

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Referendum
Akteure	Maret, Marianne (pdc/cvp, VS) SR/CE, Fontana, Katharina, Häberli-Koller, Brigitte (cvp/pdc, TG) SR/CE, Maurer, Ueli (svp/udc) BR EFD / CF DFF, Caroni, Andrea (fdp/plr, AR) SR/CE
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

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

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Ausserfamiliäre Kinderbetreuung, Referendum, 2016 – 2020*. 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
Institutionen und Volksrechte	1
Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	3
Öffentliche Finanzen	4
Direkte Steuern	4
Sozialpolitik	10
Sozialversicherungen	10
Krankenversicherung	10
Arbeitslosenversicherung (ALV)	11

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
WAK-SR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates
ALV	Arbeitslosenversicherung
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EO	Erwerbsersatzordnung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SSV	Schweizerischer Städteverband

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
DFF	Département fédéral des finances
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
OFS	Office fédéral de la statistique
CER-CE	Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats
AC	assurance-chômage
EEE	l'Espace économique européen
APG	allocations pour perte de gain
USS	Union syndicale suisse
AFC	Administration fédérale des contributions
CER-CN	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
USAM	Union suisse des arts et métiers
SSP	syndicats des Services publics
CEE	Communauté économique européenne
UPS	Union Patronale Suisse
UVS	Union des Villes Suisses

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Volksrechte

MOTION
DATUM: 29.02.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich die SPK-SR einstimmig für die Idee eines **obligatorischen Referendums für völkerrechtliche Verträge mit verfassungsmässigem Charakter** ausgesprochen hatte, passierte die Motion Caroni in der Frühjahrssession 2016 auch den Ständerat. Allerdings erwuchs der Idee in der kleinen Kammer Opposition in der Person von Paul Rechsteiner (sp, SG). Der St. Galler Ständerat wies darauf hin, dass es schwierig sei, gegen eine Idee einzustehen, die vom Nationalrat diskussionslos durchgewunken, vom Bundesrat zur Annahme empfohlen und von der eigenen Kommission oppositionslos zur Annahme empfohlen werde. Es lohne sich aber sehr wohl, sich der Schwere der Konsequenzen dieses Vorschlages bewusst zu werden. Mit Verweis auf den abgelehnten Gegenvorschlag zur Initiative "Staatsverträge vors Volk!" mahnte der SP-Ständerat, dass damals nicht nur abstimmungstaktische Gründe, sondern insbesondere im Ständerat auch zahlreiche inhaltliche Bedenken geäussert wurden. Rechsteiner fasste diese Bedenken von damals noch einmal zusammen: Über zahlreiche, eigentlich unbestrittene Konventionen müsste obligatorisch abgestimmt werden, was zu einer Überlastung des direktdemokratischen Systems führen könnte. Darüber hinaus bestehe mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum bereits ein Instrument, mit dem die Legitimation eines Vertrages gestärkt werden könne – so ein weiteres Argument gegen die Annahme der Motion Caroni. Zudem würde ein obligatorischer Urnengang die Handlungsfreiheit vor allem auch bei wirtschaftlichen Staatsverträgen stark einschränken. Schliesslich erinnerte Rechsteiner daran, dass die Volksinitiative "Staatsverträge vors Volk!" deutlich abgelehnt worden sei – mit der Motion würde aber mindestens die Hälfte eingeführt, von dem was damals vom Begehren der AUNS gefordert worden war.

Die Bedenken von Rechsteiner wurden nur von weiteren 8 Ständerätinnen und -räten geteilt – zu wenig gegen die 36 Befürworterinnen und Befürworter. Einig schien man sich in der Diskussion aber zu sein, dass die Umsetzung der Idee noch viel Konfliktpotenzial habe. Thomas Minder (parteilos, SH) wies etwa darauf hin, dass auch die Kündigung von bestehenden Verträgen berücksichtigt werden müsse. Bundesrätin Simonetta Sommaruga äusserte gar Zweifel, dass dieses Projekt dann wirklich bis zum Ende durchhalte. Sie verwahrte sich zudem gegen den Gedanken, dass völkerrechtliche Verträge, über die nicht abgestimmt werde, eine geringere Legitimität hätten.¹

MOTION
DATUM: 24.09.2018
MARC BÜHLMANN

Nur wenige Tage nachdem der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen zum gleichen Thema keine Folge gegeben hatte, empfahl auch die Mehrheit der SPK-SR mit 5 zu 3 Stimmen (2 Enthaltungen) die Einführung des **Finanzreferendums auf nationaler Ebene** zur Ablehnung. Der Ständerat hatte die Motion Minder (parteilos, SH) zu diesem Thema in der Frühjahrssession zur Vorprüfung an die SPK-SR verwiesen. Die Kommission nahm zwar zur Kenntnis, dass das Instrument auf kantonaler Ebene gut funktioniere, begründete ihre ablehnende Haltung aber damit, dass die eidgenössische Ebene mit den Kantonen nicht zu vergleichen sei. In den Kantonen würde mit dem Finanzreferendum über Infrastrukturvorhaben abgestimmt, während auf Bundesebene Gesetzesbeschlüsse gefasst würden, die den Bund zu finanziellem Engagement beauftragten. Diese Beschlüsse unterstünden in der Mehrzahl bereits dem Referendum. Zudem sei auf lokaler Ebene die Mehrheit der Stimmbevölkerung von zu finanzierenden Projekten direkt betroffen, während sich Bundesausgaben nur auf eine Region konzentrieren könnten. Im Interesse des nationalen Ausgleichs seien solche Ausgaben aber nötig und sollten nicht mittels Finanzreferendum gesamtschweizerisch zur Disposition gestellt werden können. Die Kommissionsminderheit verwies auf die Beschaffung des Kampfflugzeugs Gripen oder die Olympischen Spiele, deren Finanzierungskredite nur mit unschönen Kniffen und speziellen Konstrukten dem Referendum hätten unterstellt werden können. Für solche Ausgaben müsse das Finanzreferendum geschaffen werden.

«Weshalb müssen wir über Kuhhörner abstimmen, aber nicht über 5 Milliarden Franken, die ihr in Bern leichtsinnig ausgebt?» zitierte Finanzminister Maurer «die Stimme des Volkes». Staatspolitisch habe er durchaus Verständnis für solche Fragen und das Anliegen der Motion Minder. Allerdings stelle sich auch die Frage nach dem Funktionieren des Staates. Mit der Ausgabenbremse und der Schuldenbremse seien

Parlament und Bundesrat gezwungen, den Finanzhaushalt im Gleichgewicht zu halten. Die eidgenössische Ausgabenpolitik, die auch auf intensiven Diskussionen und Fachwissen basiere, funktioniere also gut – ein Argument, das Ueli Maurer gegen die wissenschaftlichen Befunde der grösseren Ausgabendisziplin durch Kantone mit Finanzreferendum ins Feld führte. Eine Volksabstimmung mit Hilfe eines Finanzreferendums sei vor allem in jenen Bereichen zu erwarten, in denen dann politische und eben nicht mehr sachliche Diskussionen geführt würden. Dies ziehe nicht nur Verzögerungen nach sich, sondern mache auch die Interpretationen des Abstimmungsergebnisses schwierig. So wünschbar ein Finanzreferendum also staatspolitisch sei, so wenig würde es dem Finanzhaushalt helfen, «denn der ist in Ordnung». Das schien auch die Mehrheit des Ständerats so zu sehen: Mit 34 zu 7 Stimmen bei 2 Enthaltungen wurde die Motion Minder abgelehnt.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.01.2020
MARC BÜHLMANN

Anfang 2020 legte der Bundesrat die Botschaft zum **obligatorischen Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** vor. Die Idee ging auf eine Motion Caroni (fdp, AR; Mo. 15.3557) zurück, die von den Räten fast oppositionslos durchgewunken worden war. Im Ständerat gab es freilich eine kleine Minderheit, die auf das hohe Konfliktpotenzial der Idee verwiesen hatte, völkerrechtliche Verträge mit Verfassungsrang oder Verträge, deren Umsetzung eine Verfassungsänderung nach sich ziehen, dem obligatorischen Referendum zu unterstellen.

