

91.411

## **Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie**

### **Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates**

vom 8. September 2004

---

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Zusatzbericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Erlass über die Familienzulagen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt mit 12 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dem beiliegenden Entwurf zuzustimmen.

Eine Kommissionsminderheit (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez) beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

8. September 2004

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Christine Goll

---

## Übersicht

Bereits am 2. März 1992 gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative der damaligen Nationalrätin Angeline Fankhauser Folge, welche verlangt, dass für jedes in der Schweiz wohnhafte Kind Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken besteht. Zusätzlich sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfsleistungen erhalten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit, welche mit der Ausarbeitung einer Vorlage beauftragt wurde, verabschiedete am 18. November 1998 zuhanden des Nationalrats einen Gesetzesentwurf, der sich auf den ersten Absatz der Initiative beschränkte. Da die Behandlung des Geschäfts als Folge des «runden Tisches» zur Sanierung der Bundesfinanzen bis im Sommer 2001 sistiert wurde, beschloss die Kommission, ihren ursprünglichen Entwurf im Hinblick auf die inzwischen erfolgte Entwicklung in der Familienpolitik zu überarbeiten. Der nun vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen basiert auf dem ersten Entwurf vom 18. November 1998.

Der Entwurf der Kommission orientiert sich am Grundsatz «ein Kind – eine Zulage», wie er in den meisten europäischen Ländern verwirklicht ist. Die Koppelung der Familienzulagen an eine Erwerbstätigkeit und die Abhängigkeit der Zulagenhöhe vom Grad der Beschäftigung wird aufgegeben. Anspruchsberechtigt sind alle Eltern, Arbeitnehmende genauso wie Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Allerdings erhalten die Kantone die Kompetenz, für Nichterwerbstätige Einkommensgrenzen einzuführen. Die Mindesthöhe der Zulage beträgt für jedes Kind 200 Franken und für jedes Kind in Ausbildung 250 Franken im Monat.

Die Bundeszulagenordnung in der Landwirtschaft wird beibehalten. Sie muss aber betreffend die Arten und Mindesthöhen der Zulagen, die Begriffe, das Verbot des Doppelbezugs sowie die Anspruchskonkurrenz angepasst werden. Die Sonderregelung für das Bundespersonal wird aufgehoben.

Für den Vollzug bleiben die Kantone zuständig und müssen für Nichterwerbstätige kantonale Familienausgleichskassen errichten. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Selbständigerwerbenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die bisherigen Ausnahmen von der Unterstellung fallen weg. Die Zahl der Kassen wird abnehmen, da das Gesetz für deren Anerkennung eine Mindestzahl angeschlossener Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festlegt. Auf diese Weise wird dem Grundsatz des Lastenausgleichs innerhalb der Kassen besser Nachachtung verschafft.

Die Kantone regeln weiterhin die Finanzierung. Das Gesetz beschränkt sich darauf, die verschiedenen Finanzierungsarten für die Leistungen festzulegen. Den Kantonen erwachsen Mehrkosten vor allem dadurch, dass auch die Nichterwerbstätigen in Genuss von Familienzulagen kommen. Für den Bund entstehen durch das Gesetz Zusatzkosten im Bereich der Landwirtschaft. Allerdings führt die Neuregelung auch zu Mehreinnahmen, so dass die Vorlage auf Bundesebene kostenneutral umgesetzt werden kann.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Übersicht</b>	<b>6888</b>
<b>1 Entstehungsgeschichte</b>	<b>6891</b>
<b>2 Grundzüge der Vorlage</b>	<b>6893</b>
2.1 Familienzulagen in der Schweiz	6893
2.1.1 Historischer Überblick	6893
2.1.2 Bundesrecht	6893
2.1.3 Kantonales Recht	6894
2.1.4 Organisation	6894
2.1.5 Finanzierung	6895
2.1.6 Mängel des geltenden Systems	6896
2.1.7 Internationaler Vergleich	6897
2.2 Das Prinzip «Ein Kind – eine Zulage»	6897
2.2.1 Grundzüge des neuen Systems	6897
2.2.2 Änderungen gegenüber der Vorlage vom 20. November 1998	6898
2.2.3 Unterschiede zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»	6899
2.2.4 Nichteintreten: Begründung der Minderheit	6900
<b>3 Besonderer Teil</b>	<b>6900</b>
3.1 Übersicht und Vergleich mit dem Entwurf von 1998	6900
3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	6902
3.2.1 1. Kapitel: Anwendbarkeit des ATSG	6902
3.2.2 2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen	6902
3.2.3 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen	6906
3.2.3.1 1. Abschnitt: Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe	6906
3.2.3.2 2. Abschnitt: Erwerbstätige in der Landwirtschaft	6909
3.2.3.3 3. Abschnitt: Nichterwerbstätige	6909
3.2.4 4. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen	6910
3.2.5 5. Kapitel: Verhältnis zum europäischen Recht	6911
3.2.6 6. Kapitel: Schlussbestimmungen	6911
3.3 Änderung bisherigen Rechts	6912
3.3.1 Bundespersonalgesetz (BPG)	6912
3.3.2 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)	6913
3.3.3 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG)	6915
<b>4 Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>6916</b>
4.1 Überblick	6916
4.2 Auswirkungen auf den Bund	6916
4.3 Auswirkungen auf die Kantone	6917

<b>5 Verhältnis zum europäischen Recht</b>	<b>6917</b>
5.1 Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft	6917
5.2 Instrumente des Europarates	6918
5.3 Vereinbarkeit der Vorlage mit dem europäischen Recht	6920
<b>Bundesgesetz über die Familienzulagen (<i>Entwurf</i>)</b>	<b>6927</b>

# Zusatzbericht<sup>1</sup>

## 1 Entstehungsgeschichte

Die am 13. Mai 1991 von Nationalrätin Angeline Fankhauser eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, dass jedes in der Schweiz wohnhafte Kind Anspruch auf eine Zulage von mindestens 200 Franken hat. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen sei. Zusätzlich sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfsleistungen erhalten.

Am 2. März 1992 hat der Nationalrat auf Antrag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit der parlamentarischen Initiative mit 97 gegen 89 Stimmen Folge geben.

Nachdem das Geschäft durch das Büro des Nationalrates erneut der Kommission zugewiesen worden war, setzte diese eine Subkommission mit dem Auftrag ein, einen Gesetzesentwurf im Sinne der Initiative auszuarbeiten. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung, welche ursprünglich auch die Frage allfälliger Bedarfsleistungen an Eltern hatte einbeziehen wollen, beschränkte sich die Kommission bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs auf den ersten Teil der parlamentarischen Initiative<sup>2</sup>. Der Entwurf wurde 1995/96 in eine breit angelegte Vernehmlassung geschickt, deren Ergebnis kontrovers ausfiel. Die Subkommission «Familienpolitik» wurde deshalb beauftragt, als Alternative zu einem abschliessenden Bundesgesetz einen Entwurf zu einem Rahmengesetz auszuarbeiten. Am 17. August 1997 führte die Kommission zu beiden Entwürfen ein Hearing durch, zu dem auch Vertreter der Kantone eingeladen wurden. Aufgrund des Ergebnisses dieser Anhörung hat gab die Kommission schliesslich einem Rahmengesetz, welches die Ausrichtung voller Familienzulagen bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit vorsieht, den Vorzug und verabschiedete am 20. November 1998 eine entsprechende Vorlage<sup>3</sup> zuhanden des Nationalrats.

Im Zusammenhang mit dem von Bundesrat Kaspar Villiger einberufenen «runden Tisch» zur Sanierung der Bundesfinanzen wurde die Behandlung des Geschäfts bis Sommer 2001 sistiert. Der Bundesrat nahm – abgesehen von einigen redaktionellen Änderungswünschen – am 28. Juni 2000 in positivem Sinne Stellung zum vorgeschlagenen Rahmengesetz<sup>4</sup>. Er wies zugleich darauf hin, dass das in der Vernehmlassungsvorlage zum Neuen Finanzausgleich vorgeschlagene Modell einer umfassenden und kostenneutralen Bundeslösung für die Familienzulagen, welche für jedes Kind eine Zulage von 175 Franken pro Monat garantiert, eine an sich einheitlichere Lösung darstellen würde. Mit der Begründung, dass die Familienzulagen nicht Bestandteil des eigentlichen Finanzausgleichs seien, wurde dieser Vorschlag zu einem Bundesgesetz jedoch nicht in die bundesrätliche Botschaft vom 14. November

<sup>1</sup> Zum Bericht vom 20. November 1998.

<sup>2</sup> In der Zwischenzeit hat die Subkommission «Familienpolitik» mit der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zu den beiden parlamentarischen Initiativen «Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell» (00.436 und 00.437) begonnen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde Ende Juni 2004 abgeschlossen.

<sup>3</sup> BBl 1999 3220

<sup>4</sup> BBl 2000 4784

2001<sup>5</sup> aufgenommen. Stattdessen schlug der Bundesrat vor, dass eine gesamtschweizerische Regelung der Familienzulagen im Rahmen der parlamentarischen Initiative Fankhauser anzustreben sei.

Die Kommission befasste sich am 30. Januar 2002 erneut mit der Vorlage und diskutierte die Stellungnahme des Bundesrats. Gleichzeitig erteilte sie ihrer Subkommission «Familienpolitik» den Auftrag, die Vorlage unter Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Entwicklungen im Bereich der Familienpolitik erneut zu beraten und einen Vorschlag zur Anpassung des Entwurfs an den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)<sup>6</sup> auszuarbeiten.

Die Subkommission diskutierte im Lauf ihrer Arbeiten ebenfalls ein abweichendes Konzept für die Regelung der Familienzulagen, das sich vom Entwurf der Kommission von 1998 hauptsächlich darin unterschied, dass es für alle erwerbstätigen Eltern unabhängig von ihrem Einkommen einen Anspruch auf Zulagen vorsah sowie eine Finanzierung der Familienzulagen durch Beiträge analog zum AHVG und einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich anstrebte.

Angesichts dieses neuen Konzepts und diverser weiterer Anträge aus der Kommission, erteilte diese der Subkommission am 16. Juni 2002 den zusätzlichen Auftrag, bis im November 2002 einen Zwischenbericht vorzulegen und allenfalls neue Anträge zur Vorlage zu formulieren.

In ihrem Bericht an die Kommission vom 21. Oktober 2002 zeigte sich die Subkommission skeptisch gegenüber der Aufnahme eines einheitlichen Beitragssatzes und des damit verbunden Lastenausgleichs in den Gesetzesentwurf. Es wurde befürchtet, dass diese Elemente die Annahme der Vorlage in der Volksabstimmung gefährden könnten. Hingegen unterstützte die Subkommission den Vorschlag, dass grundsätzlich alle erwerbstätigen Eltern Anspruch auf Familienzulagen haben sollen. Sie schlug deshalb vor, auf die Kompetenz der Kantone zur Festlegung von Einkommensgrenzen für Selbstständigerwerbende zu verzichten.

An ihrer Sitzung vom 3. Juli 2003 diskutierte die Kommission die Vorarbeiten der Subkommission ausführlich. Inzwischen war am 11. April 2003 von Travail.Suisse die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» eingereicht worden. Die Kommission war sich einig, mit weiteren Beschlüssen bis zur Verabschiedung der bundesrätlichen Botschaft zur Volksinitiative zuzuwarten, um die parlamentarische Initiative allenfalls als indirekten Gegenvorschlag auszugestalten. Um sich bereits vor dem Vorliegen der Botschaft über den aktuellen Stand der Regelung bezüglich der Kinderzulagen zu informieren, führte die Kommission am 12. Februar 2004 ein Hearing mit Experten der AHV- und Familienausgleichskassen durch.

Am 18. Februar 2004 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»<sup>7</sup>. Er verzichtete dabei auf die Präsentation eines Gegenvorschlags mit dem expliziten Verweis auf die Arbeiten der Kommission zur parlamentarischen Initiative Fankhauser. Nach einer erneuten Anhörung von Vertretern der Kantone sowohl in der Subkommission wie in der Kommission, nahm diese an ihrer Sitzung vom 1. Juli 2004 die Beratung der überarbeiteten Vorlage auf. Gutgeheissen wurde dabei der Anspruch aller erwerbstätigen Eltern auf Familienzulagen. Das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden soll jedoch

<sup>5</sup> BBI 2002 2291

<sup>6</sup> SR 830.1

<sup>7</sup> BBI 2004 1313

entsprechend dem für die Unfallversicherung geltenden Höchstekommen plafoniert werden. In den übrigen Punkten hielt sich die Kommission materiell weitgehend an die bereits am 18. November 1998 von ihr verabschiedete Vorlage (vgl. Ziff. 2.2.2).

Gemäss Artikel 50 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes<sup>8</sup> wurde die Finanzkommission des Nationalrates zu einem Mitbericht eingeladen. Sie sprach sich an ihrer Sitzung vom 20. August 2004 mit 9 zu 7 Stimmen bei einer Enthaltung für die Vorlage aus.

Am 8. September 2004 verabschiedete die Kommission schliesslich mit 12 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen den vorliegenden Gesetzesentwurf.

## **2 Grundzüge der Vorlage**

### **2.1 Familienzulagen in der Schweiz**

#### **2.1.1 Historischer Überblick**

Die Familienzulagen sind in der Schweiz während des Ersten Weltkriegs aufgekomen; ihre volle Entfaltung haben sie aber erst im Zweiten Weltkrieg erlebt. Seit dem 1. April 1946 hat der Bund die Befugnis zur Gesetzgebung im Bereich der Familienzulagen. Nach Artikel 116 BV kann er Vorschriften über die Familienzulagen erfassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen (Abs. 2) und den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären (Abs. 4). Diese Kompetenz hat er bisher nur teilweise ausgeschöpft.

Zwischen 1943 und 1965 erliessen die Kantone Gesetze, welche Familienzulagen für Arbeitnehmende und manchmal auch für Selbstständigerwerbende festlegen.

Die Einführung einer Familienzulage, die alle Kinder des Landes umfasst, ist jedoch immer noch nicht verwirklicht worden, obwohl mehrere Dutzend parlamentarische Vorstösse, Standesinitiativen mehrerer Kantone<sup>9</sup> und die positive Stellungnahme einer eidgenössischen Expertenkommission im Jahre 1959 eine solche Familienzulage forderten. 1986 lehnte es das Parlament letztmals ab, eine gesamtschweizerische Familienzulage zu schaffen.

#### **2.1.2 Bundesrecht**

Auf Bundesebene bestehen bis heute lediglich zwei gesetzliche Regelungen der Familienzulagen.

Das Bundesgesetz über vom 20. Juni 1952 Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)<sup>10</sup> regelt die Familienzulagen an Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmende. Kleinbauern erhalten nur dann Familienzulagen, wenn ihr jährliches Einkommen 30 000 Franken nicht übersteigt. Die Familienzulagen betragen seit dem

<sup>8</sup> SR 171.10

<sup>9</sup> Standesinitiativen der Kantone Freiburg vom 13. Juli 1956, Wallis vom 6. Febr. 1957, Luzern vom 27. Juni 1983, Solothurn vom 22. Mai 1995 (95.303) und Luzern vom 9. April 2003 (03.307).

<sup>10</sup> SR 836.1

1. Januar 2004 im Talgebiet 170 Franken und im Bergegebiet 190 Franken pro Kind und Monat. Ab dem dritten Kind sind die Ansätze um jeweils 5 Franken höher.

Das Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG)<sup>11</sup> sieht Familienzulagen für das Bundespersonal vor. Sie betragen für Vollzeitbeschäftigte unabhängig vom Lohneinkommen 4063 Franken pro Jahr für das erste Kind und 2623 Franken für jedes weitere Kind, was einer monatlichen Zulage in der Höhe von 338 bzw. 218 Franken pro Kind entspricht. Teilzeitbeschäftigte erhalten in der Regel erst ab einem Beschäftigungsgrad von 50 % die volle Zulage.

### **2.1.3 Kantonales Recht**

In der Schweiz bestehen nebeneinander 26 verschiedene kantonale Familienzulagensysteme. Wenn auch die kantonalen Gesetze in den Grundzügen weit gehend übereinstimmen, so bestehen im Einzelnen doch wesentliche Unterschiede, insbesondere bezüglich der Höhe der Leistungen.<sup>12</sup>

- Sämtliche Kantone haben Familienzulagensysteme für Arbeitnehmende eingeführt.
- 10 Kantone kennen Familienzulagen für Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft, wobei der Anspruch nur in drei Kantonen unabhängig vom Einkommen besteht.
- 10 Kantone haben ergänzende Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft eingeführt.
- 5 Kantone kennen unter bestimmten Voraussetzungen Familienzulagen für Nichterwerbstätige.
- 12 Kantone richten für Kinder über 16 Jahren in Ausbildung an Stelle der Kinderzulagen höhere Ausbildungszulagen aus.
- 10 Kantone haben Geburtszulagen eingeführt.

Nur in zwei Kantonen werden volle Zulagen unabhängig vom Beschäftigungsgrad ausgerichtet. Teilzeitarbeitende erhalten in den übrigen Kantonen abhängig von ihrem Beschäftigungsgrad eine volle oder eine Teilzulage. In 14 Kantonen ist dabei der erforderliche Beschäftigungsgrad für eine volle Zulage für Alleinerziehende tiefer angesetzt.

### **2.1.4 Organisation**

Die administrative Organisation des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) ist vollständig mit derjenigen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)<sup>13</sup> koordiniert. Die kantonalen

<sup>11</sup> SR 172.220.1

<sup>12</sup> Dazu und zu weiteren Unterschieden vgl. Tabellen im Anhang 1 zur Botschaft vom 18. Februar 2004 zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» (BB1 2004 1313) sowie «Grundzüge der kantonalen Familienzulagen, Stand 1. Januar 2004» des Bundesamts für Sozialversicherung.

<sup>13</sup> SR 831.1



AHV-Ausgleichskassen erheben die Arbeitgeberbeiträge und richten die Zulagen aus.

Die 26 kantonalen Familienzulagensysteme für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beruhen auf der Organisation der Familienausgleichskassen. In der Regel haben sich die dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden einer Familienausgleichskasse anzuschliessen und dieser ihre Beiträge zu entrichten. Der Arbeitgeber hat somit die Wahl, sich entweder einer privaten oder einer öffentlichen kantonalen Familienausgleichskassen anzuschliessen. Kantonale Kassen bestehen in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Wallis. Daneben existieren etwa 90 private Familienausgleichskassen, die zu einem grossen Teil von den AHV-Verbandsausgleichskassen geführt werden. Gesamthaft gibt es in der Schweiz somit etwa 115 Familienausgleichskassen, die je in einem oder mehreren Kantonen anerkannt sind. Zählt man diese Kassen in jedem Kanton, in dem sie tätig sind, einzeln, kommt man auf eine Zahl von etwa 800 Familienausgleichskassen.

Gewisse kantonale Gesetze sehen zahlreiche Ausnahmen von der Unterstellung vor, was dazu führt, dass rund 10 000 Arbeitgeber keiner Familienausgleichskasse angeschlossen sind. Die Ausnahmen beziehen sich auf das Vorhandensein von Gesamtarbeitsverträgen, welche Bestimmungen über Familienzulagen enthalten, oder auf eine Mindestanzahl von Beschäftigten.

Ausserdem sind mehrere kantonale Verwaltungen und zahlreiche Gemeindeverwaltungen ebenfalls von der Unterstellung befreit.

Die zehn kantonalen Familienzulagensysteme für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende verpflichten diese Personen im Allgemeinen dazu, sich der kantonalen Familienausgleichskasse oder einer anerkannten Kasse anzuschliessen. Diese Kassen müssen die Familienzulagen festlegen und auszahlen sowie die Beiträge festsetzen und erheben.

Die zehn kantonalen Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft und die fünf Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige werden ebenfalls von den kantonalen Familienausgleichskassen bzw. im Kanton Wallis von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse verwaltet.

### **2.1.5 Finanzierung**

Die Bundeslösung in der Landwirtschaft wird vor allem durch die öffentliche Hand – zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen – finanziert. Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber müssen einen Beitrag von 2 Lohnprozenten entrichten.

Der Bund finanziert die Familienzulagen für das Bundespersonal.

Nach allen kantonalen Gesetzen werden die Familienzulagen durch Beiträge der ihnen unterstellten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber gedeckt. Einzig im Kanton Wallis tragen auch die Arbeitnehmenden durch einen Beitrag von 0,3 Lohnprozenten an die Finanzierung bei. Die Beiträge werden in der Regel in Prozenten der Lohnsumme bemessen und zusammen mit den Beiträgen gemäss AHVG erhoben. Die Arbeitgeberbeiträge an die kantonalen Familienausgleichskassen variieren je nach Kanton zwischen 1,3 und 3 Prozent der Lohnsumme.

