

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	20.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Familienzulagen, Ausserfamiliäre Kinderbetreuung
Akteure	Keine Einschränkung
Prozesstypen	Bundsratsgeschäft
Datum	01.01.1990 - 01.01.2020

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Benteli, Marianne
Bernath, Magdalena
Caroni, Flavia
Gerber, Marlène
Guignard, Sophie
Heidelberger, Anja
Mosimann, Andrea

Bevorzugte Zitierweise

Benteli, Marianne; Bernath, Magdalena; Caroni, Flavia; Gerber, Marlène; Guignard, Sophie; Heidelberger, Anja; Mosimann, Andrea 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Familienzulagen, Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Bundesratsgeschäft, 1993 – 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 20.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Öffentliche Finanzen	1
Direkte Steuern	1
Sozialpolitik	6
Sozialversicherungen	6
Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)	9
Soziale Gruppen	11
Familienpolitik	11
Frauen und Gleichstellungspolitik	16

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
WBK-SR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Ständerats
EU	Europäische Union
IV	Invalidenversicherung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
BIP	Bruttoinlandsprodukt
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
ZGB	Zivilgesetzbuch
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung
OAK BV	Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz)
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung
USR III	Unternehmenssteuerreform III
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
WBK-NR	Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrats
FER	Fédération des Entreprises Romandes
KEP	Kapitaleinlageprinzip
USTR II	Unternehmenssteuerreform II
SV17	Steuervorlage 17

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
CSEC-CE	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats
UE	Union européenne
AI	Assurance-invalidité
CrEDH	Cour européenne des droits de l'homme
PIB	Produit intérieur brut
PME	petites et moyennes entreprises
CC	Code civil
USS	Union syndicale suisse
AFC	Administration fédérale des contributions
CDF	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
CHS PP	Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle

LPC	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI
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
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
RIE III	Réforme de l'imposition des entreprises III
LAfam	Loi fédérale sur les allocations familiales
CSEC-CN	Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national
FER	Fédération des Entreprises Romandes
PAC	Principe de l'apport de capital
RIE II	Réforme de l'imposition des entreprises II
PF17	Projet fiscal 17

Allgemeine Chronik

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.12.2017
ANJA HEIDELBERGER

Bei der anfangs Dezember 2017 zu Ende gegangenen **Vernehmlassung zur Steuervorlage 17 (SV17)** gingen 127 Stellungnahmen ein. Unbestritten waren die Dringlichkeit sowie die Ziele der Reform, ansonsten beurteilten die Teilnehmenden die Vorlage jedoch sehr unterschiedlich: Die KdK und die Finanzdirektorenkonferenz (FDK), alle Kantone sowie die Städte- und Gemeindeverbände hiessen den bundesrätlichen Vorschlag mehrheitlich gut, forderten jedoch einen Kantonsanteil an der direkten Bundessteuer von 21.2 Prozent anstelle der im Entwurf vorgeschlagenen 20.5 Prozent. Zahlreiche Kantone sprachen sich zudem dafür aus, die vom Bundesrat im Vergleich zur USR III fallen gelassene zinsbereinigte Gewinnsteuer auf überdurchschnittliches Eigenkapital wieder aufzunehmen, wie es vor allem der Kanton Zürich im Vorfeld gefordert hatte. Diese Forderung wurde auch von verschiedenen Organisationen, Verbänden und Kantonalparteien – insbesondere aus dem Kanton Zürich – unterstützt.

Auch die SVP befürwortete die zinsbereinigte Gewinnsteuer und forderte zusätzliche steuerliche Massnahmen wie einen erhöhten Steuerabzug für Start-ups. Zudem sprach sie sich für eine Senkung der Gewinnsteuer des Bundes von 8.5 auf 7.5 Prozent aus. Dies sollte den Spielraum der Kantone weiter vergrössern und stellte eine Reaktion auf die Senkung der Konzerngewinnsteuern in den USA dar. Diese Absicht unterstützte auch die FDP.Die Liberalen. Sie forderte zudem, die vorgeschlagenen steuerlichen Massnahmen für fakultativ zu erklären, um die konkrete Ausgestaltung den Kantonen zu überlassen – eine Position, die unter anderem auch die Economiesuisse teilte. Einig war man sich im bürgerlichen Lager mehrheitlich in der Kritik zur Erhöhung des Mindestansatzes der kantonalen Dividendenbesteuerung als Gegenfinanzierungsmassnahme. Zahlreiche bürgerliche Parteien und Organisationen, darunter die SVP, die FDP.Die Liberalen, die BDP, der Gewerbeverband und die Vereinigung der Familienunternehmen Swiss Family Business sprachen sich gegen diese aus, da damit in den Ermessensspielraum der Kantone eingegriffen werde und eine solche Regelung insbesondere den KMU schade. Die GLP schlug alternativ vor, die Gewinnsteuer an die Dividendenbesteuerung zu koppeln: Eine höhere Dividendenbesteuerung würde folglich tiefere Gewinnsteuern erlauben.

Auch Akteure aus dem linken politischen Spektrum äusserten Kritik an der vorgelegten SV17. Die SP lehnte die Fördermassnahmen wie die Patentbox und die Abzüge für Forschung und Entwicklung ab und beantragte, diese – falls sie doch eingeführt würden – zeitlich zu befristen. Sie befürwortete die vorgeschlagenen Gegenfinanzierungsmassnahmen, diese gingen ihr jedoch zu wenig weit: Die Dividendenbesteuerung sei auf mindestens 80 Prozent auf Kantons- und auf 100 Prozent auf Bundesebene zu erhöhen. Zudem sollten die Mindestvorgaben für die Familienzulagen auf mindestens CHF 50 erhöht werden, erklärte sie. Für den SGB stellte die Erhöhung der Dividendenbesteuerung auf 70 Prozent das Minimum dar, er schlug sogar eine Erhöhung auf 100 Prozent sowie eine Erhöhung der Kinderzulagen auf CHF 100 und eine Einschränkung des Kapitaleinlageprinzips (KEP) vor. TravailSuisse und Centre Patronal forderten die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs entsprechend der gleichnamigen Initiative. Für die Grünen ging die Steuervorlage 17 in die falsche Richtung, da sie den Steuerwettbewerb weiter anheize und intransparente Steuerausfälle zur Folge habe. Sie forderten einen Mindeststeuersatz für Unternehmen sowie Korrekturen an der USTR II, insbesondere eine Einschränkung des KEP.

Eine Aufteilung der Vorlage – wie sie bereits kurz nach Ablehnung der USR III als «Plan C» diskutiert worden war – brachte schliesslich die CVP ins Spiel: In einem ersten Schritt sollen nur die breit akzeptierten und dringlichsten Elemente – die Abschaffung der Sonderregeln für Statusgesellschaften, die Erhöhung des Kantonsanteils auf 21.2 Prozent sowie die Anpassung des Finanzausgleichs – vorgenommen werden. Die neuen Steuerprivilegien sowie die Erhöhung der Dividendenbesteuerung und der Kinderzulagen würden erst in einem zweiten Schritt diskutiert. Diesen Vorschlag unterstützte der Verband Swissholdings, da «die internationale Schweizer Wirtschaft auf die rasche Abschaffung der heutigen Regimes [...]» angewiesen sei.

Die Medien zogen im Anschluss an die Vernehmlassung insbesondere Parallelen zur Steuerreform im Kanton Waadt: Dieser hatte als Ausgleich zu den Steuersenkungen für die Unternehmen zusätzliche Sozialausgaben für Kindergeld, Kinderbetreuungsbeiträge und Subventionen für die Krankenkassenprämien gesprochen, woraufhin die Kantonsbevölkerung sowohl die USR III als auch die kantonale Umsetzungsgesetzgebung gutgeheissen hatte. Diesem Vorbild habe nun auch Finanzminister Maurer folgen

wollen, seine sozialen Kompensationsmassnahmen seien jedoch auf wenig Anklang gestossen – sie seien gemäss Tages-Anzeiger als «Feigenblatt» wahrgenommen worden.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.03.2018
ANJA HEIDELBERGER

Als **Reaktion** auf die Vernehmlassung wurde in den Medien anfänglich insbesondere der sogenannte «Plan C», der Vorschlag der CVP zur Aufteilung der Reform, diskutiert. Eva Herzog (BS, sp) erklärte als Vizepräsidentin der FDK, dass die Kantone eine Aufteilung der Reform nicht goutieren würden. Da nicht alle von ihnen die Gewinnsteuern beliebig senken könnten, seien spezifische Steuerinstrumente wie die Patentbox und die zinsbereinigte Gewinnsteuer vonnöten. Ausführlich debattiert wurde auch die Problematik des Zeitdrucks. Im Dezember 2017 war bekannt geworden, dass die EU die Schweiz auf die sogenannte «graue Liste» der steuerlich nicht konformen Drittstaaten gesetzt hatte. Würden die verpönten Privilegien nicht bis Ende 2018 abgeschafft, wozu sich die Schweiz 2014 verpflichtet hatte – jedoch ohne einen zeitlichen Rahmen zu nennen –, seien Sanktionen durch die EU-Mitgliedstaaten möglich. Ebenfalls verstärkt wurde der Zeitdruck durch den internationalen Trend zur Senkung der Unternehmenssteuern – besonders prominent in den Medien behandelt wurde der Entscheid der USA, die Konzerngewinnsteuern per 1. Januar 2018 von 35 auf 20 Prozent zu senken. Die Schweiz müsse somit bezüglich Unternehmenssteuern möglichst rasch Rechts- und Planungssicherheit schaffen, erklärte zum Beispiel Eva Herzog. Dem pflichtete auch Finanzminister Maurer bei: Falls möglich sei die SV17 in nur zwei Sessionen vom Parlament zu verabschieden. Man müsse zudem darum besorgt sein, dass kein Referendum gegen das Gesetz ergriffen werde. Dadurch könnten erste Massnahmen anfangs 2019, der Hauptteil des Gesetzes anfangs 2020 in Kraft treten.