Der Bundesrat begründete in seiner Botschaft, dass wichtige völkerrechtliche Verträge heute schon als obligatorische Referenden der Stimmbevölkerung und den Kantonen vorgelegt würden, dass dies also Teil ungeschriebenen Rechts sei («Referendum sui generis»). Die ausdrückliche Verankerung in der Bundesverfassung, wie sie von der Botschaft vorgesehen sei, werde also vor allem Rechtssicherheit schaffen. Dem verfassten obligatorischen Staatsvertragsreferendum untersteht bisher der Beitritt zu internationalen Organisationen und supranationalen Gemeinschaften. Mit dem vorgelegten Entwurf sollen nun auch völkerrechtliche Verträge, die Bestimmungen mit Verfassungsrang aufweisen – also etwa Grundrechte oder die föderalistische Aufgabenteilung tangieren oder institutionelle Änderungen nach sich ziehen – oder deren Umsetzung eine Änderung der Bundesverfassung erforderlich macht, dem obligatorischen Referendum unterstehen. In ihrer Botschaft verwies die Regierung auf drei Fälle, die in der Vergangenheit einem (ungeschriebenen) obligatorischen Staatsvertragsreferendum unterstellt wurden: Ein Referendum «sui generis» lag beim Beitritt der Schweiz zum Völkerbund 1920 vor. Auch der Abschluss des Freihandelsabkommens mit der EWG von 1972 wurde vom Parlament dem obligatorischen Referendum unterstellt. Bundesrat und Parlament beurteilten zudem, dass der Vertrag über einen Beitritt zum EWR Verfassungscharakter hatte. Auch dieser wurde dem obligatorischen Staatsvertragsreferendum sui generis unterstellt – nicht aber die Abstimmung über die Bilateralen II, welche «keine tiefgreifenden Änderungen unseres Staatswesens herbeiführen», so die damalige Begründung, nur das fakultative Staatsvertragsreferendum zuzulassen. Auch in Zukunft werde das obligatorische Staatsvertragsreferendum wohl nur selten zur Anwendung kommen. Die Botschaft basierte zum Teil auf dem vom Bundesrat damals vorgeschlagenen direkten Gegenentwurf zur Initiative «Staatsverträge vors Volk!», den das Parlament allerdings abgelehnt hatte.

In der Vernehmlassung war der bundesrätliche Entwurf mehrheitlich auf Zustimmung gestossen. Von den Parteien verlangte die SVP Anpassungen und die SP lehnte den Entwurf ab. Der Grossteil der Kantone unterstützte den Vorentwurf und von den teilnehmenden Interessengruppen und Privatpersonen hielten sich Gegner und Befürworter die Waage – so die Botschaft. Die Kritiker hoben einerseits hervor, dass kein Handlungsdruck bestehe. Es wurde davor gewarnt, dass es bei ungenügender Konkretisierung zahlreiche Verträge geben könnte, bei denen ein Grundrechtsbezug hergestellt werden könnte und deren Abschluss dann mit dem erforderlichen Volks- und Ständemehr erheblich erschwert würde. Auf der anderen Seite wurde ein Ausbau gefordert. Auch Instrumente, die zum Zeitpunkt der Unterzeichnung zwar nicht bindend, später aber eine Bindungswirkung entfalteten (Soft Law), sollten dem obligatorischen Referendum unterstellt werden. Damit spiegelten sich die aktuellen Diskussionen über die Einbindung des Parlaments beim Abschluss von Soft Law – etwa beim UNO-Migrationspakt – und vor allem über den Rahmenvertrag mit der EU in den Vernehmlassungsantworten. Dies wird sich wohl auch bei den parlamentarischen Beratungen zeigen, die wohl noch im Jahr 2020 stattfinden werden.³

In der Herbstsession 2020 beugte sich der **Ständerat als Erstrat** über die Vorlage des Bundesrats, mit der durch eine Verfassungsänderung ein **obligatorisches Referendum für völkerrechtliche Verträge mit Verfassungscharakter** eingeführt werden soll. Eintreten war umstritten. Für die Kommission nahm Andrea Caroni (fdp, AR) Stellung, der mit einer Motion am Ursprung der Vorlage gestanden hatte. Er pries diese als optimale Ergänzung zum bereits bestehenden obligatorischen Staatsvertragsreferendum an. Dieses sei unvollständig, weil es lediglich den Beitritt zu supranationalen Organisationen regle. Es gebe aber Staatsverträge, welche die Verfassung ebenfalls beeinflussten, ohne einen Beitritt zu verlangen. Das neu geschaffene Instrument könne diese Lücke schliessen und der Bundesrat habe es geschafft, klare Kriterien für die Anwendung zu definieren. Betroffen seien Verträge, die zwingend eine Verfassungsänderung mit sich bringen, und solche, die materiell Verfassungsrang haben – also wenn Grundrechte, der Föderalismus oder die Organisation der Bundesbehörden tangiert werden. Dieses neue Referendum würde die Legitimität eines Vertrags stärken, wobei die Zahl solcher Abstimmungen gemäss Caroni gering bleiben werde.

Eine Minderheit Jositsch (sp, ZH) beantragte Nichteintreten. Der Zürcher SP-Ständerat begründete seinen Antrag damit, dass eine neue Regelung nicht notwendig sei. Es gebe gar kein Problem, das einen neuen Verfassungsartikel rechtfertigen würde. Dem widersprach Daniel Fässler (cvp, AI): Weil die internationale Vernetzung zunehme, werde auch der Konflikt zwischen Landesrecht und Völkerrecht zunehmen, betonte er. Deshalb sei es wichtig, hier frühzeitig eine gute Regelung zu finden. Eine 28 zu 14-Mehrheit beschloss in der Folge Eintreten.