Die kantonalen Gesetze sehen in der Regel für die privaten Familienausgleichskassen weder Mindest- noch Höchstprozente für die Arbeitgeber vor. Es ist Sache der Träger oder des zuständigen Organs der Familienausgleichskasse, die Höhe der Beiträge für die angeschlossenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber festzusetzen und deren Berechnung und Erhebung vorzunehmen. Bezüglich der Höhe der Beiträge bestehen erhebliche Unterschiede: sie liegen zwischen 0,1 und 5 Prozent der Lohnsumme.

Nur wenige Kantone kennen einen innerkantonalen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen.

Die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft werden teilweise durch Beiträge dieser Personen finanziert. In den meisten Kantonen erfolgt eine zusätzliche Finanzierung durch die anerkannten Familienausgleichskassen. Die Beitragspflicht für Selbstständigerwerbende ist in manchen Kantonen auf die Bezugsfrist begrenzt, und die Höhe der Beiträge orientiert sich entweder am Einkommen (zwischen 1,6 und 2,6 Prozent des Einkommens) oder an der Höhe der im Kanton ausgerichteten Zulage. Der Kanton Luzern kennt einen fixen Beitrag für Selbstständigerwerbende von 80 Franken pro Monat.

Die zusätzlichen kantonalen Familienzulagen in der Landwirtschaft werden teilweise durch Beiträge der selbstständigen Landwirte finanziert; diese Beiträge werden gewöhnlich durch eine Kostenbeteiligung des Kantons ergänzt.

Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden entweder vom Kanton, dem Kanton und den Gemeinden und/oder von den anerkannten Familienausgleichskassen finanziert.

### **2.1.6 Mängel des geltenden Systems**

Das heutige System der Familienzulagen ist sowohl hinsichtlich der Regelung wie in der Durchführung äussert zersplittert. Das hat Ungleichheiten und Lücken bei den Ansprüchen sowie Erschwernisse im Vollzug zur Folge. Eine Koordination im internationalen Bereich wird zudem erschwert.

Die meisten Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen werden vom Anspruch auf Familienzulagen ausgeschlossen. So besteht heute für etwa 180 000 Kinder (10% aller Kinder) in der Schweiz kein Anspruch auf Zulagen.

In der Praxis stellen sich zahlreiche Probleme bei Personen, die in mehreren Kantonen erwerbstätig sind. Auch die Ansprüche verschiedener Personen für dasselbe Kind sind ungenügend koordiniert. Diese Probleme haben sich in den letzten Jahren aufgrund der zunehmenden Mobilität der Bevölkerung und der verstärkten Erwerbstätigkeit beider Elternteile noch verschärft.

Die Bestimmungen über den Anspruch auf Familienzulagen bei Teilzeitarbeit führen vor allem beim Zusammentreffen mit den Regelungen der Anspruchskonkurrenz zu bisweilen stossenden Ergebnissen. So kann z.B. der Anspruch einer geschiedenen Mutter auf Teilzulagen je nach Kanton den Anspruch des vollzeitbeschäftigten Vaters aufgrund des Obhutsprinzips gänzlich ausschliessen. Wäre die Mutter nicht erwerbstätig, könnte der geschiedene Vater dagegen die vollen Zulagen beziehen.

## **2.1.7 Internationaler Vergleich**

Die Mehrheit der europäischen Länder kennt das Wohnsitzprinzip und unterscheidet nicht zwischen Arbeitnehmenden, Selbstständigen und Erwerbslosen. Die Ausnahmen bilden die südlichen Länder – Italien, Spanien, Griechenland – und Belgien, welche die Familienzulagen nur Arbeitnehmenden gewähren. Anspruchsberechtigte Person ist je nach Land die erziehungsberechtigte Person oder aber das Kind selber (Irland, Luxemburg und Portugal), wobei die erste Variante überwiegt.

Die Anspruchsberechtigung setzt in den meisten Ländern den Wohnsitz oder Aufenthalt des Kindes im zuständigen Staat bzw. in einem anderen EU- oder EFTA-Mitgliedstaat voraus. Nur in vier Staaten – Island, Portugal, Italien und Spanien – ist die Berechtigung an das Familieneinkommen geknüpft, wobei in Spanien ein maximales Jahreseinkommen von ungefähr 8500 Euro und in Italien von ungefähr 45 000 Euro vorgesehen ist.

Das Maximalalter für die Anspruchsberechtigung liegt in der Regel zwischen 16 und 18 Jahren – nur Frankreich sieht ein Maximalalter von 20 Jahren vor. Wenn sich das Kind noch in der Ausbildung befindet, gilt in einigen Ländern ein Maximalalter von bis zu 27 Jahren. Bei behinderten Kindern kennen nur Belgien, Irland, Luxemburg und Portugal Altersgrenzen.

Die Monatsbeträge pro Kind bewegen sich in den meisten Staaten zwischen 80 und 150 Euro. In der Regel stufen die Länder die Beträge nach Anzahl Kinder, jedoch nicht nach dem Alter der Kinder ab.

Die Familienzulagen sind in der Regel grösstenteils steuerfinanziert. Frankreich, Österreich, Portugal und Luxemburg sehen zusätzlich Arbeitgeberbeiträge vor. Italien und Liechtenstein finanzieren die Familienzulagen vollumfänglich durch Arbeitgeberbeiträge und Griechenland durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge (Quelle: Gegenseitiges Informationssystem der sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der EU und des EWR [MISSOC], Europäische Kommission, Stand: 1. Jan. 2004; Internet:

[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/missoc/missoc2004\\_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_de.pdf).)

## **2.2 Das Prinzip «Ein Kind – eine Zulage»**

### **2.2.1 Grundzüge des neuen Systems**

Die meisten Familienzulagensysteme in den Industrieländern basieren auf dem Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage». Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird dieses Prinzip auch für die Schweiz weitestgehend verwirklicht. Die Zulage würde für jedes Kind mit einem erwerbstätigen Elternteil unabhängig vom Familieneinkommen ausgerichtet. Es würde auch dann eine ganze Zulage ausgerichtet, wenn nur eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Nur für Nichterwerbstätige wird den Kantonen die Kompetenz erteilt, Einkommensgrenzen einzuführen.

Indem der vorliegende Erlassenwurf auch auf Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft und auf Nichterwerbstätige anwendbar ist, können zwei wichtige Lücken im heutigen System geschlossen werden.

Die Kinderzulagen und die Ausbildungszulagen als die zwei wichtigsten in den heute geltenden kantonalen Familienzulagengesetzen bekannten Zulagenarten werden im neuen System übernommen.

Mit der Festlegung einer Kinderzulage von mindestens 200 Franken und einer Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Kind und Monat würde für einen Grossteil der Kinder eine höhere Zulage garantiert als die heutige Durchschnittszulage von 184 Franken. Damit könnte den Kinderkosten, die sich gemäss einer Studie von 1998 auf durchschnittlich gut 1100 pro Kind und Monat belaufen, besser Rechnung getragen werden.<sup>14</sup> Den Kantonen bleibt es freigestellt, höhere Zulagen vorzusehen. Sie können auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen.

Das neue System bewirkt eine Harmonisierung zwischen den unterschiedlichen kantonalen Familienzulagenordnungen, wie sie auch von den Kantonen selbst erwünscht wird. Es würde den Vollzug erheblich vereinfachen. Die verwendeten Begriffe – Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Selbstständigerwerbende, Nichterwerbstätige – würden einheitlich umschrieben, die Anspruchsvoraussetzungen gesamtschweizerisch geregelt, Koordinationsprobleme bei Ansprüchen verschiedener Personen für dasselbe Kind gelöst und Kompetenzkonflikte auf interkantonaler Ebene beseitigt.

An der gegenwärtigen Struktur der Kassen soll nicht grundsätzlich gerüttelt werden. Es werden aber die Grundlagen dazu geschaffen, dass die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ihre Kassen effizient organisieren können. Dadurch dass alle Arbeitgebenden sowie die Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft verpflichtet werden, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, käme zumindest innerkantonal ein verstärkter Lastenausgleich zum Tragen.

Was den Anspruch der ausländischen Arbeitnehmer betrifft, deren Kinder ausserhalb der Schweiz leben, kämen allenfalls bestehende internationale Abkommen über die soziale Sicherheit zum Tragen. Bestehende Abkommen, die für die Schweiz nur für die Familienzulagen in der Landwirtschaft Geltung haben, würden voraussichtlich angepasst. Dort, wo dies nicht durch ein Abkommen über die soziale Sicherheit ausgeschlossen ist, könnten die Zulagen an Kinder im Ausland entsprechend den Kosten für den Unterhalt und die Erziehung der Kinder in den betreffenden Ländern abgestuft werden.

Die Schaffung der Rekursmöglichkeit ans Eidgenössische Versicherungsgericht würde zu einer Angleichung der Rechtsanwendung und Rechtsprechung führen.

## **2.2.2                    Änderungen gegenüber der Vorlage vom 20. November 1998**

Der ursprüngliche Erlassentwurf der Kommission vom 28. November 1998 sah vor, dass die Kantone für die Anspruchsberechtigung von Selbstständigerwerbenden Einkommensgrenzen festlegen können. Das hätte eine Aufweichung des Grundsatz-

<sup>14</sup> T. Bauer: Kinder, Zeit und Geld, Forschungsbericht Bundesamt für Sozialversicherungen Nr. 10/98. – Aktuellere detaillierte Studien liegen nicht vor. Der Familienbericht 2004 geht von Kinderkosten von mindestens 1400 Franken pro Kind und Monat aus (vgl. Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Eidgenössisches Departement des Innern, 2004, S. 40 f.). Zu den Kinderkosten vgl. auch Botschaft vom 18. Februar 2004 zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» (Ziff. 3.1.2).

zes «Ein Kind – eine Zulage» bedeutet, von welcher der vorliegenden Entwurf abgesehen. Alle Kategorien von Erwerbstätigen werden somit bezüglich ihres Anspruchs gleich behandelt. Einzig für Nichterwerbstätige können die Kantone Einkommensgrenzen festlegen.

Im Unterscheid zum ersten Erlassentwurf wird jedoch eine Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens der Selbstständigerwerbenden auf dem für die Unfallversicherung geltenden Höchstekommen von 106'800 Franken vorgesehen.

Das Personal des Bundes würde wie alle übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der neuen Regelung unterstellt. Die Sonderregelung für Bundespersonal würde damit abgeschafft. Das FLG hingegen würde beibehalten.

Die Mindestansätze der Familienzulagen hätten gemäss dem Entwurf von 1998 dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden sollen. Neu ist eine Anpassung an den AHV-Mischindex vorgesehen.

Zudem wurde der Gesetzesentwurf an die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts<sup>15</sup> angepasst.

### **2.2.3 Unterschiede zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»**

Sowohl der von der Volksinitiative vorgeschlagene Verfassungsartikel wie der vorliegende Gesetzesentwurf beinhalten eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulage und sehen eine Umsetzung des Prinzips «Ein Kind – eine Zulage» vor, wobei der vorliegende Entwurf allerdings weiterhin gewisse Lücken bei den Nichterwerbstätigen zulässt. In wichtigen Punkten unterscheiden sie sich jedoch deutlich.

Die Volksinitiative fordert eine Mindestzulage von 15 Franken pro Kind und Tag, was einer monatlichen Familienzulage von 450 Franken pro Kind entspricht. Dies ist mehr als das Doppelte als das, was die Kommission vorschlägt.

Die Volksinitiative sieht vor, dass die Familienzulagen durch die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen und mindestens zur Hälfte durch die öffentliche Hand finanziert werden. Der starke Einbezug der öffentlichen Hand würde eine grundsätzliche Abweichung sowohl vom heutigen Finanzierungsmodell wie vom Finanzierungsmodell des Kommissionsentwurfes bedeuten. Letzterer sieht vor, dass die Finanzierung der Zulagen für Unselbstständigerwerbende durch Arbeitgeberbeiträge oder durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge sichergestellt wird und jene für Selbstständigerwerbende hauptsächlich durch Beiträge dieser Personen selbst. Die öffentliche Hand garantiert – wie bisher – die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

Anders als die Volksinitiative sieht der vorliegende Erlassentwurf – der sich auf ein Rahmengesetz beschränkt – keinen gesamtschweizerischen Lastenausgleich vor. Den Kantonen steht es allerdings frei, einen solchen Lastenausgleich auf Kantons-ebene einzuführen.

<sup>15</sup> SR 830.1

## **2.2.4 Nichteintreten: Begründung der Minderheit<sup>16</sup>**

Eine Kommissionsminderheit wendet sich grundsätzlich gegen die Einführung eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen.

Der mit der Umsetzung des Gesetzes verbundene Mehraufwand bedeute einen Ausbau des Sozialstaates, der im Hinblick auf die finanzielle Lage der öffentlichen Hand im heutigen Zeitpunkt nicht zu verantworten sei.

Im Bereich der Kinderzulagen bestehe kein Notstand. In allen Kantonen existiere ein funktionsfähiges Kinderzulagensystem. Die kantonalen Zulagen seien eingebettet in ein Umfeld weiterer Leistungen für die Familie oder für die Kinder, wie z.B. Steuerabzüge und Stipendien. Sie seien gewissermassen historisch gewachsen, und solange die Schweiz ein föderalistisches Steuersystem und ein föderalistisches System der sozialen Unterstützung hat, so lange sei es sinnvoll, dass die Höhe der Kinderzulagen auf die kantonalen Gegebenheiten abgestimmt werde. Auch die aktuelle Diskussion über die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im Rahmen des neuen Finanzausgleichs würde die Auffassung bestätigen, dass der Bereich der Familienzulagen nicht zu den Aufgaben des Bundes gehöre.

Es sei fraglich, ob die Mehrheit der Selbstständigerwerbenden ein System wünscht, das Kinderzulagen für diesen Wirtschaftsstand obligatorisch macht. Heute richten nur wenige Kantone Kinderzulagen an Selbstständigerwerbende aus. Auch die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dürften nicht ohne weiteres mit einer Lösung einverstanden sein, die einen Abzug von ihrem Einkommen ermöglicht.

## **3 Besonderer Teil**

### **3.1 Übersicht und Vergleich mit dem Entwurf von 1998**

Der Entwurf strebt eine gewisse Vereinheitlichung der Familienzulagen an, lässt in vielen Fragen jedoch den Kantonen einen grossen Spielraum.

- Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen wird – im Rahmen des gesetzlichen Minimums von 200 bzw. 250 Franken – von den Kantonen festgelegt. Zudem können die Kantone Geburts- und Adoptionszulagen einführen.
- Die Anspruchsvoraussetzungen sollen im Interesse einer Harmonisierung einheitlich geregelt werden.
- Die Durchführung bleibt weiterhin Sache der Kantone. Bundesaufsicht ist keine vorgesehen. Der Bund setzt hier nur Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Kantone die Familienausgleichskassen anerkennen und die Vorschriften über die Aufgaben der Familienausgleichskassen, die Finanzierung, einen allfälligen Lastenausgleich usw. erlassen.

Der Entwurf enthält neu ein 1. Kapitel über die Anwendbarkeit des ATSG, welches 1998 noch nicht verabschiedet war. Entsprechend wurden die Bestimmungen der übrigen Kapitel dem ATSG angepasst, dort wo das nötig war.

<sup>16</sup> Die Begründung der Minderheitsanträge, die Änderungen des vorgeschlagenen Rechtserlasses verlangen, finden sich bei den entsprechenden Artikeln in Kapitel 3.

Das 2. Kapitel umfasst die allgemeinen Bestimmungen, welche auf alle Bezückerkategorien und auf alle Familienzulagen anwendbar sind. Sie gelten nicht nur für die im Bundesgesetz vorgesehenen Arten und Beträge, sondern auch für die höheren und weiteren Familienzulagen nach kantonalen Gesetzen sowie für die Familienzulagen nach dem FLG. Das Bundesgesetz schreibt nur Kinder- und Ausbildungszulagen vor, wobei es den Mindestbetrag gleich wie im Entwurf von 1998 auf 200 Franken für die Kinderzulage und 250 Franken für die Ausbildungszulage festsetzt. Die Kantone können höhere Ansätze und auch noch Geburts- und Adoptionszulagen einführen.

Es werden auch bei Teilzeitbeschäftigung die vollen Familienzulagen ausgerichtet. Die Anspruchsvoraussetzungen (berechtigte Kinder, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Dauer des Anspruchs, Regelung bei Konkurrenz verschiedener Ansprüche usw.) sollen im Interesse einer weitestgehenden Vereinheitlichung vom Bund geregelt werden. Hier bleibt kein Raum mehr für abweichende kantonale Normen.

Das 3. Kapitel enthält die Ordnungen für die verschiedenen Bezückerkategorien.

- Neu wurden im 1. Abschnitt alle Erwerbstätigen nichtlandwirtschaftlicher Berufe einheitlich geregelt. Darunter fallen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfasst sind. Ebenfalls einbezogen sind die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Auch die Selbstständigen haben Anspruch auf die Familienzulagen. Es müssen keine speziellen Ordnungen für die Selbstständigen mehr erlassen werden, und der Anspruch der Selbstständigen kann auch nicht mehr einer Einkommensgrenze unterstellt werden. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, alle Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie alle Selbstständigen müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die öffentlich-rechtlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind ebenfalls unterstellt. Die Durchführung der Familienzulagenordnungen obliegt wie bisher den von den Kantonen anerkannten Familienausgleichskassen, wobei sich die Selbstständigerwerbenden den gleichen Familienausgleichskasse wie die Arbeitgeber anschliessen können.
- Der 2. Abschnitt legt fest, dass die Erwerbstätigen in der Landwirtschaft weiterhin nach dem FLG Anspruch haben. Der Anspruch der selbstständigen Landwirte auf die Familienzulagen, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, unterliegen einer Einkommensgrenze, dafür müssen die selbstständigen Landwirte weiterhin keine Beiträge leisten.
- Im 3. Abschnitt wird der Anspruch der Nichterwerbstätigen geregelt. Wer keinen Anspruch als Erwerbstätiger hat, kann Familienzulagen für Nichterwerbstätige beziehen. Die Kantone errichten eine Familienausgleichskasse für Nichterwerbstätige. Sie erlassen die entsprechenden Ordnungen und können dabei Einkommensgrenzen festlegen.

Kapitel 4 enthält die Bestimmungen über die Rechtspflege und die Strafbestimmungen, Kapitel 5 betrifft das Verhältnis zum europäischen Recht und Kapitel 6 umfasst die Schlussbestimmungen.

## **3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **3.2.1 1. Kapitel: Anwendbarkeit des ATSG**

#### *Art. 1*

Entsprechend den Bestimmungen in den übrigen Sozialversicherungen (Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Militärversicherung, Erwerbsersatzordnung, Familienzulagen in der Landwirtschaft und Arbeitslosenversicherung) wird das ATSG auch für die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft für anwendbar erklärt. Ausgenommen werden aber die Artikel 76 und 78 ATSG (Aufsicht und Verantwortlichkeit über die Durchführung durch den Bund), denn die Familienausgleichskassen sollen weiterhin unter der Aufsicht der Kantone stehen.

### **3.2.2 2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 2* Begriff und Zweck der Familienzulagen

Gemessen an den tatsächlichen Kinderkosten bewirken die Zulagen bloss einen teilweisen Ausgleich. Werden sie nicht für den Unterhalt des Kindes verwendet, so kann eine Auszahlung an Dritte (s. unten zu Art. 9) erfolgen.

#### *Art. 3* Arten von Familienzulagen, Kompetenzen der Kantone

Absatz 1 legt die Arten der vorgesehenen Familienzulagen und die Dauer des Anspruchs fest. Es sind Kinder- und Ausbildungszulagen vorgesehen, jedoch keine Geburtszulagen.

Absatz 2 bestimmt ausdrücklich, dass die Kantone höhere Ansätze sowie auch Geburts- und Adoptionszulagen festlegen können. Die allgemeinen Bestimmungen des Bundesgesetzes sind auch auf diese Leistungen anwendbar. Andere Leistungen (z.B. Wohnbauhilfen, Stipendien, Sozialhilfeleistungen) müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden, um Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme zu vermeiden.

In Absatz 3 werden die Anspruchsvoraussetzungen für die Geburts- und Adoptionszulagen festgelegt. Die Kantone bestimmen jedoch, ob und in welcher Höhe sie solche Zulagen einführen. Sie legen dabei auch fest, ob bei Mehrlingsgeburten oder -adoptionen die Zulage mehrfach ausgerichtet wird.

