

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Integration, Ergänzungsleistungen (EL)
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundesratsgeschäft
Datum	01.01.1989 - 01.01.2019

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Ackermann, Nadja
Benteli, Marianne
Bernath, Magdalena
Caroni, Flavia
Frick, Karin
Guignard, Sophie
Heidelberger, Anja
Käppeli, Anita
Mosimann, Andrea
Pasquier, Emilia
Rohrer, Linda
Schnyder, Sébastien

Bevorzugte Zitierweise

Ackermann, Nadja; Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Caroni, Flavia; Frick, Karin; Guignard, Sophie; Heidelberger, Anja; Käppeli, Anita; Mosimann, Andrea; Pasquier, Emilia; Rohrer, Linda; Schnyder, Sébastien 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Integration, Ergänzungsleistungen (EL), Bundesratsgeschäft, 1991 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Rechtsordnung	1
Bürgerrecht	1
Grundrechte	2
Öffentliche Finanzen	3
Finanzplan und Sanierungsmassnahmen	3
Voranschlag	4
Sozialpolitik	4
Gesundheit, Sozialhilfe, Sport	4
Sozialhilfe	4
Sozialversicherungen	5
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	7
Invalidenversicherung (IV)	8
Ergänzungsleistungen (EL)	8
Krankenversicherung	16
Soziale Gruppen	18
Migrationspolitik	18
Bildung, Kultur und Medien	25
Kultur, Sprache, Kirchen	25
Sprachen	25

Abkürzungsverzeichnis

EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
NAF	Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr
FK-SR	Finanzkommission des Ständerates
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EL	Ergänzungsleistungen
ZGB	Zivilgesetzbuch
KVG	Bundesgesetz über die Krankenversicherungen
EO	Erwerbsersatzordnung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EG	Europäische Gemeinschaft
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
ANAG	Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
EAK	Eidgenössische Ausgleichskasse
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren

DFJP	Département fédéral de justice et police
CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
AELE	Association européenne de libre-échange
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
FORTA	Fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération
CdF-CE	Commission des finances du Conseil des États
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
DFI	Département fédéral de l'intérieur
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
EEE	l'Espace économique européen
PC	Prestations complémentaires
CC	Code civil
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie

APG	allocations pour perte de gain
USS	Union syndicale suisse
CP	Code pénal suisse
Cst	Constitution fédérale
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
CE	Communauté européenne
LAPG	Loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (Loi sur les allocations pour perte de gain)
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
LSEE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
LAfam	Loi fédérale sur les allocations familiales
CFC	Caisse fédérale de compensation
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Rechtsordnung

Bürgerrecht

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.03.2014
NADJA ACKERMANN

Der Entwurf einer **Totalrevision des Bürgerrechtsgesetzes** befand sich 2014 in der Differenzbereinigung. Einig waren sich die Räte anfänglich nur über die Verschärfung, die neu eine Niederlassungsbewilligung (C-Ausweis) als Voraussetzung für ein Einbürgerungsgesuch vorsah. Mit dieser Änderung wollte der Bundesrat den Schwerpunkt vom Zählen von Aufenthaltsjahren auf die Integration verlagern. In den verbliebenen Streitpunkten zeigte sich der Ständerat weiterhin wenig kompromissbereit und verharrte weitgehend in seiner der bundesrätlichen Linie nahestehenden Position. So sollte nach Meinung einer knappen ständerätlichen Mehrheit (22 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung) die Mindestaufenthaltsdauer von zwölf auf acht Jahre gesenkt werden, wobei die Jahre der vorläufigen Aufnahme (F-Ausweis) weiterhin (28 zu 14 Stimmen) und die Jahre zwischen dem 10. und dem 20. Lebensjahr doppelt angerechnet werden könnten. Weiter sollten Kantone eine Mindestaufenthaltsdauer von höchstens drei Jahren verlangen können. Einzig bei den Sprachkenntnissen lenkte die kleine Kammer ein: Sie entschied mit 25 zu 16 Stimmen, dass Einbürgerungswillige sich künftig in Wort und Schrift in einer Landessprache verständigen können müssten.

Auch der Nationalrat zeigte sich wenig kompromissbereit. So hielt eine Mitte-Rechts-Mehrheit an ihren Beschlüssen von zehn Jahren Mindestaufenthaltsdauer (112 zu 65 Stimmen bei 14 Enthaltungen) und einer Doppelanrechnung der Jahre zwischen dem 5. und 15. Lebensjahr (112 zu 67 Stimmen bei 2 Enthaltungen) fest. Ein Vorschlag der GLP, eine vorläufige Aufnahme hälftig anzurechnen, wurde abgelehnt. Der kleinen Kammer entgegen kam der Nationalrat bei den Sprachanforderungen durch das Weglassen des Adverbs „gut“ (109 zu 82 Stimmen bei 2 Enthaltungen) sowie bei den kantonalen Mindestaufenthalten, für die er neu die Spanne von zwei bis fünf Jahren (124 zu 64 Stimmen bei einer Enthaltung) vorsah. Der Ständerat erwiderte diesen Schritt und stimmte im letztgenannten Punkt dem Nationalrat zu. Für die verbliebenen drei materiellen Differenzen wurde eine Einigungskonferenz eingesetzt. Das Resultat deren Beratungen war eine Lösung in der Mitte: Die Mindestaufenthaltsdauer beträgt neu zehn Jahre. Dabei sollten die Aufenthaltsjahre zwischen dem 8. und dem mit dem Mündigkeitsalter übereinstimmenden 18. Lebensjahr doppelt und jene der vorläufigen Aufnahme hälftig angerechnet werden. Obwohl diese Lösungen weder von Links noch von Rechts als optimal angesehen wurden, stimmten beide Räte der Gesetzesrevision nach einer zweijährigen Diskussion zu: der Nationalrat mit 128 zu 55 Stimmen bei einer Enthaltung und der Ständerat mit 26 zu 9 Stimmen bei 7 Enthaltungen. In der Schlussabstimmung kam es zu keinen Überraschungen mehr und der Nationalrat hiess die Vorlage mit 135 zu 60 Stimmen bei 2 Enthaltungen und der Ständerat mit 29 zu 12 Stimmen bei 4 Enthaltungen gut. Die SP und die Grünen lehnten die Revision des Bürgerrechtsgesetzes als „mutlos“ ab. Richtig befriedigen vermochte diese „Mitte-Lösung“ niemanden: Während sich die SP und die Grünen von Beginn an gegen eine Verschärfung der Einbürgerungsbedingungen gewehrt hatten, beklagte die SVP eine Verwässerung und Verweichlichung der Vorschriften.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.11.2014
NADJA ACKERMANN

Die 2013 beschlossenen **Einbürgerungsvoraussetzungen** im Kanton Bern könnten bundesrechtskonform ausgelegt werden, weshalb der Bundesrat dem Parlament die Gewährleistung der neuen Verfassungsbestimmung beantragte. Die Initianten der neuen Bestimmungen freuten sich über diesen Entscheid, legten ihrerseits aber die Bestimmungen anders aus als der Bundesrat. Ihrer Meinung nach lasse die Formulierung keinen Spielraum zu.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.2016
KARIN FRICK

Mitte Juni 2016 gab der Bundesrat die **Inkraftsetzung des revidierten Bürgerrechtsgesetzes** und der entsprechenden Verordnung auf den 1. Januar 2018 bekannt. Ab diesem Zeitpunkt gelten verschärfte Bestimmungen für die Einbürgerung. So müssen einbürgerungswillige Personen im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (anstatt wie bisher einer Aufenthaltsbewilligung) sein, müssen Kenntnisse in einer Landessprache vorweisen können und dürfen weder vorbestraft sein noch Sozialhilfe beziehen. In der Folge startete die SP, ausgelöst durch einen Appell von SP-Nationalrat

Cédric Wermuth (AG), eine Kampagne zur „Masseneinbürgerung“: Sie rief alle in der Schweiz wohnhaften Ausländerinnen und Ausländer dazu auf, sich so bald als möglich einbürgern zu lassen, und stellte zu diesem Zweck sogar Einbürgerungsberater zur Verfügung. Es sei ihre „staatspolitische Verantwortung, die Integration zu fördern“, begründete Wermuth die Bestrebungen der SP, möglichst viele von den Vorzügen des Schweizer Passes zu überzeugen, gegenüber dem „Blick“.

Im rechten Lager stiess die Kampagne auf Unverständnis und Häme; die „Weltwoche“ warf der SP vor, damit nur ihre eigene Wählerbasis vergrössern zu wollen. Christoph Mörgeli (svp, ZH) liess sich in einem Weltwoche-Artikel gar zur Behauptung hinreissen, die schrittweise Öffnung der Schweiz, insbesondere gegenüber Europa, sei eine unmittelbare Folge der grossen Zahl an Einbürgerungen von EU-Ausländern und – mit Bezug zur Abstimmung über Schengen/Dublin – „was 2005 die Gnade des Volkes fand, wäre zehn Jahre zuvor ohne Einbürgerungen noch klar gescheitert.“

Im November 2016 wurde bekannt, dass sich im Hinblick auf die höheren Hürden ab 2018 auch der Vorstand der KKJPD dafür einsetzte, dass Kantone und Gemeinden vermehrt aktiv auf einbürgerungsberechtigte Personen zugehen sollen.³

Grundrechte

Ende Juni 2018 eröffnete der Bundesrat die **Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das Gesichtsverhüllungsverbot**, das er als indirekter Gegenvorschlag der Volksinitiative «Ja zum Verhüllungsverbot» gegenüberzustellen plante. Im neuen Gesetz sah der Bundesrat erstens eine Pflicht zur Enthüllung des eigenen Gesichts im Kontakt mit Behörden vor. Diese Pflicht soll greifen, sofern die Behörde aus Bundesrecht verpflichtet ist, eine Person zu identifizieren oder wenn die Behörde ihre im Bundesrecht begründete Aufgabe sonst nicht ohne unverhältnismässigen Aufwand erfüllen kann. Betroffen wären in erster Linie die Bereiche Sicherheit, Migration, Sozialversicherungen sowie Personenbeförderung. Wiederholte Weigerung soll mit Busse bestraft werden, ausser die visuelle Identifizierung liegt ausschliesslich im Interesse der sich weigernden Person – in diesem Fall soll ihr die Behörde die gewünschte Leistung verweigern können. Zweitens schlug der Bundesrat vor, den Nötigungstatbestand in Art. 181 StGB durch einen Absatz 2 zu ergänzen, sodass es unter Androhung von Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe explizit verboten ist, jemanden zur Verhüllung des Gesichts zu zwingen. Ein solcher Zwang sei inakzeptabel, weshalb er dieses Verbot ausdrücklich festhalten und somit signalisieren wolle, dass ein solches Verhalten nicht hingenommen werde, gab der Bundesrat per Medienmitteilung bekannt. Von den Regelungen zur Enthüllung im Behördenkontakt versprach er sich indes die Vermeidung von Spannungen sowie eine präventive Wirkung und die Etablierung einer einheitlichen Praxis. Der Gegenvorschlag sei somit eine «gezielte Antwort auf die Probleme, die das Tragen von gesichtsverhüllenden Kleidungsstücken mit sich bringen kann», als die Initiative, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist. Insbesondere könnten die Kantone weiterhin selbst entscheiden, ob sie die Gesichtsverhüllung im öffentlichen Raum verbieten wollten oder nicht.

Der punktuelle Ansatz des Bundesrates kam bei den Initianten nicht gut an, die daher auch nach Bekanntwerden des Gegenvorschlags nicht daran dachten, die Initiative zurückzuziehen. Gar als «Ohrfeige» für jene, die die Volksinitiative unterzeichneten, bezeichnete der Co-Präsident des Initiativkomitees Walter Wobmann (svp, SO) den bundesrätlichen Entwurf in der NZZ. Dieser blende das «Problem der Hooligans und randalierenden Chaoten», auf das die Initiative ebenfalls abziele, vollständig aus, so Wobmann weiter. Das föderalistische Argument, das der Bundesrat gegen die Initiative vorbrachte, quittierte Mit-Initiant Jean-Luc Addor (svp, VS) gegenüber der «Tribune de Genève» mit der Bemerkung, es handle sich hierbei um «eine Frage der Zivilisation», bei der die Kantone keine unterschiedliche Betroffenheit geltend machen könnten. Nicht glücklich über den bundesrätlichen Vorschlag waren unterdessen auch die Grünen: Präsidentin Regula Rytz (gp, BE) erachtete den Gegenvorschlag als genauso unnütz wie die Initiative, weil beide nichts zur besseren Integration und zur Gleichstellung der Frauen beitragen; stattdessen befeuerten sie Vorurteile gegenüber der muslimischen Bevölkerung. Initiativgegner Andrea Caroni (fdp, AR) begrüsst die Enthüllungspflicht vor Behörden, bemängelte aber das seiner Ansicht nach überflüssige Verbot des Verhüllungszwangs, da ein solcher ohnehin unter Nötigung liefe. Die Waadtländer SP-Nationalrätin Ada Marra hielt dem bundesrätlichen Vorschlag indes zugute, den Sicherheitsaspekt ernst zu nehmen und gleichzeitig den Volkswillen – die unterschiedlichen Entscheide in den Kantonen – zu respektieren.⁴

Öffentliche Finanzen

Finanzplan und Sanierungsmassnahmen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.02.2017
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrssession 2017 gab es bezüglich des **Stabilisierungsprogramms 2017–2019** noch vier Differenzen zu klären. Eine erste bereinigte der Nationalrat, indem er dem Minderheitsantrag Maire (sp, NE) folgte und auf die zusätzliche Kürzung der Beiträge an die Regionalpolitik um CHF 10 Mio. verzichtete. Maire hatte den Nationalrat zuvor aufgefordert, sich mit den wirtschaftlich weniger privilegierten Regionen solidarisch zu zeigen und diese Beiträge nicht zu kürzen. Die neue Regionalpolitik sei für diese Regionen sehr wichtig, da sie ihnen zum Beispiel erlaube, ihre Industrie mithilfe von Innovationsprojekten zu diversifizieren oder die Attraktivität ihrer Region durch Tourismusprojekte zu steigern. Demgegenüber übte zum Beispiel Albert Vitali (fdp, LU) allgemeine Kritik an der Regionalpolitik, da diese – als Anschubfinanzierung für Projekte gedacht – zunehmend zu deren Dauerfinanzierung verwendet würde. Entsprechend sei eine grundsätzliche Überarbeitung notwendig, welche man über die Finanzen steuern könne. Bundesrat Maurer entgegnete, dass es beim Stabilisierungsprogramm lediglich um die Speisung des Fonds und nicht um die Ausgestaltung der Regionalpolitik gehe. Der Fonds sei zwar gut bestückt und würde eine Reduktion verkraften, da es hier jedoch um einen vergleichsweise geringen Betrag gehe, wäre die geplante zusätzliche Reduktion ein unnötiges negatives Signal an die Randregionen. Mit 96 zu 93 Stimmen bei 3 Enthaltungen pflichtete der Nationalrat der Minderheit Maire knapp bei und lehnte die zusätzliche Reduktion ab.

Eine weitere Differenz bereinigte der Ständerat in der nächsten Runde des Differenzbereinigungsverfahrens. Die FK-SR hatte beantragt, dem Nationalrat bei den Sparanstrengungen im Eigenbereich entgegenzukommen, nachdem noch einmal klar gestellt worden war, dass die Zollstellen in Bagen, Ponte Tresa, Thônex-Vallard, St. Gallen und Buchs erhalten bleiben würden. Zudem hatte der Bundesrat am 22. Februar 2017 seinerseits für den Voranschlag 2018 Einsparungen im Eigenbereich von CHF 150 Mio. beschlossen – bat das Parlament bei dieser Gelegenheit jedoch darum, ihm die Freiheit zu geben, selbst zu entscheiden, wo diese Sparmassnahmen am ehesten möglich sind. Der Ständerat stimmte in der Folge dem Nationalrat in diesem Punkt mit 33 zu 9 Stimmen zu.