In der Detailberatung scheiterte ein Einzelantrag Rechsteiner (sp, SG), der bei der Präzisierung der Kriterien die «Grundrechte» nicht erwähnt haben wollte. Der St. Galler Ständerat argumentierte vergeblich, dass zahlreiche Verträge unter dieses Kriterium fallen würden, die dann nicht mehr einfach ratifiziert werden könnten, sondern von Volk und Ständen absegnet werden müssten. Als Beispiel nannte er die Kinderrechtskonvention oder die Behindertenkonvention. Die anwesende Bundesrätin Karin Keller-Sutter verneinte jedoch, dass diese Beispiele unter die neue Bestimmung fallen würden. Abgelehnt wurde auch ein Minderheitsantrag Chiesa (svp, TI), der gefordert hätte, dass das Referendum nicht nur die allfällige Verfassungsänderung, sondern auch den Vertrag umfassen müsse. Dadurch sollte vermieden werden, dass eine Verfassungsänderung faktisch nicht mehr abgelehnt werden könnte, weil man den Vertrag ja schon eingegangen wäre. Die Mehrheit wandte sich gegen dieses Ansinnen, weil es auch die Möglichkeit geben müsse, die Umsetzung eines Vertrags auf Gesetzesstufe zu regeln, wie die Justizministerin ausführte.

Somit nahm der Rat im Vergleich zur bundesrätlichen Vorlage lediglich eine sprachliche Präzisierung vor und schickte das Geschäft nach der Gesamtabstimmung, in der sich 27 Rätinnen und Räte für und 12 gegen den Entwurf aussprachen, an den Nationalrat.⁴

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die SPK-SR beantragte dem Ständerat, die parlamentarische Initiative Minder (parteilos, SH), die den Grundsatz der **Einheit der Materie** auch für Bundeserlasse forderte, abzulehnen. Dies, nachdem sie das Begehren zuerst gutgeheissen, nach dem ablehnenden Entscheid ihrer Schwesterkommission aber umgeschwenkt war. Andrea Caroni (fdp, AR) erörterte in der entsprechenden Sommersessions-Debatte 2020 in der kleinen Kammer für seine Kommission diesen Stimmungswandel. In der Bundesverfassung sei explizit vorgesehen, dass der Grundsatz für Verfassungsrevisionen gelte, nicht aber für Bestimmungen des Gesetzgebers. Man habe also bei der Verfassung strenger sein wollen als beim Gesetzgebungsprozess, wo ein gewisser Spielraum bestehen müsse. Die Willensfreiheit sei zudem bei Paketen – also Gesetzesvorlagen mit Verknüpfungen von eigentlich sachfremden Teilen – nicht eingeschränkt. Die Stimmberechtigten könnten sagen, ob sie dieses Paket wollten oder nicht. «Nein» sagen könne zudem auch, wer grundsätzlich gegen Paketlösungen sei. Schliesslich sei das Kriterium der Einheit der Materie «extrem wolkig» und man würde eigentlich immer einen Zusammenhang finden. Man würde Gefahr laufen, dass das Kriterium nicht rechtlich, sondern politisch verwendet würde. Thomas Minder meldete sich anschliessend als Urheber des Vorstosses zu Wort. Es zeige sich, dass nun selbst Juristinnen und Juristen «mehr Freude am politischen Kuhhandel als an einer juristisch sauberen Gesetzgebung haben». Der Bundesrat selber lege kein Gesetz vor, das nicht der Einheit der Materie entspreche. Es sei dem Parlament vorbehalten, eine bundesrätliche Vorlage dann in unterschiedliche Erlasse aufzuteilen, aber diese Ergänzung einer Vorlage mit zahlreichen weiteren Themen sei nicht der Sinn der Sache. Es sei ein «seltsames staatspolitisches Verständnis», wenn Einheit der Materie auf

Verfassungsstufe gelten solle, «wenn das Volk legiferiert», nicht aber «wenn wir auf Bundesebene legiferieren» – so Minder. Kompromisse seien auch ohne Pakete möglich, wenn diese gesplittet und Kuhhandel sozusagen sequentiell getätigt würden. Eine 28 zu 11 Stimmen-Mehrheit des Ständerats sah dies jedoch wie dessen Kommission und versenkte den Vorschlag.⁵

Öffentliche Finanzen

Direkte Steuern

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 12.02.2017
ANJA HEIDELBERGER

Am 12. Februar 2017 wurde über das Referendum zur **Unternehmenssteuerreform III** abgestimmt, wobei sich die Stimmbürger mit 59,1 Prozent Nein-Stimmen gegen die Reform aussprachen. Eine erste, nach demografischen, geografischen und politischen Variablen gewichtete Nachbefragung der Tamedia zeigte, dass sich lediglich die FDP-Sympathisanten mehrheitlich für die Steuerreform ausgesprochen (67% Zustimmung), die Anhänger der übrigen bürgerlichen Parteien die Vorlage jedoch teilweise deutlich abgelehnt hatten. Gerade die kritische Haltung der SVP-Sympathisanten zur Vorlage (47% Zustimmung) veranlasste zahlreiche Kommentatoren dazu, den Grund für die Ablehnung (auch) in der Verunsicherung der Stimmbürger sowie in einem Vertrauensverlust gegenüber der Wirtschaft oder zumindest in einem Misstrauen gegenüber der international tätigen Wirtschaft zu suchen.

Einig war man sich in den Tagen nach der Abstimmung vor allem darüber, dass es nun schnell gehen müsse mit einer neuen Vorlage. Einerseits drohe der Schweiz ein Platz auf der von der EU verfassten schwarzen Liste der Steueroasen, wenn die bisherigen Privilegien nicht rasch abgeschafft werden. Andererseits bestehe nun eine Rechts- und Planungsunsicherheit für die betroffenen Unternehmen, die es zu beheben gelte. Schliesslich teilten aber auch die Kantone den Wunsch nach einer schnellen Lösung, da sich zahlreiche Reformen der kantonalen Gewinnsteuern auf die nationale Vorlage abgestützt hätten. Entsprechend sprachen die Abstimmungsverlierer vielerorts davon, dass die Linke jetzt – wie während der Kampagne angekündigt – Hand bieten müsse für eine schnelle Lösung. Unklar ist jedoch, wie eine solche Lösung aussehen soll. So wisse der Bundesrat gemäss der NZZ nun dank der Abstimmung zwar, was das Volk nicht wolle, unklar sei aber noch immer, was es wolle. Die meisten Kommentatoren erachteten eine Unternehmenssteuerreform IV, also einen kompletten Neubeginn der Verhandlungen, als nicht nötig, da die meisten Argumente bereits auf dem Tisch lägen. Möglich wäre daher ein sogenannter Plan B, der gemäss Beat Jans (sp, BS) verschiedene Elemente beinhalten müsste, welche die SP bereits während der Parlamentsdebatte gefordert hatte. Dazu könnten zum Beispiel der Verzicht auf den Steuerabzug auf fiktive Eigenkapitalzinsen und auf eine übermässige Anrechnung des Forschungsaufwandes, eine engere Fassung der Patentbox, eine Versteuerung der Dividenden grosser Beteiligungen zu mindestens 80 Prozent als Einkommen, die Einführung einer Kapitalgewinnsteuer sowie die Senkung der Bundesbeiträge an die Kantone gehören. Er stellte zudem einen vollen Plan B der SP für die Frühlingssession 2017 in Aussicht.