#### *Art. 4* Anspruch auf Familienzulagen

Der Kreis der zulagenberechtigten Kinder entspricht im Wesentlichen den heutigen kantonalen Regelungen. Die Einzelheiten bestimmt der Bundesrat, damit in allen Kantonen die gleichen Anspruchsvoraussetzungen gelten.

Absatz 3 gibt dem Bund die Kompetenz, die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Zulagen für Kinder im Ausland zu regeln, und zwar aus Gründen der Rechtsgleichheit unabhängig von der Nationalität. Zwischenstaatliche Vereinbarungen bleiben vorbehalten.



#### *Art. 4 Abs. 3*

*Minderheit* (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Eine Minderheit will keine Nennung einer Mindestzulage für im Ausland wohnhafte Kinder. Da sich die Lebenshaltungskosten in anderen Staaten zum Teil massiv von jenen in der Schweiz unterscheiden, solle der Bundesrat frei sein, die Zulagen je nach Kaufkraft im Wohnsitzstaat der Zulageberechtigten auch tiefer anzusetzen. Die Erwähnung zwischenstaatlicher Abkommen sei zudem überflüssig, da diese auch ohne einen Hinweis im Gesetz vorgängig einzuhalten seien.

#### *Art. 5* Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Die Höhe der Kinderzulage wurde von der Kommission entsprechend der parlamentarischen Initiative von 1991 festgesetzt. Auch die Indexierung war in der Initiative verlangt worden. Die Initiative verlangte eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken und orientierte sich an den damals höchsten Beträgen in den Kantonen. Die Kommission hat der seitherigen Entwicklung bei den Kinderzulagen zwar nicht Rechnung getragen, dafür aber auch eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken vorgeschlagen. Die Indexierung soll nach den gleichen Regeln wie bei der AHV, also nach dem Mischindex, erfolgen.

#### *Art. 5 Abs. 1 und 2*

*Minderheit I* (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Egly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

150 Franken entsprechen den tiefsten heute in den Kantonen ausgerichteten Kinderzulagen. Da mit dem vorliegenden Entwurf ein Rahmengesetz für die Familienzulagen geschaffen werden sollte, sei es sinnvoll, die Mindestzulage so anzusetzen, dass alle Kantone ihre bisherige Praxis weiterführen können. Auch kennen nicht alle Kantone eine höhere Ausbildungszulage. Deshalb soll sie nicht auf Bundesebene vorschreiben werden.

*Minderheit II* (Triponez, Egerszegi, Egly, Guisan, Gysin Hans Rudolf, Hassler, Parmelin, Perrin, Stahl)

Da das Gesetz von Mindestzulagen spricht, sollten diese nicht zu hoch angesetzt werden und müssten von allen Kantonen erfüllbar sein. Eine Zulage von 175 Franken entspreche der vom Bundesrat im Vernehmlassungsverfahren zum Neuen Finanzausgleich vorgeschlagenen Mindestzulage.

*Minderheit III* (Rossini, Goll, Maury Pasquier, Teuscher)

Mit Familienzulagen von 235 bzw. 295 Franken pro Kind und Monat würden die ursprünglichen Forderungen der Initiative erfüllt: Die 235 bzw. 295 Franken entsprächen – unter Berücksichtigung der Teuerung – den 200 bzw. 250 Franken im Einreichungsjahr der Initiative. Nicht nur im ursprünglichen Initiativtext sondern auch in Absatz 3 des vorliegenden Entwurfs werde festgehalten, dass die Teuerung bei der Festlegung der Mindestzulagen zu berücksichtigen sei. Da Kinder in der Ausbildungsphase nachweislich eine grössere finanzielle Belastung für die Familie bedeuten, sei eine höhere Ausbildungszulage gerechtfertigt.

*Minderheit IV* (Fasel, Goll, Rechsteiner Paul, Teuscher)

Eine Mindestzulage von 450 Franken pro Kind und Monat entspricht den Forderungen der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!». Eine Familienzulage in dieser Höhe sei angesichts der heutigen Lohngebungssysteme – weg von den sozial ausgestalteten Familienlöhnen und hin zu Leistungslöhnen – notwendig, um den steigenden Lebenshaltungskosten für Kinder gerecht zu werden. Eine Zulage von 450 Franken orientiere sich dabei an bereits heute bestehenden Regelungen: Die gemäss AHVG ausbezahlten Kinderrenten belaufen sich auf 14 bis 28 Franken pro Kind und Tag. 450 Franken monatlich entsprächen auch der Zulagenhöhe im Ergänzungsleistungsbereich. Zudem hätten die Armeeangehörigen Anspruch auf Familienzulagen in der Höhe von 29 Franken pro Kind und Tag. Nicht zuletzt gewähre der Kanton Wallis bereits heute Kinderzulagen in der Höhe von 14,80 Franken pro Tag.

*Minderheit V* (Gysin Hans Rudolf, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Parmelin, Perrin, Scherer Marcel, Stahl, Triponez)

Die Festlegung der Mindestzulagen soll wie bisher in der Kompetenz der Kantone belassen werden. Die Höhe der Zulage sei im Zusammenhang mit den übrigen familienpolitischen Leistungen eines Kantons zu sehen. Eine gesamtschweizerisch einheitliche Mindestzulage, die sich über die unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten hinwegsetzt, sei deshalb nicht sinnvoll. Zudem weiche die Festschreibung einer Mindestzulage von der Grundidee des Gesetzesentwurfes ab, wonach den Kantonen ein Instrument für die Schaffung einer effizienten Familienpolitik in die Hand gegeben soll. Um dieses Ziel zu erreichen, müsse den Kantonen die nötige Freiheit belassen werden.

*Art. 5 Abs. 3*

*Minderheit I* (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Gysin Hans Rudolf, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Aus Kostengründen sollen die Mindestansätze auf den Beginn eines Kalenderjahres nur angepasst werden, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise um mindestens 7 Punkte gestiegen ist.

*Minderheit II* (Egerszegi, Eggly, Guisan, Hassler, Humbel Näf, Triponez)

Eine Anpassung der Mindestansätze unter Einbezug der Lohnentwicklung sei aus Kostengründen nicht zu vertreten. Die Anpassung der Mindestzulage soll sich deshalb ausschliesslich am Landesindex der Konsumentenpreise orientieren und entsprechend dem ursprünglichen Vorschlag der Kommission von 1998 auf Beginn eines Kalenderjahres vorgenommen werden, wenn dieser um mindestens 5 Punkte gestiegen ist.

*Art. 6* Verbot des Doppelbezugs

Das Verbot des Doppelbezugs findet sich bereits heute in den kantonalen Gesetzen. Es wird aber präzisiert, dass eine allfällige Differenzzahlung nach Artikel 7 Absatz 2 keinen Doppelbezug darstellt.

## *Art. 7                   Anspruchskonkurrenz*

Die heutigen Regelungen der Anspruchskonkurrenz durch die Kantone sind uneinheitlich. Es ist unabdingbar, dass das Bundesgesetz alle Fälle (mehrere Ansprüche der gleichen Person, Ansprüche verschiedener Personen) regelt, und zwar nach den gleichen Kriterien für verheiratete und unverheiratete Eltern. Auch den Erwägungen des Bundesgerichts wurde Rechnung getragen, das in einem Entscheid vom 11. Juli 2003 die Freiburger Regelung, wonach der Ehemann und Vater Vorrang hat, für verfassungswidrig erklärt hat (Dossienummer 2P.131/2002).

### *Abs. 1*

Die Konkurrenzregel wurde in Anlehnung an die meisten kantonalen Bestimmungen als Rangordnung formuliert.

Anspruch auf Grund einer Erwerbstätigkeit soll immer dem Anspruch einer nichterwerbstätigen Person vorgehen (Bst. a). Zulagen für Nichterwerbstätige haben den Charakter einer Auffangregelung und lösen auch keinen Anspruch auf eine Differenzzahlung aus (Art. 20 Abs. 1).

In Folgenden wird die Auswirkung der Bestimmung auf die häufigsten Fälle in der Praxis erläutert:

- Buchstabe b findet Anwendung bei geschiedenen Eltern, welche nicht die gemeinsame elterliche Sorge haben. Der Inhaber der elterlichen Sorge hat Vorrang, was der heutigen Regelung in den meisten Kantonen entspricht (Obhutsprinzip). Buchstabe b regelt aber auch den Vorrang der leiblichen Mutter gegenüber dem Stiefvater.
- Buchstabe c kommt bei Eltern zum Zug, welche die gemeinsame elterliche Sorge haben, aber nicht zusammen wohnen, was heute häufig nach der Scheidung der Fall ist. Hier geht derjenige Elternteil vor, bei dem das Kind wohnt. Buchstabe c regelt aber auch den Vorrang des Stiefvaters gegenüber dem leiblichen Vater, welcher nicht Inhaber des elterlichen Sorgerechts ist.
- Buchstabe d findet Anwendung auf Eltern, welche die gemeinsame elterliche Sorge haben und mit dem Kind zusammen wohnen, seien sie nun miteinander verheiratet oder nicht.

Führt keines der Kriterien a–d zu einer Lösung, so hat Vorrang, wer das höhere AHV-pflichtige Einkommen hat. Das ist gegenüber dem Kriterium, wer mehr an den Unterhalt des Kindes beiträgt, viel klarer und leichter nachprüfbar.

### *Abs. 2*

Nicht zulässig ist gemäss Bundesgericht auch das Wahlrecht bzw. der Vorrang des Bezügers der höheren Zulagen. Wobei es aber nicht davon abhängen darf, welche Person vorrangig Anspruch hat, ob die Familie höhere oder niedrigere Leistungen beziehen kann. Sie soll auf jeden Fall in den Genuss der höheren Leistung kommen. Das Bundesgericht forderte deshalb die Differenzzahlung, wenn der vorrangig Berechtigte Anspruch auf eine niedrigere Leistung hat. Eine solche kennt auch das EU-Kollisionsrecht. Im Verhältnis zum EU-Ausland müssen bereits heute auch in der Schweiz Differenzzahlungen geleistet werden, nicht aber im Verhältnis zu anderen Kantonen, was Familien, bei denen beide Elternteile in der Schweiz erwerbstätig sind, gegenüber solchen, bei denen einer im Ausland erwerbstätig ist, u.U. benachteiligt. Das Recht auf die Differenzzahlung darf nicht auf verheiratete

Eltern beschränkt werden, sondern muss auch nicht verheirateten Eltern gewährt werden. Die Bestimmung ist deshalb zivilstandsneutral formuliert, wobei allerdings nur die zweitberechtigte Person einen Anspruch auf die Differenzzahlung hat.

#### *Art. 8* Familienzulagen und Unterhaltsbeträge

Bereits Artikel 285 Absatz 2 ZGB bestimmt, dass die Kinderzulagen, Sozialversicherungsrenten und ähnliche für den Unterhalt des Kindes bestimmte Leistungen zusätzlich zum Unterhaltsbeitrag zu zahlen sind.

#### *Art. 9* Auszahlung an Dritte

Diese Bestimmung soll Gewähr leisten, dass die Familienzulagen tatsächlich für den Unterhalt des Kindes verwendet werden. Zu diesem Zweck soll die Auszahlung an einen Dritten (die Person oder Behörde, die für das Kind sorgt, oder an das mündige Kind selber) möglich sein.

Es wird hier eine Abweichung vom ATSG festgelegt: Artikel 20 Absatz 1 ATSG lässt die Drittauszahlung nämlich nur zu, wenn das Kind auf Hilfe der öffentlichen oder privaten Fürsorge angewiesen ist. Eine solche Voraussetzung ist in keinem kantonalen Gesetz vorgesehen und auch nicht angebracht. Die Formulierung entspricht der bereits gültigen Fassung von Artikel 14 Absatz 3 FLG.

In bestimmten Fällen ist vorgesehen, dass die Ausbildungszulagen direkt dem mündigen Kind ausbezahlt werden können. Sinnvoll ist dies vor allem dann, wenn die Beteiligten in einem gespannten Verhältnis zueinander stehen oder die Unterstützungspflichtigen keine Unterstützungsleistungen erbringen.

#### *Art. 10* Ausschluss der Zwangsvollstreckung

Ein solcher Ausschluss ist auch in Artikel 20 AHVG statuiert.

### **3.2.3 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen**

#### **3.2.3.1 1. Abschnitt: Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe**

#### *Art. 11* Unterstellung

Bei der Umschreibung der Unterstellung wird auf die AHV Bezug genommen. Diese Lösung wurde auch in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b AVIG gewählt.

Der Geltungsbereich des 1. Abschnittes umfasst alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfasst sind. Ebenfalls einbezogen sind die Arbeitnehmenden nicht betragspflichtiger Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Auch die Selbstständigen haben Anspruch auf die Familienzulagen.

#### *Art. 12* Wirkungen der Unterstellung

Alle dem Gesetz Unterstellten sind verpflichtet, sich einer anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, alle Arbeitnehmenden nicht betragspflichtiger Arbeitgebenden sowie alle Selbstständigen

müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Anders als in einigen kantonalen Gesetzen ist keine Befreiung von der Anschlusspflicht (und damit Bezahlung der Zulage aus eigenen Mitteln) mehr vorgesehen. Die Unterstellung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfolgt in den Kantonen, in denen sie Leute beschäftigen. Damit wird auch bestimmt, welche kantonalrechtlichen Ausführungsbestimmungen massgebend sind. Eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber mit mehreren Zweigniederlassungen muss sich in allen betroffenen Kantonen einer dort anerkannten Familienausgleichskasse anschliessen. Die Unterstellung erfolgt für alle beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, also auch für diejenigen, die ihren Arbeitsplatz nicht in der Zweigniederlassung selber haben, sondern unterwegs sind (z.B. auf Baustellen). Die Erfassung der Zweigniederlassungen am Ort, wo sie sich befinden, ist wichtig für die Wirksamkeit des Lastenausgleichs, sofern der Kanton einen solchen innerhalb seines Gebiets eingeführt hat. Wäre eine Zweigniederlassung im Kanton des Hauptsitzes des Unternehmens angeschlossen, so würden ihre Beiträge dem Lastenausgleich des Kantons, in dem sie sich befindet, entzogen.

#### *Art. 13*            Anspruch auf die Familienzulagen

Dieser Artikel verweist für die massgebende Familienzulagenordnung, nach welcher die Höhe der Leistungen bestimmt wird, auf die Bestimmung betreffend die Unterstellung in Artikel 12.

Der Bundesrat bestimmt, wie lange der Anspruch über den Lohnanspruch hinaus besteht. Die Kantone regeln den Anspruch bei Krankheit, Unfall oder Todesfall heute unterschiedlich. Das soll einheitlich und abgestimmt auf andere Sozialversicherungsleistungen geschehen. Ebenfalls regelt der Bundesrat Beginn und Ende des Anspruchs für die Selbstständigerwerbenden.

#### *Art. 14*            Zugelassene Familienausgleichskassen

Die Durchführung erfolgt durch

- die kantonalen Familienausgleichskassen
- die von den Verbands-Ausgleichskassen der AHV sowie von der Eidgenössischen Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskassen. Diese Ausgleichskassen können in jedem Kanton eine eigenständige Familienausgleichskasse führen, wenn sie dafür ein Gesuch stellen. Die Ausgleichskassen werden aber nicht dazu verpflichtet. Lassen sie sich jedoch als selbstständige Familienausgleichskasse anerkennen, so müssen sie im Interesse des Lastenausgleichs alle Mitglieder im Kanton umfassen. Die Ausgleichskassen können auch als Abrechnungsstelle für die kantonalen Familienausgleichskassen wirken, sofern die Kantone das vorsehen.
- weitere von den Kantonen anerkannte berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen, welche die Voraussetzungen von Artikel 14 erfüllen.

#### *Art. 15* Anerkennung der Familienausgleichskassen

Auch heute müssen die Familienausgleichskassen in den Kantonen bestimmte Bedingungen erfüllen, damit sie anerkannt werden können. Teilweise wird eine Mindestzahl von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern verlangt. Die verhältnismässig strengen Voraussetzungen im Entwurf sollen einen echten Lastenausgleich innerhalb der Kassen bewirken. Dafür genügt es, wenn die Familienausgleichskasse die Voraussetzung für die ganze Schweiz und nicht in jedem Kanton erfüllt. Ist eine Familienausgleichskasse nur in einem Kanton tätig, so muss sie die Mindestzahl an Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden in diesem Kanton erfüllen. Ist sie jedoch in mehreren Kantonen tätig, so muss sie die Mindestzahlen nicht in jedem Kanton, sondern nur in allen Kantonen zusammen erreichen.

#### *Art. 16* Aufgaben der Familienausgleichskassen

Es werden in Anlehnung an Artikel 63 AHVG die wichtigsten Aufgaben der Familienausgleichskassen aufgelistet. Nach Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe f regeln die Kantone die Aufgaben der Kassen im Einzelnen.

#### *Art. 17* Finanzierung

Die Familienausgleichskassen müssen ihre Aufwendungen durch Beiträge finanzieren, welche in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden. Kopfbeiträge sind nicht möglich.

Es werden keine Vorschriften darüber gemacht, ob die Beiträge auf den Löhnen nur durch die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder aber auch durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgebracht werden. Im letzteren Fall müssen die Beiträge auch nicht zwingend paritätisch erhoben werden, es ist auch eine andere Aufteilung möglich. Heute kennt nur der Kanton Wallis eine Mitfinanzierung durch Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 0,3 % bei allen Familienausgleichskassen.

Die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender entrichten ihre Beiträge selber. Auch die Selbstständigen sind beitragspflichtig, ihre Beitragspflicht ist aber plafoniert. Ihre Beiträge werden nur auf dem Einkommen bis zur Höhe des für die Unfallversicherung massgebenden Höchsteinkommens berechnet, das gegenwärtig 106 800 Franken beträgt.

#### *Art. 17 Abs. 1*

*Minderheit I* (Meier-Schatz, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner Paul, Rechsteiner-Basel, Robbiani, Rossini)

Grundsätzlich sollen die Arbeitgeber nicht aus ihrer Verantwortung für die Finanzierung der Familienzulagen entlassen werden. Weil die Belastung für Unternehmen mit der Einführung einer Mindestzulage in der Höhe von 200 Franken jedoch ansteigen wird, soll ein Einbezug der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bei der Finanzierung ermöglicht werden, ohne dass deshalb eine paritätische Finanzierung und somit eine Abweichung vom heutigen Finanzierungssystem eingeführt wird. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen deshalb erst dann Beiträge zu

leisten haben, wenn der Finanzbedarf der Kassen 2 % der massgebenden Einkommen übersteigt.

*Minderheit II* (Rechsteiner Paul, Bühlmann, Fasel, Fehr Jacqueline, Goll, Gross Jost, Maury Pasquier, Rechsteiner-Basel, Rossini)

Eine Beteiligung der Arbeitnehmerseite an der Finanzierung der Familienzulagen wird abgelehnt. Familienzulagen seien seit je her eine patronal finanzierte Sozialleistung gewesen und würden auch im geltenden System durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Ein Abweichen von den bisherigen Finanzierungsgrundsätzen würde dem Sinn des Gesetzes widersprechen, das auf eine Entlastung der Familien und nicht auf eine Entlastung der Arbeitgeber abzielt.

*Minderheit III* (Scherer Marcel, Bortoluzzi, Eggly, Guisan, Hassler, Miesch, Parmelin, Perrin, Stahl, Triponez)

Der Gesetzesentwurf der Kommission ermögliche es zwar, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Finanzierung der Zulagen zu beteiligen, schliesse aber auch eine ausschliessliche Finanzierung durch die Arbeitgeber nicht aus. Aufgrund der in Artikel 5 festgelegten Zulagenhöhe würde dies eine finanzielle Mehrbelastung der Arbeitgeberseite bedeuten, die für diese nicht zumutbar sei. Eine paritätische Finanzierung durch Beiträge der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden entspreche hingegen den Grundsätzen der AHV und realisiere den Solidaritätsgedanken der Familienzulagen.

*Art. 18*                    Kompetenzen der Kantone

Jeder Kanton muss eine kantonale Familienausgleichskasse einrichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse übertragen. Sämtliche Kantone bis auf das Wallis haben das bereits heute getan.

Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die Kantone die Aufsicht über die Familienausgleichskassen haben. Das entspricht auch der in Artikel 1 festgelegten Nichtanwendbarkeit von Artikel 76 ATSG (nicht der Bund, sondern die Kantone überwachen die Durchführung).

Bei den Bestimmungen über die Familienausgleichskassen sollen sich die Kantone an die AHV anlehnen, was schon heute die Regel ist.