Inhaltlich wurde in den Medien insbesondere über die Massnahmen zur sozialen Kompensation diskutiert. Die Vernehmlassungsteilnehmenden hatten sich mit der Erhöhung der minimalen Kinderzulagen nicht zufrieden gezeigt. Der Vorschlag sei sachfremd und habe auch mit Sozialpolitik nichts zu tun, war zum Beispiel in der NZZ zu lesen. Als Alternative hatten TravailSuisse und Centre Patronal in der Vernehmlassung die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs – wie ihn ihre Initiative vorsieht – vorgeschlagen. Ein Vaterschaftsurlaub von 20 Tagen, bezahlt über die Erwerbsersatzordnung, in die Arbeitgeber und Arbeitnehmer je 0.0275 Lohnprozente zusätzlich zu bezahlen hätten, würde gemäss Adrian Wüthrich (BE, sp), Präsident der TravailSuisse, einen regelrechten «Referendumsblocker» darstellen. Der Vorschlag fand in den Medien jedoch kaum Anklang: Jean-François Rime (svp, FR) zum Beispiel betonte als Präsident des Gewerbeverbandes, dass durch eine solche Regelung die SV17 den KMU nur noch mehr Nachteile bringen würde. Auch die SP zeigte sich mit dem Vorschlag nicht zufrieden: Man unterstütze zwar einen Vaterschaftsurlaub, dieser müsse jedoch nicht in Kombination mit der Steuervorlage 17 eingeführt werden, erklärte SP-Vizepräsident Beat Jans (sp, BS). Auch Pirmin Bischof (cvp, SO) schlug eine alternative Massnahme zur sozialen Kompensation vor: Der Bund solle den Kantonen Geld für soziale Massnahmen bezahlen, die Kantone sollen aber selbst entscheiden können, für welche sozialen Zwecke sie dieses Geld einsetzen.

Die grössten Chancen schrieben die Medien gemeinhin einer Korrektur des Kapitaleinlageprinzips (KEP) zu: In der Unternehmenssteuerreform II war eine Möglichkeit für Unternehmen geschaffen worden, Kapitaleinlagen an die Aktionäre zurückzuzahlen, ohne dass diese verrechnungs- oder einkommenssteuerpflichtig sind – was faktisch eine steuerfreie Auszahlung von Dividenden bedeutet. Dadurch entstehen dem Bund, wie eine Schätzung der ESTV zeigte, Steuerausfälle zwischen CHF 400 Mio. und CHF 600 Mio. pro Jahr, wobei Neuzuzüge nicht berücksichtigt sind. Werden diese eingerechnet, geht die ESTV trotz mangelnder Daten davon aus, dass die Steuerausfälle durch eine Steigerung des BIP und der Steuereinnahmen kompensiert werden können. Eine Korrektur des KEP sei im Parlament nicht chancenlos, erklärte zum Beispiel der Tages-Anzeiger, zumal Pirmin Bischof 2011 mit seiner Motion (Mo. 11.3462), die ebenfalls eine Einschränkung des KEP gefordert hatte, nur knapp gescheitert war. Sollte es dadurch gelingen, die SP ins Boot zu holen und von der Ergreifung eines Referendums abzubringen, wäre das womöglich für die Bürgerlichen ein gangbarer Weg, war mehrfach zu lesen. Beat Jans zumindest nannte die Korrektur des KEP «eine der wichtigsten Massnahmen» zur Findung eines Kompromisses bei der Steuervorlage 17. Andererseits befürchtete zum Beispiel Hannes Germann (svp, SH), dass eine solche Regelung grosse Verunsicherung bei den Unternehmen, insbesondere bei denjenigen, die unter anderem aufgrund der bestehenden Regelung zum KEP in die Schweiz gekommen waren, auslösen würde.

Thematisiert wurden in den Medien schliesslich auch Auswirkungen auf die NFA: Um Verzerrungen in der NFA durch Änderungen der Unternehmenssteuern zu verhindern, muss das Gewicht der Unternehmenssteuern im Finanzausgleich reduziert werden. Dies

soll in der NFA zu Verschiebungen in zwei- bis dreistelliger Millionenhöhe führen, wovon gemäss Berechnungen des Tages-Anzeigers mit Zahlen der Finanzverwaltung vor allem Geberkantone profitierten. Die Nehmerkantone würden demnach deutlich weniger erhalten als bisher, teilweise seien ihre Verluste in der NFA sogar grösser als die zusätzlichen Einnahmen durch die Erhöhung des Kantonsanteils. Um diese Problematik abzuschwächen, enthält die SV17 einen Ergänzungsbeitrag für ressourcenschwache Kantone in der Höhe von CHF 180 Mio., der aus dem auslaufenden Härteausgleich finanziert wird und die Situation der betroffenen Kantone während sieben Jahren verbessert.

Im März 2018 präsentierte der Bundesrat schliesslich seine **Botschaft zur Steuervorlage 17**. Dabei nahm er nur eine gewichtige Änderung gegenüber der Vernehmlassungsvorlage vor: Er steigerte den Kantonsanteil an den direkten Steuern von 20.5 Prozent auf 21.2 Prozent, wie es unter anderem die Kantone in der Vernehmlassung deutlich gefordert hatten. Überrascht zeigten sich die Medien vor allem darüber, dass der Bundesrat trotz breiter Forderungen auf eine Einführung der zinsbereinigten Gewinnsteuer verzichtete. Die Version der Steuervorlage 17, die der Bundesrat dem Parlament zur Beratung vorlegte, beinhaltet somit als Ausgleich zur Abschaffung der Steuerprivilegien für Statusgesellschaften eine Steigerung des Kantonsanteils an den direkten Bundessteuern von 17 auf 21.2 Prozent, was den Kantonen CHF 990 Mio. pro Jahr einbringt und es ihnen erlauben soll, ihre Gewinnsteuern zu senken. Ressourcenschwache Kantone erhalten im Rahmen der NFA zudem während sieben Jahren zusätzlich CHF 180 Mio. Die Kantone führen obligatorisch Patentboxen für in der Schweiz patentierte Erfindungen sowie fakultativ einen Steuerabzug von maximal 50 Prozent auf in der Schweiz getätigte Forschung und Entwicklung ein. Im Vergleich zur Unternehmenssteuerreform III wird auf die stark umstrittene zinsbereinigte Gewinnsteuer verzichtet. Die Steuerabzüge dürfen zusammen nicht mehr als 70 Prozent des steuerbaren Gewinns ausmachen (USR III: 80%). Ebenfalls im Unterschied zur USR III wird eine Gegenfinanzierung durch die Unternehmen eingeführt: Die Dividendenbesteuerung wird beim Bund auf 70 Prozent (Status Quo: 60%) und bei den Kantonen auf mindestens 70 Prozent erhöht (Status Quo: zwischen 35% und 70%). Zudem werden als sozialpolitische Kompensation die Mindestvorgaben für die Kinder- und Ausbildungszulage um CHF 30 auf CHF 230 respektive CHF 280 erhöht. Im Unterschied zum abgelehnten Vorschlag der USR III enthält die Steuervorlage 17 somit deutlich weniger neue Steuerprivilegien sowie eine Erhöhung der Dividendenbesteuerung und der minimalen Kinderzulagen. Infolgedessen weist diese Version der SV17 eine gewisse Ähnlichkeit mit dem kurz nach Ablehnung der USR III als «Plan B» bezeichneten Szenario auf.

Die Voto-Analyse zur USR III hatte gezeigt, dass die Stimmbürger sich insbesondere auch vor den unsicheren Konsequenzen der Vorlage gefürchtet hatten. Aus diesem Grund hatte Bundesrat Maurer die Kantone im Rahmen der SV17 beauftragt, ihm ihre Reformpläne mitzuteilen, so dass diese bei der Berechnung der finanziellen Auswirkungen ebenfalls berücksichtigt werden können. Ausser den Kantonen Obwalden, Luzern und Appenzell-Ausserrhoden, die schon über tiefe bis rekordtiefe Gewinnsteuern verfügen, gaben alle Kantone an, eine Reduktion ihrer Gewinnsteuern zu planen. In 17 Kantonen sollen die Gewinnsteuern sogar unter 14 Prozent gesenkt werden, wodurch diese gemäss Tages-Anzeiger weltweit zu den steuergünstigsten Standorten gehören würden. Durchschnittlich planen die Kantone, ihre Gewinnsteuern von 19.6 auf 14.5 Prozent zu senken. Dies bringe gemäss Berechnungen, welche die ESTV als Grundlage für die bundesrätliche Botschaft vorgenommen hatte, jährliche statische Kosten von CHF 1.8 Mrd. mit sich: CHF 700 Mio. auf Bundes- und CHF 1.1 Mrd. auf Kantonsebene. Diese Schätzung ergänzte die ESTV durch dynamische Elemente wie steigende Investitionsvolumen der Unternehmen durch die tieferen Steuern, Standortverlagerungen verschiedener Unternehmen in die Schweiz oder die Umleitung von Gewinnen in die Schweiz und erstellte 40 Szenarien zur Entwicklung der Einnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Im schlechtesten Szenario wird der Bund auch langfristig Verluste von CHF 1 Mrd. pro Jahr einfahren. Im mittleren Szenario, das Finanzminister Maurer präsentierte, werden durch die SV17 langfristig Mehreinnahmen von CHF 1.4 Mrd. pro Jahr generiert, im besten Szenario sogar Mehreinnahmen von CHF 6 Mrd. Ab wann genau diese positiven Effekte eintreten, ist unsicher; kurz- und mittelfristig rechnet die ESTV im mittleren Szenario jedoch mit Mindereinnahmen in der Höhe von CHF 2.5 Mrd. jährlich.