Je nach Reichweite der Forderungen der Abstimmungsgewinner könnte sich eine schnelle Verabschiedung eines solchen Plan B jedoch als schwierig erweisen. Dieser Problematik würde der sogenannte Plan C Abhilfe schaffen, der die Steuerreform in zwei Phasen aufteilen möchte. In einer ersten Phase würden die bisher wenig umstrittenen Massnahmen kurzfristig umgesetzt, dazu zählen gemäss Ruedi Noser (fdp, ZH) die Abschaffung der alten Steuerregime, eine tiefe, auf fünf Jahre beschränkte Übergangsbesteuerung für die Unternehmen, eine Änderung des Berechnungsmodus für den NFA sowie die bisher vorgesehenen Kompensationszahlungen des Bundes an die Kantone in der Höhe von CHF 1,1 Mia. Dies würde dem Bund mehr Zeit geben, die umstritteneren Punkte wie die Gegenfinanzierung der Steuerreform und neue Steuerprivilegien auszuhandeln.

Unklar bleibt der konkrete Zeitplan: Die Abstimmungssieger verlangen vom Bundesrat, bis zum Sommer 2017 eine neue Botschaft auszuarbeiten. Dies wäre jedoch nur möglich, wenn keine neue Vernehmlassung durchgeführt und entsprechend auch entgegen deren Forderungen, die Städte und Gemeinden nicht stärker in die Reform einbezogen würden. Entsprechend sprach Bundesrat Maurer nach der Abstimmung davon, dass eine Botschaft des Bundesrates nicht vor Ende 2017 zu erwarten sei. Nach seiner Sitzung vom 22. Februar 2017 kündigte der Bundesrat hingegen an, dass das EFD bis Mitte 2017 unter Beteiligung von Kantonen, Städten, Gemeinden, politischen Parteien und Verbänden „Eckwerte für eine neue Vorlage und Vorschläge für das weitere Vorgehen“ ausarbeiten werde.

Abstimmung vom 12. Februar 2017

Beteiligung: 45,2%

Ja: 989'306 (40,9%) / Stände: 3 1/2 □

Nein: 1'427'946 (59,1%) / Stände: 17 5/2

Parolen:

- Ja: SVP, FDP, CVP, BDP, GLP, EDU, Economiesuisse, Gewerbeverband, Finanzdirektorenkonferenz
- Nein: SP, Grüne, EVP, PdA, Gewerkschaftsbund, Travail Suisse
- Stimmfreigabe: Städteverband ⁶

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 Rückweisantrag 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 Neuauflage 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.⁷

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 Ettlin (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.⁸

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 Grüne und die GLP-Fraktion lehnten die Änderungen bis zum Schluss ab. Sie komme vor allem Familien mit hohem 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 verfehlt steuerpolitische Vorlage» ergreifen werde.⁹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 26.09.2020
ANJA HEIDELBERGER

Noch bevor der **Abstimmungskampf zur Änderung der direkten Bundessteuer zur steuerlichen Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten**, über die im Mai 2020 hätte abgestimmt werden sollen, richtig begonnen hatte, gab der Bundesrat im März 2020 bekannt, die Abstimmung aufgrund des Corona-bedingten Lockdowns auf September 2020 zu verschieben.

Die Abstimmungsvorlage umfasste zwei Aspekte: einerseits die im Titel aufgeführte Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs von CH 10'000 auf CHF 25'000, andererseits die der Vorlage von der bürgerlichen Parlamentsmehrheit hinzugefügte **Erhöhung des Kinderabzugs** von CHF 6'500 auf CHF 10'000. Im Zentrum der Abstimmungskampagne stand der zweite Aspekt, die Erhöhung des Kinderabzugs, wobei dieselbe Frage die Diskussion dominierte, die schon im Rahmen der Parlamentsdebatte im Mittelpunkt gestanden hatte: Wer profitiert von den Kinderabzügen? Zur Beantwortung dieser Frage stützten sich beide Seiten auf die Daten der ESTV, welche Finanzminister Maurer in der Parlamentsdebatte präsentiert hatte.

Die Befürworterinnen und Befürworter stellten den Nutzen der Vorlage für den Mittelstand in den Mittelpunkt ihrer Kampagne. «Der Mittelstand profitiert», warb etwa die CVP auf ihrer Internetseite. Stütze man sich auf die Definition des BFS für «Mittelstand», erhalte der Mittelstand 49 Prozent der Ermässigungen, argumentierte Marianne Binder-Keller gegenüber dem Sonntagsblick. Gegen diese Darstellung wehrten sich die Gegnerinnen und Gegner der Vorlage: Der (obere) Mittelstand profitiere zwar auch, in erster Linie nütze die Vorlage aber vor allem den Gutverdienenden, kritisierten sie: Je höher das Einkommen, desto grösser sei der Spareffekt. 70 Prozent der Gesamtentlastung kämen so den 15 Prozent der Familien mit den höchsten Löhnen zu, während 45 Prozent der Familien keine Entlastung erfahren würden, da sie keine Bundessteuern bezahlten. Gar als «Klientelpolitik» bezeichnete etwa das liberale Komitee, vor allem bestehend aus Mitgliedern der GLP, die Vorlage. Noch einseitiger sei die Verteilung schliesslich, wenn nicht nur die Familien, sondern alle Haushalte, also auch die Alleinstehenden und die kinderlosen Paare, die ja ebenfalls von den Steuerausfällen betroffen wären, berücksichtigt würden, betonte überdies Jacqueline Badran (sp, ZH). Berücksichtige man diese ebenfalls, profitierten lediglich sechs Prozent aller Haushalte von 70 Prozent der Steuerausfälle. Man lasse jedoch den Mittelstand im Glauben, dass er von der Vorlage profitiere, indem in der Debatte sowie im Abstimmungsbüchlein jeweils das steuerbare Einkommen aufgeführt werde. Dies sei «total irreführend» (Badran gemäss Blick), da niemand die Höhe seines persönlichen steuerbaren Einkommens kenne. Die ESTV begründete die Verwendung des steuerbaren Einkommens jedoch damit, dass sich der tatsächliche Steuerbetrag beim Bruttoeinkommen zwischen verschiedenen Personen stark unterscheiden könne.

Obwohl die Befürworterinnen und Befürworter immer betonten, dass die Mehrheit der Familien profitiere, gab zum Beispiel Philipp Kutter (cvp, ZH), der die Erhöhung der Kinderabzüge im Nationalrat eingebracht hatte, in einem Interview gegenüber der NZZ unumwunden zu, dass die Vorlage auch eine Steuersenkung für Gutverdienende beinhalte: Über den Steuertarif seien allgemeine Steuersenkung für Gutverdienende «chancenlos», mehrheitsfähig sei einzig der «Weg über die Kinderabzüge».

