

# ARGUMENTARIUM

Eidg. Departement des Innern und Bundesamt für Sozialversicherungen

## **Eidg. Volksabstimmung vom 26. November 2006: JA zum Bundesgesetz über die Familienzulagen**

---

### **JA zum Bundesgesetz über die Familienzulagen**

Am 26. November 2006 stimmen die Bürgerinnen und Bürger über das neue Familienzulagengesetz ab. Es harmonisiert die kantonalen Regelungen und vermindert vorhandene Unterschiede. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhalten für ihre Kinder mindestens 200 Franken im Monat. Ist das Kind 16 Jahre alt geworden und befindet es sich noch in Ausbildung, so beträgt die Zulage mindestens 250 Franken und wird längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet. Die Voraussetzungen für den Bezug der Zulagen werden vereinheitlicht. Auch nichterwerbstätige Eltern mit bescheidenem Einkommen erhalten Anspruch auf Familienzulagen, Selbständigerwerbende hingegen nicht. Die Vorlage ist ein ausgewogener Kompromiss und war als indirekter Gegenvorschlag zu einer inzwischen zurückgezogenen Volksinitiative gedacht, die eine Zulage von 450 Franken pro Monat für jedes Kind gefordert hatte.

Das neue Gesetz ist eine massvolle und gerechte Lösung, weil

- die Höhe der Zulagen gesamtschweizerisch einen Mindestbetrag erreicht und die Unterschiede in der Leistungshöhe zwischen den Kantonen verkleinert werden;
- die Kantone höhere Kinder- und Ausbildungszulagen vorschreiben können und so ihre Kompetenzen im Bereich der Familienpolitik weitgehend behalten;
- keine neue Sozialversicherung und keine neue Administration aufgebaut werden müssen und die Durchführung weiterhin über die Arbeitgeber und die von den Kantonen anerkannten Familienausgleichskassen erfolgt.

#### **Übersicht:**

Was will die Vorlage?

Heutige Regelung

Ein kurzer Rückblick

Die Vorlage im Detail

Die Kosten und die Finanzierung

Die Argumente für die Vorlage

---

## Was will die Vorlage?

Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) legt Mindestbeträge für die Kinderzulage und die Ausbildungszulage fest und führt gleichzeitig eine Vereinheitlichung und eine bessere Koordination ein. Sein Anwendungsgebiet beschränkt sich auf Arbeitnehmende sowie auf Nichterwerbstätige mit tiefem Einkommen. Innerhalb der vom Bundesgesetz gesteckten Grenzen steht es den Kantonen frei, den Bereich der Familienzulagen in ihrer Sozial- und Familienpolitik weiter auszubauen.

Für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen sind weiterhin die Kantone zuständig. (Derzeit werden die Familienzulagen für die Arbeitnehmenden ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert; nur im Kanton Wallis bezahlen die Arbeitnehmenden selber einen Beitrag von 0,3 Lohnprozenten.) Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige müssen von den Kantonen finanziert werden; diese können in ihren Regelungen jedoch vorsehen, dass Nichterwerbstätige unter gewissen Umständen einen Beitrag leisten müssen.

Mit dem Gesetz wird die seit Jahrzehnten in der Verfassung verankerte Zuständigkeit des Bundes für die Familienzulagen umgesetzt. Damit bestehen auch in diesem Bereich – wie in allen übrigen Sozialversicherungen – bundesrechtliche Normen. Entsprechend der historischen Entwicklung der Familienzulagen und der besonderen Voraussetzungen dieses Sozialversicherungszweiges stellt die gefundene Lösung aber keine umfassende Bundesregelung dar. Sie baut auf dem Bestehenden auf und lässt den Kantonen einen grossen Spielraum.

## Heutige Regelung

Bis heute sind grundsätzlich die Kantone für die Familienzulagen zuständig. Somit gibt es 26 unterschiedliche kantonale Regelungen, in denen jeweils die Art und die Höhe der ausbezahlten Zulagen, der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Organisationsstruktur der Familienzulagen festgelegt sind. Erwerbstätige erhalten in sämtlichen Kantonen Familienzulagen, 10 Kantone gewähren auch Selbstständigerwerbenden Familienzulagen und 5 Kantone Nichterwerbstätigen. Einzig Beschäftigte in der Landwirtschaft und das Bundespersonal kommen in den Genuss der nach der bundesrechtlichen Regelung gewährten Familienzulagen.