### **3.2.3.2                    2. Abschnitt: Erwerbstätige in der Landwirtschaft**

*Art. 19*

Die Zulagenordnung des Bundes im Bereich der Landwirtschaft wird beibehalten.

### **3.2.3.3                    3. Abschnitt: Nichterwerbstätige**

*Art. 20*                    Anspruch auf Familienzulagen

Bisher sehen fünf Kantone – unter bestimmten Voraussetzungen – Familienzulagen für Nichterwerbstätige vor.

Die Familienzulagen für diese Kategorie sollen auch in Zukunft durch die Kantone geregelt werden. Die Höhe der Zulagen ist dieselbe wie für die Erwerbstätigen. Es besteht jedoch auf Grund des Bundesgesetzes kein Anspruch auf die Differenzzahlung. Die Kantone können eine Einkommensgrenze einführen, welche aber nicht tiefer als diejenige nach FLG sein darf. Sie können auch weitere Voraussetzungen festlegen, indem sie z.B. den Anspruch für Kinder, für welche bereits Kinder- oder Waisenrenten bezogen werden, ausschliessen. Die Kantone können hier differenzierte Lösungen im Rahmen ihrer übrigen Sozialpolitik finden.

Die Umschreibung der Nichterwerbstätigen wurde bewusst nicht in Anlehnung an die AHV-Beitragspflicht vorgenommen, sondern so formuliert, dass alle Personen, die nicht als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer oder als Selbstständigerwerbende einen Anspruch geltend machen können, als Nichterwerbstätige gelten. So sind auch unter 20jährige, nichterwerbstätige Eltern umfasst, die noch nicht der Beitragspflicht an die AHV als Nichterwerbstätige unterliegen. Auch Personen, die ein Erwerbseinkommen erzielen, aber den Mindestbeschäftigungsgrad oder das Mindesteinkommen zum Bezug von Zulagen nicht erreichen, fallen unter die Regelung für Nichterwerbstätige. Dasselbe gilt für Beschäftigte in der Landwirtschaft, welche keinen Anspruch nach FLG haben, weil ihr Betrieb nicht die erforderliche Grösse aufweist oder weil sie die Einkommensgrenze übersteigen, sofern sie die übrigen vom Kanton festgesetzten Anspruchsvoraussetzungen erfüllen.

*Art. 21*            Zuständige Familienausgleichskassen

Durchgeführt werden die Zulagenordnungen für die Nichterwerbstätigen durch eigens dafür geschaffene Familienausgleichskassen der Kantone.

*Art. 22*            Finanzierung

Die Finanzierung erfolgt durch öffentliche Mittel. Den Kantonen steht es frei, die Gemeinden zu Beiträgen heranzuziehen. Nach Absatz 2 können die Kantone auch Beiträge der Nichterwerbstätigen einführen.

*Art. 23*            Kompetenzen der Kantone

Die Kantone haben einen grossen Spielraum bei der Schaffung der entsprechenden Ordnungen, sind aber an die Bestimmungen des Gesetzes (z.B. für die Mindestansätze und die Altersgrenzen) gebunden.

### **3.2.4                            4. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen**

*Art. 24*            Besonderheiten der Rechtspflege

*Abs. 1*

Das ATSG regelt in den Artikeln 56–62 das Rechtspflegeverfahren. Jeder Kanton muss nach Artikel 57 ATSG ein Versicherungsgericht als einzige Instanz zur Beurteilung von Beschwerden aus dem Bereich der Sozialversicherung bestellen. Nach Artikel 58 Absatz 1 ATSG ist das Versicherungsgericht am Wohnort der beschwerdeführenden Person zuständig.



Analog zu Artikel 84 AHVG und Artikel 22 Absatz 1 FLG soll im Bereich der Familienzulagen das Versicherungsgericht desjenigen Kantons zuständig sein, dessen Familienzulagenordnung massgebend ist.

#### *Abs. 2*

Nach Artikel 58 Absatz 2 ATSG ist für Personen im Ausland das Versicherungsgericht des Kantons zuständig, in dem sich der letzte schweizerische Wohnort der beschwerdeführenden Person befand oder in dem ihr letzter schweizerischer Arbeitgeber Wohnsitz hatte. Es soll die gleiche Regelung wie für die AHV und die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Zuständigkeit der Eidgenössische Rekurskommission) gelten. Der Wortlaut von Artikel 22 Absatz 2 FLG wurde übernommen.

#### *Art. 25*            Strafbestimmungen

Gleich wie bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft (Artikel 23 FLG) und in der Invalidenversicherung (Artikel 70 IVG) werden die Strafbestimmungen des AHVG auch auf die Familienzulagen anwendbar erklärt.

### **3.2.5                            5. Kapitel: Verhältnis zum europäischen Recht**

#### *Art. 26*

Anders als die eigentlichen Sozialversicherungsabkommen sind die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen im Freizügigkeitsabkommen mit der EG und ihren Mitgliedstaaten sowie im EFTA-Übereinkommen nicht direkt anwendbar. Mit den Abkommen hat die Schweiz aber die Verpflichtung übernommen, die Regelungen der Abkommen bei der Anwendung ihrer nationalen Gesetze zu berücksichtigen. Dies geschieht durch eine in allen Gesetzen gleichlautende Europabestimmung. Auch in das vorliegende Bundesgesetz ist deshalb eine solche Bestimmung aufzunehmen.

### **3.2.6                            6. Kapitel: Schlussbestimmungen**

#### *Art. 27*            Anwendbarkeit der AHV-Gesetzgebung

Die Anwendbarkeit des ATSG wird schon in Artikel 1 statuiert. Hier muss deshalb präzisiert werden, dass die anwendbaren Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung mit ihren allfälligen Anweichungen vom ATSG gelten.

Um dem Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage Genüge zu tun, müssen die Bereiche, in denen die AHV-Gesetzgebung gilt, ausdrücklich erwähnt werden, umso mehr als dass es sich beim Bearbeiten von Daten und bei der Datenbekanntgabe um besonders sensible Bereiche handelt.

#### *Art. 28*            Vorschriften der Kantone

Insbesondere weil die Finanzierung geregelt werden muss, ist eine Übergangsfrist für die Schaffung der Regelungen für Nichterwerbstätige von 5 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes angezeigt. Die übrigen Bestimmungen betreffend die Familienzulagen

lagen müssen bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes erlassen bzw. angepasst sein, wobei neu auch die Selbstständigen in diese Ordnungen einzubeziehen sind. Hier geht es vor allem um die Fragen im Zusammenhang mit der Anerkennung und der Tätigkeit der Familienausgleichskassen und um die Finanzierung, bei welcher insbesondere der Verteilschlüssel für die Beiträge der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden bestimmt werden muss.

#### *Art. 29*            Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen. Dadurch können die Einzelheiten betreffend die materiellen Anspruchsvoraussetzungen gesamtschweizerisch geregelt werden, z. B. die für den Anspruch auf Zulagen erforderlichen Einkommen und Beschäftigungsgrade oder die Koordination von Ansprüchen derselben Person, die sowohl selbstständig als auch unselbstständig erwerbstätig ist. Er bestimmt auch, wie lange die Familienzulagen beim Erlöschen des Lohnanspruchs bei Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder Militärdienst weiter entrichtet werden. Die Kantone kennen heute für diese Sachverhalte recht unterschiedliche Regelungen.

#### *Art. 31*            Referendum und Inkrafttreten

Bevor das Gesetz in Kraft getreten ist, können Artikel 18 und 28 (Erlass der Ausführungsbestimmungen durch die Kantone) auch keine Wirkung entfalten. Damit die Kantone ihre Ausführungsvorschriften termingerecht erlassen können, müssen die entsprechenden Bestimmungen des Gesetzes vorher in Kraft gesetzt werden. Sie treten bereits am ersten Tag des zweiten Monats nach dem unbenützten Ablauf der Referendumsfrist oder mit der Annahme des Familienzulagengesetzes in der Volksabstimmung in Kraft.

### **3.3                    Änderung bisherigen Rechts**

#### **3.3.1                Bundespersonalgesetz (BPG)**

##### *Art. 31 Abs. 1*

Artikel 31 BPG betrifft die Sozialmassnahmen und Sozialleistungen. Nach Absatz 1 regelt der Bundesrat die Mindestleistungen zum Unterhalt der Kinder.

Anders als noch im Entwurf von 1998 sollen auch die Arbeitgeber nach BPG dem Familienzulagengesetz und folglich auch den kantonalen Ordnungen unterstellt sein.

Absatz 1 soll aber nicht aufgehoben, sondern angepasst werden. Die heutigen Leistungen nach BPG sind höher als die Mindestansätze nach dem Kommissionsentwurf. Um den Arbeitgebern nach BPG zu ermöglichen, im Rahmen des Personalrechts und entsprechend den Übereinkünften mit den Personalverbänden die Leistungen zu ergänzen, soll diese Kompetenz des Bundesrates beibehalten werden. Sie soll aber so geändert werden, dass allfällige Leistungen des Arbeitgebers nur noch eine Ergänzung zu den kantonalen Leistungen darstellen, etwa um die Unterschiede zwischen den kantonalen Ansätzen auszugleichen oder um das bisherige Leistungsniveau beibehalten zu können. Diese ergänzenden Leistungen können aber nicht über die Familienausgleichskassen abgewickelt und finanziert werden.

### 3.3.2

## Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

### *Allgemeines*

Das FLG regelt die Ausrichtung von Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie an Landwirte, deren Einkommen eine bestimmte Einkommensgrenze nicht übersteigt (Kleinbauern).

Im Berggebiet werden um 20 Franken höhere Zulagen als im Talgebiet ausgerichtet. Die Finanzierung der Zulagen ist eine gemischte. Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber entrichten einen Beitrag von zwei Prozent der Löhne ihrer landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Derjenige Teil der Kosten, der nicht durch Arbeitgeberbeiträge gedeckt ist, sowie die Kosten für die Familienzulagen an Kleinbauern, gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Mit dem Vollzug sind die kantonalen AHV-Ausgleichskassen beauftragt.

Die von der Kommission 1998 vorgeschlagenen Änderungen hatten das ATSG noch nicht berücksichtigen können. Seither wurden im Anhang zum ATSG zahlreiche Bestimmungen des FLG geändert, ohne dass dabei dem Entwurf des Familienzulagengesetzes hätte Rechnung getragen werden können. Die beiden Änderungen sollen nun zusammengeführt werden.

### *Art. 1a Abs. 3*

Das Ziel der Haushaltzulage war es, den landwirtschaftlichen Angestellten die Gründung eines eigenen Haushalts zu erleichtern. Der Betrag der Haushaltzulage von 100 Franken wurde seit dem 1. April 1974 nicht mehr erhöht. Die Haushaltzulage hat somit zu Gunsten der Kinderzulagen an Bedeutung verloren, sie soll aber nicht abgeschafft werden. Die Haushaltzulage wird heute an ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ausgerichtet, wenn die Familie im Ausland lebt. Diese Bestimmung soll belassen werden, jedoch im Sinne der Rechtsgleichheit unabhängig von der Nationalität gelten, also auch für Personen mit Schweizer Bürgerrecht. Vorbehalten bleiben die anders lautenden Verpflichtungen des Freizügigkeitsabkommen, resp. des revidierten EFTA-Übereinkommens für EU-/EFTA-Staatsangehörige sowie für Schweizer und Schweizerinnen mit Wohnsitz im EG- bzw. EFTA-Raum.

Bei den Kinder- und Ausbildungszulagen für im Ausland lebende Kinder soll die Regelung in Artikel 4 Absatz 3 des Kommissionsentwurfs übernommen werden, welche auch für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft und unabhängig von der Nationalität gilt.

### *Art. 2 Abs. 1, 3 und 4 und Art. 7*

Artikel 2 regelt die Zulagenarten und -ansätze für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Artikel 7 diejenigen für die Kleinbauern. Der einzige Unterschied besteht darin, dass der Anspruch auf die Haushaltzulage auf die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschränkt ist.

Auch in der Landwirtschaft sollen die Zulagen in der Höhe gemäss Familienzulagengesetz ausgerichtet werden. Eines der Ziele der Agrarpolitik ist es, der Berglandwirtschaft eine grosszügige Unterstützung zu gewähren, da diese insbesondere grosse Leistungen für die Erhaltung der Landschaft erbringt. Es liegt deshalb nahe, den höheren Zulagenansatz für das Berggebiet beizubehalten.

Es wird im Einzelnen folgendes vorgeschlagen:

- die Haushaltungszulage für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 100 Franken pro Monat wird beibehalten;
- Die Erhöhung der Ansätze der Kinder- bzw. Ausbildungszulagen im Berggebiet um 20 Franken wird beibehalten;
- Die auf den 1. April 1980 eingeführte Erhöhung der Ansätze ab dem dritten Kind um 5 Franken wird aufgehoben.

Die Ansätze der Kinderzulagen sind heute für alle Kinder in der Landwirtschaft niedriger als nach dem Kommissionsentwurf. Sie betragen je nach Kinderzahl und Standort des Betriebs zwischen 170 und 195 Franken je Kind und Monat. Neu werden für alle Kinder 200 Franken Kinderzulage (im Berggebiet 220 Franken) bzw. 250 Franken Ausbildungszulage (im Berggebiet 270 Franken) ausgerichtet werden.

Die Bestimmung in Absatz 4, wonach der Bundesrat die Ansätze periodisch anhebt, wird aufgehoben, denn Artikel 5 Absatz 3 des Kommissionsentwurfs sieht ja die Indexierung der Zulagen vor.

#### *Art. 9*

Durch den Verweis auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen wird die Übereinstimmung mit diesem Gesetz sichergestellt. Dies betrifft den Begriff des anspruchsberechtigten Kindes, die Anspruchskonkurrenz und die Dauer des Anspruchs. Trotz Unterschieden in der Formulierung bedeutet das materiell gegenüber der heutigen Regelung im FLG nur eine geringfügige Änderungen: auch für Enkelkinder besteht unter gewissen Bedingungen ein Anspruch.

#### *Art. 10, Sachüberschrift und Abs. 2 und 3*

Das Verbot des Doppelbezugs in den Absätzen 2 und 3 wird gestrichen. Dieses ist bereits durch den Verweis auf Artikel 6 des Familienzulagengesetzes gegeben. Entsprechend wird auch die Sachüberschrift geändert.

In den Fällen, in denen jemand sowohl als landwirtschaftlicher Arbeitnehmer wie auch als Kleinbauer arbeitet, bleibt es beim Wahlrecht. Die Fälle, in denen eine Person sowohl als Kleinbauer als auch als Erwerbstätiger ausserhalb der Landwirtschaft Anspruch hat, werden in den Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagengesetz geregelt.

#### *Art. 14 Abs. 3*

Die Bestimmung soll aufgehoben werden, weil Artikel 9 FLG in Absatz 2 Buchstabe d für die Auszahlung an Dritte auf Artikel 9 des Familienzulagengesetzes verweist.

#### *Art. 24*

##### *Absatz 1*

Die Anknüpfung des Zulagenanspruchs der Kleinbauern an Voraussetzungen, die auf die bäuerliche Existenzverbesserung ausgerichtet sind, wurde seinerzeit vom Kanton Waadt gefordert. Die fragliche Bestimmung, die am 1. April 1962 in Kraft trat, wurde in diesem Kanton nur während einiger Jahre angewendet. Da sie heute obsolet geworden ist, kann sie gestrichen werden. Buchstabe a wird zusammen mit den Einleitungssatz zum Absatz 1. Die Befugnis der Kantone, ergänzende Zulagen in der Landwirtschaft einzuführen, wird beibehalten.

##### *Abs. 2*

Das Ziel des Bundesgesetzes über die Familienzulagen ist die Harmonisierung der verschiedenen Zulagenregelungen. In Anbetracht dessen sollte die Möglichkeit der Nichtanwendbarkeit des FLG – von der heute einzig der Kanton Genf Gebrauch macht – nicht aufrechterhalten werden.

#### *Art. 25*

Neben dem Verweis auf das ATSG und auf die AHV-Gesetzgebung wird neu auch auf das Familienzulagengesetz verwiesen.

### **3.3.3 Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (AVIG)**

#### *Art. 22 Abs. 1*

Der Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen besteht nach geltendem Recht in der Regel dann, wenn ein Arbeitnehmer massgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung bezieht. Einige Kantone sehen vor, dass die Zulagen auch nach Erlöschen des Lohnanspruches bzw. nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses für eine gewisse Dauer weiter bezogen werden können. Im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen wird der Bundesrat hier eine entsprechende Regelung erlassen (Art. 13 des Kommissionsentwurfs). Artikel 22 Absatz 1 AVIG in der geltenden Fassung sieht vor, dass der Zuschlag für Kinder- und Ausbildungszulagen nur ausgerichtet wird, sofern die Kinderzulagen während der Arbeitslosigkeit nicht ausgerichtet werden. Bereits heute wird dabei auch abgeklärt, ob nicht der andere Elternteil die Familienzulagen beziehen kann. Um das zu präzisieren, wird in Form eines Buchstaben b diese Voraussetzung für den Zuschlag der Kinderzulage zum Taggeld ausdrücklich aufgeführt: wenn eine andere, erwerbstätige Person Anspruch auf Kinderzulagen hat, so geht dieser vor. Das entspricht der Bestimmung in Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a des Kommissionsentwurfs, wonach der Anspruch der erwerbstätigen Person Vorrang hat. Ist der andere Elternteil nicht erwerbstätig, so geht der Anspruch nach AVIG vor.

## **4                                    Finanzielle Auswirkungen**

### **4.1                                 Überblick**

Die Leistungen, welche gemäss der heutigen Familienzulagenordnung erbracht werden, betragen im Jahr 2002 rund 4,1 Milliarden Franken. Gemäss dem von der Kommission vorgeschlagenen Gesetz werden Leistungen in der Höhe von 5,0 Milliarden Franken erbracht (vgl. Tabelle 1 im Anhang). Die Mehrkosten gehen in erster Linie zu Lasten der Arbeitgebenden und der Kantone. Tabelle 1 zeigt zudem die Situation, die sich bei Annahme der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» ergeben würde. Abweichungen von den entsprechenden Zahlen in der Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative sind Folge aktualisierter Berechnungsgrundlagen.

Die Tabelle 2 zeigt auf, wer durch die Finanzierung der Familienzulagen im Rahmen des neuen Gesetzes wie belastet wird.

Die Kosten der Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständige ausserhalb der Landwirtschaft sind durch Beiträge der Arbeitgeber (allenfalls unter Beteiligung der Arbeitnehmenden) und der Selbstständigerwerbenden (jedoch plafoniert) zu übernehmen. Die Belastung der Selbstständigen ist in den allermeisten Kantonen neu, aber dafür werden alle in den Genuss von Familienzulagen kommen, was heute selten der Fall ist. Der gesamte durchschnittliche Beitragssatz für die Arbeitgebenden und die Selbstständigen liegt mit 1,82 % um etwa 0,1 % höher als heute derjenige für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Diese Erhöhung ist vor allem auf die Verbesserung der Leistungen zurückzuführen.

Die Nichterwerbstätigen hätten Anspruch auf Familienzulagen, wenn ihr Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Diese Familienzulagen gingen zu Lasten der Kantone; zu ihrer Entlastung könnten die Kantone vorsehen, dass die Nichterwerbstätigen Beiträge zu entrichten haben.

### **4.2                                 Auswirkungen auf den Bund**

Die neue Regelung der Familienzulagen verursacht dem Bund einerseits Zusatzkosten, andererseits führt sie zu Mehreinnahmen. Im Ergebnis kann die Vorlage auf Bundesebene kostenneutral umgesetzt werden.

Zusatzkosten erwachsen dem Bund nur für die Familienzulagen in der Landwirtschaft sowie – in geringfügigem Mass – in seiner Funktion als Arbeitgeber des Bundespersonals. Einsparungen erfolgen bei den Subventionen der Prämien der Krankenversicherung. Gleichzeitig wird die Erhöhung der Familienzulagen eine Änderung der Steuereinnahmen zur Folge haben.

Im Jahr 2002 betrug die aufgrund des FLG ausbezahlte Durchschnittszulage im Bereich der Landwirtschaft etwa 180 Franken. Der Bund hat 82 Millionen Franken zu deren Finanzierung beigetragen. Mit einer Kinderzulage von 200 Franken und einer Ausbildungszulage von 250 Franken, beides mit einem Zuschlag von 20 Franken im Berggebiet, beträgt die gewichtete Durchschnittszulage etwa 220 Franken. Der Anteil des Bundes kommt auf 100 Millionen Franken zu stehen, also rund 20 Millionen Franken mehr als heute. Diese Erhöhung untersteht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV).