Diese Schätzungen wurden von mehreren Seiten kritisiert, da sie neben Annahmen zu den Reaktionen der Unternehmen auch auf Annahmen zu Gewinnsteuersätzen und Steuerprivilegien im Ausland beruhen. Zudem gehe die Studie gemäss Gewerkschaftsbund davon aus, dass die staatliche Bildung irrelevant sei oder nicht von der Steuerreform beeinflusst werde. Sie berücksichtige den kantonalen

Steuerwettbewerb nicht und überschätze die Kosten einer Ablehnung der SV17 – diese werden von der Studie im mittleren Szenario auf CHF 9 Mrd. geschätzt. Finanzminister Maurer nannte die Studie «wissenschaftlich erhärtet», aus Zeitgründen sei sie jedoch nicht von Externen überprüft worden. Was die Studie gemäss SGB jedoch gut aufzeige, sei, dass die Steuerbelastung für bisher «normal» besteuerte Unternehmen – für inländorientierte KMU, wie es die NZZ erklärte – deutlich sinke, während sie für die bisher steuerprivilegierten Firmen – für internationale Grosskonzerne – steige.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 09.05.2018
ANJA HEIDELBERGER

Im Mai 2018 legte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft für eine **Erhöhung des Steuerabzugs von Kosten für die Betreuung von Kindern durch Dritte** von CHF 10'100 auf CHF 25'000 pro Kind vor. Die bisherige Beschränkung der abzugsfähigen Beträge bei der Bundessteuer treffe gemäss Bundesrat vor allem einkommensstarke Haushalte mit hohem Erwerbsumfang beider Elternteile, da solche Familien kaum von subventionierten Betreuungsplätzen profitierten und gleichzeitig aufgrund der Steuerprogression höhere Steuern bezahlten. Im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundesrates sollen unter anderem negative Erwerbsanreize im Steuersystem reduziert werden, zudem soll die Vorlage die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern. Unverändert bleiben die Anspruchsvoraussetzungen für den Steuerabzug. Auf eine Bestimmung für eine minimale kantonale Abzugsobergrenze – in den Kantonen variieren die Obergrenzen zwischen CHF 3'000 und den gesamten Aufwendungen für die externe Kinderbetreuung – verzichtete der Bundesrat, nachdem diese in der Vernehmlassung von den Kantonen stark kritisiert worden war. Kurzfristig rechnete der Bundesrat mit jährlichen Mindereinnahmen von CHF 10 Mio., langfristig sollen diese Mindereinnahmen jedoch durch positive Beschäftigungsimpulse – der Bundesrat schätzt die daraus resultierende Zunahme an Vollzeitstellen auf 2'500 – mindestens kompensiert werden. In der Vernehmlassung hatte jedoch fast die Hälfte der Kantone diese positiven Effekte bezweifelt: Es müssten auch Mitnahmeeffekte und Streuverluste berücksichtigt werden; so gäbe es auch Personen, die von den Steuerabzügen profitierten, die ihr Arbeitspensum dadurch jedoch nicht erhöhten. Dennoch hatte sich eine Mehrheit der Kantone in der Vernehmlassung für die Erhöhung des Abzugs in der direkten Bundessteuer ausgesprochen.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.03.2019
ANJA HEIDELBERGER

«Der Bundesrat will für einmal nicht die Welt verbessern, (...) er will ein ganz kleines Steuerproblem lösen», beteuerte Finanzminister Maurer gegen Ende der nationalrätlichen Debatte zur **Erhöhung des Steuerabzugs von Kosten für die Betreuung von Kindern durch Dritte** in der Frühjahrssession 2019. Der Bundesrat hatte beabsichtigt, im Rahmen seiner Fachkräfte-Initiative den Steuerabzug für externe Kinderbetreuung zu erhöhen, um so für Personen mit hohem Einkommen Anreize zu schaffen, sich trotz Kindern stärker in die Arbeitswelt zu integrieren. Finanzminister Maurer rechnete mit etwa 2500 Vollerwerbsstellen, die so besetzt werden könnten. Das beschränkte Zielpublikum der Massnahme erachteten aber verschiedene Kommissionsminderheiten als diskriminierend – diese reichten folglich weiterführende Vorschläge ein.

Den Anfang machte Jacqueline Badran (sp, ZH) mit einem Rückweisungsantrag an die WAK-NR: Diese solle anstelle der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderung einen Systemwechsel hin zu einem Gutschriftensystem für Kinder einrichten, durch das Familien unabhängig von Lebensform und Einkommen für jedes Kind eine Gutschrift erhielten. Die bisherigen Kinderabzüge sollten hingegen gestrichen werden. Dadurch könne die Ungleichbehandlung der Familien aufgrund ihrer Einkommenshöhe durch die bisherige Regelung korrigiert werden. Der Nationalrat folgte diesem Antrag nicht und sprach sich mit 134 zu 54 Stimmen für Eintreten aus.

Regula Rytz (gp, BE) erachtete Familien mit hohem Einkommen durch die aktuelle Regelung als benachteiligt, da diese die Betreuungsplätze durch ihre Steuern finanzierten, selbst aber keine finanzielle Unterstützung erhielten und die vollständigen Betreuungstarife bezahlen müssten. Daher wollte sie diese Familien entlasten, indem der vom Bundesrat vorgesehene Abzug auf die Betreuung in institutionellen Betreuungsformen wie Kitas, Tagesschulen, Tagesfamilien oder Tagesmütter begrenzt würde. Dadurch könne überdies verhindert werden, dass die Kosten von privat angestellten Nannys, die überdies Hausarbeit verrichteten, ebenfalls abgezogen werden könnten, argumentierte Rytz. Ihr Antrag fand jedoch nur in der SP und bei den Grünen Unterstützung und wurde mit 139 zu 52 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) verworfen.

Auch Thomas Aeschi (svp, ZG) argumentierte mit einer Ungleichbehandlung verschiedener Familien: Er kritisierte, dass die Vorlage nur jenen Familien Betreuungsabzüge gewähre, die ihre Kinder gegen Entgelt fremdbetreuen liessen.

Familien, die ihre Kinder selbst betreuten oder private Lösungen gefunden hätten, würden so diskriminiert. Darum schlug er vor, den Abzug der Kinderdrittbetreuungskosten auch dann zu gewähren, wenn keine direkten Kosten anfielen. Diese Lösung – gemäss Kommissionssprecherin Kathrin Bertschy (glp, BE) von der Kommission als Neuaufgabe der SVP-Familieninitiative eingestuft – fand nur bei einem Grossteil der SVP-Fraktion, der Hälfte der CVP/EVP-Fraktion und bei einem Mitglied der BDP Anklang und wurde folglich mit 116 zu 74 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) abgelehnt.

In eine ähnliche Richtung ging der Einzelantrag Kutter (cvp, ZH), der die allgemeinen Kinderabzüge, also unabhängig von der Betreuungssituation der Kinder, von CHF 6'500 auf CHF 10'000 erhöhen wollte. Trotz des Einwands des Finanzministers, dass ein Vorschlag, der CHF 350 Mio. koste, nicht einfach angenommen werden könne, ohne dass er zuvor in der Vernehmlassung gewesen sei, stimmte ihm der Rat mit 100 zu 92 Stimmen (bei 1 Enthaltung) zu: Die Fraktionen der SVP und der CVP/EVP sowie eine Mehrheit der BDP-Fraktion stellten sich hinter die höheren Kinderabzüge.

In der Gesamtabstimmung sprach sich der Nationalrat mit 131 zu 48 Stimmen (bei 14 Enthaltungen) für die Vorlage aus. Die Nein-Stimmen stammten von den Mitgliedern der SP, von einem Teil der Grünen sowie von einzelnen SVP-Mitgliedern.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 13.06.2019
ANJA HEIDELBERGER

Die **steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten** und vor allem ihre vom Nationalrat geänderte Form sorgten im Ständerat in der Sommersession 2019 für ausführliche Diskussionen. Bereits in den Kommissionen waren Anträge auf Sistieren und Rückweisung an den Bundesrat abgelehnt worden und auch in der Plenumsdebatte stand ein Rückweisungsantrag Zanetti (sp, SO) im Raum. Durch eine Rückweisung an den Bundesrat könne dieser die Vorlage insofern ändern, als der Abzug nicht mehr bei der Bemessungsgrundlage, sondern beim Steuerbetrag vorgenommen werde, erklärte Zanetti. Dadurch profitierten zwar nicht alle Eltern, aber doch ein grösserer Teil des Mittelstandes als bei der bisherigen Regelung. Dieser Vorschlag traf im Rat nicht auf offene Ohren. Für die Kommission legte Andrea Caroni (fdp, AR) drei Argumente gegen eine solche Regelung dar: Sie sei unpraktikabel; man solle beim steuerbaren Einkommen ansetzen, da dieses durch die Zuschüsse für Kinderbetreuung steige; und ein Abzug auf dem steuerbaren Einkommen könne für Leute mittleren Einkommens interessanter sein, weil davon auch die Kita-Tarife betroffen seien. Erich Ettl (cvp, OW) wies darauf hin, dass man sich für einen Abzug auf dem Steuerbetrag, bei dem die persönliche Situation berücksichtigt werde, oder für einen fixen Tarif entscheiden müsse, beides gehe nicht. Gemäss Finanzminister Maurer stelle ein Abzug beim Steuerbetrag überdies einen Paradigmenwechsel bei den Steuern dar, der zuerst in die Vernehmlassung geschickt werden müsse. Mit 30 zu 12 Stimmen sprach sich der Rat in der Folge gegen den Rückweisungsantrag aus.