Da der Nationalrat in der letzten Sitzung des Differenzbereinigungsverfahrens die verbliebenen zwei Differenzen nicht klären konnte, musste eine Einigungskonferenz einberufen werden. Offen geblieben waren die zwei Differenzen, von denen der Ständerat in den vorangegangenen Beratungen befürchtet hatte, dass sich die Sparanstrengungen des Bundes negativ auf die Kantonsfinanzen auswirken könnten. So wollten Bundesrat und Nationalrat Integrationsbeiträge an die Kantone in der Höhe von CHF 23,3 Mio. streichen, die – so die Befürchtung einer Mehrheit des Ständerats – stattdessen durch die Kantone hätten aufgebracht werden müssen. Bundesrat Maurer betonte im Rahmen der Parlamentsdebatte jedoch, dass es sich dabei weniger um eine Ausgabenreduktion als um eine Ausgabenverschiebung handle. So schaffe der Bundesrat zwar Unterstützungsmassnahmen mit schlechtem Kosten-Nutzen-Verhältnis ab, erarbeite gleichzeitig aber auch neue, effizientere Projekte. Diese zielten insbesondere auf eine bessere Integration der neu angekommenen Asylbewerber durch Sprachkurse und eine Integrationsvorlehre ab. Auch die Reduktion des Bundesbeitrags an die Prämienverbilligung von 7,5 auf 7,3 Prozent sei gemäss Bundesrat Maurer keine Lastenverschiebung hin zu den Kantonen, da der Beitrag erst nach Annahme der Änderung des Ergänzungsleistungsgesetzes reduziert werden würde. Diese Änderung würde es den Kantonen erlauben, die dort eingesparten Gelder für die Prämienverbilligung einzusetzen. Als Kompromiss beschloss die Einigungskonferenz, dem Nationalrat bezüglich der Kürzung der Integrationskosten und dem Ständerat bezüglich den Kürzungen der Beiträge an die Prämienverbilligung zu folgen. Entsprechend werden einige bisherige Integrationsprogramme durch neue, effizientere Programme ersetzt. Gleichzeitig wird bezüglich des Bundesanteils an die Prämienverbilligung das Ergebnis der Ergänzungsleistungsreform abgewartet, in deren Rahmen diese Problematik nochmals besprochen werden soll. Die Einigungskonferenz nahm diesen Vorschlag mit 25 zu 1 Stimme an und die beiden Parlamentskammern folgten ihrem Votum: In der Schlussabstimmung sprachen sich der Ständerat mit 36 zu 8 Stimmen bei 1 Enthaltung und der Nationalrat mit 139 zu 55 Stimmen bei 3 Enthaltungen für die finale Version des Stabilisierungsprogrammes aus.⁵

Voranschlag

Kaum Diskussionen lösten die drei Bundesbeschlüsse im Rahmen des **Nachtrags II zum Voranschlag 2018** aus. Diskussionslos bewilligten National- und Ständerat in der Wintersession 2018 die 14 finanzierungswirksamen Kreditnachträge über insgesamt CHF 47.5 Mio., von denen die grössten Anteile auf den Bundesbeitrag an die Ergänzungsleistungen zur IV (CHF 15 Mio.) sowie auf die Revitalisierung von Gewässern (CHF 10.9 Mio.) entfielen. Somit liegen die gesamten Nachtragskredite 2018 mit CHF 87.3 Mio. deutlich unter dem Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2017 von CHF 407 Mio. Bei einem voraussichtlichen strukturellen Überschuss von CHF 2.2 Mrd. werden die Vorgaben der Schuldenbremse überdies eingehalten. Auch der haushaltsneutralen Entnahme von CHF 9 Mio. aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF), die durch einen Mehrbedarf beim Ausbau und Unterhalt der Nationalstrassen notwendig geworden war, stimmten die beiden Räte zu. Schliesslich genehmigten sie auch eine Anpassung der Regelungen zur Kreditverschiebung im Programm GENOVA zur Einführung eines standardisierten GEVER-Produkts. Bereits im ersten Voranschlag 2018 waren hier Verschiebungen nötig geworden und da das Produkt ab dem 1. Quartal 2019 in verschiedenen Departementen eingeführt werden sollte, sollte diesbezüglich eine grössere finanzielle Flexibilität geschaffen werden.⁶

Sozialpolitik

Gesundheit, Sozialhilfe, Sport

Sozialhilfe

Bei der **Verfassungsrevision** trug der Bundesrat in seinen Vorschlägen der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichtes und den Aufforderungen einer Nationalratskommission Rechnung und beantragte, in Art. 12 unter dem Titel «Recht auf Existenzsicherung» das 1995 von Lausanne bestätigte ungeschriebene Verfassungsrecht aufzunehmen, wonach jede Person in Not Anspruch auf Hilfe und Betreuung sowie die Mittel hat, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind. Der Ständerat wandelte den Titel in ein **«Recht auf Hilfe in Notlagen»** ab und relativierte den Anspruch mit dem Zusatz, dass jemand nur dann Anspruch auf diese Unterstützung hat, wenn er «in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen». Damit sollte deutlich gemacht werden, dass es sich um ein Recht auf Existenzminimum handelt, keinesfalls aber um die Einführung eines Anspruchs auf konkret zu beziffernde Leistungen im Sinn eines garantierten Mindesteinkommens. Aeby (sp, FR) beantragte vergeblich, bei der Formulierung des Bundesrates zu bleiben, da ein Abweichen davon als Zeichen dafür gewertet werden könnte, dass man in diesem Bereich der Grundrechte eine weniger absolute Garantie anstrebe als etwa beim Recht auf Ehe oder beim Recht auf Gewissensfreiheit. Trotz Unterstützung des Bundesrates, der die gleiche Sicht der Dinge vertrat, unterlag Aeby deutlich mit 29 zu 6 Stimmen. Im Nationalrat obsiegte die Version des Ständerates mit 101 zu 61 Stimmen klar gegen einen links-grünen Antrag, der – mit Ausnahme des Titels – dem Vorschlag des Bundesrates folgen, die vorgesehenen Leistungen aber unter dem über das eigentliche Existenzminimum hinausgehenden Begriff der Sozialhilfe subsummieren wollte.⁷

Der **Kompetenzartikel der revidierten Bundesverfassung zur Sozialhilfe** (Art. 115) gab vor allem wegen des Titels Anlass zu einigen Diskussionen. Während der Ständerat dem Bundesrat zu folgen bereit war, der «Unterstützung Bedürftiger» vorgeschlagen hatte, wollte der Nationalrat dies in erster Lesung sowohl im Titel wie im Text in «Unterstützung von Personen in Notlagen» umwandeln, obgleich sowohl die Berichterstatterin wie Bundesrat Koller warnten, diese Änderung könne zu einer Schlechterstellung der betroffenen Personen führen. Der Begriff der Notlage sei in Art. 12 BV näher ausgeführt, wobei es sich dort nur um ein für ein menschenwürdiges Leben notwendiges Existenzminimum handle. Hier nun aber sei die eigentliche Sozialhilfe angesprochen, für deren Ausrichtung tiefere Schwellen gelten. Als der Ständerat auf der Formulierung des Bundesrates beharrte, stimmte der Nationalrat stillschweigend zu.

Eine SP-Minderheit stellte den Antrag, zwei weitere Absätze des Inhalts einzufügen, dass der Bund Bestimmungen über den Mindestgehalt der Leistungen erlassen und Grundsätze über den Rechtsschutz aufstellen sowie die Sozialhilfe der Kantone mit finanziellen Beiträgen unterstützen kann. Damit sollten wesentliche Punkte einer parlamentarischen Initiative der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit auf

Verfassungsstufe erhoben werden. Diese war 1993 vom Nationalrat gutgeheissen und zur Ausarbeitung an die Kommission übertragen worden; diese hatte den Text so umformuliert, dass er in die revidierte Verfassung gepasst hätte. Nach Meinung der bürgerlichen Ratsmehrheit würde dies über die eigentliche Nachführung hinausgehen, weshalb der Antrag mit 79 zu 49 Stimmen abgelehnt wurde.⁸

Sozialversicherungen

Sozialversicherungen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.10.1992
MARIANNE BENTELI

Die **Ergänzungsleistungen** (EL) zur AHV/IV hatten lange als Stolperstein bei der europäischen Sozialintegration der Schweiz gegolten. Sie wurden ursprünglich geschaffen, weil die Ausgestaltung der AHV/IV nach wie vor dem Verfassungsauftrag nach Sicherung des Existenzminimums nicht genügt. Der Export dieser schweizerischen Spezialität hätte nicht nur zu massiven Mehrausgaben geführt – das BSV rechnete mit jährlich rund 600 Mio. Fr. –, sondern auch beim Vollzug schier unlösbare Probleme gebracht. Mit Erleichterung wurde deshalb die Nachricht aufgenommen, dass der EG-Ministerrat bereit sei, staatliche Systeme mit beitragsunabhängigen Bedarfsleistungen von der Exportpflicht zu befreien. Hingegen musste die fünfzehnjährige EL-Karenzfrist, die bis anhin für alle Ausländer mit Wohnsitz Schweiz galt, für EWR-Angehörige fallengelassen werden. Ebenfalls um einen generellen Export zu verhindern, wurde eine weitere Eigenheit des schweizerischen Sozialversicherungssystems, nämlich die Hilflosenentschädigungen, aus dem AHV/IV-System herausgelöst und den EL angegliedert.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.03.1996
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen der Legislaturplanung 1995-1999 hielt der Bundesrat fest, dass seit mehreren Jahren die sozialen Unterschiede in der Schweiz wieder zunehmen. Daraus zog er den Schluss, dass zu den wesentlichen Aufgaben der laufenden Legislatur zwei Prioritäten im Bereich der Sozialpolitik gehören, nämlich die **Bewahrung der bereits bestehenden Sozialversicherungen** durch die Sicherstellung ihrer finanziellen Grundlagen und die Schliessung von Lücken, wo solche offensichtlich sind. Als wichtige subsidiäre Ziele nannte er die Beseitigung von kostentreibenden Strukturen im Gesundheitswesen, die Existenzsicherung aller Einwohner durch eine bessere Koordination bestehender Instrumente (AHV/IV/EL/BVG) sowie einen besseren Schutz der Mutterschaft.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.02.2017
ANJA HEIDELBERGER

Im Februar 2017 schickte der Bundesrat die **Revision** des Bundesgesetzes über den **Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)** in die Vernehmlassung. Das ATSG enthält diejenigen Regelungen, die ausser der beruflichen Vorsorge für alle Sozialversicherungszweige gelten. Die Revision des seit 2000 geltenden Gesetzes war durch die Motionen Lustenberger (cvp, LU; Mo. 12.3753), Schwaller (cvp, FR; Mo. 13.3990) und der SVP-Fraktion ausgelöst und aufgrund von «optimierten Prozessen, aktueller Rechtsprechung und internationalen Verträgen» nötig geworden.

Insbesondere sollen in der Revision die Grundlagen für Observationen bei Verdacht auf Versicherungsmissbrauch nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) 2016 ergänzt und die bestehenden Bestimmungen sowie die Abläufe zur Missbrauchsbekämpfung verbessert werden. Geplant sind zudem neue Regelungen bezüglich der Kostenpflicht der kantonalen sozialversicherungsrechtlichen Gerichtsverfahren, eine bessere Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen der Schweiz und der EU wie auch eine rechtliche Verankerung der bisherigen Praxis, Sozialversicherungsabkommen nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen.

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere die Kantone und die Durchführungsstellen, bewertete die Revision positiv und kritisierte nur vereinzelte Punkte. Auf Widerstand stiessen insbesondere die Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung sowie die Einführung einer Kostenpflicht bei Sozialversicherungsverfahren.¹¹

Im März 2018 legte der Bundesrat die **Botschaft zur Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)** vor. Die geplanten Massnahmen, von denen viele aufgrund von parlamentarischen Vorstössen in die Gesetzesrevision aufgenommen wurden, teilte er in drei Bereiche ein: Missbrauchsbekämpfung, Anpassung an den internationalen Kontext und Optimierung des Systems.

Zur Missbrauchsbekämpfung schlug der Bundesrat insbesondere Massnahmen vor, die bereits im Rahmen der (abgelehnten) IV-Revision 6b behandelt und anschliessend in einer Motion Schwaller (cvp, FR; Mo. 13.3990) erneut gefordert worden waren. Unter anderem sollen bei begründetem Verdacht auf unrechtmässige Leistungserwirkung, bei Meldepflichtverletzung oder bei nicht fristgerechter Teilnahme an Lebens- oder Zivilstandskontrollen Leistungen der Sozialversicherungen vorsorglich eingestellt werden können. Die Verwirkungsfrist für die Rückforderung unrechtmässig bezogener Leistungen soll verlängert werden und bei Nichtantreten eines Straf- oder Massnahmenvollzugs sollen Sozialversicherungsleistungen nicht mehr ausbezahlt werden müssen, wie es die Motion Lustenberger (cvp, NR; Mo. 12.3753) gefordert hatte. Die meisten dieser Regelungen entsprachen der Praxis der Sozialversicherungen, sollen nun aber kodifiziert werden. Mit den gesetzlichen Grundlagen für die Überwachung der Versicherten war ein Grossteil der Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung zuvor bereits in ein eigenes Geschäft ausgelagert und vordringlich behandelt worden.

Bei den Anpassungen an den internationalen Kontext geht es einerseits darum, eine Gesetzesgrundlage für die Umstellung des internationalen Informationsaustauschs auf eine elektronische Übermittlung zu schaffen. Andererseits sollen internationale Sozialversicherungsabkommen zukünftig mit einfachem Bundesbeschluss genehmigt werden können und somit dem fakultativen Referendum entzogen werden. Es entspricht der langjährigen Praxis, Abkommen, die über ein ähnliches Verpflichtungsniveau verfügen wie eine grosse Anzahl vergleichbarer, bereits abgeschlossener Abkommen, nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Nachdem das Bundesamt für Justiz 2014 in einem Bericht beschrieben hatte, dass das Kriterium der Neuheit einer Bestimmung für ein solches Vorgehen nicht ausreiche, entschied der Bundesrat, diese Praxis im ATSG festzuschreiben.

Optimiert werden soll das Sozialversicherungssystem schliesslich durch eine Anpassung der Regressbestimmungen, bei denen dieselben Mitwirkungspflichten geschaffen werden sollen wie bei der Prüfung eines Leistungsanspruchs, sowie durch die Schaffung einer differenzierten Kostenpflicht für alle Sozialversicherungsverfahren – ähnlich der Regelung, welche die SVP-Fraktion in einer Motion gefordert hatte (Mo. 09.3406). Hier entschied sich der Bundesrat für die erste Variante, die er in der Vernehmlassung vorgeschlagen hatte und die dort auf mehr Gegenliebe gestossen war als ein fixer Kostenrahmen zwischen CHF 200 und 1000 (Variante 2).¹²

In der Herbstsession 2018 behandelte der Ständerat die **Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)**. Für die SGK-SR erklärte Pirmin Bischof (cvp, SO), dass es sich dabei um eine «Klammergesetzgebung» handle, deren Regeln mit Ausnahme der beruflichen Vorsorge für alle Sozialversicherungszweige gelten würden. Das ATSG sei seit seiner Inkraftsetzung 2003 nicht überarbeitet worden, daher sollten nun diverse Revisionsanliegen umgesetzt werden. Ohne Gegenantrag trat die kleine Kammer auf die Vorlage ein. Die SGK-SR hatte sich bei ihren Behandlungen der Vorlage im Frühling und Sommer 2018 mehrheitlich zufrieden gezeigt und mit deutlichen 10 zu 0 Stimmen (bei 1 Enthaltung) vor allem einen grösseren Änderungsantrag geschaffen: Die Bundesversammlung sollte nicht die Kompetenz erhalten, internationale Sozialversicherungsabkommen mit einem einfachen Bundesbeschluss genehmigen zu können. Kommissionssprecher Bischof erklärte, es spiele eben durchaus eine Rolle, ob ein Abkommen zum Beispiel mit Deutschland oder mit der Dominikanischen Republik abgeschlossen werde, da Bestimmungskategorien nicht in allen Staaten gleich beurteilt werden könnten. Deshalb reiche es für die Beurteilung eines Abkommens nicht aus, dass eine ähnliche Bestimmung in einem anderen Abkommen bereits existiere. Gesundheitsminister Berset wies insbesondere darauf hin, dass ein Verzicht auf diese Kompetenzübertragung nicht den Spielraum des Bundesrates, sondern des Parlaments einschränken würde. Stillschweigend folgte die kleine Kammer ihrer Kommission.

Zudem entschied sich der Ständerat, den Versicherten nicht die vollständigen Kosten, die durch Überwachungen bei einem ungerechtfertigten Leistungsbezug entstanden sind, aufzuerlegen, sondern diese auf die «angemessenen Mehrkosten» zu beschränken. Daneben sorgte auch ein Minderheitsantrag Bruderer Wyss (sp, AG) für Diskussionen; mit diesem sollten die neu geschaffene Kostenpflicht bei den Verfahren gestrichen und Kosten wie bisher nur bei mutwilligem oder leichtsinnigem Verhalten einer Partei auferlegt werden. Im IV-Bereich, wo die Kostenpflicht bereits bestehe, habe diese zu einer stärkeren Belastung der Kantone geführt, erklärte die

Minderheitsführerin dem Rat. So habe die Anzahl «aussichtsloser» Beschwerden nicht ab-, die Anzahl Gesuche um Gewährung einer unentgeltlichen Prozessführung jedoch zugenommen. Dennoch folgte der Ständerat dem Mehrheitsantrag auf Zustimmung zum bundesrätlichen Entwurf mit 29 zu 14 Stimmen. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Revision des ATSG schliesslich ohne Gegenstimme mit 38 Stimmen und 2 Enthaltungen an.¹³

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.03.2011
SÉBASTIEN SCHNYDER

Après l'échec du projet de la onzième révision de l'AVS lors de l'année précédente, le Conseil fédéral a présenté un message relatif à une **révision de la loi sur l'assurance vieillesse et survivant (LAVS)** ne contenant pas les éléments contestés et visant une amélioration de sa mise en œuvre. Ainsi, il propose d'autoriser le fonds AVS à financer des applications informatiques et des études scientifiques, de mettre en place un registre électronique des prestations complémentaires, de ne pas obliger les assurés partant à une retraite anticipée de changer de fonds de compensation, d'autoriser le versement de bonifications pour des tâches d'assistance même s'il n'y a pas ménage commun avec le membre de la famille impotent et de mettre à jour certaines dispositions afin de faciliter les procédures dans le domaine des cotisations et des prestations. Le projet n'a pas été contesté par les chambres qui l'ont toutes deux adopté à l'unanimité.¹⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.12.2015
ANJA HEIDELBERGER

Zusammenfassung

Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und der Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BRG 19.080)

Mit diesem Bundesratsgeschäft wollte die Regierung mehr Vertrauen in die Aufsicht über die Sozialversicherungen schaffen. Im Zentrum stand die AHV, bei der die risikoorientierte Aufsicht gestärkt, Good Governance-Vorgaben geschaffen und Stabilität, Informationssicherheit und Datenschutz der Informationssysteme gewährleistet werden sollten. Bei der beruflichen Vorsorge wollte der Bundesrat insbesondere die Aufgaben von Expertinnen und Experten präzisieren und die Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden sicherstellen, indem kantonalen Regierungsmitgliedern die Einsitznahme in die Aufsichtsgremien untersagt wird. Letzteres war denn auch einer der grossen Streitpunkte: Während der Ständerat solche Einschränkungen anfangs gänzlich ablehnte, einigte man sich schliesslich darauf, nur Regierungsrätinnen und Regierungsräten der betroffenen Departemente sowie Mitarbeitenden der betroffenen Departemente den Einsitz zu verweigern. Hingegen lehnte das Parlament eine von der Regierung vorgeschlagene neue Regelungskompetenz der Vermittlungstätigkeit bei Pensionskassenleistungen durch den Bundesrat ab. Weitgehend ohne grosse Diskussionen hiess das Parlament hingegen Änderungen an zahlreichen weiteren Gesetzestexten, wie dem ZGB, dem IVG, dem ELG, dem EOG oder dem FamZG, gut.