Der Bund hat 2002 einen Betrag von 80 Millionen Franken in Form von Familienzulagen an seine Beschäftigten ausbezahlt. Da er keiner Familienausgleichskasse angeschlossen ist, bezahlt er diese Zulagen aus allgemeinen Mitteln. Der vorliegende Gesetzesentwurf verpflichtet alle Arbeitgeber, sich einer Familienausgleichskasse anzuschließen und dieser Beiträge zu entrichten. In Kantonen, die höhere als die im Gesetzesentwurf vorgesehene Zulagen kennen, muss der Bund inskünftig diese ausrichten. Sofern er auch in den übrigen Kantonen sein bisheriges Leistungsniveau beibehalten wird, resultiert damit gesamthaft eine geringfügige Mehrbelastung.

Die Einsparungen bei den Subventionen der Prämien der Krankenversicherung sind sehr schwer abzuschätzen. Man kann von einem Betrag von 30 Millionen Franken ausgehen.

Dem stehen Mehreinnahmen – als Folge der höheren Kinderzulagen und der damit höheren Einkommen – bei der direkten Bundessteuer (natürliche Personen) von 20 Millionen Franken gegenüber.

Auch die Mehraufwendungen der Arbeitgeber für die höheren Zulagen schlagen sich bei den Steuern nieder: Sofern die Mehraufwendungen auf die Preise überwält werden können, resultiert ein höherer Ertrag bei der Mehrwertsteuer von ca. 10 Millionen Franken; ist dies nicht möglich, sinkt der Gewinn und damit auch der Ertrag der direkten Bundessteuer (jur. Personen) um etwa 30 Millionen Franken.

Das neue Gesetz hat für den Bundeshaushalt eine Verbesserung von 40 Millionen Franken zur Folge, sofern die Mehrbelastung der Unternehmen voll auf die Preise überwält werden kann, und bleibt neutral, wenn keine Überwält erfolgt (s. Tabelle 3 im Anhang).

### **4.3 Auswirkungen auf die Kantone**

Die Auswirkungen des neuen Gesetzes sind für die Kantone bedeutender als für den Bund. Die Tabelle 4 im Anhang zeigt, dass sich eine Einsparung von 25 Millionen Franken oder Mindereinnahmen von 85 Millionen Franken ergeben, je nachdem, ob die Mehrbelastung der Arbeitgeber und der Selbstständigen voll auf die Preise überwält werden kann oder nicht.

## **5 Verhältnis zum europäischen Recht**

### **5.1 Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft**

Innerhalb der Europäischen Union wird die Freizügigkeit der Arbeitnehmer durch Artikel 39 des EG-Vertrages geregelt. Voraussetzung für den freien Personenverkehr ist die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme, welche in Artikel 42 des EG-Vertrages vorgesehen ist. Diese Koordinierung wird durch die Verordnung Nr. 1408/71 des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, sowie durch die einschlägige

Durchführungsverordnung Nr. 574/72<sup>17</sup> umgesetzt. Die Verordnung Nr. 1408/71 sieht namentlich die Gleichbehandlung der eigenen Staatsangehörigen und der Angehörigen der Mitgliedstaaten, die Erhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen auf dem ganzen Gebiet der Gemeinschaft vor.

Das Abkommen zwischen der Schweiz und der EG über die Freizügigkeit hat zur Folge, dass die Schweiz seit dem 1. Juni 2002 bei dieser multilateralen Koordinierung mitwirkt.

Das Gemeinschaftsrecht sieht die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme vor, jedoch nicht deren Harmonisierung. Die Mitgliedstaaten können die Art, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selber festlegen.

Allerdings gibt es eine Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes<sup>18</sup>, in der die Mitgliedstaaten eingeladen werden, die Leistungen für Familien auszubauen, für welche die Versorgung von Kindern eine besondere Belastung darstellt, beispielsweise wegen der Kinderzahl und/oder der wirtschaftlichen Verhältnisse.

## 5.2 Instrumente des Europarates

Was die wirtschaftlichen und sozialen Rechte anbelangt, so stellt die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 das Gegenstück zur Europäischen Menschenrechtskonvention dar. Artikel 16 der Charta regelt das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz. Er verpflichtet die Staaten, mittels verschiedenster Instrumente eine eigentliche Familienpolitik umzusetzen. Diese Bestimmung enthält neben den rein zivilrechtlichen Aspekten des Familienrechts bestimmte sozial- und steuerrechtliche Elemente (Familienpolitik). Die Staaten müssen deshalb aufgrund von Artikel 16 über eine Familienzulagenordnung verfügen. Die Leistungen haben eine signifikante Anzahl Familien abzudecken und durch einen angemessenen Betrag ausreichende Einkommensbeihilfen zu gewährleisten. Sie sind unter Berücksichtigung der Inflation regelmässig anzupassen. Artikel 12 der Charta betrifft das Recht auf Soziale Sicherheit. Sein erster Absatz verlangt von den an der Charta beteiligten Staaten, ein System der Sozialen Sicherheit einzurichten bzw. aufrechtzuerhalten und namentlich Familienleistungen vorzusehen. Absatz 4 sieht die Gleichbehandlung zwischen eigenen Staatsangehörigen und Angehörigen der anderen beteiligten Staaten vor. Deshalb müssen für beide Personengruppen dieselben Voraussetzungen für den Erwerb eines Leistungsanspruchs gelten. Die Charta verurteilt übrigens auch die indirekten Diskriminierungen, zum Beispiel Vorschriften, welche zwar für In- und Ausländer gelten (insbesondere das Wohnsitzerfordernis), aber in Wirklichkeit ausschliesslich oder überwiegend Ausländer betreffen. So hat das Europäische Komitee der Sozialen Rechte – das juristische Kontrollorgan, welches die Vereinbarkeit der nationalen Rechtsvorschriften und Praxis mit der Charta prüft – schon in mehreren Kontrollverfahren das Wohnsitzerfordernis gegenüber Kindern für den Anspruch auf Kinderzulagen als Verstoß

<sup>17</sup> Kodifiziert durch die Verordnung des Rates Nr. 118/97, ABl. L 28 vom 30.1.1997, S. 1; zuletzt geändert durch die Verordnung des Europäischen Parlament und des Rates Nr. 631/2004, ABl. L 100 vom 6.4.2004, S. 1.

<sup>18</sup> ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 49.



gegen Artikel 12 Absatz 4 beanstandet. Das Komitee erlaubt jedoch die Anpassung des Leistungsbetrages nach den Lebenshaltungskosten im Wohnland der Kinder. Es behält sich aber das Recht vor, die Leistungskürzung auf ihre Verhältnismässigkeit gegenüber dem Ziel der Charta zu prüfen.

Die Schweiz hat die Charta am 6. Mai 1976 unterzeichnet; die Ratifizierung wurde jedoch 1987 vom Parlament abgelehnt, so dass dieses Übereinkommen für unser Land nicht bindend ist.

Mit der Europäischen Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996 wurde der materielle Inhalt der Charta von 1961 aktualisiert und angepasst. Es handelt sich dabei um ein eigenständiges Abkommen, das die Europäische Sozialcharta nicht aufhebt. Die Artikel 12 und 16 wurden in der revidierten Charta wieder aufgenommen. Die Schweiz hat dieses Instrument nicht unterzeichnet.

Die Schweiz hat die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 am 16. September 1977<sup>19</sup> ratifiziert. Unser Land hat insbesondere Teil VII über die Familienleistungen angenommen. Der Kreis der geschützten Personen hat entweder vorgeschriebene Gruppen von Arbeitnehmenden oder vorgeschriebene Gruppen der erwerbstätigen Bevölkerung zu umfassen (Art. 41). Der Anspruch auf Familienleistungen zu Gunsten geschützter Personen darf nicht an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpft sein. Artikel 44 sieht vor, dass der Gesamtwert der Kinderzulagen mindestens 1,5 % des Lohnes eines erwachsenen männlichen ungelerneten Arbeiters im Sinne der Europäischen Ordnung, vervielfacht mit der Zahl der Kinder aller Einwohner, sein soll. In Bezug auf die Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherheit sieht die Europäische Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen sowie die Verwaltungskosten kollektiv durch Beiträge oder Steuern oder durch eine Kombination dieser beiden Formen finanziert werden (Art. 70 § 1).

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidiert) vom 6. November 1990 ist ebenfalls ein von der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit von 1964 zu unterscheidendes Abkommen; sie ersetzt die letztere nicht. Die revidierte Ordnung erweitert gewisse Vorschriften der Ordnung von 1964 (z.B. Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs und Verbesserung des Leistungsniveaus) und führt parallel dazu eine grössere Flexibilität ein, indem die Normen so formuliert sind, dass den einzelstaatlichen Regelungen bestmöglich Rechnung getragen wird. Da die revidierte Ordnung bisher von keinem Staat ratifiziert wurde, ist sie noch nicht in Kraft getreten.

Von den Instrumenten des Europarates sei noch die Empfehlung des Ministerkomitees Nr. R (92) 2 über die allgemeine Einführung von Familienleistungen erwähnt, wonach Familienbeihilfen für alle Kinder erbracht werden sollten, die sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates gewöhnlich aufhalten. Es sollte zudem eine Anpassung der Familienleistungen vorgesehen werden, um der Entwicklung der Aufwendungen für ein Kind bzw. der allgemeinen Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen. Die Familienbeihilfen, die dem Mindestansatz entsprechen, sollten ferner einkommensunabhängig gewährt werden (Ziff. 3, 9b und 10a im Anhang zur Empfehlung).

<sup>19</sup> AS 1978 1518; SR 0.831.104

### 5.3

## Vereinbarkeit der Vorlage mit dem europäischen Recht

Wie erwähnt muss nach Artikel 44 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit von 1964 der Gesamtbetrag der Familienleistungen für eine versicherte Person mindestens 1,5 % des Lohnes eines gewöhnlichen ungelerten männlichen Arbeitnehmers, gemäss Definition der Europäischen Ordnung, multipliziert mit der Anzahl Kinder der gesamten Wohnbevölkerung betragen. Unser Land erreichte 2001 eine Quote von 3,28 % mit einer durchschnittlichen Zulage pro Kind von 175 Franken im Monat und eine Quote von 2,63 %, wenn man bei der Berechnung von der tiefsten kantonalen Zulage von 140 Franken im Monat ausgeht.

Die regelmässige Anpassung der Kinderzulagen entspricht den Anforderungen der Instrumente des Europarates (Art. 16 Europäische Sozialcharta und Empfehlung Nr. R [92] 2).

Die im Entwurf vorgeschlagene Finanzierung ist hinsichtlich des europäischen Rechts unproblematisch.

Der Gesetzesentwurf sieht die Gleichbehandlung zwischen Schweizern und Ausländern vor. Dies steht im Einklang mit der Europäischen Sozialcharta (oder der revidierten Charta) und insbesondere mit den Artikeln 12 und 16. Es gilt jedoch zu beachten, dass das Komitee der Sozialen Rechte die Auszahlung der Familienzulagen auch dann verlangt, wenn das Kind im Ausland wohnt. Das Komitee lässt aber zu, dass sich die Höhe der Leistung nach den Lebenshaltungskosten im betreffenden Land richtet. Das Kontrollorgan behält sich jedoch die Möglichkeit vor, die Verhältnismässigkeit allfälliger Leistungskürzungen in Bezug auf den Unterschied zwischen den Lebenshaltungskosten der betreffenden Staaten zu prüfen. Im Verhältnis zu Staaten, mit denen die Schweiz ein Abkommen im Bereich der Familienzulagen abgeschlossen hat, wird das Abkommen die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Leistung bestimmen. Im Verhältnis zu Staaten, mit denen die Schweiz kein Abkommen abgeschlossen hat, setzt der Bundesrat die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Leistung fest. In beiden Fällen behält sich das Komitee der Sozialen Rechte die Möglichkeit vor, die Vereinbarkeit der getroffenen Regelung (Abkommensregelung oder innerstaatliche Regelung) mit der Charta zu prüfen.

Was die anderen Zulagen betrifft, sieht die Charta die Gleichbehandlung zwischen In- und Ausländern vor. Die Schweiz sollte deshalb darauf achten, dass die Kantone bei Geburts- und Adoptionszulagen dieselben Anspruchsvoraussetzungen für Schweizer und Angehörige von Staaten vorsehen, welche die Charta anwenden.

Der vorliegende Entwurf ist mit dem für die Schweiz massgebenden europäischen Recht vereinbar.

## Zulagen nach verschiedenen Modellen, Schätzungen in Millionen Franken für das Jahr 2002

Regelung	Status des Bezügers		Totalkosten				
	Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft	Erwerbstätige in der Landwirtschaft	Selbstständig-erwerbende ausserhalb der Landwirtschaft	Nichterwerbstätige	In Mio. Franken	In % des gesamten AHV-Einkommens	In MWST-Prozent-Punkten
Heutige Regelung (Zulagenhöhe nach Kantonen im 2002)	3 910	130	20	20	4 080	1,54 %	1,50
<b>Kommentar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die durchschnittliche Kinderzulage beträgt 179 Franken pro Monat, die Ausbildungszulage 202 Franken; der gewichtete Durchschnitt liegt bei 184 Franken.</li> <li>– Rund 6 % der Kinder und Jugendlichen in Ausbildung haben keinen Anspruch auf Kinderzulagen, da die Eltern selbstständigerwerbend oder nichterwerbstätig sind.</li> </ul>						
Kommissionswurf	4 460	160	180	170	4 970	1,88 %	1,84
<b>Kommentar</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Es besteht Anspruch auf eine Zulage von 200 Franken pro Monat, für Jugendliche in Ausbildung 250 Franken; der gewichtete Durchschnitt liegt bei 210 Franken.</li> <li>– In der Landwirtschaft und bei den Nichterwerbstätigen kommt eine Einkommens-Grenze zur Anwendung</li> </ul>						

Regelung	Status des Bezügers		Totalkosten				
	Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft	Erwerbstätige in der Landwirtschaft	Selbstständig-erwerbende ausserhalb der Landwirtschaft	Nichterwerbstätige	In Mio. Franken	In % des gesamten AHV-Einkommens	In MWST-Prozent-Punkten
Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»	9 570	330	390	390	10 680	4,03 %	3,96

**Kommentar** – *Jedes Kind oder jeder Jugendliche in Ausbildung gibt Anspruch auf eine Zulage von 450 Franken pro Monat.*

Die MWST-Punkte wurden linear berechnet; ein MWST-Punkt entspricht 2,7 Milliarden Franken.

Der Beitragssatz von 1,54 % auf den AHV-Einkommen gemäss Ist-Zustand bezieht sich auf sämtliche AHV-Einkommen und umfasst auch die gemäss FLG erbrachten Zulagen. Dieser Satz entspricht nicht dem Durchschnittssatz der Arbeitgeber zur Finanzierung der Arbeitnehmerzulagen; der Durchschnittssatz zu Lasten der Arbeitgeber liegt für das Jahr 2002 schätzungsweise bei 1,64 %.

**Finanzierung der Zulagen gemäss Kommissionsentwurf**

Familienzulagen an ...	Betrag in Mio. Fr.	Finanzierung
Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft	4460	Der durchschnittliche Beitragssatz beläuft sich auf 1,82 % des AHV-pflichtigen Einkommens, wobei die Beitragspflicht der SE plafoniert ist.
Selbstständige ausserhalb der Landwirtschaft	180	
Erwerbstätige in der Landwirtschaft	160	10 Mio. zu Lasten der Arbeitgeber; der Rest teilt sich so auf: – Zwei Drittel zu Lasten des Bundes (100 Mio. Fr.) – Ein Drittel zu Lasten der Kantone (50 Mio. Fr.)
Nichterwerbstätige	170	Zu Lasten der Kantone

### Nettomehrbelastung in Millionen Franken für den Bund, gemäss Kommissionsentwurf

Positive Zahl: Zusätzliche Ausgaben oder Mindereinnahmen

Negative Zahl: Geringere Ausgaben oder Mehreinnahmen

	Überwälzung der Lasten der Unternehmen		Kommentar
	Mit Überwälzung	Ohne Überwälzung	
FLG	20	20	Zusätzliche Ausgaben für die Landwirtschaft
Bund als Arbeitgeber	0	0	Der Bund behält seine gegenwärtigen Leistungen bei; es besteht eine nur geringfügige Mehrbelastung in einzelnen Kantonen.
Besteuerung der natürlichen Personen	-20	-20	Mehreinnahmen durch Besteuerung der <i>höheren</i> Familienzulagen
MWST	-10	0	Mehreinnahmen bei Überwälzung auf die Konsumenten
Besteuerung der juristischen Personen	0	30	Mindereinnahmen wegen Verringerung des Unternehmensgewinns
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	-30	-30	Grobe Schätzung der Verminderung der Ausgaben
<b>Total</b>	<b>-40</b>	<b>0</b>	

Die Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen sind zu gering, um in der Tabelle berücksichtigt zu werden.

### Nettomehrbelastung in Millionen Franken für Kantone und Gemeinden, gemäss Kommissionsentwurf

Positive Zahl: Zusätzliche Ausgaben oder Mindereinnahmen

Negative Zahl: Geringere Ausgaben oder Mehreinnahmen

	Überwälzung der Lasten der Unternehmen		Kommentar
	Mit Überwälzung	Ohne Überwälzung	
FLG	10	10	Zusätzliche Ausgaben für die Landwirtschaft
Familienzulagen für Nichterwerbstätige	170	170	Unter Berücksichtigung einer Einkommensgrenze
Besteuerung der natürlichen Personen	-150	-150	Mehreinnahmen durch Besteuerung der <i>höheren</i> Familienzulagen
Besteuerung der juristischen Personen	0	110	Mindereinnahmen wegen Verringerung des Unternehmensgewinns
Sozialhilfe	-40	-40	Grobe Schätzung der Verminderung der Ausgaben
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	-15	-15	Grobe Schätzung der Verminderung der Ausgaben
<b>Total</b>	<b>-25</b>	<b>85</b>	

Die Einsparungen bei den Ergänzungsleistungen sind zu gering, um in der Tabelle berücksichtigt zu werden.

Die Auswirkungen auf die einzelnen Kantone dürften sehr unterschiedlich sein, sind aber auf Grund der vorhandenen Angaben unmöglich abzuschätzen.

Kantone und Gemeinden dürften noch andere Einnahmen und Ausgaben (z.B. höhere Zulagen für Landwirte in gewissen Kantonen) haben, die durch die Annahme des Kommissionsentwurfs beeinflusst würden; diese sind in den Berechnungen nicht enthalten.

Ebenfalls nicht bekannt sind die Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden in ihrer Funktion als Arbeitgeber.





91.411

**Parlamentarische Initiative.  
Leistungen für die Familie (Fankhauser)**

**Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit  
des Nationalrates**

vom 20. November 1998

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 3 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) den vorliegenden Bericht und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, ihrem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

20. November 1998

Im Namen der Kommission  
Der Präsident: Paul Rechsteiner

## Übersicht

Die am 13. März 1991 von Nationalrätin Angeline Fankhauser eingereichte parlamentarische Initiative verlangt, dass jedes in der Schweiz wohnhafte Kind Anspruch auf eine Zulage von mindestens 200 Franken hat. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen sei. Zusätzlich sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfsleistungen erhalten. Nachdem der Nationalrat am 2. März 1992 der parlamentarischen Initiative Folge gegeben hatte, wurde die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit beauftragt, eine Vorlage zu erarbeiten. Der nun vorliegende Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen beschränkt sich auf den ersten Absatz der Initiative.

Mit dem Grundsatz «ein Kind – eine Zulage», der in den meisten europäischen Ländern verwirklicht ist, werden die Familienzulagen von ihrer Verflechtung mit einer Erwerbstätigkeit gelöst, und die Verknüpfung zwischen dem Grad der Erwerbstätigkeit und der Höhe der Zulage wird aufgegeben. Anspruchsberechtigt sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe, Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft sowie Nichterwerbstätige. Allerdings erhalten die Kantone die Kompetenz, für Selbstständigerwerbende und für Nichterwerbstätige Einkommensgrenzen einzuführen. Für im Ausland wohnhafte Kinder soll der Bundesrat die Höhe der Zulagen unter Berücksichtigung der Lebenshaltungskosten im Wohnsitzland festlegen können, sofern kein Sozialversicherungsabkommen besteht.

Grundsätzlich werden die Bundeszulagenordnungen in der Landwirtschaft, beim Bundespersonal und in der Arbeitslosenversicherung beibehalten. Diese Zulagenordnungen müssen den zwingenden Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes betreffend die Arten und Höhen der Zulagen, die Begriffe, das Verbot des Doppelbezugs sowie die Anspruchskonkurrenz angepasst werden. Daraus wird sich eine weitgehende Übereinstimmung der Zulagenordnungen ergeben.