Nicht nur der Mittelstand, sondern auch die Familien standen im Zentrum der Vorlage. Diese müssten endlich unterstützt werden, betonte Philipp Kutter, was mithilfe der aktuellen Vorlage möglich sei: 60 Prozent aller Familien könnten von einer Erhöhung des Kinderabzugs profitieren. Dem entgegnete etwa die NZZ, dass die Familien in den letzten Jahren stark entlastet worden seien (v.a. durch die Reduktion der Bundessteuer

für Haushalte mit Kindern), deutlich stärker zumindest als Kinderlose. Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG) befürwortete indes insbesondere, dass durch die aktuelle Vorlage alle Familienmodelle unabhängig der Betreuungsform entlastet würden. Die Gesellschaft habe als Ganzes ein Interesse daran, dass die Leute Kinder bekommen, ergänzte Kutter. Familiäre Strukturen seien für die Gesellschaft wichtig, überdies sei man dadurch weniger auf Zuwanderung angewiesen, die ja ebenfalls teilweise auf Ablehnung stosse. Demgegenüber wurde in der NZZ die Frage diskutiert, ob Kinderabzüge überhaupt gerechtfertigt seien. So könne man es als private Konsumententscheidung ansehen, Kinder zu haben; in diesem Falle würden Kinderabzüge der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit widersprechen. Es gäbe aber einen politischen Konsens, dass das Steuerrecht Kinderkosten berücksichtigen solle. Die Entscheidung, wie diese Unterstützung erfolgen solle (durch degressiv wirkende Kinderabzüge, neutral wirkende Abzüge vom Steuerbetrag oder durch progressiv wirkende Kinderzulagen zum Erwerbseinkommen), sei dann eine weitere, umverteilungspolitische Entscheidung.

Ein weiteres Argument der Gegnerinnen und Gegner der Erhöhung des Kinderabzugs lag in den daraus folgenden hohen Kosten: Die Vorlage verursache voraussichtlich fast 40mal höhere Kosten, als für die Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs geplant worden war, und übertreffe damit auch die Kosten der medial deutlich umstritteneren Verlängerung des Vaterschaftsurlaubs. Dadurch sei zukünftig weniger Geld für andere, sinnvollere Projekte vorhanden, argumentierten sie. SP, Grüne und die Kritikerinnen und Kritiker der Vorlage aus der FDP stellten dabei insbesondere die Individualbesteuerung in den Mittelpunkt. Dieser sprachen sie eine deutlich grössere Wirkung auf die Erwerbstätigkeit von Frauen zu als den Drittbetreuungsabzügen. Da sie aber ebenfalls zu hohen Steuerausfällen führen würde, befürchteten sie, dass die Abschaffung der Heiratsstrafe bei Annahme der aktuellen Vorlage auf die lange Bank geschoben würde, weil kein Geld mehr vorhanden wäre. Verstärkt wurde dieses Argument durch die hohen Kosten zur Bewältigung der Corona-Pandemie: Hatte der Bundesrat während der Budgetdebatte fürs Jahr 2020 noch mit einem Überschuss von CHF 344 Mio. gerechnet, wurde jetzt ein Defizit über CHF 20 Mrd. erwartet. Die Medien vermuteten von diesem Defizit nicht nur Auswirkungen auf die Vorlage zum Drittbetreuungs- und zum Kinderabzug, sondern auch auf die gleichzeitig stattfindenden Abstimmungen zu den Kampfflugzeugen und über den Vaterschaftsurlaub. «Angesichts enormer Zusatzlasten kann sich unsere Gesellschaft erst recht keine Steuergeschenke mehr leisten, die nichts bringen», argumentierte etwa GLP-Nationalrat Thomas Brunner (glp, SG). Das sahen die Befürwortenden anders, Philipp Kutter etwa betonte: «Das wird den Bund nicht umbringen».

Schliesslich waren sich Befürwortende und Gegnerschaft nicht einig, inwiefern das ursprüngliche Ziel der Vorlage, die Förderung der Beschäftigung hochgebildeter Personen, insbesondere von Frauen, durch die Ergänzung der Kinderabzüge gefördert wird. Raphaela Birrer argumentierte im Tages-Anzeiger, dass die Erhöhung der Kinderabzüge die Anreize zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit verstärke. In einer Studie zur Wirkung der beiden Abzüge (Kinderabzug und Drittbetreuungsabzug) auf die Erwerbstätigkeit bestätigte Avenir Suisse diesen Effekt nur bedingt: Zwar senkten beide Abzüge den Grenzsteuersatz (also die Besteuerung von zusätzlichem Einkommen) und förderten damit die Erwerbstätigkeit, jedoch sei der entsprechende Effekt des Kinderabzugs gering. Zudem senke er auch den Grenzsteuersatz von Einverdienerhaushalten, wodurch die Erwerbstätigkeit von Frauen nicht gesteigert werde. Von der Erhöhung des Betreuungskostenabzugs sei hingegen ein deutlich stärkerer Effekt auf die Erwerbstätigkeit zu erwarten, damit könne der Anreiz des aktuellen Steuersystems für Zweitverdienende, nicht oder nur wenig zu arbeiten, gemildert werden. Die GLP stellte entsprechend insbesondere diesen Aspekt in den Mittelpunkt und sprach von einer Mogelpackung, weil die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch die Erhöhung des Kinderabzugs nicht verbessert werde. Nationalrätin Christa Markwalder (fdp, BE), die sich ebenfalls im liberalen Komitee engagierte, reichte im Juni 2020 eine parlamentarische Initiative (Pa.lv. 20.455) ein, mit der sie das Originalanliegen der Vorlage, also den Drittbetreuungsabzug, erneut aufnahm. Damit sollte dieser bei einer Ablehnung der Vorlage möglichst schnell verwirklicht werden können.

Die Frage, ob die Vorlage Anreize zur Erhöhung der Erwerbstätigkeit beinhalte oder nicht, hatte aber noch eine zweite Komponente. So störte sich die Weltwoche überhaupt daran, dass das Steuerrecht «für alle möglichen Zwecke instrumentalisiert» werde. Es sei nicht dafür da, «bestimmte Lebensmodelle zu fördern», argumentierte Katharina Fontana. Zudem sei es unmöglich, Steuergerechtigkeit herzustellen, zumal sich niemand jemals gerecht besteuert fühle.