Chronologie

Erster Entwurf
Vernehmlassung
Botschaft
Erstbehandlung im Ständerat
Behandlung im Nationalrat
Differenzbereinigungsverfahren

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.2015
FLAVIA CARONI

Ende 2015 verabschiedete der Bundesrat die Eckwerte für eine Modernisierung der **Aufsicht in der 1. Säule** und beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern, einen Vernehmlassungsentwurf dazu auszuarbeiten. Übergeordnetes Ziel ist die Stärkung des Vertrauens der verschiedenen Anspruchsgruppen in die Sozialversicherungen. Betroffen sind die Aufsicht über die AHV, die Ergänzungsleistungen, die Erwerbsersatzordnung und die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Als Vorbild soll die Aufsicht über die IV dienen. Angestrebt wird eine Verbesserung der Governance mittels einer Präzisierung und wo nötig einer Entflechtung der Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Durchführungs- und Aufsichtsorgane der betroffenen Sozialwerke. Zudem sollen einheitliche und zeitgemässe Standards bezüglich der Transparenz festgelegt werden. Die Aufsicht soll risiko- und wirkungsorientiert sein – ein Paradigmenwechsel gegenüber einer kontrollierenden, reaktiven Aufsicht, wie sie bis anhin üblich war. Die Informationssysteme der verschiedenen Sozialwerke sollen stärker standardisiert werden, was teilweise der Schaffung einer neuen Rechtsgrundlage bedarf.

In das Vernehmlassungsprojekt sollen auch zwei Massnahmen im Bereich der beruflichen Vorsorge aufgenommen werden. Zwar hat sich die 2012 neu gestaltete Aufsicht bewährt, so der Bundesrat. Im Zusammenhang mit der Stärkung der Governance in der ersten Säule soll aber einerseits die Unabhängigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörden abgesichert werden, indem Regierungsmitgliedern die Einsitznahme in die Aufsichtsgremien untersagt wird, andererseits sollen die Aufgaben von Expertinnen und Experten und der Revisionsstelle klarer definiert und voneinander abgegrenzt werden. Die Vernehmlassungsvorlage soll bis Ende 2016 vorliegen.¹⁵

Invalidenversicherung (IV)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.1997
MARIANNE BENTELI

Der **Bundesrat unterbreitete dem Parlament den ersten Teil der 4. IV-Revision**, mit welchem vor allem die Finanzierung dieses Versicherungszweiges mittelfristig sichergestellt werden soll. Als Einsparung bei den Ausgaben schlug er vor, für Neurentner die Zusatzrenten für die Ehepartnerin oder den Ehepartner sowie die Viertelsrenten abzuschaffen. Zudem beantragte er, die Härtefallrenten für Versicherte mit einem Invaliditätsgrad zwischen 40 und 50%, die in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen leben, in das System der Ergänzungsleistungen zu überführen. Weitere Einsparungsmöglichkeiten sah der Bundesrat im Bereich der Kostensteuerung, wo Bedarfsplanungen für Werkstätten, Tagesheime und -stätten eingeführt sowie die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden sollen, um statistische Erhebungen und Wirkungsanalysen der IV-Leistungen vorzunehmen. Auf der Einnahmenseite kleidete der Bundesrat seine Vorstellungen in zwei allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse. Zum einen sollte ein Kapitaltransfer von 2,2 Mia. Fr. von der derzeit überfinanzierten Erwerbsersatzordnung (EO) in die IV vorgenommen werden. Zum anderen schlug er eine befristete Erhöhung des Beitragssatzes der IV um 1 Lohnpromille auf Kosten der EO vor.¹⁶

Ergänzungsleistungen (EL)

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.05.1991
MARIANNE BENTELI

Als Geste der Solidarität schlug der Bundesrat dem Parlament vor, **anlässlich der 700-Jahr-Feiern der Eidgenossenschaft** allen Bezüglern von **Ergänzungsleistungen (EL) eine Jubiläumszulage von 700 Fr.** auszurichten. Der Vorlage wurde in beiden Räten einstimmig zugestimmt.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 24.08.1995
MARIANNE BENTELI

Der Bundesrat gab im Sommer einen Vorentwurf zur dritten **Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG)** in die **Vernehmlassung**. Das federführende EDI wies bei dieser Gelegenheit darauf hin, dass die EL, ursprünglich zur vorübergehenden Sicherung des Existenzbedarfs konzipiert, heute als bedürfnisorientierte Massnahme nicht mehr aus dem Sozialversicherungsnetz wegzudenken sind. Da es nicht möglich sein wird, in absehbarer Zeit alle Renten der ersten Säule auf ein Niveau zu heben, das die Deckung des Existenzbedarfs sichert, wird in der Bundesverwaltung daran gedacht, mittelfristig eine definitive Verfassungsgrundlage für die EL zu schaffen.

In dieser 3. ELG-Revision sollen vor allem die Rentenberechtigten mit eigenem Haushalt durch eine höhere Abgeltung der Wohnkosten sowie durch Verbesserungen bei der

Vergütung ambulanter Krankheitskosten bessergestellt werden. Für die vorgesehenen Anpassungen rechnet der Bundesrat mit jährlichen Mehrkosten von rund 100 Mio. Fr. Da die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass die EL vor allem im Pflegebereich zunehmend an Bedeutung gewinnen (ein Drittel aller EL-Bezüger lebt in einem Alters- oder Pflegeheim und verursacht zwei Drittel der Gesamtkosten), sollen in den kommenden Revisionschritten die EL noch weiter an die Erfordernisse der Pflegebedürftigkeit angepasst werden.

Die Revision nimmt auch das Anliegen mehrerer parlamentarischer Vorstösse nach einer automatischen Information über den Anspruch auf EL auf, da es erwiesenermassen vielen Bezugsberechtigten schwer fällt, die ihnen zustehenden EL einzufordern. Neu soll deshalb der Steuererklärung von Altersrentnern ein einfaches Berechnungsblatt zur Ermittlung der EL beigelegt werden, das gleichzeitig als Antrag für den Bezug von EL verwendet werden kann. Aufgrund dieser tieferen Hemmschwelle rechnet die Verwaltung mit zusätzlichen Bezügerinnen und entsprechenden Mehrkosten von 30 Mio. Fr. pro Jahr.¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.11.1996
MARIANNE BENDELI

Nachdem 1995 die Vorschläge zur **3. EL-Revision** in der Vernehmlassung auf weitgehende Zustimmung gestossen waren, beauftragte der Bundesrat das EDI, die diesbezügliche **Botschaft** auszuarbeiten, welche Ende November zuhänden des Parlaments verabschiedet wurde. Den Bedenken der Kantone bezüglich der Kostenbelastung wurde dabei Rechnung getragen. Demnach belaufen sich die Mehrkosten nur noch auf 60 Mio. Fr., wovon der Bund einen Viertel, die Gemeinden und Kantone den Rest tragen. Die Revision beinhaltet materielle Verbesserungen für Bezüger und Bezügerinnen mit eigenem Haushalt. So soll neu nicht mehr der Netto-, sondern der Bruttomietzins für den Abzug massgebend sein. Um die Situation von Rentenberechtigten mit einer selbstbewohnten Liegenschaft, aber mit bescheidenem Einkommen zu erleichtern, soll inskünftig erst der 75'000 Fr. übersteigende Liegenschaftswert als Vermögen angerechnet werden. Schliesslich soll die bei den EL geltende Karenzfrist für in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer von bisher 15 auf 10 Jahre herabgesetzt werden. Auf die in der Vergangenheit mit mehreren parlamentarischen Vorstössen verlangte Benachrichtigung der allenfalls Bezugsberechtigten von Amtes wegen wurde verzichtet, doch soll die Information durch eine Beilage zur Steuererklärung verbessert werden.¹⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.03.1997
MARIANNE BENDELI

Nach kurzer Diskussion genehmigte der Nationalrat in der Frühjahrsession die 3. Revision des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen (ELG) mit 112 gegen 3 Stimmen. Die Revision bringt vor allem verschiedene Verbesserungen für die nicht in einem Heim, sondern zu Hause lebenden Leistungsbezügerinnen und -bezüger sowie administrative Vereinfachungen. Die wichtigsten Punkte sind der Übergang von der Netto- zur Bruttomiete bei der Feststellung der Anspruchsberechtigung, die Herabsetzung der Karenzfrist für Ausländer und Ausländerinnen auf 10 Jahre, die Neuregelung der Krankheitskosten, die Einführung eines Vermögensfreibetrages bei der selbstbewohnten Liegenschaft von 75'000 Fr. sowie der Wegfall der Abzüge für Lebens-, Unfall- und Invaliditätsversicherungen.

Im Rat herrschte von links bis rechts Einigkeit über die Notwendigkeit der Revision, so dass ein Rückweisungsantrag von Bortoluzzi (svp, ZH), welcher die Erarbeitung einer kostenneutralen Revision forderte, keine Chancen hatte. **In der Detailberatung stimmte die grosse Kammer allen Änderungen im Sinn des Bundesrates zu.** Zusätzlich fügte sie auf Antrag ihrer Kommission eine Bestimmung ein, welche die kantonalen Steuerbehörden verpflichtet, jeder Steuererklärung für AHV und IV-Rentenbezüger ein vereinfachtes EL-Berechnungsblatt beizulegen. Ein Antrag Rechsteiner (sp, SG), die EL sowie die zugrundeliegenden AHV-Renten von den Bundes- und Kantonssteuern auszunehmen, wurde hingegen mit 77 zu 51 Stimmen verworfen.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.06.1997
MARIANNE BENDELI

Der **Ständerat** beschloss in zwei Punkten eine vom Nationalrat **abweichende Lösung**. Beim neu einzuführenden Freibetrag für selbstbewohntes Wohneigentum soll es den Kantonen freistehen, ob sie an Stelle dieses Freibetrages eine Vorschussmöglichkeit für die EL einrichten und diese dann hypothekarisch sichern wollen. Wie die bürgerliche Ratsmehrheit argumentierte, kann damit verhindert werden, dass selbstbewohntes Grundeigentum veräussert werden muss, um in den Genuss von Ergänzungsleistungen zu kommen. Gleichzeitig wurden auch verschiedene Arten von Vermögen

(Grundeigentum und bewegliches Vermögen) gleichgestellt und den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt, zu verhindern, dass EL-Bezüger ihre abbezahlten Liegenschaften ihren Erben überlassen können. Zudem wollte die kleine Kammer auf die Bestimmung verzichten, dass die kantonalen Steuerbehörden jeder Steuererklärung für die AHV- und IV-Rentenbezüger ein EL-Berechnungsblatt beilegen müssen und stattdessen die Art der Orientierung ("in angemessener Weise") den Kantonen überlassen. In der **Differenzbereinigung** setzte sich im Nationalrat – wenn auch relativ knapp mit 84 zu 72 Stimmen – die Auffassung des Ständerates durch.²¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.2014
FLAVIA CARONI

Ende Juni 2014 gab der Bundesrat bekannt, er habe **erste Richtungsentscheide für eine Reform der Ergänzungsleistungen** zu AHV und IV (EL) gefällt. Das Leistungsniveau der EL soll erhalten bleiben, um eine Kostenverlagerung zur Sozialhilfe zu vermeiden. Damit möglichst wenige Personen im Alter auf EL angewiesen sind, soll die Verwendung von eigenen Mitteln für die Altersvorsorge verbessert werden. Dazu soll der Vorbezug von Kapital aus der beruflichen Vorsorge eingeschränkt, bereits vererbtes Kapital bei der Berechnung der EL besser berücksichtigt und die geltenden Freibeträge beim Reinvermögen für den EL-Bezug gesenkt werden. Zudem sollen Schwelleneffekte und unerwünschte Anreize zum EL-Bezug abgebaut werden. Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement des Innern, einen entsprechenden Vorentwurf zu erarbeiten.²²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.01.2015
FLAVIA CARONI

2012 hatte das Parlament eine Motion der SGK-NR überwiesen, welche eine Anpassung der **maximal anrechenbaren Mietzinsen bei Ergänzungsleistungen** forderte, um die seit der letzten Anpassung aufgelaufene Teuerung im Mietmarkt zu kompensieren. Im Februar 2014 verabschiedete der Bundesrat einen Vorentwurf für eine entsprechende Änderung des Ergänzungsleistungsgesetzes und schickte diesen in die Vernehmlassung, welche bis am 21. Mai 2014 dauerte. Der Ergebnisbericht wurde Anfang 2015 publiziert. 68 Organisationen reichten eine Stellungnahme ein, darunter alle Kantone und die vier grössten Parteien sowie Spitzenverbände der Wirtschaft und mehrere Alters- und Behindertenorganisationen. Eine grosse Mehrheit der Stellungnahmen anerkannte einen Handlungsbedarf und stand dem Revisionsvorhaben damit grundsätzlich positiv gegenüber. Auf grosse Akzeptanz stiess eine familienfreundlichere und zivilstandsunabhängige Ausgestaltung der Mietzinsmaxima und eine Einteilung in drei Regionen mit unterschiedlicher Mietkostenhöhe. Dagegen war der Umfang der Erhöhung der Mietzinsmaxima umstritten, der Vorschlag des Bundesrates wurde teils als zu hoch, teils als zu niedrig bezeichnet. Gar mehrheitlich abgelehnt wurde das Vorhaben des Bundesrates, die Mietzinsmaxima für Alleinstehende zur Feststellung des Bundesanteils an den Heimkosten einzufrieren, um die Summe der Heimkostenbeteiligung des Bundes nicht zu erhöhen. Etliche Vernehmlassungsteilnehmer äusserten sich besorgt über die Kosten des Vorhabens, welche vom Bundesrat auf CHF 91 Mio. beziffert werden, wovon die Kantone gut einen Drittel zu tragen hätten. Während ein Teil der Teilnehmenden zudem auf eine rasche Umsetzung der Änderungen drängte, verlangten andere, eine Gesamtreform der EL vorzunehmen und die Erhöhung der Mietzinsmaxima in diese einzubetten. Gefordert wurde zudem die Einführung eines Mechanismus für die zukünftige Anpassung der Mietzinsen.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.2015
FLAVIA CARONI

Der Nationalrat hatte als Erstrat über eine Teilrevision des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen bezüglich die **anrechenbaren Mietzinsmaxima** zu beschliessen. Der Bundesrat hatte die entsprechende Vorlage im Dezember 2014 vorgelegt. Kernpunkt der Teilrevision ist eine Erhöhung der Obergrenzen für anrechenbare Mietzinse unter Berücksichtigung der regional unterschiedlichen Mietzinsniveaus und des erhöhten Platzbedarfs von Familien. Der Hintergrund war der deutliche Anstieg der Mietpreise in den letzten gut 10 Jahren, aufgrund dessen die Mieten von Alleinstehenden und Ehepaaren nur noch zu durchschnittlich zwei Dritteln, jene von Familien nur noch rund zur Hälfte durch die EL abgedeckt werden. Die Vorlage beinhaltet zudem eine Neuregelung der Bundesbeiträge an die Ergänzungsleistungen für in Heimen lebende Personen. Vorerst wurde im Nationalrat nur die Eintretensdebatte geführt, da die Mehrheit der SGK-NR ihrem Rat eine Rückweisung der Vorlage an den Bundesrat beantragte. Der Bundesrat sollte die Anpassung der Mietzinsmaxima in eine angedachte grössere Reform der Ergänzungsleistungen integrieren. Eine Minderheit Schenker (sp, BS) beantragte Eintreten. Der Mehrheitssprecher führte aus, gegen eine Anpassung der seit 2001 unveränderten

Mietzinsmaxima gebe es in der Kommission grundsätzlich nur wenige Vorbehalte. Jedoch sei angesichts einer festgestellten Kostensteigerung bei den EL um 50% innerhalb von nur acht Jahren Handlungsbedarf auch bezüglich der Behebung von Fehlanreizen und Problemen mit Schwelleneffekten gegeben. Aus diesem Grund sei eine Gesamtrevision der EL einer Teilrevision vorzuziehen. Die Kommissionsminderheit hielt dagegen, viele Kantone würden bereits fest mit einer zeitnahen Teilrevision rechnen, und angesichts der aktuellen Situation, in der viele Rentnerinnen und Rentner sich ihre Wohnkosten vom Grundbedarf absparen müssen, müsse schnell Abhilfe geschaffen werden. Schliesslich wurde auf Eintreten entschieden und die grosse Kammer beschloss mit 97 zu 87 Stimmen bei vier Enthaltungen, die Vorlage nicht an den Bundesrat zurückzuweisen. Die rückweisenden Voten kamen mehrheitlich von der SVP- und der FDP-Liberalen Fraktion. Damit ging das Geschäft zur Detailberatung zurück an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit.²⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.11.2015
FLAVIA CARONI

Im November 2015 schickte der Bundesrat seinen Vorentwurf für eine **Reform der Ergänzungsleistungen in die Vernehmlassung**. Diese dauerte bis März 2016. Zu reden gab in dieser Zeit weiterhin vor allem die geplante Einschränkung des Vorbezugs von Kapital aus dem obligatorischen Teil der zweiten Säule, mit der der Bundesrat das Kapital für die Altersvorsorge erhalten will. In Zukunft soll es nicht mehr möglich sein, die Guthaben zwecks Gründung einer selbstständigen Erwerbstätigkeit zu beziehen. Das Risiko, diese Guthaben durch Konkurs zu verlieren, sei zu hoch. Für den Erwerb von Wohneigentum soll der Vorbezug von Pensionskassenguthaben dagegen weiterhin möglich sein – das Wohneigentum bleibe der Altersvorsorge als Wert erhalten. Beim Bezug von Pensionskassenkapital zum Zeitpunkt der Pensionierung anstelle späterer Rentenleistungen will der Bundesrat eine Obergrenze einführen.