Für Organisationsfragen bleiben die Kantone zuständig; diese sollen zur Errichtung von kantonalen Familienausgleichskassen für Selbstständigerwerbende und für Nichterwerbstätige verpflichtet werden. Alle Arbeitgeber müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen, die bisherigen Ausnahmen von der Unterstellung fallen weg. Die Zahl der Kassen wird abnehmen, da das Gesetz für deren Anerkennung eine Mindestzahl angeschlossener Arbeitgeber bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer festlegt. Auf diese Weise wird dem Grundsatz des Lastenausgleichs innerhalb der Kassen besser Nachachtung verschafft. Auch für die Finanzierung bleiben die Kantone zuständig. Das Gesetz beschränkt sich darauf, die verschiedenen Finanzierungsarten für die Leistungen festzulegen. Schliesslich wird das Rekursverfahren vereinheitlicht.

# Bericht

## I Allgemeiner Teil

### 1 Ausgangslage

#### 11 Einreichung der parlamentarischen Initiative

Am 13. März 1991 reichte Nationalrätin Angeline Fankhauser eine parlamentarische Initiative in der Form der allgemeinen Anregung mit folgendem Wortlaut ein:

«Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Dieser Ansatz orientiert sich an den zurzeit höchsten Beträgen der kantonalen Kinderzulagen und sollte regelmässig an den Index angepasst werden. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen der Kantone, der Verbände und des Bundes übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen ist.

Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für alleinerziehende Eltern, besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistung ausgestaltet sind.»

#### 12 Vorprüfung

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates hat am 20. August 1991 gemäss Artikel 121<sup>ter</sup> Geschäftsverkehrsgesetz die Initiative vorgeprüft und die Initiatorin angehört. Am 2. März 1992 hat der Nationalrat mit 97 gegen 89 Stimmen beschlossen, dem Antrag seiner Kommission zu folgen und der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

#### 13 Verlauf der Arbeiten in der Kommission und in der Subkommission

Nachdem das Geschäft durch das Büro des Nationalrates erneut der SGK zugewiesen worden war, hat diese an ihrer Sitzung vom 12. November 1993 Fristverlängerung gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 5 Geschäftsverkehrsgesetz (GVG) verlangt und eine Subkommission mit dem Auftrag eingesetzt, einen Gesetzesentwurf im Sinne der Initiative auszuarbeiten. Der Subkommission gehörten Frau *Nationalrätin Hafner Ursula* sowie die *Nationalräte Bortoluzzi, Deiss, Gysin, Hafner Rudolf und Keller Rudolf* an. Die Herren Hafner Rudolf und Keller Rudolf schieden im Laufe der Arbeiten aus; neu wurde Nationalrätin *Gonseth* Mitglied der Subkommission.

Die Subkommission hat an ihrer Sitzung vom 20. Januar 1994 drei Experten mit der Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Bundesgesetz beauftragt: Herrn *Germain Bouverat*, ehemaliger Abteilungschef der Zentralstelle für Familienfragen im Bundesamt für Sozialversicherung, Herrn *François Cuénoud*, ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bundesamt für Statistik, und Herrn *Marcel Brenn*, Leiter des Sozialversicherungsamts des Kantons Schaffhausen. Diese legten an der Sitzung vom 25. Mai 1994 einen ersten Entwurf vor. An dieser und vier weiteren Sitzungen hat die Subkommission die Vorschläge der Experten beraten und einen Entwurf ausge-

arbeitet. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung hat sich die Subkommission auf den ersten Teil der parlamentarischen Initiative beschränkt, d. h. die Bedarfsleistungen nicht mit einbezogen.

Am 6. April 1995 hat die Kommission, ohne materiell darüber zu befinden, den Entwurf der Subkommission als Grundlage für die Vernehmlassung gutgeheissen und die Subkommission beauftragt, die Vernehmlassung vorzubereiten. Am 27. Juni 1995 ermächtigte der Bundesrat das Eidgenössische Departement des Innern, den Entwurf in die Vernehmlassung zu schicken. Insgesamt gingen 101 Vernehmlassungsantworten ein, 57 von offiziellen, 44 von nicht offiziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Das Vernehmlassungsergebnis ist kontrovers ausgefallen. 44 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (29 offizielle und 15 nicht offizielle) begrüssen eine bundesrechtliche Regelung, weil damit die dem heutigen System anhaftenden Mängel (unterschiedliche Leistungen, mangelnde Solidarität, Kompliziertheit, mangelnde Koordination) weitgehend beseitigt werden könnten. 53 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (25 offizielle und 28 nicht offizielle, darunter 12 kantonale Wirtverbände) lehnen die Vorlage ab mit der Begründung, eine Bundeslösung sei nicht notwendig sowie aus sozial-, finanz- und staatspolitischen Gründen nicht angezeigt. Zustimmung findet die Vorlage bei 11 Kantonen, darunter der Kanton Tessin und alle Kantone der Romandie ausser der Waadt. Insgesamt 15 Kantone lehnen die Vorlage ab, wovon sich 2 Kantone allenfalls für eine Rahmengesetzgebung mit Koordinationsregeln aussprechen.

An ihrer Sitzung vom 24. Mai 1996 nahm die Kommission Kenntnis von den Ergebnissen der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative Fankhauser. Sie beauftragte ihre Subkommission, diese Ergebnisse im Einzelnen zu prüfen und als allfällige Ersatzlösung ein Rahmengesetz des Bundes vorzuschlagen.

An ihrer Sitzung vom 2. Juli 1996 hat die Subkommission den Experten Germain Bouverat und Marcel Brenn den Auftrag erteilt, den Entwurf unter Berücksichtigung der Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten sowie als Alternative einen Entwurf für ein Rahmengesetz des Bundes vorzuschlagen. Unterdessen beantragte die Kommission an ihrer Sitzung vom 21. November 1996 ihrem Rat nochmals Fristverlängerung gemäss Artikel 21<sup>quater</sup> Absatz 5 GVG.

An ihrer Sitzung vom 22. Januar 1997 hat die Subkommission den bereinigten Entwurf zu einem abschliessenden Bundesgesetz über Familienzulagen sowie einen ersten Entwurf der Experten für ein Rahmengesetz beraten. Das vorgeschlagene Rahmengesetz basierte auf einem System der Teilzulagen, d. h. der Ausrichtung von Zulagen nach Massgabe der geleisteten Arbeitszeit. An dieser Sitzung wurde auch eine Variante, welche die Experten in ihrem Kommentar vorgeschlagen hatten, geprüft, nämlich die Ausrichtung voller Zulagen auch bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit. Im Hinblick auf ihre Sitzung vom 9. April 1997 wurden der Subkommission dann zwei Entwürfe zu einem Rahmengesetz des Bundes unterbreitet: Ausrichtung von Teilzulagen bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit; Ausrichtung voller Zulagen bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit. Die Subkommission gab der zweiten Variante den Vorzug.

Am 14. August 1997 hat die Kommission zu den beiden von der Subkommission vorgeschlagenen Gesetzesentwürfen – abschliessendes Bundesgesetz und Rahmengesetz – ein Hearing durchgeführt und zwei Vertreter der Kantone angehört, die Herren *Eduard Belser*, Vorsteher der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion des Kantons Basel-Landschaft, und *Franz Marty*, Finanzdirektor des Kantons Schwyz und Präsident der Finanzdirektorenkonferenz. Am 28. November 1997 schliesslich

hat die Kommission mit 12 zu 11 Stimmen beschlossen, den Entwurf für ein Rahmengesetz vorzulegen.

## 14 Rückblick

Die Familienzulagen sind in der Schweiz während des Ersten Weltkriegs aufgekomen; ihre volle Entfaltung haben sie aber erst im Zweiten Weltkrieg erlebt. 1945 stimmten Volk und Stände dem Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Für die Familie» zu, womit ein neuer Artikel 34<sup>quinquies</sup> in die Bundesverfassung aufgenommen wurde. Er überträgt dem Bund namentlich das Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen und fährt fort: «Er (der Bund) kann den Beitritt allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone und der Berufsverbände zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine zentrale Ausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.»

Seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs ist die Einführung einer Familienzulage, die alle Kinder des Landes umfasst, immer noch nicht verwirklicht worden, obwohl mehrere Dutzend parlamentarischer Vorstösse, die Standesinitiativen mehrerer Kantone<sup>1</sup> und die positive Stellungnahme einer eidgenössischen Expertenkommission im Jahre 1959 eine solche Familienzulage forderten. In den meisten anderen europäischen Staaten existiert ein umfassendes System von Familienzulagen.

Zwischen 1943 und 1965 erliessen die Kantone Gesetze, welche Familienzulagen für Arbeitnehmer und manchmal auch für Selbstständigerwerbende festlegen. Der Bund beschränkte sich demgegenüber darauf, 1952 ein Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)<sup>2</sup> zu erlassen; dieses sah Familienzulagen zunächst für Bergbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer vor und dehnte sie später auf die Kleinbauern des Talgebietes aus.

## 15 Das geltende System

### 151 Vielfalt von Regelungen

Unser Land kennt ein Nebeneinander von 50 verschiedenen Familienzulagensystemen:

- eine Bundeslösung für die Landwirtschaft auf Grund des FLG, welche für das gesamte Gebiet der Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf gilt;
- 26 kantonale Familienzulagensysteme für Arbeitnehmer;
- 10 Familienzulagensysteme für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende;
- 9 kantonale Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft, die das FLG ergänzen oder – im Falle des Kantons Genf – ersetzen;
- 4 kantonale Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige.

<sup>1</sup> Standesinitiativen der Kantone Freiburg vom 13. Juli 1956, Wallis vom 6. Febr. 1957, Luzern vom 27. Juni 1983, Solothurn vom 22. Mai 1995 (siehe Anhang 2)

<sup>2</sup> SR 836.1

Die meisten Familienzulagensysteme in den Industrieländern basieren auf dem Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage». Die Zulage wird somit für jedes Kind ausgerichtet, unabhängig vom Beruf der Eltern und von der Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Dagegen schliesst das geltende System in der Schweiz einige Bevölkerungsgruppen vom Anspruch auf Familienzulagen aus.

Tatsächlich gelten die im ganzen Land und ohne Einkommensgrenze ausbezahlten Familienzulagen nur für Arbeitnehmer in und ausserhalb der Landwirtschaft.

Die selbstständigerwerbenden Landwirte erhalten bundesrechtliche Familienzulagen nur dann, wenn ihr Einkommen unterhalb einer gewissen Grenze liegt; nur sechs Kantone richten die zusätzlichen Zulagen ohne Einkommensgrenze aus.

Die nichtlandwirtschaftlichen Selbstständigerwerbenden erhalten nur in zehn Kantonen Familienzulagen – im Kanton Genf ist dies ab dem Jahre 2000 vorgesehen; in sieben von ihnen gilt eine Einkommensgrenze.

Nichterwerbstätige erhalten nur in vier Kantonen Familienzulagen.

Die administrative Organisation des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) ist vollständig mit derjenigen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)<sup>3</sup> koordiniert. Die kantonalen AHV-Ausgleichskassen erheben die Arbeitgeberbeiträge und richten die Zulagen aus.

Die 26 kantonalen Familienzulagensysteme für Arbeitnehmer beruhen auf der Organisation der Familienausgleichskassen. Die kantonalen Gesetze sehen meist vor, dass die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber sich einer Familienausgleichskasse anschliessen und dieser ihre Beiträge entrichten müssen. Der Arbeitgeber hat somit die Wahl, sich entweder einer der 830 privaten – beruflichen oder zwischenberuflichen – Ausgleichskassen oder einer der 25 öffentlichen kantonalen Ausgleichskassen anzuschliessen, die in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Wallis bestehen. Gewisse kantonale Gesetze sehen zahlreiche Ausnahmen von der Unterstellung vor, was dazu führt, dass rund 10 000 Arbeitgeber keiner Ausgleichskasse angeschlossen sind. Die Ausnahmen stützen sich auf das Vorhandensein von Gesamtarbeitsverträgen, welche Bestimmungen über Familienzulagen enthalten, oder auf eine Mindestbetriebsgrösse.

Ausserdem sind die Bundesverwaltung, die Anstalten und Betriebe des Bundes, mehrere kantonale Verwaltungen und zahlreiche Gemeindeverwaltungen ebenfalls von der Unterstellung befreit.

Die zehn kantonalen Familienzulagensysteme für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende verpflichten diese Personen im allgemeinen dazu, sich der kantonalen Familienausgleichskasse oder einer anerkannten Kasse anzuschliessen. Diese Kassen müssen die Familienzulagen festlegen und auszahlen sowie die Beiträge festsetzen und erheben.

<sup>3</sup> SR 831.1

Die neun kantonalen Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft und die vier Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige werden ebenfalls von den kantonalen Familienausgleichskassen bzw. im Kanton Wallis von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse verwaltet.

## 154 Finanzierung

Die Bundeslösung in der Landwirtschaft wird vor allem durch die öffentliche Hand – zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen – finanziert. Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber müssen einen Beitrag von 2 Lohnprozenten entrichten.

Bei den kantonalen Familienzulagensystemen für Arbeitnehmer werden die Familienzulagen grundsätzlich durch Arbeitgeberbeiträge finanziert, welche in Prozenten der Löhne, die der AHV-Beitragspflicht unterliegen, zu leisten sind. Die Beitragsätze sind von einer Kasse zur andern verschieden; sie variieren zwischen 0,1 und 5,5 Prozent der Lohnsumme. Die Gründerverbände der Kasse – bei privaten Kassen – oder das zuständige Organ – bei kantonalen Kassen – legen den Beitragssatz der Arbeitgeber fest und bestimmen die Art der Beitragsberechnung und Beitragsserhebung.

Im Allgemeinen gibt es auf kantonaler Ebene keinen Lastenausgleich zwischen den Kassen.

Die Familienzulagen für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende werden durch Beiträge dieser Personen finanziert, die zwischen 1,5 und 2,2 Prozent – entweder des Einkommens im Sinne des AHVG oder des steuerbaren Einkommens – variieren. Ausserdem müssen in gewissen Kantonen alle Familienausgleichskassen einen Beitrag von ihren Mitgliedern erheben, der zwischen 0,04 und 0,08 Prozent der ausbezahlten Löhne variiert.

Die zusätzlichen kantonalen Familienzulagen in der Landwirtschaft werden durch Beiträge der selbstständigen Landwirte finanziert; diese Beiträge werden gewöhnlich durch eine Kostenbeteiligung des Kantons ergänzt.

Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden entweder vom Kanton oder von den anerkannten Familienausgleichskassen finanziert. Im Kanton Genf besteht eine besondere Finanzierung.

## 155 Würdigung des Gesetzesentwurfs

### 155.1 Nachteile des geltenden Systems

Die 26 kantonalen Familienzulagensysteme für Arbeitnehmer variieren in Bezug auf den Kreis der Bezugsberechtigten, die Art der Zulagen, deren Höhe, die Altersgrenze und den Beitragssatz. Die Unterschiedlichkeit gilt für alle Bereiche. Diese Lage hat schwerwiegende Konsequenzen auf verschiedenen Ebenen:

- Sie führt zu einem Mangel an Solidarität, nicht nur landesweit, sondern auch innerhalb der meisten Kantone, ja sogar innerhalb eines und desselben Wirtschaftszweigs;
- die meisten Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen erhalten keine Zulagen;

- in der Praxis stellen sich zahlreiche Probleme mit Personen, die in einem Kanton wohnen und in einem anderen Kanton arbeiten oder die eine Erwerbstätigkeit in mehreren Kantonen ausüben;
- die Finanzierung der Familienzulagensysteme ist gefährdet, weil in einigen Kantonen die Nichtunterstellung von Arbeitgebern, die durch Gesamtarbeitsverträge gebunden sind, oder von Grossbetrieben sich auf den Lastenausgleich auswirkt;
- mit der geltenden Gesetzgebung ist es schwierig, bezifferbare Daten über die in den meisten Kantonen ausbezahlten Familienzulagen zu erheben und auf den neuesten Stand zu bringen, was die Planung riskant, ja unmöglich macht;
- die Komplexität des Systems entmutigt jeden Reformwillen und verhindert ein politisches Handeln;
- wenn man sich nicht auf das FLG oder das System eines bestimmten Kantons beschränkt, ist es unmöglich, internationale Vergleiche zu Familienzulagensystemen in anderen Ländern zu ziehen.

Das Nebeneinander zahlreicher Familienzulagenordnungen führt dazu, dass dieser Bereich der uneinheitlichste und zersplitterte Teil unseres Systems der sozialen Sicherheit ist. Man kann zweifellos sagen, dass das geltende System das komplizierteste Familienzulagensystem aller Industrieländer darstellt.

## 155.2 Vorteile des neuen Systems

Zwei wichtige Lücken im heute geltenden System können dadurch geschlossen werden, dass der vorliegende Gesetzesentwurf auch auf nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende sowie auf die Nichterwerbstätigen anwendbar ist. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass den Kantonen die Kompetenz erteilt wird, für diese Kategorien von Anspruchsberechtigten Einkommensgrenzen einzuführen. Sollte von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht werden, wird der Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage» nicht mehr absolut durchgeführt.

Es wird auch dann eine ganze Zulage ausgerichtet, wenn nur eine teilzeitliche Erwerbstätigkeit ausgeübt wird.

Die Kinderzulagen und die Ausbildungszulagen als die zwei wichtigsten in den heute geltenden kantonalen Familienzulagengesetzen bekannten Zulagenarten werden im neuen System übernommen.

Für einen Grossteil der Kinder, für die ein Anspruch auf Zulagen besteht, würden höhere Zulagen ausgerichtet als heute. Damit könnten den Kinderkosten besser Rechnung getragen werden. Eine kürzlich publizierte Studie, die die direkten und die indirekten Kinderkosten ermittelt, kommt zum Schluss, dass sich die direkten Kosten bei einem Paar mit einem mittleren Einkommen während der ersten 20 Lebensjahre für das erste Kind auf rund 340 000 Franken belaufen.<sup>4</sup>

Die verwendeten Begriffe – Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Selbstständigerwerbende, Nichterwerbstätige – und die Anspruchsvoraussetzungen würden vereinheitlicht. Es käme nicht mehr zu Kompetenzkonflikten auf interkantonaler Ebene. Die Anwen-

<sup>4</sup> Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunzigerjahre. Bericht zuhanden des BSV, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern 1998.



derung würde erheblich vereinfacht, da man sich weitgehend an die AHV-Gesetzgebung anlehnt.

Was den Anspruch der ausländischen Arbeitnehmer betrifft, deren Kinder ausserhalb der Schweiz leben, kämen allenfalls bestehende internationale Abkommen über die soziale Sicherheit zum Tragen. Bestehende Abkommen, die für die Schweiz nur für die Familienzulagen in der Landwirtschaft Geltung haben, würden voraussichtlich angepasst. Dort, wo dies nicht durch ein Abkommen über die soziale Sicherheit ausgeschlossen ist, könnten die Zulagen an Kinder im Ausland entsprechend den Kosten für den Unterhalt und die Erziehung der Kinder in den betreffenden Ländern abgestuft werden.

Was die Organisation betrifft, sind auf Grund des Entwurfs alle Arbeitgeber verpflichtet, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Indem die Ausnahmen von der Anschlusspflicht, wie sie in einigen kantonalen Gesetzgebungen vorgesehen sind, beseitigt werden, käme zumindest innerkantonal ein verstärkter Lastenausgleich zum Tragen. Hierzu beitragen würde überdies auch die Festlegung einer relativ hohen Mindestzahl der angeschlossenen Arbeitgeber und der von ihnen Beschäftigten, als Voraussetzung für die Anerkennung einer Familienausgleichskasse.

Die Vereinheitlichung der Rekursmöglichkeiten würde zu einer Angleichung der Rechtsprechung in den Kantonen führen.

### 155.3 Begründung der Minderheit

Eine Kommissionsminderheit wendet sich grundsätzlich gegen die Einführung eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen:

Die Höhe der Kinderzulagen, die heute in der Schweiz insgesamt erbracht werden, konnte nicht untersucht werden. Es ist aber zu bezweifeln, dass diese Ausgabe 4,9 Milliarden Franken beträgt, wie dies für den Fall der Einführung des Gesetzes geschätzt wird. Ein eidgenössisches Kinderzulagengesetz mit einem deutlichen Mehraufwand ist im Hinblick auf die finanzielle Lage der Sozialversicherungen, die in den beiden Berichten der Interdepartementalen Arbeitsgruppe «Finanzierungsperspektiven der Sozialversicherungen (IDA FiSo)» dargestellt wurde, im heutigen Zeitpunkt nicht zu verantworten.