Die in den Kantonen ausgerichteten Familienzulagen sind in der Höhe sehr unterschiedlich. So betragen die monatlichen Kinder- und Ausbildungszulagen für eine Familie mit drei Kindern, von denen zwei über 16 Jahre alt und in Ausbildung sind, je nach Kanton zwischen 510 und 1064 Franken. Die heutige Regelung weist Lücken auf (zum Beispiel für Nichterwerbstätige und für Teilzeitbeschäftigte) und ihre Anwendung erweist sich als sehr komplex. In Fällen, wo beide Eltern eine Erwerbstätigkeit ausüben und somit jeder der beiden Elternteile Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind hat (Anspruchskonkurrenz), ergeben sich in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, was

zu unbefriedigenden Situationen führen kann, besonders bei geschiedenen, getrennt lebenden oder Teilzeit arbeitenden Eltern (siehe Faktenblatt «Drei Fallbeispiele»). Häufig ist es für Personen, die Familienzulagen beziehen können, schwierig, ihren Anspruch geltend zu machen. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen sowie Koordinationsprobleme bereiten auch den für den Vollzug der Gesetze zuständigen Akteuren, den Familienausgleichskassen und den Arbeitgebern Schwierigkeiten.

### Ein kurzer Rückblick

Familienzulagen wurden zur Zeit des Ersten Weltkrieges als freiwillige Leistung von einzelnen Arbeitgebern eingeführt, welche es als ungerecht empfanden, dass Arbeitnehmende mit und ohne Kinder über denselben Lohn verfügten. Von der Mitte des letzten Jahrhunderts an wurden die Familienzulagen dann nach und nach in den Kantonen als obligatorische Leistung eingeführt. In den Jahren 1943 bis 1965 haben alle Kantone die Familienzulagen für Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft gesetzlich geregelt. Seit 1946 schon verfügt der Bund über die verfassungsmässige Kompetenz im Bereich der Familienzulagen. Davon hat er bisher aber nur im Bereich der Landwirtschaft Gebrauch gemacht. Eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen auch in der übrigen Wirtschaft wurde seit langem in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen und Standesinitiativen gefordert. Es wurden deshalb immer wieder verschiedene Modelle diskutiert und auch schon Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Erstmals haben diese Bestrebungen nun zum Erlass eines Gesetzes durch die Eidgenössischen Räte geführt. Es ist auch das erste Mal, dass sich das Volk zu einer Vorlage über Familienzulagen äussern wird.

### Die Vorlage im Detail

Vom Parlament wurde am 24. März 2006 ein Gesetz mit folgenden Hauptelementen verabschiedet:

- Es werden verbindliche Mindestleistungen festgelegt, die Kantone können aber höhere Ansätze beschliessen;
- die Anspruchsvoraussetzungen werden gesamtschweizerisch einheitlich geregelt;
- Finanzierung und Organisation bleiben im Zuständigkeitsbereich der Kantone, welche auch die Familienausgleichskassen anerkennen und beaufsichtigen.

Das Gesetz sieht im Wesentlichen die folgenden Regelungen vor:

- Eine **Kinderzulage** von mindestens 200 Franken im Monat für Kinder bis 16 Jahre.
- Eine **Ausbildungszulage** von mindestens 250 Franken im Monat für Kinder von 16 bis 25 Jahren, die sich in Ausbildung befinden.