Umstritten blieb die Vorlage auch in der Detailberatung: Hier lag ein Antrag Föhn (svp, SZ) vor, der bezüglich des Kinderabzugs dem Nationalrat folgen und diesen von CHF 6500 auf CHF 10'000 erhöhen wollte. Wie bereits im Erstrat wies Bundesrat Maurer vor allem auf die Ausfälle bei der direkten Bundessteuer in der Höhe von CHF 350 Mio. hin, die eine solche Regelung mit sich bringen würde. Kommissionssprecher Caroni erklärte, dass eine solche Erhöhung keine Erwerbsanreize mit sich bringe und damit die Zielsetzung der Vorlage verfehle. Peter Föhn entgegnete, dass Abzüge aufgrund von Betreuungskosten diskriminierend seien für Eltern, die ihre Kinder selbst betreuten. «Immer und immer wieder rühmen wir die Vorteile des sogenannten traditionellen Familienbildes», betonte er, gleichzeitig schaffe man aber Anreize dafür, dass beide Eltern arbeiteten «und die Kleinen sollen dann das Nachsehen haben». Mit dieser Regelung solle man «Familien mit kleinen und mittleren Einkommen» entgegenkommen. Damit widersprach er dem vorgängigen Hinweis von Roberto Zanetti, wonach Familien erst ab einem steuerbaren Einkommen von CHF 170'000 von der Vorlage profitieren würden. In der Folge sprach sich die Mehrheit des Ständerats mit 25 zu 19 Stimmen für die bundesrätliche Version aus und lehnte eine Erhöhung des allgemeinen Kinderabzugs ab. In der Gesamtabstimmung nahm der Ständerat die Vorlage mit 35 zu 5 Stimmen an.⁵

In jeweils vier Sitzungen bereinigten National- und Ständerat das Bundesratsgeschäft über die **steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten**. Die beiden Räte konnten sich in der Frage, ob der Kinderabzug bei den direkten Bundessteuern pro minderjährigem oder in schulischer Ausbildung stehendem Kind von CHF 6'500 auf CHF 10'000 erhöht werden soll, bis zum Ende des Differenzbereinigungsverfahrens nicht einigen: Der Nationalrat befürwortete die entsprechende Erhöhung, wobei die Zustimmung zwischen den Behandlungen von 98 zu 90 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) auf 126 zu 67 Stimmen (bei 1 Enthaltung) stieg. Die FDP-Liberale-Fraktion hatte dazwischen vom gegnerischen ins Befürworterlager des erhöhten Abzugs gewechselt. Beat Walti (fdp, ZH) erklärte, man könne zu diesem Punkt stehen, da er als Konter gegen einen Abzug von CHF 25'000 für alle Familien ohne Erwerbserfordernis ins Gesetz aufgenommen worden sei. Im Grundsatz sei es auch nicht falsch, die Familien steuerlich zu entlasten. Die SP-, die Grünen und die GLP-Fraktion lehnten die Änderungen bis zum Schluss ab. Sie komme vor allem Familien mit hohen Einkommen zugute, kritisierte zum Beispiel Prisca Birrer-Heimo (sp, LU). Zudem schränke sie den Handlungsspielraum für Massnahmen ein, die wirkungsvoller und effizienter wären, legte Kathrin Bertschy (glp, BE) das Hauptargument für die grünliberale Ablehnung dar. Diese Argumente dominierten auch das Differenzbereinigungsverfahren im Ständerat. Kurz vor dessen erster Behandlung des Geschäfts hatte die WAK-SR gemäss ihrem Sprecher Pirmin Bischof (cvp, SO) ihre Position geändert: Da das Bundesratsgeschäft zur Abschaffung der Heiratsstrafe kurz zuvor an die Kommission zurückgewiesen worden sei, wodurch man zwar einerseits Geld spare, aber andererseits die Ehepaare vorerst nicht unterstützen könne, wolle man wenigstens die Kinderzulagen erhöhen. Der Ständerat sprach sich jedoch mit 22 zu 21 Stimmen und mit 23 zu 20 Stimmen zweimal für Minderheitsanträge auf Festhalten aus. Die folglich notwendig gewordene Einigungskonferenz empfahl die Position des Nationalrats mit 19 zu 7 Stimmen zur Annahme, eine Minderheit Birrer-Heimo sprach sich für die Abschreibung der gesamten Vorlage in dieser Form aus. Ihr Antrag war jedoch im Nationalrat wie erwartet chancenlos: Mit 124 zu 55 Stimmen (bei 4 Enthaltungen) stimmte die grosse Kammer der Vorlage erneut zu. Im Ständerat stellte Paul Rechsteiner (sp, SG) einen Ordnungsantrag auf Rückweisung an die Kommission als Alternative zum Abschreibungsantrag. Die Kommission solle die «finanziellen und verteilungspolitischen Folgen auch im Quervergleich der Steuervorlagen unter Einbezug der Kantone» abklären; Finanzminister Maurer versprach eine Auslegeordnung bis zur Wintersession. Der Ständerat lehnte jedoch den Ordnungsantrag mit 23 zu 15 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) ab und stimmte schliesslich dem Antrag der Einigungskonferenz mit 21 zu 20 Stimmen (bei 2 Enthaltungen) äusserst knapp zu. Somit setzte sich der Nationalrat mit seiner Version durch. Die Schlussabstimmungen waren nur noch Formsache, mit denselben Allianzen wie zuvor nahmen der Nationalrat die Vorlage mit 132 zu 62 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) und der Ständerat mit 25 zu 17 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) an. Damit war das Geschäft jedoch noch nicht vom Tisch: SP-Fraktionschef Nordmann (sp, VD) kündigte noch vor der Schlussabstimmung an, dass seine Partei ein weiteres Mal das Referendum «gegen eine verfehlte steuerpolitische Vorlage» ergreifen werde.⁶

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Sozialversicherungen

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.⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.03.2018
ANJA HEIDELBERGER

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 beschieden 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).⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.09.2018
ANJA HEIDELBERGER

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.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.03.2019
ANJA HEIDELBERGER

In der Frühjahrsession 2019 beriet der Nationalrat die **Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)** und hatte eingangs einen Rückweisungsantrag von Silvia Schenker (sp, BS) zu klären. Da das ATSG generell in allen Sozialversicherungszweigen ausser der beruflichen Vorsorge zur Anwendung komme, hätten die Entscheidungen zu diesem eine Hebelwirkung, betonte sie. Die Vorlage sei aber sehr einseitig auf die Missbrauchsbekämpfung ausgerichtet, führe zu einschneidenden Verschlechterungen für die Betroffenen und beschneide die Rechte der Versicherten in Verfahren. Zudem fehle die Koordination mit den übrigen, bisher beschlossenen Missbrauchsmassnahmen – ein entsprechender Gesamtplan sei nicht vorhanden. Mit 133 zu 51 Stimmen sprach sich der Nationalrat gegen den Willen der SP- und der Grünen-Fraktion für Eintreten aus. In der Folge reichte Silvia Schenker eine Reihe von Minderheitsanträgen ein: Sie verlangte eine Streichung der engeren Frist für die Rückforderungsansprüche der Versicherten, da diese gemäss Behindertenverbänden für die Versicherer bereits jetzt sehr grosszügig sei. Sie wehrte sich gegen die Schaffung einer Kostenpflicht bei den Verfahren, da die Einführung einer solchen bei der IV gezeigt habe, dass die Anzahl Beschwerden dadurch nicht sinke. Stattdessen steige die Arbeit für die Gerichte, weil dadurch mehr Anträge auf unentgeltliche Rechtspflege eingereicht würden. Zudem lehnte sie die Schaffung einer Möglichkeit für eine vorsorgliche Einstellung von Leistungen ab, wenn eine Person die Meldepflicht verletzt, einer Lebens- oder Zivilstandskontrolle nicht fristgerecht nachkommt oder ein begründeter Verdacht auf unrechtmässig bezogene Leistungen besteht. Unter anderem sei unklar, wann ein begründeter Verdacht vorliege – wie auch die Diskussion in der Kommission gezeigt habe. Auf ihr Argument, dass diese Regelung viele Härtefälle schaffe, entgegnete Gesundheitsminister Berset, dass das Interesse der Versicherer, Verfahren und grosse Schadensrisiken zu vermeiden, Vorrang vor dem Interesse der Versicherten habe, nicht in eine vorübergehende Notlage zu geraten. Alle Minderheitsanträge fanden ausschliesslich bei der SP- und der Grünen-Fraktion Anklang und wurden folglich vom Nationalrat abgelehnt.

Angenommen wurde hingegen ein Minderheitsantrag von Thomas Aeschi (svp, ZG), mit dem die Kann-Bestimmung zur Einstellung von Geldzahlungen mit Erwerbscharakter während des Strafvollzugs zu einer Muss-Bestimmung geändert wurde. Umstritten war ansonsten nur noch die Frage, wie genau die Regelung zur Auferlegung der Kosten für Observationen beim Bezug von Versicherungsleistungen aufgrund von unwahren Angaben ausgestaltet werden sollte. Silvia Schenker wollte die Auferlegung der Kosten auf «wissentlich unwahre Angaben» beschränken oder – wenn möglich – den Absatz ganz streichen. Bea Heim (sp, SO) beantragte eine Beschränkung der Klausel auf die Auferlegung «angemessener Mehrkosten» und Thomas Aeschi wollte auch hier die Kann- in eine Muss-Formulierung umwandeln. In der Folge setzte sich jedoch die Version der Kommission durch, wodurch der Rat eine Differenz zum Ständerat schuf, der die Klausel, wie von Bea Heim vorgeschlagen, auf «angemessene Mehrkosten» beschränkt hatte.¹⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 03.06.2019
ANJA HEIDELBERGER

In der Sommersession 2019 bereinigte das Parlament die **Differenzen in der Revision des Allgemeinen Teils des Sozialversicherungsrechts (ATSG)**. Der Ständerat beharrte nicht auf seiner Formulierung der «angemessenen Mehrkosten», sondern stimmte zu, dass die Versicherungsträger – wie vom Nationalrat gewünscht – die durch Observationen bei unrechtmässigem Leistungsbezug entstandenen «Mehrkosten» den Versicherten auferlegen können. Durch das Prinzip der Verhältnismässigkeit in der Bundesverfassung sei bereits garantiert, dass nur die «angemessenen» Mehrkosten

verlangt werden könnten, erklärte die SGK-SR. Nach der Erklärung von Kommissionssprecher Hans Stöckli (sp, BE), wonach die Leistungen der IV Personen im Strafvollzug weiter ausbezahlt werden sollten, weil es eben auch Modelle wie die Halbgefängenschaft gebe, bei denen Personen weiterhin arbeiten könnten und folglich auf die IV angewiesen seien, hielt der Ständerat diesbezüglich an seiner Entscheidung fest. Auf Antrag der SGK-NR stimmte der Nationalrat dieser Entscheidung zwei Tage später zu und bereinigte somit die letzte Differenz der Vorlage. Mit 143 zu 53 Stimmen (0 Enthaltungen) respektive 41 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) nahm das Parlament die Revision des ATSG in den Schlussabstimmungen an.¹¹

Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

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.¹²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.08.2019
ANJA HEIDELBERGER

Zwischen April und Juli 2017 fand die **Vernehmlassung** zur Änderung des AHVG zur **Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge** statt. 73 Organisationen, darunter alle Kantone sowie die KdK, vier in der Bundesversammlung vertretene Parteien sowie verschiedene Verbände der Wirtschaft, Fachverbände oder Durchführungsstellen, beteiligten sich an der Vernehmlassung, wie das BSV in seinem erst im August 2019 erschienenen Ergebnisbericht zur Vernehmlassung erklärte. Der Bundesrat definierte in seiner Botschaft vier Hauptpunkte der Revision: die risiko- und wirkungsorientierte Aufsicht, die Verbesserung der Governance in der 1. Säule, die Steuerung und Aufsicht über Informationssysteme und die punktuelle Optimierung der 2. Säule.

9 Kantone unterstützten die Änderungen zur 1. Säule grundsätzlich; 14 weitere Kantone fürchteten trotz ihrer eigentlichen Zustimmung um die kostengünstige Durchführung der Aufsicht. Die SP – und mit ihr der SGB und Travail.Suisse – hielt eine Anpassung des Systems insgesamt für angemessen, die CVP befürwortete eine Beschränkung der Gesetzesänderung auf alle Aspekte zur Modernisierung der Aufsicht. Die FDP und die SVP lehnten die Änderung ab, da sie punktuelle Korrekturen bevorzugen würden und die Kosten der Revision fürchteten. Letztere Ansicht teilten auch der Arbeitgeberverband und der Bauernverband, Centre Patronal und FER. Die Vorsorge- und Versicherungseinrichtungen forderten insbesondere eine Beibehaltung des bisherigen, dezentralen Systems. Zahlreiche unterschiedliche Organisationen (verschiedene Kantone, die FDP oder Mitglieder des SGV) kritisierten überdies die starke Konzentration der Vorlage auf operative Fragen. Grösstenteils auf Zustimmung stiessen hingegen die Massnahmen in der 2. Säule.¹³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.11.2019
ANJA HEIDELBERGER

Im November 2019 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament die **Botschaft zur Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule und Optimierung der Aufsicht in der 2. Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge**. Bezüglich der 1. Säule sollte die risikoorientierte Aufsicht mittels modernen Führungs- und Kontrollinstrumenten bei den Durchführungsstellen und einer Präzisierung der Aufgaben und Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörde verstärkt werden; die Good Governance durch neue Bestimmungen zu Unabhängigkeit, Integrität und Transparenz gewährleistet und die Stabilität, die Informationssicherheit und der Datenschutz der Informationssysteme sichergestellt werden. Bezüglich der 2. Säule sah die Revision nach dem Inkrafttreten der Strukturreform einzelne, gezielte Verbesserungen vor, unter anderem die Präzisierung der Aufgaben von Expertinnen und Experten und die Sicherstellung der Unabhängigkeit regionaler Aufsichtsbehörden.

Im Vergleich zur Vernehmlassungsversion nahm der Bundesrat verschiedene Anpassungen vor; belies aber auch zahlreiche kritisierte Massnahmen. Unter anderem strich er die stark kritisierte Steuerung der Ausgleichskassen über Ziele und Messgrössen aus der Vorlage; dennoch soll die Aufsichtsbehörde einer Ausgleichskasse im Einzelfall Vorgaben machen dürfen. Auch die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, eine Ersatzvornahme durchzuführen, also eine nötige Handlung auf Kosten der Verpflichteten auf einen Dritten zu übertragen, entfernte er aus der Vorlage; nicht aber die Weisungsbefugnis der Aufsichtsbehörde im Einzelfall oder die Möglichkeit für diese, ergänzende Revisionen durchzuführen – diese seien bereits Teil des geltenden Rechts. Auch die heutige Organisationsstruktur behielt der Bundesrat bei, obwohl sich unter anderem die Kantone eine striktere Trennung zwischen Durchführung und Aufsicht erhofft hatten. Kritisiert wurde zudem einmal mehr die Weisungsbefugnis der OAK BV, dieses Mal in Bezug auf die Übernahme von Rentnerbeständen, weshalb der Bundesrat die entsprechende Bestimmung präziserte und die Weisungsbefugnis durch eine Verordnungskompetenz des Bundesrates ersetzte.¹⁴

Soziale Gruppen

Familienpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.2005
MAGDALENA BERNATH

Nachdem der **Ständerat** mit 22:21 Stimmen auf die Vorlage eingetreten war, entschlackte und vereinfachte er sie auf Wunsch der Kantone und Berufsverbände. Mit demselben knappen Stimmenverhältnis folgte er einem FDP-SVP-Minderheitsantrag und verzichtete entgegen dem Nationalrat darauf, eine Mindesthöhe für die Kinderzulagen festzulegen; die Kantone und nicht wie vom Nationalrat vorgesehen der Bundesrat sollten auch die Anpassung der Ansätze an die Teuerung vornehmen. Indem die kleine Kammer die Selbständigerwerbenden vom Anspruch auf Kinderzulagen ausschloss, brach sie mit dem Grundsatz „ein Kind – eine Zulage“; mit Stichentscheid des Präsidenten bestätigte sie jedoch den Anspruch von Nichterwerbstätigen bis zu einer Einkommensobergrenze von 30 000 Fr.; eine Minderheit hatte die Regelung dieser Frage ebenfalls den Kantonen überlassen wollen. Entgegen dem Bundesrat beschloss der Ständerat zudem, dass für die Höhe der Zulage der Ort des Geschäftssitzes des Unternehmens massgeblich sei und nicht wie gemäss nationalrätlicher Version der Niederlassungsort der Filiale. In der Gesamtabstimmung wurde die Vorlage mit 21:21 Stimmen mit Stichentscheid des Präsidenten gutgeheissen.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.03.2006
MARLENE GERBER

In seiner Botschaft vom 10. März 2006 beantragte der Bundesrat dem Parlament, das seit 2003 bestehende **Impulsprogramm für die familienergänzende Kinderbetreuung weiterzuführen** und einen zweiten Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 60 Mio. für die Zeitspanne vom Februar 2007 bis Januar 2011 zu genehmigen. Für die vorangegangenen vier Jahre des achtjährigen Impulsprogramms hatte der Bund einen ersten Verpflichtungskredit in der Höhe von CHF 200 Mio. gesprochen, um die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern anzuregen. Eine vom BSV in Auftrag gegebene Evaluation der ersten anderthalb Jahre des Impulsprogramms war positiv ausgefallen. In der Evaluation der Wirkung des Impulsprogramms kam das BSV zum Schluss, dass die Hälfte der in dieser Zeitspanne neu geschaffenen 3500 Betreuungsplätze lediglich dank des Impulsprogramms hatten realisiert werden können und dass die Eltern die Betreuungsplätze in neun von zehn Fällen zu Ausbildungs- oder Arbeitszwecken nutzen. In den ersten vier Jahren des Impulsprogramms könnten voraussichtlich 13'400 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen werden, womit das geschätzte Angebot an Betreuungsplätzen in dieser Zeitspanne um einen Viertel erweitert werde, folgerte die bundesrätliche Botschaft basierend auf der Evaluation. Gemäss Hochrechnungen werde jedoch lediglich die Hälfte der ersten Tranche des Verpflichtungskredites ausgeschöpft, was die Verfassenden der Evaluation mit den klar definierten Einsatzmöglichkeiten der Finanzhilfen als Starthilfe, dem langen Planungs- und Realisierungshorizont neuer Angebote sowie mit dem erforderlichen Finanzierungsnachweis in Verbindung brachten. Letzterer fordert von den Gesuchstellenden, dass sie bereits in der Planungsphase glaubwürdig darlegen, wie sie nach Auslaufen der Starthilfen des Bundes ihren Betrieb langfristig finanzieren können. Aufgrund der «unerwartet geringe[n] Nachfrage» sowie der «angespannte[n] Lage der Bundesfinanzen» beantragte der Bundesrat dem Parlament für die zweite Kreditperiode einen deutlich tieferen Verpflichtungskredit (CHF 60 Mio.) als in der ersten Kreditperiode (CHF 200 Mio.).¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.03.2006
MARIANNE BENTELI

In der Frühjahrssession beschloss der Ständerat mit 23 zu 19 Stimmen, entgegen dem Antrag der Kommission dem Nationalrat zu folgen und die Kinderzulagen **gesamtschweizerisch auf mindestens 200 Fr. pro Kind und auf 250 Fr. pro Jugendlichen in der Ausbildung** festzusetzen. Die Kommissionsmehrheit argumentierte erneut, die Harmonisierung der Kinderzulagen bedeute einen unzulässigen Eingriff in die kantonale Hoheit in Fragen der Familienpolitik, da künftig nur noch Raum für weitergehende kantonale Lösungen bestehe. Die kleine Kammer folgte dem Nationalrat auch bei der Bestimmung, dass für die Höhe der Zulage nicht der Hauptsitz des Arbeitgebers, sondern dessen lokale Niederlassung relevant ist, weil das sonst dazu führen könnte, dass Arbeitnehmer mit identischem Wohn- und Arbeitsort unterschiedliche Zulagen erhalten. Fest hielt sie aber, und zwar stillschweigend, am zweiten „Schicksalsartikel“ der Vorlage, nämlich an ihrer Weigerung, auch die **Selbständigerwerbenden** einzubeziehen. Weniger aus Überzeugung denn aus pragmatischen Gründen, um die Vorlage, die sich in verschiedener Form nun schon 15 Jahre hingezogen hatte, nicht im Endspurt noch zu gefährden, stimmte der Nationalrat hier schliesslich diskussionslos zu. Eine letzte Differenz, nämlich die Lösung der