Nebst Regelungen für den Kapitalbezug aus der zweiten Säule umfasst der Reformvorschlag des Bundesrates weitere Änderungen. So sollen die Freibeträge für das Vermögen der EL-Beziehenden gesenkt werden, um mit den EL gezielt nur jene Personen zu unterstützen, welche ohne sie unter dem Existenzminimum leben würden. Verschiedene Schwelleneffekte und Fehlanreize sollen behoben werden und für die Berechnung der Höhe der ausbezahlten Ergänzungsleistungen soll in Zukunft die tatsächlich bezahlte Krankenkassenprämie anstelle eines Durchschnittswerts herangezogen werden. Nicht zuletzt soll die Durchführung der EL vereinheitlicht und verbessert werden. Insgesamt wird ein Erhalt des Leistungsniveaus der Ergänzungsleistungen angestrebt. Bund und Kantone sollen durch die Reform um rund CHF 150–170 Mio. entlastet werden, je nach tatsächlich eingeführter Obergrenze für den Kapitalbezug. Zudem sollen für die Kantone Einsparungen bei der Krankenkassenprämienverbilligung in der Höhe von CHF 116 Mio. anfallen.²⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.09.2016
ANJA HEIDELBERGER

Von November 2015 bis März 2016 führte der Bundesrat ein **Vernehmlassungsverfahren zur Reform der Ergänzungsleistungen** durch, wozu 109 Stellungnahmen eingingen. **Mehrheitlich stiess die Vorlage auf Anklang:** Ein Drittel aller Teilnehmenden – unter anderem die Hälfte der Kantone sowie der Städte- und der Gemeindeverband – unterstützten die Stossrichtung der Vorlage grundsätzlich. Einem weiteren Drittel der Vernehmlassungsteilnehmenden, allen voran der anderen Hälfte der Kantone, den bürgerlichen Parteien, dem Schweizerischen Arbeitgeberverband SAV, der economiesuisse sowie den Vorsorge- und Versicherungseinrichtungen, ging sie aber noch nicht weit genug. Die vorgeschlagenen Massnahmen würden nicht ausreichen, um die EL nachhaltig zu finanzieren, war von ihnen hauptsächlich zu vernehmen. Insbesondere sei das Problem der grossen Kostentreiber noch nicht gelöst. Insgesamt sorgten sich die Kantone – mit 70 Prozent Hauptträger der Finanzierungslast der EL – stark wegen deren rasanter Kostenentwicklung. Mehrfach wiesen sie darauf hin, dass eine Anpassung der Mietzinsmaxima die Einsparungen der Reform wieder wettmachen würde.

Gerade Letzteres sei jedoch für sie eine Bedingung dafür, dass sie die Vorlage unterstützten, erklärten die Arbeitnehmerverbände, die dem letzten, ablehnenden Drittel angehörten. Auch die Interessenorganisationen der Versicherten wiesen auf die Priorität der Mietzinsanpassungen sowie der Stärkung der ersten Säule hin, befürworteten aber prinzipiell eine Optimierung des EL-Systems, solange das Leistungsniveau erhalten bleibe. Entsprechend kritisch standen sie denjenigen Vorschlägen gegenüber, die Leistungskürzungen mit sich bringen würden.²⁶

In der Sommersession 2017 behandelte der **Ständerat als Erstrat die Reform der Ergänzungsleistungen**. Gemäss Konrad Graber (cvp, LU) waren die Hauptziele der Reform die Optimierung des Systems, die Verwendung von Eigenmitteln für die Altersvorsorge sowie die Reduktion der Schwelleneffekte. Dies alles solle so umgesetzt werden, dass das Niveau der Ergänzungsleistungen grundsätzlich erhalten bleibe. Da jedoch die EL-Ausgaben sowie der Anteil des Bundes gegenüber demjenigen der Kantone stark angestiegen seien, müsse hier Gegensteuer gegeben werden. Weil die Ergänzungsleistungen die Schnittstelle zwischen AHV und Sozialhilfe darstellen, müssten aber die Auswirkungen von allfälligen Änderungen gut durchdacht werden, damit zum Schluss nicht die Sozialhilfe für die Einsparungen aufkommen müsse. Auf Wunsch von Josef Dittli (fdp, UR) wurde seine thematisch mit der Reform verbundene Motion zur Stärkung der Ergänzungsleistungen durch klare Zuordnung der Kompetenzen losgelöst von dieser Reform behandelt.

Der Entwurf des Bundesrates würde bei Bund und Kantonen zu Einsparungen von ungefähr CHF 367 Mio. führen, was jedoch einigen Ständerätinnen und Ständeräten zu wenig weit ging. Josef Dittli zum Beispiel erklärte, dass die Vorlage ein erster Optimierungsschritt sei, danach aber noch eine weitere Reform der Ergänzungsleistungen folgen müsse. Paul Rechsteiner (sp, SG) betonte, dass insbesondere die IV-Rentnerinnen und -Rentner betroffen seien, bei denen mit 45 Prozent fast die Hälfte auf Ergänzungsleistungen angewiesen sei, während dieser Anteil bei den Altersrenten nur etwa 12 Prozent betrage. Dies sei unter anderem auf den Leistungsabbau bei der IV zurückzuführen.

In der Detailberatung waren vor allem die Erhöhung der Höchstbeiträge für anrechenbare Mietzinsen sowie die Möglichkeiten des Kapitalbezugs des Altersguthabens umstritten. Das Thema der Mietzinsmaxima war im Nationalrat bereits mit dem Geschäft 14.098 diskutiert und an die SGK-NR zur Detailberatung zurückgewiesen worden. Diese hatte sich einverstanden erklärt, dass der Ständerat diese Frage im Rahmen der EL-Reform behandle. Inhaltlich entschied sich der Ständerat diesbezüglich gegen je einen unter und über dem Vorschlag der SGK-SR liegenden Minderheitenantrag und erhöhte die Beträge für die Mietzinse gegenüber dem geltenden Recht je nach Wohnregion, die ebenfalls neu geschaffen wurden, um bis zu 300 Franken. Auch die Zusatzbeträge für rollstuhlgängige Wohnungen wurden deutlich erhöht. Eine Systemänderung bezüglich der Festlegung des Betrags für persönliche Ausgaben wünschte sich eine Minderheit Bruderer Wyss (sp, AG), welche diese Kompetenz dem Bund übertragen und so die grossen kantonalen Unterschiede beseitigen wollte. Dieser Vorschlag scheiterte jedoch am Mehrheitsantrag der SGK-SR, welche diese Kompetenz bei den Kantonen belassen wollte. Bezüglich der Anrechnung von Erwerbseinkommen des Ehegatten folgte der Ständerat der SGK-SR, die im Gegensatz zum Bundesrat nur 80 Prozent des Erwerbseinkommens anrechnen wollte, um so einen Erwerbsanreiz zu schaffen. Insgesamt wollten aber sowohl der Bundesrat als auch die SGK-SR die Vermögen stärker berücksichtigen und senkten daher den Freibetrag für Alleinstehende auf CHF 30'000 und für Verheiratete auf CHF 50'000. Beibehalten wurde die Regelung, wonach bei Personen, die selbst oder deren Ehepartner in einer Eigentumswohnung respektive einem Eigenheim wohnen, nur der CHF 112'500 übersteigende Wert einer Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen sei. Solange eine betroffene Person oder ihr Partner also eine Liegenschaft noch bewohnen kann, soll diese nicht verkauft werden müssen. Zudem befürwortete die Mehrheit des Ständerats eine von der SGK-SR vorgeschlagene Verschärfung des bundesrätlichen Vorschlages bezüglich der übernommenen Krankenkassenprämien: Der Bundesrat hatte vorgeschlagen, dass die EL in Zukunft die tatsächliche Krankenkassenprämie vergüten solle, wenn diese tiefer zu liegen komme als die durchschnittliche Prämie. Der Ständerat beschränkte die Vergütung der Prämien jedoch auf die Höhe der Prämie des drittgünstigsten Krankenversicherers im Kanton beziehungsweise in der Region. Im Anschluss an die Beratung dieses Geschäfts überwies der Ständerat jedoch ein Postulat, das den Bundesrat beauftragte, die Folgen eines vollständigen Einbezuges der Krankenkassenprämien in die Berechnung der EL zu prüfen.

Besonders umstritten war die Frage, ob ein vollständiger oder teilweiser Kapitalbezug des Altersguthabens für den obligatorischen Teil der beruflichen Vorsorge im Vorsorgefall möglich sein soll oder nicht. Diesbezüglich war man sich im bürgerlichen Lager nicht einig. Die Mehrheit der SGK-SR wollte die Wahlmöglichkeit zwischen Kapitalbezug, Rente und Mischform streichen und für den obligatorischen Teil nur noch eine Rente ermöglichen. Dies darum, weil es heute möglich sei und auch vorkomme, dass Personen ihre Vorsorgegelder nach dem Kapitalbezug zum Beispiel verspielten oder durch Betrügereien verlören und in der Folge auf Ergänzungsleistungen angewiesen seien. Möglich solle daher lediglich ein Kapitalbezug für den Erwerb von

Wohneigentum sein. Mehrere Ständeräte von FDP, CVP, BDP und SVP widersprachen dieser Ansicht und setzten sich für Wahlfreiheit und Selbstverantwortung der Bürger ein. Wegen einiger schwarzer Schafe sollten nicht alle Rentnerinnen und Rentner bestraft werden – so ihr Votum. Hannes Germann (svp, SH) kritisierte dabei die Mehrheit der bürgerlichen Ständeräte, die sonst für Eigenverantwortung plädierten, hier aber von diesem Grundsatz nichts wissen wollten. Thomas Hefti (fdp, GL) reichte einen Antrag ein, wonach zumindest die Hälfte des Altersguthabens bezogen werden können solle, zog diesen aber wegen eines Formulierungsfehlers zugunsten des Antrags Luginbühl (bdp, BE), der sich für eine Beibehaltung des geltenden Rechts und somit der Wahlmöglichkeit einsetzte, zurück. Kommissionssprecher Graber rechnete daraufhin vor, dass bereits die Erhöhung der Mietzinsmaxima die geplanten Einsparungen um CHF 200 Mio. reduziert hatte und dass mit einer Annahme des Antrags Luginbühl gegenüber dem aktuellen Recht kaum noch Einsparungen gemacht würden. In der Folge lehnte der Ständerat den Antrag Luginbühl deutlich ab. Schliesslich stellte sich die Frage, ob der vorzeitige Kapitalbezug zur Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit möglich sein solle. Hier einigte man sich auf einen Kompromissvorschlag: Das bis zum 50. Altersjahr erwirtschaftete Kapital soll bezogen werden können, da dies etwa der Hälfte des insgesamt gesparten Alterskapitals entspricht. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Vorlage einstimmig mit 31 Stimmen bei 12 Enthaltungen an.²⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.03.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrssession 2018 behandelte der **Nationalrat die Reform der Ergänzungsleistungen**, die er ob ihrer Länge in drei Blöcke unterteilte. Er schuf zahlreiche Differenzen zum Ständerat, insbesondere bezüglich der Voraussetzungen für den EL-Bezug. So beantragte die SGK-NR die Einführung einer Vermögensschwelle in der Höhe von CHF 100'000 für Alleinstehende, CHF 200'000 für Verheiratete und CHF 50'000 bei Kindern: Übersteigt das Vermögen diese Schwelle, sollen keine Ergänzungsleistungen beantragt werden können. Davon ausgeschlossen sollen jedoch von den Betroffenen oder ihren Partnern bewohnte Liegenschaften sein, sofern die Betroffenen ein hypothekarisch gesichertes Darlehen zulasten des Wohneigentums und zugunsten der EL-Stelle aufnehmen. Silvia Schenker (sp, BS) sprach sich in ihrem Minderheitsantrag gegen eine solche Änderung aus – nicht weil sie eine Vermögensschwelle prinzipiell ablehne, sondern weil dieser Antrag nicht in der Vernehmlassung war und daher noch zahlreiche Fragen dazu offen seien. Mit dieser Ansicht standen die SP- und die Grünen-Fraktion jedoch alleine da, mit 137 zu 52 Stimmen nahm der Nationalrat die Einführung einer Vermögensschwelle an. Eine weitere Differenz bei den Voraussetzungen schuf der Nationalrat, indem er gegen zwei Minderheitsanträge einem Antrag der SGK-NR folgte, wonach ein Verbrauch von mehr als 10 Prozent des Vermögens pro Jahr ab Entstehung des Anspruchs auf EL bei der IV, bei der AHV ab zehn Jahren vor der Pensionierung, als Vermögensverzicht gelten solle, sofern der Verbrauch „ohne wichtigen Grund“ erfolge (94 zu 86 Stimmen bei 9 Enthaltungen; 136 zu 53 Stimmen bei 1 Enthaltung). Für den Bezug von Ergänzungsleistungen beantragte die Mehrheit der SGK-NR überdies eine zehnjährige Karenzfrist, während der sich die Betroffenen ununterbrochen in der Schweiz aufgehalten haben müssen. Es setzte sich jedoch eine Minderheit I Aeschi durch, die den Bezug stattdessen von einer mindestens zehnjährigen Beitragsdauer in die AHV abhängig machen wollte (104 zu 83 Stimmen, 4 Enthaltungen).

Auch bezüglich der anerkannten Ausgaben schuf der Nationalrat einige Differenzen zum Schwesterrat. Gegen eine Minderheit Feri nahm er den Vorschlag der SGK-NR auf Reduktion der Finanzierung des allgemeinen Lebensbedarfs für Kinder unter zwölf Jahren sowie ab dem zweiten Kind um ein Sechstel an (137 zu 53 Stimmen). Bezüglich der Mietzinsen bestätigte der Nationalrat zwar die vom Ständerat beschlossene Schaffung verschiedener Regionen, strich jedoch auf Antrag einer Minderheit II Pezzatti die dritte Region und reduzierte die vom Ständerat beschlossenen Beträge zur Erstattung von Mietzinsen für Alleinstehende sowie für zusätzliche im Haushalt lebende Personen (139 zu 53 Stimmen). Deutlich löste der Rat für den Antrag auch die Ausgabenbremse (187 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen). Der Nationalrat stimmte auch dem Antrag der Minderheit Clottu zu (102 zu 90 Stimmen), wonach diese Mietzins-Beträge von den Kantonen um 10 Prozent gekürzt werden können und der Bundesrat die Einteilung überprüfen muss, wenn sich der Mietpreisindex um 10 Prozent verändert. Eine Minderheit Quadranti hatte diesbezüglich eine regelmässige Überprüfung nach zwei Jahren gefordert, war jedoch deutlich gescheitert (133 zu 58 Stimmen, 1 Enthaltung). Stark umstritten war im Ständerat die Frage gewesen, welche Kosten bei den Krankenkassenprämien angerechnet werden sollen. Dabei wurden vier verschiedene Optionen diskutiert: Die Mehrheit der SGK-NR wollte dem Bundesrat folgen und die kantonalen Durchschnittsprämien anrechnen, solange diese die

effektiven Kosten nicht übersteigen; der Ständerat hatte entschieden, die Prämie des drittgünstigsten Krankenversicherers im Kanton zu vergüten; eine Minderheit I Carobbio befürwortete die Auszahlung von Durchschnittsprämien, selbst wenn diese die effektiven Kosten aufgrund von Prämienverbilligungen übertreffen; und eine Minderheit II Humbel setzte auf die massgebende Prämie des Kantons. Letztere Option setzte sich gegen den Antrag der Kommissionsmehrheit durch (138 zu 53 Stimmen), nachdem dieser zuvor gegenüber der Minderheit I bevorzugt worden war (138 zu 53 Stimmen). Nicht nur auf der Ausgaben-, auch auf der Einkommenseite nahm die grosse Kammer Korrekturen vor: Zwar war man sich mit dem Ständerat darüber einig, dass das Erwerbseinkommen von Ehegattinnen und -gatten, die selber keine Rente beziehen, stärker angerechnet werden soll als bisher. Der Nationalrat folgte jedoch entgegen dem Antrag der Minderheit Barrile, die wie der Ständerat nur 80 Prozent anrechnen wollte, der Kommissionsmehrheit: Neu soll das Einkommen der Ehepartner vollständig angerechnet werden (103 zu 87 Stimmen bei 1 Enthaltung).