Bezüglich der **Komitees** gibt es weniger zu sagen. Auf der Befürworterseite der Vorlage standen insbesondere die CVP und die SVP. Ja-Parolen gaben auch die BDP, EVP und die FDP.Liberalen aus, unterstützt wurden sie vom Gewerbeverband. Die Medien interessierten sich indes insbesondere für die Position der Freisinnigen, zumal sie die Vorlage im Parlament anfangs bekämpft, ihr mit ihrem Meinungswandel dann aber zum Durchbruch verholfen hatten. Nun wolle sich die Partei nicht an der Kampagne beteiligen, so die WOZ, zumal sie intern gespalten war: Einzelne Personen, darunter Ständerat Andrea Caroni (fdp, AR) und Nationalrätin Christa Markwalder, sprachen sich gegen die Vorlage aus und beteiligten sich gar am liberalen Nein-Komitee. Dieses setzte sich insbesondere aus Mitgliedern der GLP zusammen und kämpfte vor allem dagegen, dass die «Mogelpackung» viel koste, aber keine oder gar negative Auswirkungen hätte. Damit würden «keine Anreize für arbeitstätige Elternteile geschaffen», betonte Kathrin Bertschy (glp, BE). Auf linker Seite kämpften vor allem die SP und die Grünen, welche die Unterschriften für das Referendum gesammelt hatten, für ein Nein. Unterstützt wurden sie von den Gewerkschaften, aber auch Avenir Suisse sprach sich gegen die Kinderabzüge aus. Stimmfreigabe erteilten hingegen unter anderem die FDP Frauen. Sie befürworteten zwar den Drittbetreuungsabzug, störten sich aber an den hohen Kosten des Kinderabzugs, durch den das wichtigere Projekt der Individualbesteuerung weiter hinausgeschoben werde. Auch der Arbeitgeberverband entschied sich für Stimmfreigabe, nachdem er das Projekt im Parlament noch bekämpft hatte, da es «kaum zu einer stärkeren Arbeitstätigkeit der Eltern beitrage», wie der Blick berichtete. Dasselbe geschah mit Economiesuisse, der das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Vorlage anfangs zu wenig ausgewogen gewesen sei. Der Sonntags-Blick vermutete, dass sich die Verbände nicht zu einer Nein-Parole hätten durchringen können, da das Referendum «aus dem falschen politischen Lager» stammte. Interessant war für die Medien schliesslich auch die Position des Bundesrates, insbesondere von Finanzminister Maurer. Dieser hatte die Vorlage im Parlament mit deutlichen Worten bekämpft, vertrat nun aber – wie im Gesetz für politische Rechte geregelt – die Position des Parlaments. Ersteres hatte er so gut getan, dass sich auch die NZZ nicht sicher war, ob er denn nun die Vorlage persönlich befürworte, wie seine Partei, oder sie ablehne.

Der Abstimmungskampf zur Vorlage verlief ungemain schwach. So stand sie deutlich im Schatten der Corona-Pandemie sowie der anderen vier Vorlagen. Sie wurde gemäss Analysen vom Fög und von Année Politique Suisse einerseits nur sehr schwach in Zeitungsinseraten beworben und andererseits auch in den Medien vergleichsweise selten thematisiert. Die briefliche Stimmabgabe deutete anfänglich auf mässiges Interesse am Super-Sonntag hin, wie der Abstimmungstag mit fünf Vorlagen in den Medien genannt wurde. Die SP schaltete sieben kurze Animationsfilme und gab ein Comic-Heftchen zu den Filmen aus, um zu verhindern, dass die Vorlage untergeht. Die ersten Vorumfragen Mitte August 2020 zeigten dann auch, dass die Meinungsbildung zur Vorlage noch nicht weit fortgeschritten war. Auf diese Tatsache wurde in den entsprechenden Berichten das Zwischenergebnis, wonach die Sympathisierenden von SP und Grünen die Vorlage mehrheitlich befürworteten, zurückgeführt. Besserverdienende gaben zu diesem Zeitpunkt an, der Vorlage eher zuzustimmen. Christian Levrat (sp, FR) hoffte, diese Personen durch die Kampagne noch umstimmen zu können. Die erste Tamedia-Umfrage ergab insgesamt eine Zustimmung («dafür» oder «eher dafür») von 55 Prozent und eine Ablehnung von 37 Prozent, während die SRG-Vorumfrage mit 51 Prozent zu 43 Prozent zu ähnlichen Ergebnissen kam. Diese Zahlen kehrten sich bis zum Termin der letzten Welle Mitte September um: Die Tamedia-Umfrage ergab eine Zustimmung von 46 Prozent und eine Ablehnung von 51 Prozent, die SRG-Umfrage eine von 43 Prozent zu 52 Prozent. Bei den Sympathisierenden von SP und Grünen war die Zustimmung vom ersten zum zweiten Termin gemäss SRG-Umfragen um 19 respektive 14 Prozentpunkte gesunken, bei den Sympathisierenden der GLP ebenfalls um 12 Prozentpunkte. Bei den übrigen Parteien nahm sie ebenfalls leicht ab.

Das Resultat der Abstimmung zur Änderung der direkten Bundessteuer über die steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten war schliesslich deutlicher, als die Vorumfragen und die Ausgangslage viele Kommentatorinnen und Kommentatoren hatten vermuten lassen: Mit 63.2 Prozent Nein-Stimmen lehnte das Stimmvolk die Vorlage mit einer vergleichsweise hohen Stimmbeteiligung von 59.2 Prozent deutlich ab. Dieses Nein lasse jedoch einigen Interpretationsspielraum, betonten die Medien. So gab es zwischen den Kantonen doch beträchtliche Unterschiede: Am kritischsten zeigte sich die Stimmbevölkerung im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (28.1%), gefolgt von denjenigen in Appenzell-Innerrhoden (29.3%) und Bern (29.5%), am höchsten lag die Zustimmung im Tessin (52.0%) und in Genf (50.1%), beide Kantonsbevölkerungen hätten die Vorlage angenommen. Allgemein wurde gemäss

BFS ersichtlich, dass die italienischsprachige (52.0%) und die französischsprachige Schweiz (48.5%) der Vorlage deutlich mehr abgewinnen konnten als die Deutschschweiz. Kaum Unterschiede waren zwischen Stadt und Land erkennbar: Die ländlichen Regionen (35.3%) lehnten die Vorlage ähnlich stark ab wie die Kernstädte (35.8%). Das Resultat könne nicht mit dem Links-Rechts-Schema erklärt werden, betonte die NZZ. Stattdessen seien vor allem die persönliche Einstellung zur Familienpolitik und zur Rolle des Staates relevant gewesen. Die externe Kinderbetreuung würde in der Romandie stärker akzeptiert und durch den Staat stärker unterstützt als in der Deutschschweiz, betonte denn auch CVP-Ständerätin Marianne Maret (cvp, VS) gegenüber der NZZ. Entsprechend habe in der Westschweiz vor allem der Drittbetreuungsabzug im Mittelpunkt gestanden, während in der Deutschschweiz hauptsächlich über den Kinderabzug diskutiert worden sei, stellte SP-Nationalrätin Franziska Roth (sp, SO) fest. Eine zu späte Kampagne in der Romandie machte schliesslich SP-Nationalrat Roger Nordmann für den hohen Anteil Ja-Stimmen in der französischsprachigen Schweiz verantwortlich. Christian Levrat erachtete das Ergebnis insgesamt als Absage des Volkes an die bürgerliche Steuerpolitik und als Ausblick auf andere bürgerliche Projekte zur Abschaffung der Stempelabgabe, der Industriezölle, des Eigenmietwerts oder der Heiratsstrafe. Stattdessen müssten nun Familien mit tiefen und mittleren Einkommen entlastet werden, insbesondere durch die Senkung der Krankenkassenprämien und die kostenlose Bereitstellung von Kita-Plätzen. Philipp Kutter wollte die Entlastung von Familien weiterverfolgen und plante anstelle des Kinderabzugs einen Abzug vom Steuerbetrag. Dass neben der Erhöhung des Kinderabzugs auch die Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs gescheitert war, erachtete Christa Markwalder nicht als entmutigend und setzte auf ihre eingereichte parlamentarische Initiative. Anders als bei der ersten Behandlung des Themas im Nationalrat, als sich die SP- und die Grüne-Fraktion gegen Eintreten ausgesprochen hatten, kündigte Christian Levrat an, die parlamentarische Initiative zu unterstützen. Dies sei aber nur ein erster Schritt, zusätzlich brauche es auch Lösungen, die sich für die Mehrheit der Bevölkerung auszahlten.