Ausgabenbremse, um das Regime der Kinderzulagen in der Landwirtschaft, die vom Bund ausgerichtet werden, an jenes der übrigen Arbeitnehmenden anzugleichen, konnte im Sinn des Nationalrates (Zustimmung) ausgeräumt werden. In der Schlussabstimmung wurde der Entwurf im Nationalrat mit 106 zu 85 Stimmen (fast die geschlossenen Fraktionen von FDP und SVP) angenommen, im Ständerat knapp mit 23 zu 21 Stimmen.¹⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.04.2006
MARIANNE BENTELI

Wie bereits während den Ratsdebatten angekündigt ergriff der Gewerbeverband das **Referendum** gegen die Harmonisierung der Kinderzulagen, das Volk stimmte am 26. November darüber ab. Das Gesetz bildete einen indirekten Gegenvorschlag zur Initiative „für fairere Kinderzulagen“ der Gewerkschaft Travail.Suisse, in der landesweit einheitliche Kinderzulagen von 450 Fr. pro Kind gefordert wurden. Nachdem der Gewerbeverband das Referendum gegen das Familienzulagengesetz ergriffen hatte, beschloss Travail.Suisse, die Initiative zurückzuziehen und die dafür vorgesehenen Mittel für die Abstimmungskampagne gegen das Referendum einzusetzen.¹⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2006
MARIANNE BENTELI

Im Vorfeld der Abstimmung kämpften neben dem **Gewerbeverband** auch **Economiesuisse** sowie **die SVP, die FDP und die Liberalen** gegen die Neuerung. Sie kritisierten die zusätzliche Belastung der Arbeitgeberseite, welche die Zulagen weitgehend finanzieren muss. Sie wandten ein, dass durch den einheitlichen Minimalsatz die Hoheit der Kantone eingeschränkt würde und dass die zusätzlichen Mittel nach dem Giesskannenprinzip verteilt würden, statt sie gezielt jenen Familien zufließen zu lassen, die sie auch wirklich bräuchten. Für die SVP und den Gewerbeverband bildeten ferner die Zahlungen an Kinder im Ausland, wenn ihre Eltern in der Schweiz arbeiten, ein zentrales Argument gegen die Vorlage.¹⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 29.09.2006
MARIANNE BENTELI

Für die Harmonisierung der Familienzulagen sprachen sich **die SP, die GP und die übrigen linken Parteien, die CVP, die EVP, die EDU, die SD** sowie **die Gewerkschaften** aus. Sie begrüßten die nationale Harmonisierung und den verbindlichen Minimalsatz, der für die meisten Kantone eine Erhöhung der Leistungen bedeutet. Sie waren der Ansicht, durch die Vorlage könne die finanzielle Lage vieler Familien verbessert und Ungerechtigkeiten wegen unterschiedlichen Regelungen zwischen den Kantonen vermindert werden.²⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 02.10.2006
MARIANNE BENTELI

Im Nationalrat beantragte Scherer (svp, ZG), auf den Entwurf zur **Verlängerung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung** nicht einzutreten, da Kinderbetreuung keine Aufgabe des Staates sei; einmal mehr wurde das Schreckgespenst der sozialistischen Denkmuster der Sowjetunion und Chinas bemüht. SP, CVP und GP sprachen sich klar für Eintreten aus. Die FDP meldete sich nicht zu Wort, doch stimmte die Fraktion schliesslich grossmehrheitlich für Eintreten, welches mit 121 zu 59 Stimmen beschlossen wurde. In der Detailberatung ging es ausschliesslich um die Höhe des neuen Verpflichtungskredites. Die Kommissionsmehrheit beantragte, bei den höchstens CHF 200 Mio. der ersten Tranche zu bleiben, um keine Möglichkeiten der Entwicklung zu verbauen; nicht abgeholte Gelder würden ja, wie in der Periode 2003–2007, im Bundeshaushalt verbleiben. Kleiner (fdp, AR) stellte einen Kompromissantrag auf CHF 120 Mio. Zwei weitere Minderheiten mit annähernd den gleichen Vertretern aus SVP und Rechtsfreisinn verlangten, entweder dem Bundesrat zu folgen (CHF 60 Mio.) oder den Rahmenkredit gar zu halbieren (CHF 30 Mio.). Für eine Streichung des Kredits bei gleichzeitiger Erhöhung des Bundesbeitrags an die Familienzulagen um jährlich CHF 50 Mio. sprach sich Wäfler (edu, ZH) aus. Knapp mit 96 zu 89 Stimmen konnte sich schliesslich der Antrag der Mehrheit (CHF 200 Mio.) durchsetzen. SP und GP votierten geschlossen dafür, ebenfalls eine Mehrheit der CVP. 31 Vertreterinnen und Vertreter der FDP gaben dem Antrag Kleiner den Vorzug, sechs jenem der Mehrheit. Von der SVP unterstützten lediglich die beiden Bündner Gadiet und Hassler die Kommissionsmehrheit.

Eintreten war im Ständerat unbestritten. Die Mehrheit der Kommission beantragte aber eine Reduktion auf CHF 120 Mio. Während der vom Bundesrat vorgeschlagene Betrag von CHF 60 Mio. angesichts der in der Periode 2003–2007 voraussichtlich gesprochenen CHF 107 Mio. als zu gering erachtet wurde, schienen CHF 120 Mio. der Realität angemessen; dieser Betrag hätte auch den Vorteil, nicht zu einer so

weitreichenden Lösung der Schuldenbremse zu führen, was anderswo möglicherweise unliebsame Einsparungen bedeuten würde. Eine Minderheit aus SP und CVP, welche die Unterstützung von Langenberger (fdp, VD) fand, setzte sich für die Fassung des Nationalrates ein, da gerade in ländlichen Gebieten noch ein hoher Nachholbedarf bestehe, eine Kürzung ein negatives Signal an die Kantone, die Gemeinden und die privaten Firmen aussenden würde und es sich ja lediglich um einen Verpflichtungskredit und keine konkrete finanzielle Zusage handle. Ein Antrag Kuprecht (svp, SZ), dem Bundesrat zu folgen, den Bundesrat Couchepin noch einmal halbherzig verteidigte, unterlag deutlich mit 33 zu 9 Stimmen. Die Mehrheit setzte sich mit 28 zu 16 Stimmen gegen die Minderheit durch. Die Ausgabe wurde einstimmig genehmigt.

In der Differenzbereinigung im Nationalrat versuchte eine Kommissionsmehrheit, zumindest einen Kompromiss zu erreichen und beantragte CHF 160 Mio. Sie machte geltend, die Konstruktion derartiger Finanzhilfen sei so, dass es sehr viel sinnvoller ist, zu viel Geld zu beschliessen als zu wenig. Wenn zu wenig gesprochen werde, müssten Projekte abgelehnt werden, oder es käme ein sehr komplizierter Verteilungsapparat in Gang, um das Geld auf die Kantone zu verteilen, was im Interesse des Anliegens unbedingt vermieden werden sollte. Wenn zu viel Geld beschlossen werde, habe das insofern keine Folgen, als nichts ausgegeben wird, was nicht durch ein konkretes Projekt nachgefragt ist. Die Minderheit vor allem aus der FDP befand dagegen, dass die höchstens CHF 120 Mio. durchaus genügten, um den allfälligen Bedürfnissen Rechnung zu tragen, weshalb keine weiteren Beträge nötig seien. Erneut sehr knapp, mit 88 zu 85 Stimmen, setzte sich schliesslich die Minderheit durch.²¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.11.2006
MARIANNE BENTELI

Mit einem **Ja-Stimmenanteil von 68%** hiess das Volk am 26. November die **Harmonisierung der Familienzulagen** klar gut. Das Gesetz wurde einzig in Appenzell Innerrhoden mit 54,4% abgelehnt. Am grössten war die Zustimmung mit 83,7% im Kanton Jura. Es ist dies jener Kanton, in dem die Familien vom neuen Gesetz am meisten profitieren werden, weil dort die Kinderzulagen am tiefsten waren. Auch die Kantone Neuenburg, Waadt und Bern, deren Zulagen ebenfalls deutlich unter dem künftigen Minimum lagen, stimmten der Harmonisierung mit Mehrheiten von über 70% zu. Mit Ausnahme von Genf lagen die durchschnittlichen Ja-Stimmenanteile in den Kantonen der Westschweiz und im Tessin höher als in der Deutschschweiz.

Abstimmung vom 26. November 2006

Beteiligung: 45,0%
Ja: 1 480 796 (68,0%)
Nein: 697 415 (32,0%)

Parolen: Ja: CVP, SP, EVP, CSP, PdA, PSA, GPS, SD, EDU, Lega; SBV, SGB, Travail.Suisse.
Nein: FDP (4*), SVP, LP, FPS; Economiesuisse, SGV.