- 
- Die **Kantone können diese Ansätze erhöhen**. Sie können auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen.
  - **Anspruchsberechtigt sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Nichterwerbstätige mit tiefem Einkommen**. Auch bei Teilzeitarbeit (sofern ein Lohn von mindestens 6450 Franken im Jahr erzielt wird) besteht Anspruch auf die vollen Familienzulagen, Teilzulagen werden keine mehr ausgerichtet. Beschäftigungen bei verschiedenen Arbeitgebern werden zusammengerechnet.
  - Die **Anspruchsvoraussetzungen werden vereinheitlicht**. Es gelten in allen Kantonen die gleichen Altersgrenzen und die gleiche Definition von Ausbildung, während der eine Ausbildungszulage ausgerichtet wird, ist überall gleich definiert. Es greifen einheitliche Regelungen für die Weiterzahlung der Familienzulagen bei Arbeitsverhinderung (Unfall, Krankheit usw.).
  - Fälle von **Anspruchskonkurrenz**, wenn also mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben, werden gesamtschweizerisch einheitlich geregelt. Vorrang hat immer die erwerbstätige Person. Sind beide Eltern Arbeitnehmende, so hat in erster Linie derjenige Elternteil Anspruch, der die elterliche Sorge hat. Haben sie die gemeinsame elterliche Sorge, so bezieht jener Elternteil die Zulagen, bei dem das Kind wohnt. Lebt die ganze Familie zusammen, so wird die Zulage im Kanton bezogen, in welchem die Familie auch wohnt. Arbeiten beide Eltern oder arbeitet kein Elternteil in diesem Kanton, so werden die Familienzulagen jener Person ausgerichtet, die das höhere Erwerbseinkommen erzielt. Der andere Elternteil erhält die Differenz, wenn er nach der massgebenden kantonalen Gesetzgebung Anspruch auf eine höhere Zulage hätte. Ganz gleich, ob Mutter oder Vater in erster Linie Anspruch hat, der Betrag, der für das Kind zur Verfügung steht, entspricht immer der höheren Zulage.
  - Die **Durchführung** erfolgt wie bisher durch die **Arbeitgeber** und die **Familienausgleichskassen**. Neu müssen sich alle privaten und öffentlichen Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschliessen. Zweigniederlassungen von Unternehmen schliessen sich in dem Kanton an, in dem sie sich befinden, und nicht im Kanton des Hauptsitzes. Eine Befreiung von der Anschlusspflicht und eine Bezahlung der Familienzulagen aus eigenen Mitteln sind nicht möglich. Die Kantone bestimmen, unter welchen Voraussetzungen sie eine Familienausgleichskasse anerkennen wollen. Hier macht das Bundesgesetz keine Vorgaben.
  - An **der Auszahlung** von Familienzulagen **ins Ausland** wird durch das neue Gesetz nichts Grundsätzliches geändert und es wird nicht deutlich mehr Geld ins Ausland fliessen als bisher. Bereits heute müssen die Familienzulagen für Kinder in den EU und EFTA-Staaten ausgerichtet werden, wenn deren Eltern in der Schweiz arbeiten. Die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder in anderen Staaten wird eingeschränkt und die Höhe wird der Kaufkraft angepasst, soweit nicht

---

staatsvertragliche Verpflichtungen dem entgegenstehen. Das ist heute noch nicht in allen Kantonen der Fall.

- Die **Finanzierung** der Familienzulagen erfolgt über die Familienausgleichskassen und wird von den Kantonen geregelt. Diese können die dafür notwendigen Mittel ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge sicherstellen, so wie das heute meist der Fall ist (nur im Kanton Wallis bezahlen die Arbeitnehmenden selber einen Beitrag von 0,3 Lohnprozenten) oder auch Beiträge der Arbeitnehmenden erheben oder öffentliche Mittel einschliessen. Die Beiträge müssen als Zuschläge zu den AHV-Beiträgen berechnet werden. Kopfbeiträge sind nicht möglich. Die Kantone können einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen, die in ihrem Gebiet tätig sind, vorsehen. Auf Bundesebene gibt es keinen Lastenausgleich und auch keinen Ausgleichsfonds.
- **Nichterwerbstätige** haben bis zu einem Einkommen von 38 700 Franken im Jahr (z.B. aus Renten oder Stipendien) Anspruch auf Familienzulagen, sofern sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Diese Zulagen werden von den Kantonen finanziert, welche auch bestimmen, wie die Durchführung erfolgt. Sie können eine eigene Familienausgleichskasse für Nichterwerbstätige errichten oder können die Durchführung einer anderen Körperschaft oder Behörde übertragen. Die Kantone können auch grosszügigere Regelungen treffen, indem sie eine höhere oder gar keine Einkommensgrenze vorsehen.
- **Selbständigerwerbende** sind vom neuen Gesetz nicht erfasst. Die Kantone können aber weiterhin Familienzulagen für diesen Personenkreis vorsehen. Sie sind dabei an keinerlei Vorgaben des Bundesgesetzes gebunden.
- Für die Beschäftigten in der **Landwirtschaft** gilt weiterhin das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1). Heute belaufen sich diese pro Kind und Monat auf 175 Franken für die ersten beiden Kinder und 180 Franken für das dritte und jedes weitere Kind. Im Berggebiet werden 20 Franken mehr ausbezahlt. Neu werden aber auch in der Landwirtschaft Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken ausgerichtet. Im Berggebiet erhöhen sich diese Ansätze um 20 Franken. Die Kantone können weiterhin ergänzende Regelungen für die Landwirtschaft erlassen.
- Es ist eine gesamtschweizerische **Statistik** über die Familienzulagen vorgesehen. Die heute zur Verfügung stehenden Daten auf gesamtschweizerischer Ebene sind unzureichend, weshalb man grösstenteils auf Schätzungen angewiesen ist, was sich bei der Evaluation des Bestehenden und bei der Prüfung von neuen Lösungen als Nachteil erweist.