Abstimmung vom 27. September 2020

Beteiligung: 59.2%
Ja: 1'164'415 (36.8%)
Nein: 2'003'179 (63.2%)

Parolen:

- Ja: BDP (1*), CVP, EVP (1*), FDP (1*), SVP; SGV
- Nein: EDU, GLP (1*), GPS, PdA, SD, SP; SGB, SSV, Travail.Suisse, VPOD
- Stimmfreigabe: Economiesuisse, SAV

* Anzahl abweichender Kantonalsektionen ¹⁰

Sozialpolitik

Sozialversicherungen

Krankenversicherung

Im Juni 2019 reichte Roberto Zanetti (sp, SO) eine Motion mit dem Titel «**Ersatzleistungen für befristete Drittbetreuungskosten infolge krankheits- oder unfallbedingter Unfähigkeit zur Betreuung von betreuungsbedürftigen Personen**» ein, der von allen sechs amtierenden Ständerätinnen mitunterzeichnet worden war. Trotz sperrigem Titel sei der Inhalt des Vorstosses sehr einfach, erklärte er dem Ständerat in der Herbstsession 2019. Wenn einer von zwei arbeitstätigen Ehepartnern mit Kindern aufgrund eines Unfalls oder einer Krankheit über eine gewisse Zeit ausfalle, benötige die Familie eine Lösung für die Kinderbetreuung. Entweder kümmere sich der andere Ehepartner oder die andere Ehepartnerin um die Kinder und gehe nicht mehr arbeiten – was üblicherweise nicht sehr einfach einzurichten sei –, man finde eine Lösung im Familien- oder Bekanntenkreis oder die Eltern müssten eine Drittbetreuungsmöglichkeit suchen – was jedoch je nach Dauer des Ausfalls sehr teuer sein könne. So koste eine nichtsubventionierte Kita-Betreuung an fünf Tagen pro Woche für einen Monat in den meisten Kantonen zwischen CHF 2200 und 2700. Diese Drittbetreuungskosten stellten somit ein «Loch im Netz der sozialen Sicherheit» dar, das «eine Mittelstandsfamilie an den Rand des Ruins bringen» könne und das folglich gestopft werden müsse.

MOTION
DATUM: 12.09.2019
ANJA HEIDELBERGER

Der Bundesrat anerkannte zwar die Problematik, sah deren Lösung jedoch nicht auf Bundesebene. Einerseits gebe es private oder öffentliche Entlastungs- und Notdienste sowie private Möglichkeiten der Kostendeckung wie eine Privatversicherung, andererseits sei die Lösung dieses Problems aufgrund des Subsidiaritätsprinzips Sache der Kantone und Gemeinden. Mehr Unterstützung erfuhr der Vorstoss im Ständerat durch einen Ordnungsantrag von Brigitte Häberli-Koller (cvp, TG), mit dem sie die Überweisung des Vorstosses zur Vorprüfung an die zuständige Kommission beantragte. Stillschweigend nahm die kleine Kammer den Ordnungsantrag an.¹¹

Arbeitslosenversicherung (ALV)

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 13.03.2020
ANJA HEIDELBERGER

Zur Abschwächung der durch die Massnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des Covid-19-Virus entstandenen schwerwiegenden Folgen für die Schweizer Wirtschaft setzte der Bundesrat Mitte März 2020 auf ein schon in der Finanzkrise bewährtes Mittel, die **Kurzarbeit**: Er stellte dem ALV-Fonds CHF 8 Mrd. für die Kurzarbeit zur Verfügung und änderte deren Regelungen in der Covid-19-Verordnung «Arbeitslosenversicherung» deutlich: So reduzierte er die Karenzfrist für die Anmeldung zur Kurzarbeit von zwei bis drei Tagen auf einen Tag und beauftragte das SECO, eine Ausweitung der Kurzarbeit auf nicht kündbare Temporärangestellte zu prüfen – für kündbare Temporärangestellte konnten die Unternehmen bereits zuvor Anspruch auf Kurzarbeit geltend machen. Wie bisher sollte die ALV somit bei Anspruch auf Kurzarbeit 80 Prozent des wegfallenden Lohnes übernehmen. Das oberste Ziel sei es, die Lohnfortzahlung für die Mitarbeitenden zu garantieren, um Massenentlassungen zu verhindern, erklärte Wirtschaftsminister Parmelin, deshalb sollten die Auswirkungen der Pandemie «rasch und unbürokratisch abgefedert» werden. Dies sei jedoch keine Entschädigung für behördliche Massnahmen, eine solche sei nämlich im Epidemien-gesetz nicht vorgesehen.

Die Presse erachtete diese Massnahme mehrheitlich als positiv, kritisierte aber unter anderem die Beschränkung des Betrags auf CHF 8 Mrd. Diese Beschränkung erklärte der Bundesrat dadurch, dass bei einem höheren Schuldenbetrag automatisch die Lohnbeiträge der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden erhöht werden müssten. Der Bundesrat sei sich jedoch bewusst, dass es mehr Geld brauchen werde, erklärte Simonetta Sommaruga; möglich sei dies gemäss Presse durch einen Sonderzuschuss an die ALV im Rahmen eines Nachtrags zum Budget oder allenfalls durch eine Entscheidung des Bundesrates per Notrecht.

Ein weiterer Kritikpunkt betraf die Selbständigen, die kein Anrecht auf Gelder der Arbeitslosenversicherung haben und sich somit auch nicht für Kurzarbeit anmelden können. Insbesondere für arbeitgeberähnliche Angestellte, also beispielsweise Inhaber oder Inhaberinnen einer Aktiengesellschaft oder GmbH, sei dies problematisch, zumal sie als Angestellte in ihrem eigenen Betrieb selbst dazu verpflichtet seien, Lohnbeiträge an die ALV zu bezahlen. Die Problematik verdeutlichte auch eine Umfrage von Syndicom bei Selbständigen und Freischaffenden in der Medien- und Kreativbranche. Bei 39.9 Prozent von diesen betrügen die finanziellen Ausfälle ein ganzes durchschnittliches Monatseinkommen, bei mehr als der Hälfte der Befragten betrugen die Ausfälle zwischen 90 und 100 Prozent. Für diese «wirtschaftlich besonders betroffene Gruppe» (Syndicom) wurde in den Medien entsprechend verschiedentlich Unterstützung gefordert.

Im Allgemeinen seien die Kurzarbeitsentschädigungen auf traditionelle Angestellte ausgerichtet und würden dadurch der neuen Realität, in der zahlreiche Personen ohne grosse Rücklagen als Selbständige arbeiteten oder bei verschiedenen Unternehmen mit mehreren kleinen Pensen angestellt seien, nicht gerecht, wurde in der Presse diskutiert. So fehle zum Beispiel auch die Kurzarbeitsentschädigung für befristete Arbeitsverhältnisse, wie sie vor allem im Gastrobereich häufig seien.