* In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen²²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.11.2006
MARIANNE BENTELI

Gemäss der Vox-Analyse waren für den Abstimmungsentscheid die **Einstufung auf der Links-Rechts-Achse** und die **Parteisymphathie** ausschlaggebend. Personen die sich als links einstuften, nahmen die Vorlage fast einhellig an, diejenigen die sich in der Mitte einreihen stimmten ebenfalls klar dafür, während Befragte die sich als rechts einordneten, die Vorlage insgesamt knapp ablehnten. Die Parteiparolen wurden unterschiedlich befolgt. Während die Sympathisanten der SP fast geschlossen ein Ja in die Urne legten, wurde die FDP von ihrer Anhängerschaft förmlich desavouiert. 67% ihrer Sympathisanten hiessen die Vorlage gut, zu der die Partei die Nein-Parole gefasst hatte. Auch bei der SVP, die ebenfalls ein Nein empfohlen hatte, war die Zahl der Abweichler mit 42% überraschend hoch. Abtrünnige gab es auch bei der CVP, trotz der Ja-Parole der Partei stimmten 29% der Anhänger gegen das Gesetz. Die Vorlage wurde von allen Gesellschaftsschichten angenommen. Allerdings waren Personen mit tieferer Schulbildung skeptischer als Gutgebildete, und Ledige waren überraschenderweise positiver eingestellt als Verheiratete.²³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.09.2008
MARIANNE BENTELI

Bei der Beratung des **Legislativprogramms** des Bundesrates für die Jahre 2007–2011 wollte der Ständerat ein klares Zeichen für eine **kohärente Familienpolitik** setzen. Insbesondere sollten die Voraussetzungen für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, für die Unterstützung einkommensschwacher Familien und für die wirtschaftliche Entlastung des Mittelstandes geschaffen werden. Im Nationalrat beantragte die Kommission Zustimmung zum Ständerat, allerdings in einer etwas offeneren Form, wonach die wirtschaftliche Situation von Familien und generell des Mittelstandes verbessert werden soll; es gehe nicht nur um steuerliche Entlastungen, sondern auch um eine gezielte Förderung in den Bereichen Bildung und Forschung sowie um Massnahmen zur Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze, womit auch die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie gefördert werde. Die SVP wollte diesen Passus streichen, verlangte dafür aber einen Bericht über Massnahmen zur Stärkung der Ehe und Partnerschaft sowie der Familie. Mit 121 zu 36 Stimmen folgte die grosse Kammer deutlich ihrer Kommission.²⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 25.06.2009
ANDREA MOSIMANN

Im Sommer unterbreitete der Bundesrat dem Parlament eine Änderung des Familienzulagengesetzes zur Schaffung eines zentralen **Familienzulagenregisters**. Dieses soll sämtliche Kinder, für die eine Familienzulage nach schweizerischem Recht ausgerichtet wird, erfassen und damit einen Missbrauch im Sinne von Mehrfachbezügen verhindern.²⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.10.2009
ANDREA MOSIMANN

Der Bundesrat will die **ausserfamiliäre Kinderbetreuung** neu regeln. Im Juni schickte er einen entsprechenden Entwurf in die Vernehmlassung. Neben neuen Vorschriften zum Pflegekinderwesen umfasste er auch Regeln zur freiwilligen Tagesbetreuung. Die geplanten Bestimmungen sahen vor, dass nebst Krippen, Horten und Tageseinrichtungen auch Verwandte, Freunde oder Nachbarn der Eltern, welche die Kinder während mindestens 20 Stunden pro Woche beaufsichtigen, eine Bewilligung einholen müssen. Diese Vorschläge stiessen in der Vernehmlassung auf vernichtende Kritik der bürgerlichen Parteien und selbst die SP, deren Vizepräsidentin Jacqueline Fehr (ZH) den Anstoss zur Neuregelung der ausserfamiliären Kinderbetreuung gegeben hatte, zeigte sich zurückhaltend. Auch die Fachstellen, die den Entwurf grundsätzlich begrüsst, erachteten die geplanten Vorschriften teilweise als überraschend. Sie plädierten dafür, bei Verwandten, die sich regelmässig um die Kinder kümmern und bei im Privathaushalt angestellten Kindermädchen auf die Bewilligungspflicht zu verzichten.²⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.12.2009
ANDREA MOSIMANN

Aufgrund dieses teils massiven Widerstands schickte der Bundesrat im Dezember eine neue Version in die Vernehmlassung. Diese statuiert die **Bewilligungspflicht nur für entgeltlich erbrachte Betreuungsleistungen** – also für Krippen, Horte und Tageseinrichtungen. Auch bezüglich der Bewilligungsvorschriften wird von den ursprünglich geplanten Verschärfungen abgesehen, obwohl die Fachorganisationen dafür plädiert hatten. Der Bundesrat befürchtete, dass das ausserfamiliäre Betreuungsangebot durch die höheren Anforderungen verknappt würde.²⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.02.2010
ANDREA MOSIMANN

Im Februar verabschiedete der Bundesrat die **Botschaft zur Verlängerung der Bundesfinanzhilfen für Krippen**. Dabei hatte er den Finanzrahmen gegenüber früheren Vorstellungen deutlich reduziert. Statt der ursprünglich vorgesehenen 140 Mio Fr. sollten nur noch 80 Mio Fr. fliessen. Er wollte das Programm ganz auf Projekte im Vorschulbereich ausrichten, also vor allem auf Kindertagesstätten. Schullergänzende Projekte sollten hingegen ganz den Kantonen überlassen werden. Schliesslich sah der Entwurf vor, die Finanzhilfen nur noch an neue Krippen zu gewähren und nicht mehr an solche, die ihr Angebot aufstocken. In den Kantonen regte sich **Widerstand gegen dieses Sparprogramm des Bundes**. Die Erziehungsdirektorenkonferenz und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren protestierten gemeinsam gegen den geplanten Verzicht auf Finanzhilfen bei der schulergänzenden Kinderbetreuung.²⁸

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 14.06.2010
ANDREA MOSIMANN

In der Sommersession stimmte der **Nationalrat** der Verlängerung der Krippenförderung um weitere vier Jahre zu. Dabei sprach er sich mit 89 zu 88 Stimmen für einen Förderbeitrag von 120 Mio Fr. aus. Anders als der Bundesrat wollte der Nationalrat auch weiterhin schulergänzende Angebote unterstützen. Innenminister Burkhalter und bürgerliche Parlamentarier wandten vergeblich ein, dass die Kantone gemäss dem Schulkonkordat HarmoS für die Bereitstellung solcher Betreuungsplätze zuständig sind. Die Linken und Teile der CVP befürchteten eine Benachteiligung von Kantonen und Gemeinden, die bisher keine schulergänzenden Betreuungsstrukturen geschaffen haben.²⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.09.2010
ANDREA MOSIMANN

Der **Ständerat** hiess das Impulsprogramm in der Herbstsession ebenfalls gut. Im Unterschied zur grossen Kammer wollte er die Finanzhilfen nicht auf neue Institutionen beschränken, sondern wie bisher auch bestehende Einrichtungen unterstützen, wenn diese ihr Angebot um mindestens zehn Plätze erhöhen. Ebenfalls in der Herbstsession bereinigte der Nationalrat diese letzte Differenz und willigte ein, Finanzhilfen auch an bestehende Betreuungseinrichtungen auszurichten. In der Schlussabstimmung wurde die Vorlage vom Ständerat mit 38 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen und vom Nationalrat mit 124 zu 65 Stimmen gegen den Widerstand der SVP sowie einzelner FDP- und CVP-Mitglieder gutgeheissen.³⁰

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 21.12.2010
ANDREA MOSIMANN

Auch in der überarbeiteten Form stiess der Entwurf auf **erheblichen Widerstand**. Für die bürgerlichen Parteien stellte auch die neue Verordnung einen zu starken Eingriff in die elterliche Erziehungsarbeit dar. Sie sahen es als übertrieben an, dass die private, stundenweise Betreuung gegen Entgelt nur noch mit staatlicher Bewilligung erlaubt werden sollte. Kritik gab es auch von Fachorganisationen. Die Pflegekinderaktion Schweiz bemängelte, dass die Vorlage viel zu stark auf die Tagesbetreuung von Kindern aus „normalen Familien“ ausgerichtet sei und der speziellen Situation von Pflegekindern zu wenig Rechnung trage. Sie fand es bedenklich, dass Verwandte oder den Eltern nahe stehende Personen gemäss Entwurf nur noch dann eine Bewilligung für die Aufnahme eines Pflegekindes bräuchten, wenn es sich um eine behördliche Platzierung handelte. Opposition gab es schliesslich auch von der Rechtskommission des Nationalrats. Sie forderte den Bundesrat auf, die Betreuung von Pflegekindern in einer separaten Verordnung zu regeln und trat ausserdem mit 16 zu 2 Stimmen auf eine parlamentarische Initiative Leutenegger(fdp, ZH) ein, die im Zivilgesetzbuch selbst explizit festhalten will, dass die private Kinderbetreuung keine Bewilligung erfordert.³¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 28.11.2016
SOPHIE GUIGNARD

Dans son message du 29 juin 2016, le Conseil fédéral propose une modification de sa politique d'**aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants**. La commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE), a décidé à une courte majorité de ne pas entrer en matière. Le projet s'inscrit dans la continuité du programme lancé en 2003, visant par des incitations financières à concilier travail et vie de famille. Il porte en particulier sur deux points: la diminution des frais de garde pour les parents et l'adéquation de l'offre aux besoins des parents. Ainsi, la Confédération allouerait une aide financière de trois ans, dégressive, aux cantons souhaitant augmenter les subventions aux structures d'accueil, qui pourraient ainsi baisser leurs tarifs. L'autre volet viserait lui à inciter financièrement l'ouverture ou l'élargissement de solutions d'accueil en dehors des horaires habituels, ce pour les parents travaillant tard, ou durant les vacances scolaires. Le montant total du projet représenterait une enveloppe de 100 millions.