## **Die Kosten und die Finanzierung**

Gesamtschweizerische Statistiken über die Familienzulagen fehlen. Schätzungen zufolge belaufen sich 2006 die Kosten für die Familienzulagen im geltenden System auf insgesamt 4 079 Millionen Franken. Das vom Gesetz neu eingeführte System würde mit 4 672 Millionen Franken zusätzliche Kosten in Höhe von 593 Millionen Franken verursachen. Sollten die Kantone die geltenden Finanzierungsmodelle für die Familienzulagen beibehalten, gingen 455 Millionen Franken davon zu Lasten der Arbeitgebenden und 138 Millionen Franken zu Lasten der öffentlichen Hand. Davon werden die Kantone 126 Millionen Franken (für die Zulagen für die Nichterwerbstätigen und in der Landwirtschaft) und der Bund 12 Millionen Franken (für die Zulagen in der Landwirtschaft) aufbringen.

Der Arbeitgeberbeitragssatz beträgt heute durchschnittlich 1,52 Prozent. Mit dem neuen Gesetz würde er um 0,18 Prozentpunkte auf 1,7 Prozent angehoben.

## **Die Argumente für die Vorlage**

Falls die Stimmberechtigten dem neuen Gesetz zustimmen, werden davon in erster Linie die Familien profitieren. Die Durchführung der Familienzulagen wird für alle Beteiligten vereinfacht. Infolge der einheitlichen Ausgestaltung der Anspruchsvoraussetzungen müssen Arbeitgeber und Familienausgleichskassen, welche in verschiedenen Kantonen tätig sind, zur Festlegung des Anspruchs nicht mehr eine Vielfalt von kantonalen Detailbestimmungen berücksichtigen.

### **► Die Familien verdienen eine bessere Unterstützung**

Bei der Altersvorsorge trägt die aktive Bevölkerung erheblich an die soziale Sicherung der älteren Menschen bei. Familien mit Kindern können nicht im gleichen Ausmass auf die Solidarität der ganzen Gemeinschaft zählen, obwohl sie unverzichtbare Leistungen für den Bestand und die Weiterentwicklung von Staat und Gesellschaft erbringen und obwohl sie vermehrt von Armut betroffen sind. Im Sinne eines ausgewogenen Generationenvertrags und der Anerkennung der Leistungen der Familien soll der Familienlastenausgleich verstärkt werden.

### **► Investition in die Zukunft**

Die Eltern setzen erheblich Ressourcen an Zeit und Geld für Pflege und Erziehung ihrer Kinder ein. Kinder sichern unsere Zukunft. Die Unterstützung von Familien ist nicht nur ein Gebot der Gerechtigkeit, sondern eine notwendige Investition. Dadurch werden die Bedingungen verbessert, unter denen Kinder aufwachsen, was zu mehr Chancengleichheit führt und Folgekosten verhindern hilft.

► ***In der ganzen Schweiz gültige Mindestansätze (200 Fr. Kinderzulage bzw. 250 Fr. Ausbildungszulage)***

Je nach Kanton kann eine Familie bei gleicher Kinderzahl heute bis doppelt so viel an Familienzulagen bekommen als eine andere. Derart grosse Unterschiede lassen sich nicht rechtfertigen. Der Mindestansatz im Bundesgesetz ist angemessen und deckt die Kinderkosten nur zu einem kleinen Teil. Er bringt auch keine übertriebene Erhöhung der Leistungen, beläuft sich doch der Durchschnitt der ausbezahlten Kinder- und Ausbildungszulagen heute bereits auf 196 Franken pro Kind und Monat gegenüber 218 Franken mit dem neuen Gesetz.