Bezüglich der Finanzierung der EL respektive der Massnahmen zur Reduktion der Anzahl EL-Bezügerinnen und -Bezüger hatte sich im Ständerat die Frage nach der Möglichkeit auf Kapitalbezug in der zweiten Säule als besonders umstritten gezeigt. Anders als der Erstrat wollte die Mehrheit der SGK-NR den Versicherten die Möglichkeit offenlassen, ihre Pensionskassengelder zur Hälfte als Kapitalabfindung zu beziehen. Dagegen wehrte sich eine Minderheit I Humbel, die dem Ständerat folgen wollte, während eine Minderheit II Sauter das geltende Recht, das den Bezug eines Viertels des Altersguthabens als Kapitalleistung erlaubt, bevorzugte. Letztere Position setzte sich in der grossen Kammer deutlich durch (Mehrheit vs. Minderheit I: 139 zu 49 Stimmen bei 1 Enthaltung; Mehrheit vs. Minderheit II: 14 zu 170 Stimmen bei 4 Enthaltungen). Um jedoch der im Ständerat vielfach betonten erhöhten Gefahr, durch einen Kapitalbezug später auf Ergänzungsleistungen angewiesen zu sein, zu reduzieren, beantragte die Kommissionsmehrheit, die Leistungen bei einem teilweisen oder vollständigen Kapitalbezug um 10 Prozent pro Jahr zu kürzen. Der Nationalrat unterstützte diesen Antrag gegen zwei Minderheitsanträge (106 zu 83 Stimmen; 119 zu 66 Stimmen bei 1 Enthaltung). Auch bei der Auszahlung der Pensionskassengelder für Firmengründungen schuf die grosse Kammer eine Differenz zum Ständerat, indem sie einem Minderheitsantrag de Courten folgte, der keine Einschränkungen der Auszahlungen beabsichtigte. Deutlich sprach sich die grosse Kammer auch für einen Minderheitsantrag Humbel aus, wonach rechtmässig bezogene Leistungen aus dem Nachlass der Leistungsbezügerinnen und -bezüger – bei Ehepaaren aus dem Nachlass des Zweitverstorbenen – zurückzuerstatten seien, sofern und inwieweit dieser CHF 50'000 übersteige (181 zu 7 bei 1 Enthaltung).

In der Gesamtabstimmung nahm der Rat seine neue Version zur Reform der Ergänzungsleistungen mit 125 zu 53 Stimmen bei 13 Enthaltungen an. Unzufrieden zeigten sich die SP- und die Grünen-Fraktion, während sich ein Drittel der CVP-Fraktion sowie einzelne Mitglieder der GLP- und der BDP-Fraktion der Stimme enthielten.²⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 30.05.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Sommersession 2018 machte sich der **Ständerat** an die zahlreichen vom Nationalrat geschaffenen **Differenzen zur Reform der Ergänzungsleistungen**, bereinigte aber nur wenige davon. Er entschied, bezüglich der meisten von der grossen Kammer eingefügten Bestimmungen am geltenden Recht festzuhalten. Insbesondere bei den anerkannten Ausgaben unterschieden sich die Ansichten der beiden Räte: Hier sprach sich die kleine Kammer unter anderem gegen die Kürzung des anrechenbaren Betrags zum Lebensbedarf von Kindern, für eine Anrechnung der tatsächlichen anstelle der massgebenden Krankenkassenprämien sowie für eine deutlich geringere Erhöhung der maximal anrechenbaren Mieten aus. Sie schuf jedoch eine Möglichkeit für die Kantone, in Gemeinden mit tiefen Mieten eine Reduktion der Beträge um 10 Prozent zu beantragen, solange anschliessend die Mieten von mindestens 90 Prozent der EL-Bezüger gedeckt sind.

Auch die Vermögensschwelle fiel im Ständerat durch: Wer mehr als CHF 100'000 besitzt, sollte nach dem Willen des Nationalrats keine Ergänzungsleistungen bekommen. Nichts wissen wollte die kleine Kammer auch vom Beschluss des Nationalrats, dass nur noch EL erhält, wer zuvor mindestens zehn Jahre lang AHV-Beiträge geleistet hatte. Viele Betroffene würden so in der Sozialhilfe landen, argumentierte Konrad Graber (cvp, LU) als Kommissionsprecher.

Eine eigentliche Kehrtwende machte der Ständerat bezüglich des Kapitalbezugs in der zweiten Säule. Wollte er diesen in der ersten Behandlungsrunde noch verbieten, beschloss er nun beim geltenden Recht zu bleiben, wie es zuvor auch der Nationalrat

entschieden hatte. Die kleine Kammer strich sogar die vom Nationalrat geschaffene Regelung, wonach die Ergänzungsleistungen bei einem teilweisen oder vollständigen Kapitalbezug um 10 Prozent gekürzt werden können. Einverstanden zeigte sich der Ständerat schliesslich damit, dass keine EL erhält, wer sein Vermögen ohne wichtigen Grund verprasst. Zudem fand die Rückzahlung von Ergänzungsleistungen aus Erbschaften über CHF 50'000 auch in der kleinen Kammer eine Mehrheit.²⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.09.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Herbstsession 2018 behandelte der **Nationalrat die Revision der Ergänzungsleistungen** und bereinigte dabei einige **Differenzen**, entschied sich aber bei den zentralen Punkten für Festhalten. Eingelenkt hat die grosse Kammer unter anderem bei den Mietzinsmaxima, nachdem Christian Lohr (cvp, TG) als Minderheitssprecher diesbezüglich deutlich geworden war: Da die Mietzinsmaxima seit einer «verdammte lange[n] Zeit» nicht mehr angepasst worden seien, die Mieten seit der letzten Anpassung jedoch um 24 Prozent gestiegen seien, solle der Nationalrat der Lösung des Ständerats zustimmen. Diese beinhalte eine «gutausgedachte Differenzierungsmöglichkeit», dank der alle so viel erhielten, wie sie benötigten, und nicht mehr. Mit 99 zu 91 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) setzte sich die Minderheit durch, die Ausgabenbremse wurde anschliessend mit 142 zu 52 Stimmen gelöst.

Auch die Differenz zur Mindestbeitragsdauer von zehn Jahren für die AHV, die der Nationalrat anfänglich als Voraussetzung für einen EL-Bezug der Vorlage hinzugefügt hatte, bereinigte die grosse Kammer. Die SGK-NR hatte zuvor Annahme des ständerätlichen Vorschlags und damit einen Verzicht auf diese Regelung empfohlen. Ruth Humbel (cvp, AG) erklärte für die Kommission, dass die Regelung nur Auslandschweizer sowie Personen aus Drittstaaten – insgesamt 4'000 Betroffene –, nicht aber Personen aus der EU treffen würde. Erstere wären in der Folge auf Sozialhilfe angewiesen. Diese Kostenverlagerung zur Sozialhilfe wolle die Kommissionmehrheit jedoch nicht, erklärte Humbel. Verena Herzog (svp, TG) begründete ihren Minderheitsantrag auf Festhalten an der nationalrätlichen Entscheidung damit, dass es nicht sein könne, dass sich Leute aus Drittstaaten kurz vor ihrer Pensionierung ins Schweizer Sozialsystem «schmuggelten» und damit beinahe kostenlos eine lebenslängliche Rente erhielten. Dieses Argument verfiel nicht, der Nationalrat lehnte eine Mindestbeitragsdauer mit 113 zu 79 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab.

Auch bezüglich der Anrechnung des Erwerbseinkommens von Ehepartnern ohne Anspruch auf Ergänzungsleistungen folgte die grosse Kammer der Minderheit Lohr. Wenn neu 100 Prozent des Einkommens der Ehepartner von den EL abgezogen würden, darauf aber dennoch Steuern bezahlt werden müssten, würde sich Arbeit nicht mehr lohnen, argumentierte der Minderheitssprecher. Mit 104 zu 91 Stimmen stimmte der Nationalrat mit der Kommissionminderheit und strich die entsprechende Passage aus dem Gesetz.

Keine Übereinkunft zwischen den Räten wurde bei den Fragen nach der Höhe der Kinderrenten, nach einer Kürzung der Ergänzungsleistungen bei einem vollständigen oder teilweisen Kapitalbezug der Pensionskasse, nach einer Vermögensschwelle sowie nach der Grenze der anrechenbaren Einkommen erzielt; hier entschied sich der Nationalrat für Festhalten. Mit diesen Fragen wird sich somit der Ständerat erneut befassen müssen.³⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2018
ANJA HEIDELBERGER

In der Wintersession 2018 war der Ständerat an der Reihe, **Differenzen** bezüglich der **Revision der Ergänzungsleistungen** zu bereinigen. Eingangs rief Kommissionssprecher Graber (cvp, LU) die vom Nationalrat teilweise angezweifelte Kompromissbereitschaft des Ständerates in diesem Projekt anhand einiger Beispiele in Erinnerung. Unnachgiebig zeigte sich der Ständerat anschliessend aber bezüglich der Kürzung der EL im Falle des Kapitalbezugs der Zweiten Säule. Kleine Bezüge – die teilweise sogar unfreiwillig erfolgten – sollten keine so grosse Reduktion der EL zur Folge haben, betonte Graber. Auch eine stärkere Kürzung der Freibeträge auf dem Gesamtvermögen lehnte der Ständerat ab. Hart blieb die kleine Kammer auch bezüglich einer Vermögensschwelle und gesicherten Darlehen für die die Vermögensschwelle übersteigenden Liegenschaften, unter anderem weil zahlreiche praktische Fragen diesbezüglich gemäss Graber nicht geklärt seien. Im Gegenzug sprach sich der Ständerat aber für eine Senkung des Freibetrags bei der Rückerstattung der erhaltenen Gelder auf neu CHF 40'000 aus – und kam dabei seinem Schwesterrat ein erstes Mal entgegen. Auch bei der Senkung der anerkannten Ausgaben für Kinder unter 11 Jahren und der Schaffung einer Abzugsmöglichkeit für die Kosten einer notwendigen familienergänzenden Betreuung derselben Kinder willigte der Ständerat ein und folgte

dem Nationalrat. Problemlos passierte der Vorschlag einstimmig auch die Ausgabenbremse. Keine Änderungen machten die Ständesvertreterinnen und -vertreter jedoch bei Kindern über 11 Jahren. Vor der letzten Runde des Differenzbereinungsverfahrens bestanden somit noch immer einige gewichtige Differenzen.³¹

Krankenversicherung

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.02.2005
MARIANNE BENTELI

Als letztes Reformpaket der in Teilschritten vorgenommenen 3. KVG-Revision präsentierte der Bundesrat im Februar seine **Vorschläge zur Finanzierung der Langzeitpflege**, welche vor allem bei älteren Seniorinnen und Senioren zum Tragen kommt. Die Neuordnung der Pflegefinanzierung verfolgt zwei Reformziele, die sich teilweise widersprechen. Zum einen soll die schwierige finanzielle Situation von minderbemittelten Pflegebedürftigen entschärft werden, zum anderen geht es darum, die Krankenversicherungen nicht mit den Folgen der demographisch bedingten Explosion der Pflegekosten zu strapazieren. Langfristig dürfte das neue Finanzierungsmodell eine stärkere Belastung der privaten Haushalte und der kantonalen Ergänzungsleistungen bringen, andererseits aber eine Entlastung der Sozialhilfe zur Folge haben. Die Krankenversicherung soll deutlicher auf ihre eigentliche Kernaufgabe, die Vergütung medizinischer Leistungen, konzentriert werden; an die etwas „medizinfernere“ Grundpflege hätten die Krankenkassen bloss noch einen Pauschalbetrag auszurichten. Damit sollen die Kosten der Versicherer auf die etwa CHF 1,4 Mrd. begrenzt werden, die sie heute über die noch bis Ende 2006 geltenden Rahmentarife für die Pflegeleistungen in Heimen sowie im Rahmen der Spitex aufwenden. Als sozialpolitische Kompensation dieser Mehrbelastung der Pflegebedürftigen schlug der Bundesrat neu die Einführung einer AHV-Hilflosenentschädigung bereits bei einer leichten Einschränkung der Selbständigkeit sowie einen erleichterten Zugang zu den Ergänzungsleistungen vor.

Die Vorschläge des Bundesrates stiessen in den Kantonen weitgehend auf Ablehnung. Sie kritisierten die Unterscheidung zwischen Grund- und Behandlungspflege. Diese Trennung sei sinnlos und in der Praxis nicht umsetzbar. Sie sprachen sich für eine Unterscheidung in Akut- und Langzeitpflege aus. Zudem möchten sie zwischen der Pflege in Heimen und der Pflege zu Hause differenzieren. Die Krankenversicherungen sollen nach der Vorstellung der Kantone etwa die Hälfte der Kosten für die Pflege in Heimen übernehmen; der Rest würde von der öffentlichen Hand über die Ergänzungsleistungen sowie durch Eigenleistungen der besser situierten Versicherten getragen. Die Kosten für die Betreuung zu Hause (Spitex) müssten die Versicherer nach dem Willen der Kantone vollständig vergüten.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.09.2006
MARIANNE BENTELI

Die Kostensteigerungen und die mangelnde Kostentransparenz im Pflegebereich hatten 1998 dazu geführt, dass als Übergangslösung zeitlich befristete Rahmentarife für Pflegeleistungen eingeführt worden waren. Um diese Zwischenlösung durch eine definitive Regelung zu ersetzen, hatte der Bundesrat 2005 eine **Neuordnung der Pflegefinanzierung** vorgeschlagen. Demnach sollten medizinisch bedingte Leistungen vollumfänglich von der obligatorischen Krankenversicherung übernommen werden; im Gegenzug sollten die Versicherer nur noch einen Beitrag an die Grundpflege zu leisten haben. Die dadurch längerfristig resultierende finanzielle Mehrbelastung der Pflegebedürftigen sollte durch einen erleichterten Zugang zur Hilflosenentschädigung der AHV und zu den EL kompensiert werden.

Gleich wie schon bei der Spitalfinanzierung erarbeitete die SGK-SR auch hier eine alternative Lösung. Anstatt zwischen Grund- und Behandlungspflege zu unterscheiden, sollen die von der obligatorischen Grundversicherung zu vergütenden Pflegekosten vom Bundesrat bezeichnet und gestützt darauf nach Pflegebedarf abgestufte Frankenbeträge festgelegt werden. Insgesamt soll die Gesamtbelastung der Krankenversicherer von heute CHF 1,4 Mrd. dadurch nicht verändert werden. Wie die Restbeträge finanziert werden, sollen die Kantone entscheiden. Zustimmung fand der Vorschlag des Bundesrates, bereits bei einer Hilflosigkeit leichten Grades eine Hilflosenentschädigung auszurichten sowie die Aufhebung des Höchstbetrages für den Bezug von EL im Fall der Pflegebedürftigkeit.