Lors du débat de la chambre haute, les arguments de la majorité de la commission ont été repris, à savoir que le projet va trop loin dans la somme des montants alloués, et qu'il s'agit d'une entrave au principe de fédéralisme. Les partisans du projet du Conseil fédéral ont souligné l'importance d'une entrée en matière pour pouvoir retravailler les différents points ne convenant pas à ses adversaires, arguant de l'importance de la conciliation entre travail et famille, à l'heure où de nombreux parents choisissent de ne pas travailler, les frais de garde étant souvent inférieurs aux gains d'une activité rémunérée. Représentés par le PS et le PDC, les partisans ont en outre replacé le débat dans un contexte post votation sur l'initiative contre l'immigration de masse, rappelant la nécessité imposée par celle-ci de valoriser la main-d'œuvre qualifiée nationale. Ces arguments ont fait mouche, puisque les sénateurs se sont prononcés à 24 voix contre 19, avec une abstention, pour une entrée en matière. Le projet est donc renvoyé en commission.³²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.06.2017
SOPHIE GUIGNARD

De retour de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-CN), le projet d'**aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants** a été accepté par 23 voix contre 15, avec 5 abstentions. Une minorité de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-CE) proposait de baisser le montant total des aides de dix millions à seulement cinq. Cette modification a été balayée par 23 voix contre 17, avec 3 abstentions. Au Conseil national, l'ensemble du projet tel que présenté par le Conseil fédéral a été accepté par 114 voix contre 76, sans abstentions. Là encore, une minorité de la commission avait souhaité introduire des modifications mineures (mention du "bien de l'enfant", allocation de l'aide uniquement si les fonds propres font défaut et prolongation de la garantie de financement des cantons), mais sans succès. Le vote final de l'assemblée fédérale a eu lieu le 16 juin 2017. Le Conseil national a ainsi plébiscité la modification de la loi fédérale avec 107 voix contre 87 et une abstention et le Conseil des Etats avec 25 voix contre 14 et 5 abstentions.³³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.03.2019
SOPHIE GUIGNARD

Le Conseil national s'est penché le 19 mars sur la **modification** de la **loi sur les allocations familiales** (LAFam). Dans son message du 30 novembre 2018, le Conseil fédéral expose les changements prévus: le versement de l'allocation de formation dès le début de la formation, des allocations familiales pour les mères seules au chômage ainsi que la création d'une base légale pour les aides financières allouées aux organisations familiales par la Confédération.

Concernant les allocations de formation, deux propositions ont été faites: le PS, les Verts et une partie du PDC souhaitaient que l'allocation de formation puisse être versée dès l'âge de 14 ans, en raison des âges variés auxquels les jeunes commencent une formation post-obligatoire, plus coûteuse que la scolarité obligatoire. Cette première proposition n'a recueilli que 68 voix contre 118. La seconde, qui visait à étendre le versement des allocations jusqu'à l'âge de 29 ans, a obtenu encore moins de succès, puisque la gauche, sans l'appui du PDC, n'a pu récolter que 53 voix contre 134. Les parlementaires ont accepté sans débat la mesure permettant aux mères célibataires au chômage de toucher les allocations familiales, même durant la période où elles touchent une allocation de maternité. Une minorité rose-verte a souhaité rendre contraignante la base légale pour les aides financières. Le reste du Parlement s'y est opposé, le texte définitif reste donc comme le proposait le Conseil fédéral: «La Confédération peut octroyer» (et non octroier). Le projet, en définitive tel que formulé par le Conseil fédéral, a été adopté à l'unanimité lors du vote final.³⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 27.09.2019
SOPHIE GUIGNARD

En septembre 2019, le Conseil des Etats a adopté le projet de modification de la loi sur les allocations familiales, à l'unanimité. Puis, lors du vote final au Conseil national, seul le député Erich Hess s'y est opposé. Le vote final au Conseil des Etats n'a été qu'une formalité, puisqu'il a voté encore une fois à l'unanimité, sur le projet accepté quelques jours avant. Les mères au chômage auront ainsi droit aux allocations familiales même si le père n'a pas reconnu l'enfant ou si elles touchent une allocation de maternité. Les allocations pour jeunes en formation seront en outre versées plus tôt.³⁵

Frauen und Gleichstellungspolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 18.06.1993
MARIANNE BENTELI

Im Rahmen von Swisslex wurde im Bundesgesetz über die **Familienzulagen in der Landwirtschaft** die Gleichstellung von Männern und Frauen verwirklicht. Neu haben auch die Angehörigen der Betriebsleiterin, die im Betrieb mitarbeiten, Anspruch auf diese Zulage.³⁶

1) Entwurf Bundesgesetz zur Steuervorlage 17; Ergebnisbericht Vernehmlassung Steuervorlage 17; Medienmitteilung des Bundesrates vom 31.1.18; Stellungnahmen Teil I zur Steuervorlage 17; Stellungnahmen Teil II zur Steuervorlage 17; AZ, SZ, 14.9.17; NZZ, 7.10., 8.11., 11.11.17; BLZ, 18.11.17; TG, 20.11.17; NZZ, 24.11.17; AZ, BZ, BaZ, LZ, NZZ, TA, 25.11.17; AZ, 27.11.17; NZZ, 28.11., 29.11.17; WW, 30.11.17; AZ, NZZ, TA, 2.12.17; AZ, 5.12.17; NZZ, SZ, TA, 6.12.17; LZ, NZZ, TA, 7.12.17

2) BBl 2018, S. 2527 ff.; WoZ, 7.12.17; AZ, 8.12.17; NZZ, 11.12.17; TA, 19.12.17; Lib, NZZ, 21.12.17; APZ, 22.12.17; AZ, 30.12.17; NZZ, 9.1.18; NZZ, TA, 12.1.18; TA, 22.1., 24.1., 25.1.18; AZ, 27.1.18; NZZ, 29.1.18; TA, 30.1.18; TZ, 31.1.18; AZ, BU, LT, NZZ, 1.2.18; NZZ, SZ, 3.2.18; TA, 5.2.18; BaZ, NZZ, WW, 8.2.18; BaZ, 15.2.18; SZ, TA, 23.2.18; 24H, SZ, 24.2.18; AZ, LZ, 27.2.18; AZ, 5.3., 10.3.18; SZ, 15.3.18; Blick, NZZ, 16.3.18; AZ, BaZ, Blick, CdT, LT, Lib, NZZ, TA, 22.3.18; NZZ, TA, 23.3.18; So-Bli, 25.3.18; TG, 27.3.18; AZ, 28.3.18; NZZ, WoZ, 29.3.18; TA, 4.4.18; LZ, NZZ, SGT, 5.4.18

3) BBl 2018, S. 3019 ff.; Ergebnisbericht des Vernehmlassungsverfahrens vom 9.5.18

4) AB NR, 2019, S. 239 ff.

5) AB SR, 2019, S. 409 ff.; Medienmitteilung WAK-SR vom 3.5.19

6) AB NR, 2019, S. 1600 ff.; AB NR, 2019, S. 1849 ff.; AB NR, 2019, S. 1909 f.; AB NR, 2019, S. 1994 f.; AB SR, 2019, S. 773 ff.; AB SR, 2019, S. 950 ff.; AB SR, 2019, S. 983 ff.; AB SR, 2019, S. 999

- 7) 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
- 8) BBI 2018, S. 1607 ff.
- 9) AB NR, 2018, S. 666 ff.; Medienmitteilung SGK-SR vom 23.3.18; Medienmitteilung SGK-SR vom 29.6.18
- 10) AB NR, 2019, S. 328 ff.
- 11) AB NR, 2019, S. 1364; AB NR, 2019, S. 883 f.; AB SR, 2019, S. 246 f.; AB SR, 2019, S. 585
- 12) Beck (2016): Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule.; Medienmitteilung BSV vom 11.12.2015
- 13) Bericht zur Vernehmlassung: Ergebnisbericht vom 28.8.19
- 14) BBI 2020, S. 1 ff.; Definition Ersatzvornahme
- 15) AB SR, 2005, S. 596 f., 597 f. (Fristverlängerung zur Behandlung der Volksinitiative) und 707 ff.; Presse vom 22.9.05.
- 16) BBI, 2006, S. 3367 ff.
- 17) AB SR, 2006, S. 95 ff., 179 und 299; AB NR, 2006, S. 245 f. und 509 f.
- 18) BBI, 2006, S. 6755 f.; L'Express und TA, 29.4.06.
- 19) Zur Abstimmungskampagne siehe Presse vom 29.9.06-25.11.06; NZZ, 12.10. und 21.10.06; TA, 28.10.06.
- 20) AZ, 11.10.06; SGT, 25.10.06.
- 21) AB NR, 2006, S. 1421 ff.; AB NR, 2006, S. 746 ff.; AB SR, 2006, S. 666 ff.; BBI 2006, S. 8661 ff.
- 22) BBI, 2007, S. 451 ff.; Presse vom 27.11.06.
- 23) Hirter, Hans / Linder, Wolf, Vox – Analyse der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. Nov. 2006, Bern und Zürich (IPW und gfs-Bern) 2006.
- 24) AB NR, 2008, S. 706 ff.; AB SR, 2008, S. 259.
- 25) BBI, 2009, S. 6101 ff. Vgl. SPJ 2008, S. 234 f..
- 26) BBI, 2009, S. 4180; SGT, 6.7.09; NZZ, 21.7.09; NLZ, 31.10.09..
- 27) NLZ und SGT, 18.12.09..
- 28) BBI, 2010, S. 1627 ff.; Exp, NZZ und TA, 18.2.10.
- 29) AB NR, 2010, S. 952 ff.; NF und NZZ, 15.6.10.
- 30) AB SR, 2010, S. 819 ff. und 1110; AB NR, 2010, S. 1421 f. und 1675; BBI, 2010, S. 6571 ff.
- 31) NZZ, 18.11. und 21.12.10; TA, 21.12.10.
- 32) BO CE, 2016, p. 885 ss.; Communiqué de presse CSEC-N 24.03
- 33) BO CE, 2017, p. 210 ss.; BO CN, 2017, p. 587 ss.
- 34) BO CN, 2019, p. 421 ss.; TA, 20.3.19
- 35) BO CE, 2019, p. 1000; BO CN, 2019, p. 1996; BO CN, 2019, p. 788 s.
- 36) BBI, 1993, I, S. 851; Amtl. Bull. StR, 1993, S. 189 und 582; Amtl. Bull. NR, 1993, S. 769 und 1454; BBI, 1993, II, S. 926.