► ***Lücken bei Teilzeitarbeit entfallen***

Heute haben in Teilzeit tätige Personen in der Regel nur einen reduzierten Anspruch. Mit dem Gesetz kann hier eine stossende Lücke gefüllt werden: Auch diese Personen erhalten die vollen Familienzulagen. Denn sie tragen gleich hohe Kosten für ihre Kinder wie vollzeitig erwerbstätige Eltern.

► ***Mehr Klarheit und Erleichterung der Durchführung***

Heute gelten je nach Kanton verschiedene Altersgrenzen, der Begriff der Ausbildung ist uneinheitlich umschrieben und der Anspruch auf Familienzulagen bei Arbeitsverhinderung ist unterschiedlich lang. Hier führen Bundesregelungen zu mehr Klarheit und sie vereinfachen die Durchführung.

► ***Klare Zuständigkeiten, wenn beide Eltern erwerbstätig sind (Anspruchskonkurrenz)***

Bei Anspruchskonkurrenz können sich die Regelungen der beteiligten Kantone, welcher Elternteil die Familienzulagen beziehen kann, widersprechen. Es kann auch vorkommen, dass eine Familie nur eine Teilzulage erhält, wenn z.B. die geschiedene Mutter in Teilzeit erwerbstätig ist und ihr Anspruch dem Anspruch des Vaters vorgeht, auch wenn dieser voll arbeitet. Nach dem neuen Gesetz werden alle diese Fälle nach einer einheitlichen und klaren Regelung entschieden. Der Anspruch auf die Differenzzahlung führt dazu, dass die Familie immer über den höheren Betrag der Familienzulagen verfügt, ganz gleich, in welchem der beiden beteiligten Kantone der vorrangige Anspruch besteht.

► ***Gerechtere Verteilung der Lasten: alle Arbeitgeber schliessen sich einer Familienausgleichskasse an***

Es wird nicht mehr möglich sein, dass Arbeitgeber in einzelnen Kantonen von der Pflicht befreit werden, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, und sich somit der Solidarität entziehen. Möchte der Kanton einen weiteren Ausgleich auch zwischen den einzelnen Branchen, so kann er einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einführen. Es bleibt aber nach wie vor Raum für

---

weitergehende sozialpartnerschaftliche Lösungen, solche Leistungen werden vom neuen Gesetz nicht betroffen.

► ***Gestaltungsfreiraum für Kantone bleibt gewahrt***

Die Zuständigkeit der Kantone für die Familienpolitik wird nicht beschnitten. Die im Bundesgesetz genannten Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen sind Mindestansätze. Die Kantone können diese Ansätze erhöhen und auch von sich aus regelmässig anpassen. Dabei können sie dieses wichtige Element des Familienlastenausgleichs auf ihre übrigen Massnahmen zur Unterstützung von Familien mit Kindern (Steuererleichterungen, Krippensubventionen usw.) abstimmen.

► ***Keine neue Sozialversicherung und kein wachsender Verwaltungsapparat***

Bereits heute werden in allen Kantonen Familienzulagen ausgerichtet. Viele von den Kantonen unterschiedlich geregelten Details werden vereinheitlicht, aber immer in Anlehnung an bereits heute bestehende Regelungen in den kantonalen Familienzulagengesetzen oder in der AHV. Die Durchführung erfolgt wie bisher durch die Arbeitgebenden und die von den Kantonen anerkannten Familienausgleichskassen (FAK). Für Finanzierung und Organisation bleiben die Kantone zuständig und es erfolgt kein Eingriff in die bestehenden Organisationsstrukturen.

► ***Massvoller Ausbau eines bestehenden Systems, welches keine Finanzierungsprobleme kennt***

Infolge der sinkenden Kinderzahlen mussten die Beiträge an die FAK in den letzten Jahrzehnten nicht erhöht werden, sondern konnten gesenkt werden. Seit 1979 hat trotz steigender Ansätze der Familienzulagen der Anteil der gesamten Kosten, gemessen an der Lohnsumme, um rund zehn Prozent abgenommen. Die Erhöhung der Ansätze im neuen Gesetz kompensiert lediglich diese Entwicklung.