Im Plenum wurde in der Herbstsession weiter am Entwurf gefeilt. Eine Kommissionsmehrheit wollte die Freibeträge bei Einkommen und Liegenschaftswert für

den Bezug von Ergänzungsleistungen erhöhen; die EL-Bezüger sollten ihr Vermögen nicht derart verzehren müssen, dass sie im Extremfall zu Sozialhilfebezügern werden und auch ihr Haus verkaufen müssen. Mit Rücksicht auf die Globalbilanz des NFA votierte eine Minderheit erfolgreich für ein Verbleiben bei den heutigen Ansätzen und setzte sich mit 24 zu 19 Stimmen durch. Mit einem Minderheitsantrag verlangte Leuenberger (sp, SO), den Beitrag der Versicherten gesetzlich auf höchstens 20% zu begrenzen. Forster (fdp, SG) erklärte namens der Kommissionsmehrheit, dass man nicht von Bundesseite her festlegen wolle, wer wie viel der Restkosten zu bezahlen habe; dies sei Sache der Kantone und Gemeinden. Mit 28 zu 10 Stimmen wurde der Antrag der Minderheit abgelehnt. In der Gesamtabstimmung hiess der Rat das Gesetz mit 28 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen gut.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.06.2007
MARIANNE BENTELI

Gleich wie bei der Spitalfinanzierung hatte der Ständerat auch bei der Neuregelung der **Pflegefinanzierung** eine gegenüber den Vorschlägen des Bundesrates eigenständige Lösung erarbeitet. Bei der Behandlung im Nationalrat führte die Kommissionssprecherin aus, in der Kommission sei in erster Linie die Frage umstritten gewesen, wie weit die Krankenversicherer finanziell zusätzlich belastet werden dürften, wobei die Schätzungen je nach Warte weit auseinander liegen; allerdings seien sich alle einig gewesen, dass die Belastung der Patientinnen und Patienten durch Pflegeleistungen berechenbar und begrenzt sein müsse und es nicht angehe, dass Menschen allein wegen ihrer Pflegebedürftigkeit zu Sozialfällen werden. Diese Stossrichtung wurde von allen Fraktionen unterstützt und zog sich durch alle Beschlüsse hinweg. Anders als der Ständerat, wo ein entsprechender Minderheitsantrag aus der SP verworfen worden war, beschloss die grosse Kammer, bereits im Gesetz festzuhalten, dass die **Beteiligung der Pflegebedürftigen** an den nicht durch die Krankenversicherung gedeckten Kosten höchstens 20% sein dürfe (rund CHF 7'000); die kleine Kammer hatte die Festlegung dieses Höchstansatzes den Kantonen überlassen wollen. Ein Antrag Goll (sp, ZH), den Selbstbehalt der Patientinnen und Patienten auf CHF 3'600 zu senken, unterlag mit 95 zu 61 Stimmen. Eine weitere Differenz zum Ständerat schuf der Nationalrat durch die Anhebung der Freigrenzen für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen (EL). Diskussionslos folgte er den Anträgen der Kommission und erhöhte die Vermögensfreigrenze von CHF 25'000 für Alleinstehende auf CHF 37'500 und von CHF 40'000 auf CHF 60'000 für Ehepaare. Gleichzeitig wurde neben dem ersparten Vermögen auch das selbst bewohnte Wohneigentum besser geschützt und der entsprechende Freibetrag von CHF 75'000 auf CHF 112'500 angehoben. Damit soll vermieden werden, dass Leute ihr Haus oder ihre Wohnung verkaufen und in eine vielleicht teurere Mietwohnung ziehen müssen, um die Pflegekosten bezahlen zu können. Ebenfalls in Abweichung zum Ständerat beschloss der Nationalrat, die Kantone zu verpflichten, EL in dem Mass auszurichten, dass keine Person wegen ihrer Pflegebedürftigkeit auf Sozialhilfe angewiesen ist; ein Minderheitsantrag Hassler (svp, GR), auf diesen Passus zu verzichten, wurde mit 85 zu 79 Stimmen abgelehnt. Auch anders als der Ständerat beschloss der Nationalrat diskussionslos eine Differenzierung der einzelnen Pflegeleistungen. Statt wie vom Bundesrat vorgeschlagen und vom Ständerat abgelehnt, zwischen einer Behandlungs- und einer Grundpflege zu unterscheiden, gliederte die grosse Kammer die Leistungen nach Akut- und Übergangspflege sowie Langzeitpflege. Die Kosten für die Akut- und die Übergangspflege müssen gemäss Nationalrat von den Krankenversicherungen übernommen werden. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 151 zu 2 Stimmen angenommen.³⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 04.03.2008
LINDA ROHRER

Nachdem das **Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung** bereits je zwei Mal im Ständerat und im Nationalrat behandelt worden war, hatte der Ständerat im Berichtsjahr immer noch vier inhaltliche Differenzen zu behandeln. Die Kommission beantragte, aus Kostengründen in allen Punkten an den ursprünglichen Beschlüssen festzuhalten. Ohne Diskussion beschloss der Ständerat daraufhin, eine einjährige Karenzfrist für den Anspruch auf eine Entschädigung beizubehalten. Die periodische Anpassung der Pflegebeiträge der Krankenversicherung an die Pflege, welche der Nationalrat vorgeschlagen hatte, sollte ebenfalls gestrichen werden. Der Ständerat beharrte ebenso darauf, dass der Übergang zur neuen Pflegefinanzierung kostenneutral erfolgen soll. Einzig um die Frage der Finanzierung der ärztlich verordneten Akut- und Übergangspflege entstand eine längere Diskussion. Die Kommissionsmehrheit wollte am Modell 60% Krankenversicherung, 20% öffentliche Hand und 20% zulasten der Patienten festhalten und damit den vom Nationalrat vorgeschlagenen Kostenverteiler ablehnen. Eine Kommissionsminderheit Maissen (cvp, GR) plädierte hingegen dafür, den

Kostenverteiler des Nationalrates zu übernehmen (55% Kantone und 45% Krankenversicherer). Die Minderheit argumentierte damit, dass es richtig sei, wenn die Übergangspflege gleich finanziert werde wie die spitalinterne Behandlung. Die Mehrheit der Kommission sprach sich hingegen dafür aus, dass auch die Patienten und Patientinnen ein gewisses Mass an Solidarität gegenüber den jungen Steuerzahlern übernehmen und daher an der Finanzierung beteiligt werden sollten. Mit 23 zu 18 Stimmen nahm der Ständerat den Antrag der Mehrheit an.³⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.05.2008
LINDA ROHRER

Der Nationalrat gab in der **weiteren Differenzbereinigung** nur einmal nach und zwar akzeptierte er die einjährige Karenzfrist für den Anspruch auf eine Hilflosenunterstützung. Er verlangte jedoch mit einer Motion (08.3236) vom Bundesrat bis Ende 2009 eine Vorlage, welche die Leistungen der Hilflosenentschädigung mit jenen der Pflegefinanzierung koordiniert. Bei der Frage der Finanzierung der Akut- und Übergangspflege hielt der Nationalrat an seinem Vorschlag (45% Krankenversicherer, 55% Kantone) fest, ebenso wie bei der periodischen Anpassung der Pflegebeiträge. Hier sollen die Beiträge alle zwei Jahre angepasst werden, jedoch nicht wie ursprünglich beschlossen an die Kostenentwicklung der Pflege, sondern neu an die Teuerung gemäss Landesindex der Konsumentenpreise. Eine kostenneutrale Pflegefinanzierung, welche der Ständerat vorgeschlagen hatte, lehnte der Nationalrat erneut ab.³⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.06.2008
LINDA ROHRER

Der Antrag der **Einigungskonferenz**, übernahm bei der Akut- und Übergangspflege den Verteilungsschlüssel des Nationalrates (45% Krankenversicherer, 55% Kantone, analog Spitalfinanzierung). Diese Pflegeleistungen müssen jedoch bereits im Spital ärztlich angeordnet werden und der Kostenverteiler gemäss Spitalfinanzierung kommt lediglich während maximal zwei Wochen zur Anwendung. Bei der periodischen Anpassung der Pflegebeiträge setzte sich die Version des Ständerates durch, wonach der Bundesrat nicht verpflichtet ist, die Beiträge der Krankenversicherung periodisch anzupassen. Bei der Frage der kostenneutralen Einführung der Pflegefinanzierung wird eine solche für den Bereich der allgemeinen Pflege verlangt, nicht aber für die Akut- und Übergangspflege. Trotz Opposition von Maury Pasquier (sp, GE), welche die Bestimmungen zur Akut- und Übergangspflege als zu restriktiv empfand, nahm der Ständerat den Vorschlag der Einigungskonferenz mit 22 zu 6 Stimmen an. Der Nationalrat schloss sich daraufhin diskussionslos dem Vorschlag der Einigungskonferenz an. In der Schlussabstimmung nahm der Ständerat das Gesetz mit 33 zu 8 Stimmen an. Im Nationalrat erklärten Goll (sp, ZH) und Müller (gp, AG), dass ihre Fraktionen das Gesetz ablehnen würden. Die grosse Kammer nahm das Bundesgesetz über die Neuordnung der Pflegefinanzierung schliesslich mit 126 zu 55 Stimmen an.³⁷

Soziale Gruppen

Migrationspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.11.1993
MARIANNE BENTELI

Die Eidg. Kommission für Ausländerprobleme, welche anlässlich ihrer Neubesetzung in **Eidg. Ausländerkommission** umbenannt wurde, will beim Bund Druck aufsetzen, damit bei der anstehenden Teilrevision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) ein eigentlicher Integrationsartikel ins Gesetz aufgenommen wird. Damit wäre die Voraussetzung geschaffen für eine finanzielle Unterstützung der Eingliederungsbestrebungen durch den Bund. Heute werden die Beratungs- und Kontaktstellen, die den Ausländern die gesellschaftliche Integration erleichtern, von Kantonen, Gemeinden oder karitativen Organisationen finanziert.³⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 07.06.1994
MARIANNE BENTELI

Mit einer Änderung des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (Anag) will der Bundesrat die **Eidg. Ausländerkommission** gesetzlich verankern. Damit soll die Grundlage dafür geschaffen werden, dass der Bund die gesellschaftliche Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern finanziell fördern kann, sofern sich auch die Kantone und Gemeinden an diesen Kosten angemessen beteiligen. Die Landesregierung gab einen entsprechenden Vorschlag in die Vernehmlassung.³⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.1995
MARIANNE BENTELI

Kurz vor Jahresende leitete die Landesregierung dem Parlament ihre **Botschaft für eine Totalrevision der Asylgesetzgebung** zu, welche parallel auch zu Änderungen im Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) führt. Bei dieser Gelegenheit machte er sein Versprechen wahr und schlug einen eigentlichen **Integrationsartikel** vor. Damit soll dem Bund die Möglichkeit einer finanziellen Beteiligung an der Integrationsarbeit eingeräumt werden, die heute allein zu Lasten der Kantone und Gemeinden geht. Gleichzeitig soll die Stellung der Eidg. Ausländerkommission aufgewertet werden.⁴⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 17.06.1997
MARIANNE BENTELI

Die Aufnahme eines **Integrationsartikels in die Asyl- und Ausländergesetzgebung scheiterte im Nationalrat** zunächst an der sogenannten **Ausgabenbremse**. Der Rat stimmte zwar mit 85 zu 86 Stimmen dem Antrag des Bundesrates zu. Da damit aber eine neue Bundesaufgabe mit jährlichen Kosten von 15 Mio Fr. geschaffen wurde, scheiterte der Integrationsartikel dennoch an der neu geschaffenen Ausgabenbremse, die für derartige Fälle das absolute Mehr stipuliert. Der Ausgabe stimmten nur 87 Abgeordnete zu, 65 verwarfen sie, womit dieser Artikel aus der Vorlage gestrichen wurde.⁴¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.1997
MARIANNE BENTELI

Vor der Behandlung in der kleinen Kammer richtete der Präsident der EAK einen dringenden Appell an die Ständerätinnen und Ständeräte, den Integrationsartikel wieder in die Vorlage aufzunehmen, und er rechnete vor, dass mangelnde Integration anderweitige Kosten verursacht, etwa bei der Fürsorge oder im Strafvollzug. Seine Stimme wurde gehört. Oppositionslos **kam die kleine Kammer auf den Entscheid des Nationalrates zurück**. Der Berichtstatter der Kommission, die diesen Antrag ebenfalls einstimmig stellte, erklärte, der Integrationsartikel sei ein Kernstück der Asyl- und Ausländergesetzrevision. Man müsse von der Überlegung ausgehen, dass es besser sei, materielle Aufwendungen und Begleitung für die Integration der Ausländer vorzusehen, die ja für eine lange Dauer in die Schweiz kommen, als erst nachher, bei Versagen, die Schäden zu eliminieren. Die Ausgabe nahm der Ständerat ebenfalls einstimmig an.⁴²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.01.1998
MARIANNE BENTELI

Bereits in der Vernehmlassung zur **Aktualisierung der Bundesverfassung** hatten SP und SGB beantragt, die **Integration der Ausländerinnen und Ausländer** als eines der Sozialziele neu zu verankern. Entsprechend beantragte Brunner (sp, GE) im Ständerat in Art. 41, dass sich Bund und Kantone im Rahmen ihrer Mittel und ihrer Zuständigkeiten dafür einsetzen, dass jede ausländische Person sozial und beruflich integriert wird. Sie verwies darauf, dass eines der Hauptanliegen der Verfassungsrevision die Übernahme der heutigen Realität sei, weshalb es nicht angehe, bei den sozialen Zielen, die sich die Gesellschaft setze, eine derart bedeutende Minderheit der Bevölkerung nicht speziell zu erwähnen. Mit dem Argument, dass man nicht die Integrationsbemühungen einer einzelnen Minderheit besonders privilegieren könne, die Kompetenz des Bundes, ausländerpolitisch zu handeln, mit Art. 121 zudem ohnehin gegeben sei, wurde der Antrag mit 31 zu 4 Stimmen abgelehnt.

Im Nationalrat folgte Hubmann (sp, ZH) diesem Hinweis und regte einen neuen zusätzlichen Absatz im Ausländerartikel an, in dem gesagt werden sollte, dass der Bund die soziale und berufliche Integration der Ausländerinnen und Ausländer fördert. Bundesrat Koller verwies auf die laufende Teilrevision des ANAG, in welchem ein Integrationsartikel materiell zwar angenommen, bis zum Zeitpunkt dieser Beratung aber an der Ausgabenbremse gescheitert war. Er gab seiner Hoffnung Ausdruck, dass dieses wichtige ausländerpolitische Anliegen **auf Gesetzesstufe** geregelt werden könne. Es auf Verfassungsstufe zu erheben, schien ihm aber übertrieben, da die Ausländerpolitik ja noch andere Ziele verfolge, wie etwa das ausgewogene Verhältnis zwischen einheimischer und ausländischer Bevölkerung, die alle auch nicht explizit in die Verfassung aufgenommen worden seien. Auf seinen Antrag wurde der Antrag mit 88 zu 67 Stimmen abgelehnt.⁴³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1998
MARIANNE BENTELI

Im **Ständerat** beantragte Reimann (svp, AG) daraufhin Zustimmung zum Vorgehen des Nationalrates, wodurch der letztjährige deutliche Entscheid seines Rates im nachhinein desavouiert worden wäre, was zumindest verfahrensmässig Fragen aufwarf. Inhaltlich wurde seine Begründung, die Schweiz sei kein Einwanderungsland und die Integration primär die Sache der Betroffenen, nicht diskutiert. Mit 22 zu 5 Stimmen bekräftigte die kleine Kammer ihr Bekenntnis zu einer auch vom Bund getragenen Integration der auf Dauer hier lebenden Ausländerinnen und Ausländer sowie zu den allenfalls dafür anfallenden Kosten.⁴⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1998
MARIANNE BENTELI

In der Sommersession des Nationalrates versuchten Vertreter der SVP (Fischer, AG), sowie der SD (Keller, BL), den Integrationsartikel entweder aus finanzpolitischen oder materiellen Gründen erneut zu torpedieren. Sowohl Nationalrat Caccia (cvp, TI), Präsident der Eidgenössischen Ausländerkommission, als auch Bundesrat Koller setzten sich einmal mehr für eine wirksame Integration der Ausländerinnen und Ausländer auch mit Mitteln des Bundes ein, da es sich hier um eine gesamtgesellschaftliche Angelegenheit handle. Im dritten Anlauf wurde ihr Appell endlich auch vom **Nationalrat** gehört: mit 110 zu 48 Stimmen passierte der Integrationsartikel die Quorumshürde und wurde damit **definitiv ins Anag** aufgenommen.⁴⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.06.1998
MARIANNE BENTELI

In der Frühjahrsession scheiterte der **Integrationsartikel** im revidierten Gesetz über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern (Anag) im **Nationalrat** mit zuerst 98 zu 28 Stimmen und – nach zweimaliger Wiederholung der Abstimmung – mit 96 zu 54 Stimmen erneut an dem für neue Bundesaufgaben mit Finanzfolge notwendigen qualifizierten Mehr von 101 Stimmen. Bundesrat Koller verwies vergebens darauf, dass hier nicht unbesehen neue Ausgaben geschaffen würden, da ja das Parlament im Rahmen seiner Budgethoheit alljährlich darüber bestimmen könnte, welche Beiträge tatsächlich für diesen Bereich gesprochen werden.⁴⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.01.2001
MARIANNE BENTELI

Obleich dieses in der Vernehmlassung stark umstritten war, erklärte der Bundesrat, er werde an seinem Grundkonzept für ein **neues Ausländergesetz (AuG)** festhalten. Mit der Verabschiedung der Botschaft wollte er aber zuwarten, bis der Termin des Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens mit der EU bekannt ist. Das neue Ausländergesetz regelt die Einwanderung und die Rechtsstellung von Personen nur, wenn für sie nicht das Freizügigkeitsabkommen gilt, dessen Bestimmungen auch für Angehörige von EFTA-Staaten massgebend sein werden. Einerseits wird die bereits geübte Praxis verankert, aus den Ländern **ausserhalb Westeuropas** nur besonders qualifizierte Arbeitskräfte zuzulassen, andererseits werden die Rechte einmal zugezogener Ausländer ausgebaut. Ein drittes Ziel ist die wirksame Bekämpfung von Missbräuchen.⁴⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 08.03.2002
MARIANNE BENTELI

Mitte März verabschiedet der Bundesrat seinen Entwurf für das **neue Ausländergesetz (AuG)**, welches das aus dem Jahr 1931 stammende ANAG ablösen soll, zuhanden des Parlaments. Es richtet sich in erster Linie an jene Ausländerinnen und Ausländer, die aus Ländern **ausserhalb der EU und der EFTA** stammen. Für sie besteht eine Chance auf Zulassung nur noch, wenn sie von der Wirtschaft dringend gebraucht werden und **besonders qualifiziert** sind. Zudem wird ihre Zahl durch jährliche Kontingente in engen Grenzen gehalten. Vorgesehen sind 4000 Jahres- und 5000 Kurzaufenthalter. Auch in der Rechtsstellung der ausländischen Bevölkerung soll es Unterschiede geben. Die bilateralen Verträge garantieren den EU-Angehörigen mehr Rechte, als dies im geplanten Gesetz für die übrigen Zuwanderer vorgesehen ist. Trotzdem schlägt der Bundesrat auch für sie gewisse Erleichterungen vor. So sollen sie bei der Verlängerung einer Jahresbewilligung oder beim Familiennachzug nicht mehr auf das Gutdünken der Fremdenpolizei angewiesen sein. Jahresaufenthalter erhalten einen **Rechtsanspruch** auf solche Bewilligungen, sofern sie nicht von der Sozialhilfe abhängig oder zu einer längeren Freiheitsstrafe verurteilt sind. Kurzaufenthaltern kann der Familiennachzug auf Gesuch hin bewilligt werden. Der Bundesrat hielt an diesen Verbesserungen fest, obwohl sich die bürgerlichen Parteien sowie mehrere Kantone dagegen gewandt hatten.