Im Bereich der Kinderzulagen besteht kein Notstand. In allen Kantonen existiert ein funktionsfähiges Kinderzulagensystem. Die kantonalen Zulagen sind eingebettet in ein Umfeld weiterer Leistungen für die Familie oder für die Kinder, wie z. B. Steuerabzüge und Stipendien. Sie sind gewissermassen historisch gewachsen, und solange die Schweiz ein föderalistisches Steuersystem und ein föderalistisches System der sozialen Unterstützung hat, so lange ist es sinnvoll, dass die Höhe der Kinderzulagen auf die kantonalen Gegebenheiten abgestimmt wird.

Es ist fraglich, ob die Mehrheit der Selbstständigerwerbenden ein System wünscht, das Kinderzulagen für diesen Wirtschaftsstand obligatorisch macht. Heute richten nur wenige Kantone Kinderzulagen an Selbstständigerwerbende aus. Dies dürfte im Zusammenhang mit der Schwierigkeit stehen, einen Bemessungsmodus zu finden: im Gegensatz zu der Arbeitslosenversicherung und der Unfallversicherung ist die Bemessungsgrundlage bei den Familienzulagen gegen oben nicht begrenzt, d. h. der Beitrag wäre auf dem gesamten Einkommen zu entrichten.

Auch die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen dürften nicht ohne weiteres mit einer Lösung einverstanden sein, die einen Beitrag auf ihrem Einkommen vorsieht. Der Gesetzesentwurf lässt es offen, ob die Finanzierung einzig durch Beiträge der Arbeitgeber oder durch Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sichergestellt wird. Bis heute gibt es in der Schweiz keine einzige Regelung, nach der die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen einen Beitrag zur Finanzierung der Kinderzulagen bezahlen.

## II            **Besonderer Teil**

### 2            **Erläuterungen**

#### 21          **Übersicht**

Der Entwurf ist in vier Abschnitte gegliedert:

Im 1. Abschnitt sind Bestimmungen enthalten, die zwingend angewendet werden müssen. Die bestehenden Bundeszulagenordnungen in der Landwirtschaft<sup>5</sup>, beim Bundespersonal<sup>6</sup> und in der Arbeitslosenversicherung<sup>7</sup> müssen angepasst werden, um diesen Bestimmungen zu entsprechen. Am 6. Mai 1998 hat der Bundesrat die Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundespersonalgesetz (BPG) eröffnet. Der Bundesrat beabsichtigt das Beamtengesetz auf den 31. Januar 2001 durch das BPG zu ersetzen. Die Anpassung des Beamtengesetzes (Art. 43 Abs. 3 sowie 43a und 43b) an das Bundesgesetz über die Familienzulagen ist daher nur nötig, wenn dieses vor dem 1. Januar 2001 in Kraft tritt. Tritt zuerst das BPG in Kraft, wird dieses entsprechend angepasst werden müssen (Art. 15 Abs. 1 und 27 Abs. 1). Der Entwurf für das BPG ist inhaltlich so offen formuliert, dass bei dessen Konkretisierung in den Ausführungsbestimmungen (Verordnung und/oder Gesamtarbeitsvertrag) die Kongruenz mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen leicht hergestellt werden kann.

Die Lösung mit der Ausrichtung voller Zulagen auch bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit der anspruchsberechtigten Person bringt sowohl auf administrativer Ebene wie für die Anspruchsberechtigten selbst eine Vereinfachung. Vor allem werden weniger Abrechnungen mit den Kassen erforderlich sein. In den heutigen Verhältnissen ist die erhebliche Zunahme von Teilzeitbeschäftigten vor allem bei Frauen zu berücksichtigen, ebenso der Wechsel des Arbeitgebers sowie die Tatsache, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer immer häufiger mehrere Teilzeitstellen hat. Eine Mindestbeschäftigungsdauer für Teilzeiterwerbstätige ist nicht vorgesehen. Ist das Kind unter der gemeinsamen Obhut der Eltern, besteht ferner ein Subsidiaritätsverhältnis zwischen den Zulagen für Nichterwerbstätige und denjenigen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Selbständigerwerbende.

Im 2. Abschnitt finden sich grundlegende Bestimmungen für die Unterstellung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, der Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe, der erwerbstätigen Personen in der Landwirtschaft und der Nichterwerbstätigen.

<sup>5</sup> Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), SR 836.1

<sup>6</sup> Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG) SR 172.221.1

<sup>7</sup> Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0)

Der 3. Abschnitt behandelt die Rechtspflege und die Strafbestimmungen, und im 4. Abschnitt sind die Schlussbestimmungen angeführt.

## 22 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

### 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

#### Art. 1 Begriff und Zweck der Familienzulagen

Begriff und Zweck der Familienzulagen werden hier definiert. Es ist nur ein teilweiser Ausgleich der finanziellen Belastung durch Kinder vorgesehen.

#### Art. 2 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

Die Familienzulagen umfassen:

- Kinderzulage;
- Ausbildungszulage.

Kinderzulagen werden üblicherweise bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet. Ist das Kind wegen Krankheit oder Invalidität erwerbsunfähig, so wird die Zulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet.

Einzelne Kantone kennen bereits heute höhere oder andere Arten von Familienzulagen. Insbesondere werden in elf Kantonen Geburtszulagen, in fünf Kantonen Adoptionszulagen sowie in einem Kanton Haushaltungszulagen ausgerichtet. Die Kantone können solche Zulagen, wie überhaupt über dieses Gesetz hinausgehende Leistungen, weiterhin vorsehen. Dieser Grundsatz ist in Artikel 2 Absatz 2 ausdrücklich festgehalten. Diese Kompetenz stünde den Kantonen allerdings auch ohne diese Regelung zu, da die Verfassung dem Bund keine abschliessende Gesetzgebungsbefugnis auf diesem Gebiet einräumt.

Selbstverständlich sind auch zukünftig die Arbeitgeber befugt, weitergehende Leistungen auszurichten.

#### Art. 3 Anspruch auf Zulagen

Der Anspruch auf eine Familienzulage besteht für:

- Kinder verheirateter oder nicht verheirateter Eltern;
- Stiefkinder;
- Adoptiv- und Pflegekinder;
- Geschwister und Enkelkinder, für deren Unterhalt die anspruchsberechtigten Personen überwiegend aufkommen.

Es wird vielfach als stossend empfunden, dass heute ausländischen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne Unterschiede Kinder- und teilweise auch Ausbildungszulagen für im Ausland wohnende Kinder ausgerichtet werden. In Entwicklungsländern können die schweizerischen Familienzulagen einem Monatslohn entsprechen; sie erhalten dadurch eine völlig andere Bedeutung. Für im Ausland lebende Kinder sollen Zulagen deshalb nur noch ausgerichtet werden, soweit mit dem entsprechenden Staat ein Abkommen über soziale Sicherheit, in dem auch die Höhe der Zulagen vereinbart werden kann, besteht. Für Staaten ohne zwischenstaatliche Vereinbarung regelt der Bundesrat die Voraussetzungen für den Anspruch auf Zula-

gen. Auch die Höhe der Zulagen kann der Bundesrat auf Grund der Lebenshaltungskosten in den entsprechenden Ländern festlegen. In Anwendung von Artikel 4 der Bundesverfassung kann diese Einschränkung der Leistungspflicht nicht nur für Ausländerinnen und Ausländer, sondern muss auch für Schweizerinnen und Schweizer gelten.

Solche Vereinbarungen mit anderen Staaten sind unter dem Regime der kantonalen Gesetzgebung kaum realisierbar.

#### **Art. 4**            Höhe der Zulagen; Anpassung der Ansätze

Die Höhe der Kinderzulagen wird, wie in der parlamentarischen Initiative von Frau Fankhauser gefordert, auf mindestens 200 Franken pro Monat festgesetzt. Die Ausbildungszulage muss mindestens 250 Franken pro Monat betragen.

Die geltenden Kinderzulagen variierten 1998 zwischen 140 und 294 Franken, die Ausbildungszulagen zwischen 165 und 378 Franken. Für die ersten beiden Kinder liegen die Kinderzulagen allerdings nur in einem Kanton höher als 200 Franken, die Ausbildungszulagen nur in einem Kanton höher als 250 Franken.

Die Ausbildungszulage ist mit 250 Franken höher angesetzt als die Kinderzulage. Dies hat seinen Grund in den üblicherweise höheren Kosten, die bei Auszubildenden anfallen.

Die Ausbildungszulage wird unabhängig davon ausgerichtet, ob die in Ausbildung stehende Person ein gewisses Einkommen aus der Ausbildungstätigkeit oder während der Ausbildung ein «nebenberufliches» Einkommen erzielt. Einige Kantone berücksichtigen heute solche Einkommen bei der Ausrichtung der Ausbildungszulagen.

Die Familienzulagen werden vom Bundesrat der Teuerung angepasst, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise um mindestens 5 Prozent erhöht hat. Die Anpassung sollte ungefähr der Teuerung entsprechen. Der AHV-Mischindex kommt nicht zum Zuge. Dies rechtfertigt sich, da die Familienzulagen die Lebenshaltungskosten der Kinder teilweise abdecken sollen und unabhängig von der Lohnentwicklung sind.

#### **Art. 5**            Verbot des Doppelbezugs

Für ein Kind darf nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet werden.

Absatz 1 bezieht sich auf das Verbot des Doppelbezugs im innerstaatlichen Bereich, im Rahmen der Bundesgesetzgebung.

Absatz 2 will den Doppelbezug; d. h. die gleichzeitige Anwendung zweier Gesetzgebungen, im Verhältnis zu anderen Staaten oder im Verhältnis zu völkerrechtlichen Regelungen verhindern, wie sie z. B. auf der Ebene der Unterorganisationen der UNO anwendbar sind. Die Ehefrau eines internationalen Beamten der UNO hätte z. B. keinen Anspruch auf eine Bundeszulage, denn ihr Mann bezieht bereits eine Zulage. Diese Frage ist unabhängig von derjenigen der Nichtunterstellung (Art. 10) zu behandeln.

#### **Art. 6**            Anspruchskonkurrenz

Haben mehrere Personen einen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind, so steht dieser Anspruch in erster Linie der Person zu, die das Kind in Obhut hat.

Das Obhutsprinzip hat sich auch in den kantonalen Gesetzen durchgesetzt und ist sinnvoll, da das Geld direkt der Person zukommt, welche die Ausgaben zu bestreiten hat. Steht das Kind unter gemeinsamer Obhut, können die Obhutspersonen selbst bestimmen, wem die Zulage ausbezahlt werden soll. Damit wird der Rechtsprechung Rechnung getragen, die generelle Zuweisungen an Vater oder Mutter als verfassungswidrig erklärte. Ebenso berücksichtigt diese Lösung die vielfältigen Familien- und Betreuungsformen. Nur wenn das Kind nicht unter der Obhut einer bezugsberechtigten Person ist, steht der Anspruch auf Familienzulagen der Person zu, die überwiegend für den Unterhalt des Kindes aufkommt.

In Verbindung mit der Ausrichtung ganzer Zulagen kommt ein neuer Grundsatz hinzu, nämlich der Vorrang der Zulagenordnung, welcher der erwerbstätige Elternteil untersteht (Abs. 2 Bst. a). Ist z. B. der Ehemann nicht erwerbstätig, während die Ehefrau Arbeitnehmerin ist, so gilt die Zulagenordnung für Unselbstständigerwerbende, und die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige wird finanziell entlastet.

#### **Art. 7** Familienzulagen und Unterhaltsbeiträge

Die Zulagen sind unabhängig von allfälligen familienrechtlichen Unterhaltsbeiträgen auszurichten.

#### **Art. 8** Auszahlung an Dritte

Wie in den anderen Sozialversicherungsbereichen ist eine Bestimmung vorzusehen, damit sichergestellt ist, dass die ausbezahlten Zulagen auch zweckentsprechend verwendet werden. Damit ist keine «Lebensführungskontrolle» verbunden.

In bestimmten Fällen ist vorgesehen, dass die Ausbildungszulagen direkt der in Ausbildung stehenden Person ausbezahlt werden können. Sinnvoll ist dies vor allem dann, wenn die Beteiligten in einem gespannten Verhältnis zueinander stehen oder die Unterstützungspflichtigen keine Unterstützungsleistungen erbringen. Der Bundesrat ist zuständig für die Ausführungsbestimmungen.

#### **Art. 9** Rechtliche Natur der Familienzulagen

Entsprechend dem AHVG sind die Familienzulagen unabtretbar und unpfändbar.

## **2. Kapitel: Zulagenordnungen**

Da das vorliegende Gesetz ein Rahmengesetz ist, bleiben die Organisations- und Finanzierungsfragen grundsätzlich in der Zuständigkeit der Kantone. Der Entwurf enthält deshalb lediglich einige Minimalvorschriften.

### **1. Abschnitt: Unselbstständigerwerbende**

#### **Art. 10** Unterstellung

Absatz 1 entspricht den Regelungen in der Gesetzgebung der meisten Kantone. Grundsätzlich ist der Arbeitgeber für alle seine Arbeitskräfte dem Gesetz unterstellt. Daher sind den Arbeitskräften die Familienzulagen nicht nach den gesetzlichen Bestimmungen ihres Wohn- und Beschäftigungskantons, sondern nach denjenigen des

Domizilkantons ihres Arbeitgebers zu gewähren. Dieser Grundsatz ist z. B. anwendbar, wenn ein Kanton die Bundeszulagen ergänzen will.

Die Absätze 2 und 3 stehen in Verbindung mit der AHV.

#### **Art. 11** Wirkungen der Unterstellung

Absatz 1 verpflichtet die Arbeitgeber dazu, sich einer Familienausgleichskasse anzuschließen. Die in den geltenden kantonalen Gesetzen vorgesehenen Ausnahmen von der Anschlusspflicht, die dem Grundsatz des Lastenausgleichs widersprechen, werden nicht übernommen. So können heute beispielsweise in einigen Kantonen Arbeitgeber, die an Gesamtarbeitsverträge mit Bestimmungen über die Familienzulagen gebunden sind, oder Grossbetriebe unter bestimmten Voraussetzungen von der Anschlusspflicht befreit werden. Solche Ausnahmen kennen die Kantone Zürich, Bern, Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt sowie Jura. Voraussetzung ist jeweils, dass mindestens Zulagen in der gesetzlichen Höhe ausgerichtet werden.

Absatz 2 steht im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der Zulagenordnung für die Verwaltungen und Betriebe des Bundes.

Nach Absatz 3 ist der Anspruch auf die Familienzulage unbedingt an den Lohnanspruch gebunden.

#### **Art. 12** Zugelassene Familienausgleichskassen

Die geltenden kantonalen Zulagenordnungen sehen die Koexistenz von privaten und kantonalen Familienausgleichskassen vor. Als einziger Kanton hat der Kanton Wallis bis heute keine kantonale Kasse geschaffen.

#### **Art. 13** Anerkennung der Kassen

In den kantonalen Gesetzen wird die Anerkennung namentlich von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass einer Kasse eine Mindestzahl von Arbeitgebern und von Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern angeschlossen sind. Die Mindestzahlen sind von Kanton zu Kanton verschieden. Die vorgeschlagene Lösung strebt einen echten Ausgleich innerhalb einer Kasse an. Die Aufsicht über die Kassen ist Sache der Kantone.

#### **Art. 14** Aufgaben der Kassen

Es werden die wesentlichen Aufgaben der Familienausgleichskassen aufgelistet.

Absatz 2 bezieht sich auf übertragene Aufgaben. Er übernimmt die Kriterien nach Artikel 63 Absatz 4 AHVG.

#### **Art. 15** Finanzierung

Es werden zwei Finanzierungsvarianten erwähnt, nämlich diejenige nach den geltenden kantonalen Gesetzen, d. h. Finanzierung der Zulagen ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge, und diejenige, die auf Beiträgen sowohl der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beruht.

Mit der Bezugnahme auf die AHV in Absatz 2 wird eine einzige Berechnungsart, nämlich in Lohnprozenten, angestrebt. Pro-Kopf-Beiträge sollen nicht mehr möglich sein.

## **Art. 16**      Kompetenzen der Kantone

Unter den Kompetenzen der Kantone sind insbesondere hervorzuheben:

- die obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse;
- die Festlegung des Verteilschlüssels für die Beiträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, falls diese Variante gewählt wird;
- die Regelung eines allfälligen Lastenausgleichs zwischen den Kassen.

## **2. Abschnitt:** **Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe**

### **Art. 17**      Anspruch auf Zulagen

Gegenwärtig sehen neun Kantone die Ausrichtung von Zulagen für diese Personenkategorie vor; ab dem Jahr 2000 wird auch Genf den Selbstständigerwerbenden Zulagen ausrichten. Anspruch auf Zulagen haben grundsätzlich Personen, die eine selbstständige Erwerbstätigkeit im Hauptberuf ausüben und ihren Wohn- oder Geschäftssitz im Kanton haben.

In allen Kantonen, die bereits eine Zulagenordnung für Selbstständigerwerbende kennen – ausgenommen Appenzell Ausserrhoden und Graubünden –, wird der Anspruch auf Leistungen von der Voraussetzung abhängig gemacht, dass das reine Einkommen der betroffenen Personen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Der vorliegende Entwurf erteilt den Kantonen die Kompetenz, eine Einkommensgrenze festzulegen. Um eine gewisse Vereinheitlichung zu erreichen, darf die von den Kantonen festgelegte Einkommensgrenze die Einkommensgrenze nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft nicht unterschreiten.

### **Art. 19**      Zuständige Kassen

Es muss eine kantonale Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende errichtet werden (Abs. 1). Diese Kasse hat die Aufgabe, die Beiträge zu erheben, die Zulagen auszurichten sowie die Verfügungen zu erlassen und zu eröffnen. Da mehrere Finanzierungsquellen vorgesehen sind (Art. 20), kann die kantonale Familienausgleichskasse auch als administrative Zentralstelle fungieren (Abs. 2).

Absatz 2 sieht vor, dass die Einziehung der Beiträge und die Ausrichtung der Zulagen den Familienausgleichskassen für Unselbstständigerwerbende übertragen werden können, da manche Selbstständigerwerbende – in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber – diesen bereits angeschlossen sind. Die genannten Kassen fungieren dann als Abrechnungsstellen. Daraus ergeben sich administrative Vereinfachungen.

### **Art. 20**      Finanzierung

Die möglichen Finanzierungsarten werden aufgelistet. Die Kantone sind frei, eine oder mehrere Finanzierungsarten zu wählen. Übrigens figurieren die vorgesehenen Finanzierungsarten in den geltenden kantonalen Regelungen.

### **3. Abschnitt: Erwerbstätige in der Landwirtschaft**

**Art. 22**            Anspruch auf Zulagen; Kompetenzen der Kantone  
Die Bundeszulagenordnung im Bereich der Landwirtschaft wird beibehalten.  
Absatz 2 übernimmt Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a FLG.

### **4. Abschnitt: Nichterwerbstätige**

**Art. 23**            Anspruch auf Zulagen  
Bisher sehen nur die Kantone Freiburg, Genf, Jura und Wallis die Ausrichtung von Zulagen an Nichterwerbstätige vor. In den Kantonen Freiburg und Wallis gilt eine Einkommensgrenze, die mit derjenigen des FLG übereinstimmt. Der Entwurf übernimmt diese Regelung.

**Art. 25**            Zuständige Kasse  
Beim Vollzug der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige ist angesichts der Besonderheiten des Anschlusses und der Finanzierung (vgl. Art. 26) die Errichtung einer eigenen Kasse gerechtfertigt.

**Art. 26**            Finanzierung  
Absatz 2 ermächtigt die Kantone zur Erhebung von Beiträgen seitens der angeschlossenen Personen.

### **3. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen**

**Art. 28 und 29**  
Die Vorschriften der AHV-Gesetzgebung über Rechtspflege und Strafbestimmungen werden sinngemäss übernommen.

### **4. Kapitel: Schlussbestimmungen**

**Art. 30**            Sinngemässe Anwendung der AHV-Gesetzgebung  
Die enge Anlehnung an die AHV-Gesetzgebung erlaubt es, das AHVG als anwendbar zu erklären, soweit dieses Gesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält. Bestimmte Bereiche werden besonders erwähnt; eine ausführliche Wiederholung dieser Bestimmungen in diesem Gesetz ist damit nicht notwendig.

**Art. 33**            Übergangsbestimmung  
Angesichts des Finanzierungsproblems ist es angezeigt, für die Schaffung der kantonalen Zulagenordnungen für Selbstständigerwerbende in nichtlandwirtschaftlichen Berufen und für Nichterwerbstätige eine Übergangsfrist von fünf Jahren vorzusehen.



