliche Gründe für die Ungleichbehandlung fehlen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass AHV- und IV-Renten gemäss Art. 112 Abs. 2 lit. b BV den Existenzbedarf „angemessen“ zu decken

³² Studer Melanie/Pärli Kurt/Meier Pia, in: Naguib Tarek/Pärli Kurt/Landolt Hardy/Demir Eylem/Filippo Martina (Hrsg.), UNO-Behindertenrechtskonvention, Bern 2023, Art. 5 N 22.

³³ Siehe dazu bspw. den Fall Di Trizio, <https://www.humanrights.ch/de/ipf/rechtsprechung-empfehlungen/europ-gerichtshof-fuer-menschenrechte-egmr/liste-aller-schweizer-faelle/di-trizio-2016>, zuletzt besucht am 26.06.2024.

haben. Dies gibt dem Gesetzgeber mehr Spielraum als bei der Bestimmung zu den Ergänzungsleistungen (Art. 112a, vgl. weiter unten). Der Gesetzgeber hat aber auch das aus den Sozialzielen (Art. 41 BV) und dem programmatischen Gehalt von Art. 8 Abs. 1 BV fließende Egalisierungsgebot zu beachten, welches im Kontext der Bestimmung zur 13. AHV-Rente auch zur Schaffung einer 13. IV-Rente einlädt.

- 31 Klar ist die Schlussfolgerung bezüglich der Ungleichbehandlung bei den Ergänzungsleistungen: ein tieferes Niveau der Ergänzungsleistungen für Anspruchsberechtigte einer IV-Rente im Vergleich zu Anspruchsberechtigten mit einer AHV-Rente ist auf Basis der aktuellen Verfassungsbestimmungen nicht zulässig. Dies geht aus folgenden Überlegungen hervor: Art. 197 Ziff .16 BV ist jedoch auch im Lichte der ganzen Verfassung auszulegen. Unter Berücksichtigung der Rechtsgleichheit, des Diskriminierungsverbotes und dem Zusammenwirken von Art. 112 Abs. 2 lit. b BV und Art. 112a BV eröffnet sich ein Handlungsspielraum und auch eine Handlungspflicht für die Schaffung von Regelungen, die im Ergebnis die nun entstehende Benachteiligung von IV-Rentenbezüger/innen gegenüber Altersrentenbezüger/innen vermeiden. Konkret kann dies dadurch erfolgen, dass IV-Rentner/innen bei der Berechnung des EL-Bedarfs eine hypothetisch ausgerichtete 13. IV-Rente nicht als anrechenbare Einnahmen berücksichtigt wird. Im Ergebnis wäre dann der EL-Anspruch von IV- und Altersrenten-Bezügerinnen gleich hoch.