In Abweichung vom Vorentwurf wird die **Integration** als Grundsatz und Ziel ausführlich formuliert. Integration wird sowohl als Versprechen als auch als Forderung verstanden,

wonach sich Ausländerinnen und Ausländer leichter am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben beteiligen können, sich aber auch aktiv darum bemühen müssen, wozu vor allem das Erlernen einer Landessprache gehört. Bei erfolgreicher Integration kann eine Niederlassungsbewilligung bereits nach fünf anstatt wie heute nach zehn Jahren erteilt werden. Der Integration dient auch die Bestimmung, dass der Familiennachzug nur innerhalb einer maximalen Frist von fünf Jahren möglich ist, damit die Kinder noch klein genug sind, um die Schulen mehrheitlich in der Schweiz zu durchlaufen und so rascher eine Landessprache zu lernen. Im Gegenzug zu diesen Erleichterungen will das Gesetz Missbräuche strenger ahnden. Bei Verdacht auf Scheinehen können Trauungen verweigert werden. Zu den verschärften Massnahmen gehört auch, dass die Kontrolle einreisender Flugpassagiere rechtlich fixiert wird, und dass gegen Fluggesellschaften, die Asyl Suchende ohne gültige Papiere in die Schweiz einreisen lassen, Sanktionen verhängt werden können.⁴⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2004
MARIANNE BENTELI

In seiner Mai- und der Sommersession behandelte der Nationalrat als erster das **neue Ausländergesetz** (AuG), welches das aus dem Jahr 1931 stammende ANAG ersetzen soll. Es betrifft in erster Linie jene Ausländerinnen und Ausländer, die aus Staaten ausserhalb der EU und der EFTA stammen. Gemäss bundesrätlichem Vorschlag sollen sie für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nur noch zugelassen werden, wenn sie von der Wirtschaft dringend gebraucht werden und besonders qualifiziert sind (**duales System**). Für jene, welche die „Einstiegshürde“ überwunden haben, soll es im Gegenzug administrative Erleichterungen geben, so etwa beim Familiennachzug und beim Wechsel einer Arbeitsstelle. Die Verpflichtung zur Integration wird im Gesetz festgeschrieben. Strenger als bisher ahnden will das Gesetz Umgehungen und Missbräuche des Ausländerrechts etwa durch „Scheinehen“ oder kriminelle Aktivitäten.

In der **Eintretensdebatte** äusserten die Linke und die Rechtsbürgerlichen ihre allgemeine Unzufriedenheit mit dem neuen Gesetz, die in drei Anträgen auf Nichteintreten, drei Anträgen auf Rückweisung an den Bundesrat und zwei Anträgen auf Rückweisung an die Kommission zum Ausdruck kam. Die Linke verlangte eine neue Gesetzesvorlage mit gleichen Rechten für alle Ausländer. Für die Rechtsbürgerlichen war die Regelung des Familiennachzugs zu grosszügig und die Missbrauchsbekämpfung zu lasch angelegt. Da sich die CVP und die FDP einigermaßen geschlossen hinter die Vorlage stellten, trat der Rat schliesslich mit 115 zu 51 Stimmen auf die Vorlage ein. Die Rückweisungsanträge wurden mit ähnlichem Stimmenmehr abgelehnt.

In der Detailberatung, für die rund 200 Minderheits- oder Einzelanträge vorlagen, **verschärfte** der Nationalrat **das Gesetz**, für das Bundesrat Blocher bereits im Vorfeld im Hinblick auf die Beratungen im Ständerat eine restriktivere Version angekündigt hatte, in verschiedenen Punkten. So sprach sich die grosse Kammer mit 92 zu 82 Stimmen für einen Artikel aus, der die **Vorbereitungshaft**, während der die Behörden über das weitere Vorgehen entscheiden, auf höchstens sechs statt drei Monate festsetzt. Des Weiteren nahm der Rat, wenn auch knapp, einen Antrag Müller (fdp, AG) an, der die Ausschaffungshaft nach Vorliegen eines vollstreckbaren Entscheides um 40 Tage verlängert.

Im Kapitel über die künftige Ausgestaltung der vorläufigen Aufnahme beschloss der Nationalrat, dem Antrag seiner Kommission zu folgen, die Beratung auszusetzen und die neuen Vorschläge des Bundesrates abzuwarten. Der Antrag der Linken, welche verlangte, dass vorläufig aufgenommene Personen nach vier Jahren Aufenthalt Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wurde abgelehnt. Hingegen wurde ganz knapp eine Sonderregelung für **Sans-papiers** beschlossen: Bewilligungsgesuche von Ausländern, die sich seit mehr als vier Jahren illegal in der Schweiz aufhalten, sollen vertieft geprüft werden. Dem dualen System stimmte der Rat mit 108 zu 65 Stimmen zu, erweiterte aber mit der Annahme des Antrags Bäumle (gp, ZH) den Kreis um jene Personen, die in der Schweiz ein Hochschulstudium abgeschlossen haben. Ebenfalls angenommen wurde mit 79 zu 75 Stimmen ein Antrag Schibli (svp, ZH), der verlangte, dass dem **Bedarf an unqualifizierten Arbeitskräften** in der Landwirtschaft, im Tourismus und in der Baubranche Rechnung getragen wird. Der Antrag der SVP, für Branchen mit starken saisonalen Schwankungen wieder ein 6-monatiges Saisonierstatut einzuführen, wurde dagegen mit 98 zu 60 Stimmen verworfen. Auf Antrag seiner Kommission beschloss der Nationalrat, dass die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung an den Besuch eines **Integrationskurses** geknüpft werden kann, wobei die Integrationsprojekte gegen den Willen der SVP weiterhin durch den Bund finanziert werden.

Entgegen der Ratslinken, die diese Massnahme für fragwürdig hielt, nahm die grosse Kammer eine Bestimmung an, die von den Zivilstandsbehörden verlangt, keine Trauung vorzunehmen, wenn der Verdacht auf eine **Scheinehe** besteht. Solche Ehen sollen für ungültig erklärt werden. Überdies sollen an den **Flughäfen schärfere Kontrollen** durchgeführt werden. Fluggesellschaften, die Passagiere ohne Identitätspapiere transportieren, werden mit einer Busse von bis zu 5'000 Franken für jede beförderte Person bestraft. Auch Schlepper sollen härter angefasst werden. Auf Antrag der Mehrheit seiner Kommission und entgegen jenem von Bundesrat Christoph Blocher nahm der Nationalrat in die Vorlage auf, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, welche ihre Sorgfaltspflicht gegenüber ausländischen Mitarbeitenden mindestens zweimal verletzen, für ein bis fünf Jahre von der Vergabe von öffentlichen Aufträgen ausgeschlossen werden können.

Nach 30-stündigen Beratungen passierte das Gesetz mit 64 zu 48 Stimmen bei 55 Enthaltungen. Einzig die CVP- und die EVP-EDU-Fraktion stellten sich geschlossen hinter die Vorlage. Die FDP manifestierte ihre Unzufriedenheit mit Enthaltung. Die SP stimmte mehrheitlich zu, vordergründig, um die Verhandlungen nicht zu blockieren, nach Ansicht von Beobachtern wohl eher, um nicht mit einer neuen Version des Gesetzes eine weitere Verschärfung zu riskieren. Die Grünen lehnten das Gesetz einstimmig ab, die SVP mit grosser Mehrheit.⁴⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2005
MAGDALENA BERNATH

In zweiter Lesung schloss sich der Nationalrat in den meisten Punkten dem Ständerat an. Er wollte jedoch die Erteilung von Arbeitsbewilligungen nicht mit der Schaffung von Ausbildungsplätzen verknüpfen. Und um Scheinehen zu bekämpfen, sollen ausländische Ehegatten von Schweizerinnen und Schweizern nur noch Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wenn sie mit diesen zusammen wohnen. Zudem müssen sie ihre Kinder, damit diese automatisch in den Besitz einer Niederlassungsbewilligung gelangen, bereits im Alter von höchstens 12 statt 14 Jahren nachziehen. Bezüglich Zwangsheiraten folgte die grosse Kammer nicht dem Entwurf des Ständerates, sondern überwies ein Postulat ihrer SPK, welches die Überprüfung von entsprechenden straf- und zivilrechtlichen Sanktionen verlangt. Bei den Artikeln betreffend die Teilrevision des Asylgesetzes (Nothilfe und Zwangsmassnahmen) scheiterte die Linke mit ihren Anträgen, nochmals eine Differenz zu schaffen. Im restlichen **Differenzbereinigungsverfahren** billigte der Ständerat meist diskussionslos die Fassung der grossen Kammer. Das neue Ausländergesetz passierte die Schlussabstimmung im Nationalrat mit 106:66 Stimmen bei 10 Enthaltungen und im Ständerat mit 33:8 Stimmen bei 4 Enthaltungen.⁵⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.12.2005
MAGDALENA BERNATH

SP und Grüne lehnten es aufgrund der ihrer Ansicht nach realitätsfremden Bestimmungen über den Familiennachzug, der hohen Hürden für nicht EU- resp. EFTA-Bürgerinnen und -Bürger, der Besserstellung von EU-Angehörigen gegenüber binationalen Schweizer Paaren und der fehlenden Regelung für Papierlose ab und kündigten an, es zusammen mit Solidarité sans frontières und dem Forum für die Integration der Migrantinnen und Migranten mit dem **Referendum** zu bekämpfen.⁵¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.2009
ANDREA MOSIMANN

Im November verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zur Einführung von **biometrischen Ausländerausweisen**. Mit den geplanten Änderungen des Ausländergesetzes und des Bundesgesetzes über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich wird eine Verordnung der EU umgesetzt, welche die Schweiz aufgrund des Schengen-Abkommens übernehmen muss. Gemäss dem Entwurf sollen bei den neuen Ausweisen auf einem Datenchip ein Foto und zwei Fingerabdrücke gespeichert werden. Die erhobenen biometrischen Daten würden in das zentrale Migrationsinformationssystem aufgenommen.⁵²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.12.2011
ANITA KÄPPELI

In der Frühjahrssession wurde die Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates für die Ausarbeitung eines **Integrationsrahmengesetzes** vom Ständerat beraten. Da die Integration von Ausländern eine Querschnittsaufgabe darstellt, legte der Bundesrat in seinem Bericht dar, dass nicht nur das Ausländergesetz, sondern 16 weitere, sehr diverse Gesetzestexte – vom Jugend- und Kulturförderungsgesetz bis hin zum Raumplanungsgesetz – einer Ergänzung bedürften. Trotz Widerstand seitens der SVP wurde der Vorstoss Ende des Vorjahres vom Nationalrat gutgeheissen. Bei den

Beratungen im Ständerat gab es zwei Anträge. Die ständerätliche Sicherheitspolitische Kommission (SPK-SR) forderte eine Anpassung des Motionstextes, so dass die Integration auch im Ausländergesetz festgeschrieben werden könnte. Wie Kommissionssprecher Büttiker (fdp, SO) betonte, berücksichtige dieser Vorschlag die Bedenken der Kantone, die eine Beschränkung ihrer Kompetenzen im Integrationsbereich befürchteten. Der zweite Antrag im Ständerat stammte von der Minderheit Reimann (svp, AG) und forderte die Ablehnung der Motion. Nach Ansicht dieser Minderheit habe das Volk seinen Willen klar kundgetan, indem es den Gegenentwurf zur Ausschaffungsinitiative verworfen hatte, der verschiedene Integrationsmassnahmen vorgesehen hätte. Bei der eingehenden Diskussion in der kleinen Kammer erhielt der Entwurf der SPK-SR sowohl von Bundesrätin Sommaruga als auch von links-liberalen Rednern Zustimmung. Ständeräte, welche den Minderheitsantrag begrüßten, taten dies im Namen der Kantone, welche sich, wie durch die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) kommuniziert, gegen neue Bundeskompetenzen im Integrationsbereich wehrten. Deren ablehnende Haltung gegenüber dem Gesetzesvorschlag sei zu respektieren und zudem seien sie bereits heute im Bereich der Integration sehr aktiv. Dennoch wurde der abgeänderte Motionstext mit 22 zu 12 Stimmen angenommen. Ende des Berichtsjahres fand im Nationalrat die Differenzenbereinigung statt. Die Mehrheit forderte die Zustimmung zum abgeänderten Entwurf des Ständerates, während die Minderheit Fehr (svp, ZH) die Ablehnung befürwortete, da die Bemühungen der Schweiz im Bereich der Integrationsförderung bereits ausreichend seien und die Hauptverantwortung zur Integration bei den Ausländern selbst liege. Dieser Minderheitsantrag erhielt jedoch nur 42 Stimmen, praktisch ausschliesslich aus der SVP-Fraktion, und wurde zugunsten des Antrags der Mehrheit, welcher 108 Stimmen erhielt, verworfen. Damit wurde die abgeänderte Motion an den Bundesrat überwiesen. Gleichzeitig wurde im Nationalrat eine parlamentarische Initiative der FDP-Fraktion mit ähnlichem Wortlaut zurückgezogen.⁵³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.2011
ANITA KÄPPELI

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eröffnete gegen Jahresende das Vernehmlassungsverfahren für die Teilrevision des Ausländergesetzes (AuG). Laut EJPD seien die Bestimmungen dieses Gesetzes an den **Integrationsplan des Bundes** anzupassen, welcher eine verbindlichere Integration nach dem Grundsatz „Fördern und Fordern“ festschreiben möchte.⁵⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.12.2013
EMILIA PASQUIER

L'**intégration** est l'objectif affirmé de la révision partielle de la loi sur les étrangers. Le Conseil fédéral a précisé ses intentions dans un message publié en mars 2013. Ainsi, les étrangers bien intégrés auraient dorénavant droit à une autorisation d'établissement après avoir résidé 10 ans en Suisse. Les cantons garderaient la possibilité d'accorder cette autorisation après 5 ans en cas de bonne intégration. Le regroupement familial serait également conditionné à la maîtrise d'une langue nationale ou, au minimum, à la volonté d'apprendre (par le biais d'un programme d'encouragement) une langue nationale. L'intégration linguistique serait également renforcée par le programme d'encouragement national « fide ». En cas de mauvaise intégration, les autorités pourraient conclure une convention d'intégration. Et en cas de non-respect de cette convention, l'autorisation de séjour pourrait être retirée. La commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP CE) a salué l'approche générale de cette révision partielle, mais a également apporté des modifications discutées lors du débat au Conseil des Etats. C'est en hiver que ce dernier s'est penché sur la modification de la loi. Une minorité Föhn (udc, SZ) a tout d'abord proposé de refuser l'entrée en matière. Cette minorité a été défaite par 29 voix contre 11 et 1 abstention. Le Conseil des Etats a ensuite modifié la proposition du Conseil fédéral sur avis de sa commission. Alors que le Conseil fédéral, soutenu par une minorité Stöckli (ps, BE), souhaitait accorder aux personnes qui assurent un enseignement religieux une dispense de communiquer dans une langue nationale, le Conseil des Etats s'est opposé à cette mesure. Le Conseil des Etats a également rejeté une proposition de minorité Engler (pdc, GR), déposée sous l'impulsion des cantons, qui souhaitait biffer le devoir des cantons de systématiquement contrôler le degré d'intégration des étrangers souhaitant prolonger leur autorisation de séjour. Sur la question du droit à l'autorisation de séjour après 10 ans de résidence, les sénateurs ont, là aussi, suivi leur commission. Alors que le Conseil fédéral souhaitait donner aux personnes bien intégrées le droit d'obtenir une autorisation de séjour après 10 ans de résidence sur le territoire suisse, la CIP CE a préféré conserver le droit en vigueur qui donne la possibilité aux autorités de délivrer une telle autorisation. Résumé avec les termes du

président de la commission, Robert Cramer (verts, GE), la commission a préféré une « Kann-Vorschrift » à une « Muss-Vorschrift ». L'étranger a donc la possibilité d'obtenir une possibilité de séjour, il n'y a cependant pas « droit ». Concernant l'attribution de l'encouragement à l'intégration, les sénateurs ont débattu de la question suivante : quels acteurs politiques doivent être entendus avant de décider des bénéficiaires de l'attribution de l'encouragement? Bien que la commission souhaitait limiter la participation aux cantons, la conseillère nationale Pascale Bruderer Wyss (ps, AG) a proposé d'intégrer également les associations intercommunales. C'est par 19 voix contre 13 que le Conseil des Etats a suivi la politicienne argovienne. Au vote sur l'ensemble, le texte a été adopté par 24 voix contre 7 et 4 abstentions. Le Conseil national devra encore se prononcer [9].⁵⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.06.2014
SOPHIE GUIGNARD