Eine Woche nach dieser ersten Ankündigung des Bundesrats erweiterte dieser die Corona-spezifischen **Massnahmen in den Sozialversicherungen**: Neu sollten auch Lehrlinge, Angestellte mit nicht kündbaren temporären Arbeitsverträgen, Personen im Dienst von Temporärarbeitsfirmen sowie arbeitgeberähnliche Angestellte zur Kurzarbeit zugelassen werden, zudem wurde die Karenzfrist für die Anmeldung zur Kurzarbeit abgeschafft. Weil der ALV-Fonds maximal CHF 8 Mrd. Schulden machen darf, er diese aber bereits mit dem ersten Paket des Bundesrates erreicht hatte, beantragte die Regierung dem Parlament in der ersten Nachmeldung zum Nachtrag I zum Voranschlag 2020 CHF 6 Mrd. für die ALV – damit könnte die automatische Erhöhung der Lohnbeiträge verhindert werden. Durchschnittlich auf CHF 2 bis 3 Mrd. pro Monat schätzte der Bundesrat die kommenden Ausgaben für die Kurzarbeit.

Neben der Kurzarbeit griff der Bundesrat auf ein weiteres bestehendes Sozialversicherungsinstrument zurück: die **Erwerbersersatzordnung**, deren Anwendung für die Corona-Phase er in der Verordnung über Massnahmen bei Erwerbsausfall im Zusammenhang mit dem Coronavirus (Covid-19) regelte. Erlaubt es die Erwerbersersatzordnung normalerweise, dass Dienstleistende der Schweizer Armee während ihres Einsatzes oder Mütter bis 98 Tage nach der Geburt ihrer Kinder 80 Prozent ihres normalen Lohnes beziehen, wurde dieselbe Regelung nun temporär auf Selbständigerwerbende erweitert: Wenn ihr Betrieb vom Bund geschlossen wurde, sie sich in ärztlich verordneter Quarantäne (maximal 10 Tage Taggeld) befanden oder wegen Betreuungsaufgaben von Kindern unter 12 Jahren aufgrund der Schulschliessungen (maximal 30 Tage Taggeld) ihrer Arbeit nicht nachgehen konnten, sollten sie ein maximales Taggeld von CHF 196 erhalten. Betreuungsaufgaben wegen Schulschliessungen konnten auch Angestellte geltend machen, kein Geld sollte jedoch bekommen, wer Betreuungsaufgaben wahrnehmen musste und gleichzeitig Homeoffice machen konnte – hier forderte der Bundesrat stattdessen Kulanz der Arbeitgeber. Die Kosten dieser Massnahmen seien schwierig abzuschätzen, erklärte der Bund, und versuchte es dennoch: 66'600 Personen mit Betreuungspflichten (CHF 1.4 Mrd.), 43'000 Personen in Quarantäne (CHF 64.5 Mio.) und 60'000 Personen mit einem Berufsverbot (CHF 1.6 Mrd.) zählte er. Zuzüglich einer Reserve von CHF 0.9 Mrd. beantragte der Bundesrat folglich CHF 4 Mrd. für die Erwerbersersatzordnung beim Parlament. Auch hier wurde ein Zuschuss nötig, da der EO-Fonds nur flüssige Mittel von CHF 1 Mrd. aufwies und entsprechend die Leistungen für Selbständige daraus nicht bezahlt werden könnten. Abschliessend betonte Finanzminister Maurer, dass man mehr Geld zur Verfügung stellen werde, falls das nötig sei.

Dass das nötig werden könnte, zeigte sich schon kurze Zeit später: In zehn Tagen seien bereits über 300'000 Personen für Kurzarbeit angemeldet worden, berichteten die Medien. «Dieses Element wächst etwa so schnell, wie sich das Virus ausbreitet», kommentierte die NZZ. Einen Hinweis auf die möglichen Ausmasse der Kurzarbeit gab das Tessin: Zu diesem Zeitpunkt waren im Südkanton fast ein Viertel aller Erwerbstätigen für Kurzarbeit angemeldet, in der restlichen Schweiz lag der Anteil noch bei 5–6 Prozent.¹²

1) AB SR, 2016, S. 11 ff.; Bericht SPK-S vom 22.1.2016

2) AB SR, 2018, S. 735 ff.; Bericht SPK-SR vom 23.8.18; NZZ, 25.9.18

3) BBl, 2020, S. 1243 ff.; SoZ, 5.5.19; NZZ, 16.1.20

4) AB SR, 2020, S. 676 ff.

5) AB SR, 2020, S. 338 f.; NZZ, 4.6.20

6) Medienmitteilung BR; Nachabstimmungsumfrage Tamedia; AZ, BZ, LT, Lib, NZZ, TA, 13.2.17; TA, 14.2., 15.2.17

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

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

9) 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

10) Abstimmungsmonitor FÖG vom 23.9.20; Bericht zur Abstimmungsumfrage vom 16.9.20; Blick Online, 4.8.20;

Medienmitteilung BR vom 18.3.20; Medienmitteilung Tamedia vom 13.8.20; Medienmitteilung Tamedia vom 2.9.20; SRG-Umfrage vom 14.9.20; SRG-Umfrage vom 27.9.20; NZZ, 16.6.20; So-Bli, 28.6.20; NZZ, TG, 4.7.20; SGT, 9.7.20; AZ, 16.7.20; NZZ, 12.8.20; TA, 14.8.20; NZZ, ZGZ, 19.8.20; Lib, TA, 21.8.20; NZZ, 22.8., 24.8.20; TA, 25.8.20; WOZ, 27.8.20; TG, 29.8.20; AZ, LT, Lib, NF, 31.8.20; NZZ, 3.9.20; AZ, CdT, LT, 4.9.20; LT, TA, 9.9.20; CdT, TZ, 10.9.20; CdT, 11.9.20; QJ, 12.9.20; TA, 15.9.20; AZ, Blick, 18.9.20; So-Bli, 20.9.20; Blick, 21.9., 22.9.20; WOZ, WW, 24.9.20; Blick, CdT, LT, NF, NZZ, SZ, TA, TZ, 28.9.20; NZZ, 29.9.20; WOZ, 1.10.20

11) AB SR, 2019, S. 693

12) Covid-19-Verordnung Arbeitslosenversicherung vom 20.3.20; Covid-19-Verordnung Erwerbsausfall vom 20.3.20;

Medienmitteilung BR vom 13.3.20; Medienmitteilung BR vom 20.03.20; Studie von Syndicom vom März 2020; NZZ, TA, 13.3.20; CdT, LT, NZZ, TA, 14.3.20; SoZ, 15.3.20; NZZ, TA, 16.3.20; AZ, Blick, NZZ, TA, 17.3.20; NZZ, 18.3.20; NZZ, WoZ, 19.3.20; AZ, 20.3.20; AZ, NZZ, TA, 21.3.20; AZ, NZZ, 23.3.20; LT, 24.3.20; AZ, 25.3.20; CdT, NZZ, TA, 26.3.20; AZ, TA, 28.3.20