En mars 2013, le Conseil fédéral avait approuvé le message et le projet de loi relatifs à la modification de la loi sur les étrangers (LEtr), dont l'objectif affirmé est l'**intégration**. Ce projet avait été accepté, avec uniquement quelques modifications, par le Conseil des Etats. Suite à l'adoption le 9 février de l'initiative populaire "contre l'immigration de masse", les chambres fédérales ont renvoyé au Conseil fédéral le projet de modification, en lui demandant de prendre en compte la modification de la Constitution par l'article 121a ainsi que d'intégrer au projet cinq initiatives parlementaires en suspens depuis un certain temps. Quatre d'entre elles ont été proposées par le député Philipp Müller (plr, AG). La première exigeait la possibilité de remplacer une autorisation d'établissement par une autorisation de séjour, voire même l'octroi d'autorisation de séjour à l'année pour les étrangers refusant de s'intégrer. Le regroupement familial pourrait selon cette initiative également être limité en cas de déficit d'intégration. Le Conseil fédéral était d'avis que cette proposition d'"autorisation de séjour à l'essai" était superflue, les adaptations prévues par le projet mettant déjà suffisamment l'accent sur l'intégration. Ensuite, l'initiative parlementaire Pfister (pdc, ZG) réclame une concrétisation légale de l'intégration, qui se traduirait par une autorisation de séjour délivrée que sous certaines conditions, comme par exemple de bonnes connaissances dans l'une des langues nationales. L'initiative prévoit également la possibilité de retrait de l'autorisation de séjour en cas de positions fondamentalistes ou de points de vue contradictoires avec le principe d'Etat de droit libre et démocratique. Au sujet de cette initiative, le Conseil fédéral recommande de ne pas légiférer davantage que la situation actuelle qui prévoit déjà des mesures dans ce domaine. La troisième initiative parlementaire entrant en compte dans le projet de révision de la loi sur les étrangers est un projet visant à interdire le regroupement familial en cas de versement de prestations complémentaires (PC). Le Conseil fédéral estime les durcissements des conditions du regroupement familial comme contre-productifs et rendant généralement le processus d'intégration plus difficile. De plus, il estime que l'application d'un tel projet n'aurait que des répercussions très limitées, ceci dû aux délais nécessaires à la perception des PC, qui dépassent généralement celui des autorisations de séjour de courte durée. Cette disposition a pourtant été intégrée à l'avant-projet, à la différence qu'elle ne concerne que les prestations complémentaires régies par le droit fédéral et n'inclut dès lors pas les prestations complémentaires fournies par certains cantons. La quatrième initiative parlementaire demande cette fois-ci une marge de manœuvre plus grande pour les autorités, à savoir qu'elles aient le droit de révoquer à tout moment l'autorisation d'établissement d'une personne dépendant durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Ainsi, même les étrangers séjournant en Suisse depuis plus de quinze ans pourraient se voir interdits de séjour si leurs revenus proviennent en trop grande partie de l'aide sociale. Le Conseil fédéral soutient cette initiative. Le dernier objet proposé par Philipp Müller plébiscite une harmonisation des dispositions liées au regroupement familial. C'est-à-dire que les exigences posées aux titulaires d'un permis d'établissement sollicitant le regroupement familial doivent être alignées sur celles posées aux titulaires d'une autorisation de séjour. Le Conseil fédéral, estimant que l'initiative parlementaire rend les dispositions liées au regroupement familial plus cohérentes, propose de soutenir cette initiative, soulignant l'importance de la mettre en œuvre en tenant compte de l'initiative contre le regroupement familial en faveur des bénéficiaires de prestations complémentaires (exposée plus haut). L'avant-projet a été renvoyé au Conseil fédéral par le Conseil national en mars de l'année sous revue, puis le Conseil des Etats y a adhéré en juin de cette même année. Il appartient maintenant au Conseil fédéral d'adopter un message additionnel relatif à ce projet.⁵⁶

Suite à la publication du message additionnel par le Conseil fédéral le 4 mars 2016, le Conseil national s'est de nouveau attelé à la réforme de la loi sur les étrangers (LEtr) dont l'objectif principal est l'encouragement de l'**intégration**. Lors du débat à la chambre du peuple, les députés ont encore durci le projet du Conseil fédéral. Le permis de séjour (permis B) serait désormais conditionnel à une intégration réussie, tout comme le permis d'établissement (permis C) pourrait être remplacé par un permis de séjour (renouvelable chaque année). La réobtention d'un permis d'établissement serait soumise à un délai de trois ans. En ce qui concerne le regroupement familial, les conditions pour les détenteurs d'un permis C seraient les mêmes que pour les permis B, à savoir une situation financière excluant l'aide sociale ou les prestations complémentaires, un logement jugé approprié ainsi que la maîtrise de la langue nationale parlée dans la région d'établissement. A été évoquée l'éventualité de supprimer le droit au regroupement familial pour les personnes admises provisoirement. Celle-ci a été balayée par 104 voix contre 8, les partis de la gauche et du centre arguant que cela contrevient au droit fondamental à la vie de famille. Pour adapter le projet de loi au nouvel article 121a de la Constitution, accepté par la population dans le cadre de l'initiative "contre l'immigration de masse", le Conseil fédéral propose de supprimer la taxe spéciale que doivent verser les personnes relevant du domaine de l'asile souhaitant exercer une activité lucrative. De même, l'obligation d'autorisation pour les étrangers admis à titre provisoire ainsi que les réfugiés reconnus serait remplacée par une obligation d'annonce de la part des employeurs. Ces deux mesures ont pour but de favoriser l'emploi des travailleurs indigènes. La suppression de la taxe a obtenu l'aval de la chambre basse, mais la confiscation des biens matériels des personnes relevant du domaine de l'asile est maintenue. De plus, la Confédération devrait contribuer à l'intégration dans les cantons par le versement de forfaits ou le financement de programmes. Cette contribution financière ne serait en revanche pas demandée aux employeurs.

De retour aux États, le projet a subi un nouveau tour de vis. Les propositions du Conseil national ont été dans l'ensemble acceptées. En revanche, le délai pour l'obtention d'un nouveau permis d'établissement en cas de perte suite à un déficit d'intégration doit selon les sénateurs passer à cinq ans. Cette modification a été acceptée par leurs homologues du Conseil national et la nouvelle mouture du projet a été acceptée en votation finale le 16 décembre 2016. Le national l'a plébiscitée à 130 voix contre 67, sans abstention. Aux États, le projet a passé la rampe avec 37 voix contre 5, et une abstention. Dans les deux cas, les voix opposées provenaient du groupe UDC.⁵⁷

Bildung, Kultur und Medien

Kultur, Sprache, Kirchen

Sprachen

Die neue Bundesverfassung (Art. 70) garantiert die Sprachenfreiheit und die Gleichbehandlung der vier Landessprachen. Ein eigentliches **Sprachengesetz** soll die **Mehrsprachigkeit** als wichtiges Wesensmerkmal des Landes sowie die **Sprachkompetenz** seiner Bewohner fördern. Ende Oktober präsentierte Bundesrätin Dreifuss den lange erwarteten Gesetzesentwurf, der in eine breite Vernehmlassung geschickt wurde. Zu den vorgeschlagenen Massnahmen gehören die Förderung von Kenntnissen in mehreren Landessprachen, der verstärkte Austausch von Lernenden und Lehrkräften aller Bildungsstufen, die Schaffung eines Zentrums für Mehrsprachigkeit, die subsidiäre Unterstützung von Initiativen zur besseren gegenseitigen Verständigung sowie eine verbesserte Integration fremdsprachiger Ausländerinnen und Ausländer. Aufgeführt werden auch die bereits praktizierte Unterstützung der rätoromanischen und italienischen Sprache sowie (neu) der mehrsprachigen Kantone Bern, Freiburg, Graubünden und Wallis. Bei der Vorstellung des Entwurfs bezeichnete Dreifuss die Stärkung der vier Landessprachen als eine wichtige Investition in die «fragile Willensnation» Schweiz. In der Ausarbeitung des Gesetzes habe sich jedoch gezeigt, dass in den politischen Debatten die Befürchtungen vor allem in Bezug auf die Kompetenzausgestaltung zwischen Bund und Kantonen grösser seien als der Enthusiasmus.⁵⁸

1) AB NR, 2014, S. 1209 ff.; AB NR, 2014, S. 1298 f.; AB NR, 2014, S. 900 ff.; AB SR, 2014, S. 518 ff.; AB SR, 2014, S. 677 f.; AB SR, 2014, S. 699; AB SR, 2014, S. 91 ff.

2) BBl, 2014, S. 9091 ff.; Medienmitteilung Bundesrat vom 12.11.14.pdf

3) LZ, TG, 18.6.16; So-Bli, 26.6.16; WW, 1.9., 3.11.16; BaZ, 16.11.16; LZ, 20.12.16

4) Erläuternder Bericht zum Bundesgesetz über das Gesichtverhüllungsverbot; Medienmitteilung BR vom 27.6.18; Blick, CdT,

- LT, Lib, NZZ, TG, 28.6.18
- 5) AB NR, 2017, S. 2 ff.; AB SR, 2017, S. 167 ff.; AB SR, 2017, S. 267
- 6) AB NR, 2018, S. 1803 ff.; AB NR, 2018, S. 1862 ff.; AB SR, 2018, S. 894 ff.; AB SR, 2018, S. 915 f.; Botschaft über den Nachtrag II vom 21.9.18
- 7) AB NR, 1998, S. 687 ff.; AB SR, 1998, S. 39 f.; BBI, 1997, I, S. 149 ff.
- 8) AB NR, 1998, S. 1004 ff.; AB SR, 1998, S. 246; AB SR, 1998, S. 860
- 9) Amtl. Bull. StR, 1992, S. 709 f., 914, 989 f. und 1076 f.; Amtl. Bull. NR, 1992, S. 1641 ff., 1960, 2070 und 2228.
- 10) BBI, 1996, II, S. 293 ff., insbes. S. 301 und 316 ff.; "R. Dreifuss (1996). Crise de l'Etat-Providence, crise de la citoyenneté", in Documenta, Nr. 3, S. 8 ff.
- 11) Ergebnisbericht zur Vernehmlassung vom 2.3.18; Medienmitteilung BSV vom 22.2.17; Stellungnahmen zur Vernehmlassung vom 29.5.17; BU, LZ, 30.5.17
- 12) BBI 2018, S. 1607 ff.
- 13) AB NR, 2018, S. 666 ff.; Medienmitteilung SGK-SR vom 23.3.18; Medienmitteilung SGK-SR vom 29.6.18
- 14) FF, 2011, p. 519 (message) et 4745 (arrêté); BO CE, 2011, p. 21 ss. et 712; BO CN, 2011, p. 1228 ss. et 1293.
- 15) Beck (2016): Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule.; Medienmitteilung BSV vom 11.12.2015
- 16) BBI, IV, 1997, S. 149ff.; Interpellation Dormann: Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1496 ff; Höhe des EO-Vermögens: Amtl. Bull. StR, 1997, S. 263 ff.
- 17) BBI, 1991, I, S. 913 ff.; Amtl. Bull. StR, 1991, S. 285 f. und 340; Amtl. Bull. NR, 1991, S. 524 ff. und 845.
- 18) Presse vom 24.8.95; Ausgaben: Presse vom 24.1.96; EL generell: CHSS, 1995, S. 4 ff. und S. 29 f.
- 19) BBI, 1997, I, S. 1197 ff.; Vernehmlassung: CHSS, 1996, Nr. 6, S. 313 f.
- 20) AB NR, 1997, S. 448ff.; AB NR, 1997, S. 477ff.; Parlamentarische Initiative alt NR Zisyadis: Amtl. Bull. NR, 1997, S. 483
- 21) Amtl. Bull. StR, 1997, S. 614 ff. und 709; Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1314 ff. und 1585; BBI, 1997, III, S. 923 ff.
- 22) Medienmitteilung BSV
- 23) Ergebnisbericht Vernehmlassung Mietzinsmaxima
- 24) AB NR, 2015, S. 1734 ff.; BBI, 2015, S. 849 ff.; BZ, 22.9.15; NZZ, 23.9.15
- 25) Erläuternder Bericht vom 25.11.2015
- 26) Ergebnisbericht Vernehmlassung zur EL-Reform
- 27) AB SR, 2017, S. 366 ff.; BBI, 2016, S. 7465 ff.; TA, 31.5.17; AZ, BZ, CdT, LZ, Lib, NZZ, TA, 1.6.17; TA, 3.6.17
- 28) AB NR, 2018, S. 427 ff.; AB NR, 2018, S. 438 ff.; AB NR, 2018, S. 502 ff.; LZ, NZZ, TA, 16.3.18
- 29) AB SR, 2018, S. 316 ff.; NZZ, TA, 31.5.18
- 30) AB NR, 2018, S. 1206 ff.
- 31) AB SR, 2018, S. 816 ff.
- 32) BBI, 2005, S. 2033 ff.; Presse vom 17.2. und 31.5.05.
- 33) AB SR, 2006, S. 642 ff.
- 34) AB NR, 2007, S. 1105 ff.
- 35) AB SR, 2008, S. 15 ff.
- 36) AB NR, 2008, S. 608 ff. und 611 f.
- 37) AB SR, 2008, S. 435 f.; AB NR 2008, S. 870 f.; AB SR, 2008, S. 531 f.; AB NR, 2008, S. 1022 f.
- 38) Gesch.ber. 1993, S. 154; Presse vom 22.11.93.
- 39) NZZ, 7.6.94.4
- 40) BBI, 1996, II, S. 1 ff.
- 41) Amtl. Bull. NR, 1997, S. 1279 ff.12
- 42) Presse vom 8.8.97 (EAK); Amtl. Bull. StR, 1997, S. 1365 und 1367.
- 43) AB NR, 1998, S. 1011 ff.; AB SR, 1998, S. 58 ff.
- 44) Amtl. Bull. StR, 1998, S. 537 f.16
- 45) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 1089 ff.
- 46) Amtl. Bull. NR, 1998, S. 538 ff. und 549 f. Siehe SPJ 1997, S. 281 f.
- 47) Presse vom 16.6.01. Vgl. SPJ 2000, S. 237 f.
- 48) BBI, 2002, S. 3709 ff.
- 49) AB NR, 2004, S. 633 ff., 648 ff., 673 ff., 708 ff., 739 ff., 1060 ff., 1112 ff. und 1134 ff.; Presse vom 3.5.-8.5., 16.6. und 17.6.04.
- 50) AB NR, 2005, S. 1214 ff., 1218 ff., 1255 (Po.), 1769 und 1995 ff.; AB SR, 2005, S. 975 ff., 1096 und 1218; BBI, 2005, S. 7365 ff.; Presse vom 29.9.05.
- 51) Presse vom 23.12.05.
- 52) BBI, 2009, S. 5072 (Vernehmlassung) und BBI, 2010, S. 51 ff. (Botschaft); NZZ, 25.6.09.
- 53) AB SR, 2011, S. 190 ff.; AB NR, 2011, S. 2096 f.
- 54) BBI, 2011, S. 8799.
- 55) FF, 2013, p. 2131ss.; BO CE, 2013, p. 1122; Communiqué de presse du CF du 8.3.13.; Communiqué de presse de la CIP CE du 22.10.13
- 56) BO CE, 2013, p. 1123 ss.; BO CE, 2014, p.386; BO CN, 2014, p.303; FF 2013, p.2179; FF, 2013, p.2131; lv. Pa. 08.406; lv. Pa. 08.420; lv. Pa. 08.428; lv. Pa. 08.450; lv. Pa. 10.485; Rapport explicatif du DFJP, février 2015
- 57) BO CE, 2016, p. 1252; BO CE, 2016, p. 967 ss.; BO CN, 2016, p. 1296 ss.; BO CN, 2016, p. 2151 ss.; BO CN, 2016, p. 2313; Message additionnel concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (13.030)
- 58) Bund, 9.1.01; TA, 5.7.01; Presse vom 27.10.01