Im übrigen entspricht die Bestimmung den Übergangsbestimmungen des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG)<sup>8</sup>.

## Anhang

# Änderung bisherigen Rechts

## 1. Beamtenengesetz<sup>9</sup>

### Artikel 43 Absatz 3 Buchstabe a

Wie nachfolgend erläutert wird, wird der Begriff der Kinderzulage im geltenden Recht durch die Terminologie des Bundesgesetzes über die Familienzulagen ersetzt. Anspruch auf eine Familienzulage nach Beamtenengesetz hat demzufolge neu jede Beamtin und jeder Beamte, die oder der Anspruch auf eine Kinder- oder Ausbildungszulage hat.

### Artikel 43a

#### Absatz 1

Anders als das Beamtenengesetz, welches wohl eine Kinderzulage, aber keine Ausbildungszulage kennt, umfasst das Bundesgesetz über die Familienzulagen diese beiden Arten von Familienzulagen (Art. 2 Abs. 1):

- die Kinderzulage, welche bis zum vollendeten 16. Altersjahr gewährt wird, sowie
- die Ausbildungszulage, die bis zum Abschluss des Studiums oder der Lehre, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet wird.

Sowohl diese Zulagenarten wie die Altersgrenzen werden mittels Verweis auf das Bundesgesetz über die Familienzulagen im Beamtenengesetz übernommen.

#### Absatz 2

Für die Kinder, die zum Bezug von Zulagen berechtigen, wird auf Artikel 3 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen verwiesen. Diese Bestimmung stimmt sinngemäss mit Artikel 46 der Beamtenordnung (1)<sup>10</sup> vom 10. November 1959 (BO 1) sowie den entsprechenden Bestimmungen in der Beamtenordnung (2) vom 15. März 1993 (BO 2), der Beamtenordnung (3)<sup>11</sup> vom 29. Dezember 1996 (BO 3)<sup>12</sup> und in der Angestelltenordnung<sup>13</sup> vom 10. November 1959 überein.

#### Absatz 3

Artikel 43a Absatz 3 Buchstabe a in der geltenden Fassung beauftragt den Bundesrat, die Anspruchsvoraussetzungen für Kinder von 18–25 Jahren, die sich in Ausbildung befinden oder erwerbsunfähig sind, zu regeln. Nach Absatz 1 hat der Beamte Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen. Der Bundesrat wird in seinen Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz die Begriffe der Ausbildung sowie der Erwerbsunfähigkeit näher regeln.

<sup>8</sup> SR 832.10

<sup>9</sup> SR 172.221.10

<sup>10</sup> SR 172.221.101

<sup>11</sup> SR 172.221.102

<sup>12</sup> SR 172.221.103

<sup>13</sup> SR 172.221.104

Damit ertübrigt sich die Delegationsnorm von Artikel 34a Absatz 3 Buchstabe a der geltenden Regelung und kann ersatzlos gestrichen werden.

#### *Artikel 43b*

##### *Absatz 1*

Hinsichtlich der Zulagenhöhe wird auf die Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 4 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen verwiesen. Somit beträgt die Kinderzulage für Beamte 200 Franken und die Ausbildungszulage 250 Franken. Passt der Bundesrat die Mindestansätze nach Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen an die Teuerung an, erhöhen sich die Zulagen für Beamte entsprechend.

##### *Absatz 2*

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen enthält zwingende Bestimmungen betreffend das Verbot des Doppelbezugs (Art. 5), die Regelung der Anspruchskonkurrenz (Art. 6), das Verhältnis von Familienzulagen zu Unterhaltsbeiträgen (Art. 7), die Auszahlung von Zulagen an Dritte (Art. 8) sowie die Abtretbarkeit und Pfändbarkeit von Familienzulagen (Art. 9). Um eine bestmögliche Koordination mit den anderen Familienzulagenordnungen zu gewährleisten, werden diese Bestimmungen mittels Verweis auch für das Beamtenrecht als anwendbar erklärt. Die Fragen des Doppelbezugsverbots, der Anspruchskonkurrenz sowie der Möglichkeit der Auszahlung von Zulagen an Dritte werden im geltenden Recht weitgehend analog geregelt (Art. 43b Abs. 2 Beamtengesetz; Art. 46b und 46f BO 1; Art. 63b und 63f BO 3; Art. 52 und 56 BO 2, Art. 53b und 53f Angestelltenordnung). Soweit dies nicht der Fall ist, sind die entsprechenden Verordnungen anzupassen und zu ergänzen.

#### *Artikel 45 Absatz 3<sup>bis</sup> erster Satz*

Nach geltendem Recht unterliegen die Besoldung, der Ortszuschlag, die Kinderzulagen und die Familienzulage einem angemessenen Teuerungsausgleich. Die Kinderzulagen können in dieser Bestimmung gestrichen werden, da die neu für das Beamtengesetz massgebenden Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen bereits nach Artikel 4 Absatz 3 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen indiziert sind.

## **2. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>14</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)**

### *Allgemeines*

Das FLG regelt die Ausrichtung von Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Landwirte, deren Einkommen eine bestimmte Einkommensgrenze nicht übersteigt (Kleinbauern). Diese Zulagen haben sich zu einem festen Bestandteil der Agrarpolitik und der in den ländlichen Raum fliessenden, sozial ausgleichenden Zahlungen entwickelt, wie dies der siebte Landwirtschaftsbericht des Bundesrates vom 27. Januar 1992 (BB1 1992 II 408) betont.

Hinsichtlich der Höhe der Kinderzulagen wird unterschieden nach Zulagen im Berg- und im Talgebiet. Die Finanzierung der Zulagen ist eine gemischte. Die landwirt-

<sup>14</sup> SR 836.1

schäftlichen Arbeitgeber entrichten einen Beitrag von zwei Prozent der Löhne ihrer landwirtschaftlichen Arbeitskräfte. Derjenige Teil der Kosten, der nicht durch Arbeitgeberbeiträge gedeckt ist, sowie die Kosten für die Ausrichtung von Familienzulagen an Kleinbauern, gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Mit dem Vollzug der Regelung sind die kantonalen AHV-Ausgleichskassen beauftragt.

### *Artikel 1 Absatz 3*

Es sei daran erinnert, dass Haushaltungszulagen an ausländische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ausgerichtet werden, wenn die Familie im Ausland lebt. Das ursprüngliche und eigentliche Ziel dieser Bestimmung war es, den landwirtschaftlichen Angestellten die Gründung eines eigenen Haushalts zu erleichtern. Der Betrag der Haushaltungszulage wurde seit dem 1. April 1974 nicht mehr erhöht. Die Haushaltungszulage hat somit zu Gunsten der Kinderzulagen an Bedeutung verloren.

Bei den Kinder- und Ausbildungszulagen für im Ausland lebende Kinder drängt sich demgegenüber eine gleiche Regelung auf wie für die nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

### *Artikel 2*

Die Vereinheitlichung der Zulagenarten und -ansätze ist die Folge der Bundesrahmenlösung im Bereich der Familienzulagen. Eines der Ziele der Agrarpolitik ist es, der Berglandwirtschaft eine grosszügige Unterstützung zu gewähren, da diese insbesondere grosse Leistungen für die Erhaltung der Landschaft erbringt. Es liegt deshalb nahe, einen besonderen Zulagenansatz für das Berggebiet beizubehalten.

### *Artikel 3 Absatz 2*

Das Wahlrecht der Eltern entspricht der Regelung der Anspruchskonkurrenz im Bundesgesetz über die Familienzulagen (Art. 6 Abs. 2).

### *Artikel 7*

Die oben gemachten Bemerkungen für landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Art. 2) gelten auch für Kleinbauern im Berggebiet.

Der weitaus grösste Teil der Bergbauern mit Kindern im zulagenberechtigten Alter dürfte heute Familienzulagen beziehen.

### *Artikel 9*      Kinder- und Ausbildungszulagen

Durch den Verweis auf die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen wird die Übereinstimmung mit diesem Gesetz sichergestellt.

### *Artikel 24 Absätze 1 Buchstabe b und 2*

#### *Absatz 1 Buchstabe b*

Die Anknüpfung des Zulagenanspruchs der Kleinbauern an Voraussetzungen, die auf die bäuerliche Existenzverbesserung ausgerichtet sind, wurde seinerzeit vom Kanton Waadt gefordert. Die fragliche Bestimmung, die am 1. April 1962 in Kraft trat, wurde in diesem Kanton nur während einiger Jahre angewendet. Da sie heute obsolet geworden ist, kann sie gestrichen werden.

## Absatz 2

Das Ziel des Bundesgesetzes über die Familienzulagen ist die Harmonisierung der verschiedenen Zulagenregelungen. In Anbetracht dessen sollte die Möglichkeit der Nichtanwendbarkeit des FLG – von der heute einzig der Kanton Genf Gebrauch macht – nicht aufrechterhalten werden.

### 3. Arbeitslosenversicherungsgesetz<sup>15</sup> (AVIG)

#### Artikel 22 Absatz 1

Der Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen besteht nach geltendem Recht in der Regel dann, wenn ein Arbeitnehmer massgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung bezieht. Einige Kantone sehen vor, dass die Zulagen auch nach Erlöschen eines Lohnanspruches bzw. nach der Beendigung des Arbeitsverhältnisses für eine gewisse Dauer weiter bezogen werden können. Artikel 22 Absatz 1 in der geltenden Fassung sieht vor, dass der Zuschlag für Kinder- und Ausbildungszulagen nur ausgerichtet wird, sofern die Kinderzulagen während der Arbeitslosigkeit nicht ausgerichtet werden. Damit soll verhindert werden, dass ein Versicherter gleichzeitig einen Zuschlag für Kinder- und Ausbildungszulagen nach AVIG sowie Zulagen nach kantonalem Recht bezieht. Artikel 6 des vorliegenden Entwurfs für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen regelt die Anspruchskonkurrenz. Im Falle gemeinsamer Obhut steht der Anspruch in erster Linie dem erwerbstätigen Elternteil zu. Sind beide erwerbstätig, können die Eltern gemeinsam bestimmen, wem die Zulagen ausgerichtet werden. Wird nun derjenige Elternteil arbeitslos, der die Zulage bezogen hat, werden die Zulagen neu dem anderen erwerbstätigen Elternteil ausbezahlt. Artikel 22 Absatz 1 wird deshalb entsprechend ergänzt, um auch in diesem Fall einen Doppelbezug von Zulagen nach kantonalem Recht und einem Zuschlag nach AVIG zu verhindern.

### 3                    **Finanzielle Aspekte**

#### 31                   **Kosten der Zulagen und Finanzierungsbedarf**

Der vorliegende Entwurf unterscheidet Unselbstständigerwerbende, Erwerbstätige in der Landwirtschaft, Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe und Nichterwerbstätige.

Für den Fall, dass weder für die Selbstständigerwerbenden noch für die Nichterwerbstätigen eine Einkommensgrenze zur Anwendung käme, und somit alle Kinder von in der Schweiz Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen Zulagen erhielten, sind für das Jahr 1996 die Anzahl Zulagen und deren Kosten aus folgender Tabelle abzulesen:

<sup>15</sup> SR 837.0

**Gesamtzahl der Kinder- und Ausbildungszulagen und jährliche Kosten  
(inkl. Saisonniers und Grenzgänger)**

*Tabelle 1*

	Anzahl Zulagen	Höhe der Zulage in Franken pro Monat	Kosten pro Jahr in Millionen Franken
Kinder 0–15 Jahre	1 444 700	200	3 470
Kinder 16–25 Jahre, in Ausbildung	363 500	250	1 090
Total	1 808 200		4 560
<b>Finanzierungsbedarf</b>			<b>4 900</b>

Die obige Tabelle und die folgenden Schätzungen gehen davon aus, dass im FLG die Zulagenansätze denjenigen des vorliegenden Entwurfes angepasst würden (mit einer Erhöhung im Berggebiet von 20 Franken).

Schätzungen dieser Art unterliegen unweigerlich gewissen Unsicherheiten; weil deren Zahl nicht eruerbar ist, sind in den obigen Kinderzahlen zum Beispiel diejenigen Kinder nicht inbegriffen, die im Ausland leben, deren Eltern aber in der Schweiz zur Wohnbevölkerung gehören. Um diesen Umständen Rechnung zu tragen und zum tatsächlichen Finanzierungsbedarf zu gelangen, wurde der errechnete Betrag für die Kinderzulagen von rund 4,56 auf 4,9 Milliarden aufgerundet.

Dieser Finanzierungsbedarf verteilt sich wie folgt auf die einzelnen Bezügergruppen:

**Aufteilung der Zulagen, ohne Einkommensgrenze  
(in Millionen Franken)**

*Tabelle 2*

Bezügergruppen	Finanzierungsbedarf
Unselbstständigerwerbende	4060
Selbstständigerwerbende	400
Landwirte	190
Nichterwerbstätige	250
Total	4900

Die Landwirte sind hier wie im FLG definiert, d. h. dass Familienangehörige dazu gezählt werden, auch wenn sie in der AHV als Unselbstständigerwerbende gelten. Die selbstständigerwerbenden Landwirte erhalten schätzungsweise 110 Millionen Franken, die Familienangehörigen 80 Millionen. Weiter erhalten auf Grund des FLG die landwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 30 Millionen Franken. Dieser Betrag ist in der oben aufgeführten Tabelle 2 sowie in der folgenden-Tabelle 3 in der Bezügergruppe Unselbstständigerwerbende enthalten.

Der Anspruch auf Zulagen kann für die Selbstständigerwerbenden, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, sowie für die Nichterwerbstätigen an eine Einkommensgrenze gekoppelt sein. Das FLG kennt heute schon solche Einkommensgrenzen für die Landwirte (Art. 5 FLG). Die folgenden Berechnungen gehen von dieser Einkommensgrenze gemäss FLG aus. Statistische Angaben fehlen aber in diesem Be-

reich völlig (man kennt z. B. den Zusammenhang zwischen dem AHV-Einkommen und dem Nettoeinkommen oder zwischen der Anzahl Kinder und dem Einkommen nicht). Die Schätzungen, die gemacht werden können, bleiben somit sehr grob.

Die Aufteilung auf die verschiedenen Bezügergruppen sähe dann wie folgt aus:

**Aufteilung der Zulagen, mit Einkommensgrenze gemäss FLG**  
(in Millionen Franken)

*Tabelle 3*

Bezügergruppen	Zulagenbetrag
Unselbstständigerwerbende	4060
Selbstständigerwerbende	160
Landwirte	140
Nichterwerbstätige	240
Total	4600

Aufgrund der Einkommensgrenze würde sich der Finanzierungsbedarf um 0,3 Milliarden auf 4,6 Milliarden Franken reduzieren.

## 32 Finanzierung

Die Finanzierung der Familienzulagen ist im vorliegenden Entwurf sehr offen gehalten. Zwingend sind nur die einschlägigen Bestimmungen des FLG. Die verschiedensten Varianten sind somit denkbar, auch im kantonalen Vergleich.

Zur Veranschaulichung der Situation werden zwei Varianten dargestellt.

Bei der ersten Variante ohne Einkommensgrenzen übernimmt die öffentliche Hand wie heute die Finanzierung der Zulagen gemäss FLG, das heisst auch denjenigen Teil der Finanzierung der Zulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welcher nicht durch Arbeitgeberbeiträge abgedeckt ist (es sind dies 20 Millionen Franken).

Die Finanzierung der übrigen Zulagen obliegt den entsprechenden Bezügergruppen selbst bzw. den Arbeitgebern; benötigt werden 2,1 Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens. Der Gesetzesentwurf sagt nichts darüber aus, wie die Lohnbeiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmern aufgeteilt werden sollen. Es wird hier deshalb vom heutigen durchschnittlichen Beitragssatz von 1,8 Prozent für Arbeitgeber ausgegangen. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer resultiert somit ein Beitragssatz von 0,3 Prozent. Nichterwerbstätige hätten einen Prozentsatz ihrer AHV-Beiträge zu entrichten, solche mit kleinerem Einkommen würden dagegen von der Beitragspflicht befreit. Unter der Annahme einer degressiven Beitragsskala für die Selbstständigerwerbenden, welche sich an die Vorschriften der AHV oder IV anlehnt, sähe die Finanzierung dann folgendermassen aus:

**Finanzierung der Zulagen ohne Einkommensgrenzen, mit Beteiligung der Selbstständigerwerbenden (ohne Landwirte) und der Nichterwerbstätigen**

*Tabelle 4*

	Millionen Franken	in Prozenten
Arbeitgeber	3690	75,4
Unselbstständigerwerbende	620	12,6
Selbstständigerwerbende	360	7,4
Landwirte	—	—
Nichterwerbstätige	20	0,4
Öffentliche Hand	210	4,3
<b>Total</b>	<b>4900</b>	<b>100</b>

Würde in diesem Fall das FLG so angepasst, dass in Anlehnung an die übrigen Selbstständigerwerbenden auch die Landwirte Beiträge bezahlen müssten, so könnte der Beitrag der öffentlichen Hand um 40 Millionen auf 170 Millionen Franken reduziert werden.

Die zweite Variante sieht vor, dass für die Zulagen an Selbstständigerwerbende, Landwirte und Nichterwerbstätige Einkommensgrenzen angewendet werden und dass die öffentliche Hand die Kosten dieser Zulagen übernimmt, wie dies für die Landwirte schon heute der Fall ist.

Diese Kostenübernahme durch die öffentliche Hand erlaubt es, den Beitragssatz gegenüber der ersten Variante um 0,1 Prozent auf 2,0 Prozent zu senken. Die Senkung des Beitragssatzes geht zu Gunsten der Arbeitgeber, weil sie heute in gewissen Kantonen die Zulagen an die Selbstständigerwerbenden mitfinanzieren. Die Arbeitgeber müssten somit noch Beiträge in der Höhe von 1,7 Prozent des AHV-pflichtigen Lohnes bezahlen.

Die Finanzierung würde wie folgt aussehen:

**Finanzierung der Zulagen mit Einkommensgrenzen, ohne Beteiligung der Selbstständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen**

*Tabelle 5*

	Millionen Franken	in Prozenten
Arbeitgeber	3440	74,8
Arbeitnehmer	600	13,0
Selbstständigerwerbende	—	—
Landwirte	—	—
Nichterwerbstätige	—	—
Öffentliche Hand	560	12,2
<b>Total</b>	<b>4600</b>	<b>100</b>

Sollten die Selbstständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen zur Finanzierung beigezogen werden – wie dies heute zum Beispiel für die Selbstständigerwerbenden zum Teil geschieht, indem nur die Hälfte der Zulagen ausbezahlt wird – so würde die öffentliche Hand um 270 Millionen Franken entlastet (die Zulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind von dieser Massnahme nicht betroffen). Die Beteiligung der Selbstständigerwerbenden an der Finanzierung würde allerdings eine entsprechende Anpassung des FLG bedingen.

### **33                   Kommentar zu den einzelnen Bezügergruppen**

#### **331                   Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer/Arbeitgeber**

Es wird davon ausgegangen, dass die Arbeitgeber insgesamt nicht mehr belastet werden als heute, nämlich mit 1,8 Prozent der AHV-Lohnsumme. Gegenüber heute müssten in diesem Fall gewisse Arbeitgeber 1,7 Prozent mehr bezahlen, andere aber bis zu 3,7 Prozent weniger. Bei Letzteren werden heute allerdings mit den Arbeitgeberbeiträgen neben den Kinder- und Ausbildungszulagen noch weitere Zulagen finanziert. Durch die Erhöhung des durchschnittlichen Zulagenniveaus ergibt sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 0,3 Prozent, der über Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu finanzieren wäre.

Bei der vorgängig angenommenen Finanzierungsvariante würden sich die Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Finanzierung der Zulagen an Nichterwerbstätige beteiligen.

#### **332                   Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe (SE)**

Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden reichen aus verschiedenen Gründen nicht aus, um deren Zulagen zu finanzieren. Einerseits wird ihre höhere durchschnittliche Kinderzahl (8%) nicht kompensiert durch ihr höheres durchschnittliches Einkommen (2%), andererseits wird eine degressive Beitragskala angewendet. Die Unterfinanzierung beläuft sich auf ungefähr 40 Millionen Franken, wobei fast die Hälfte dieses Betrages auf die degressive Beitragskala zurückzuführen ist.

Falls eine Einkommensgrenze eingeführt würde, so bekämen noch ungefähr 40 Prozent der Männer und 80 Prozent der Frauen eine Zulage. Selbstständigerwerbende Frauen, die Anspruch auf Kinderzulagen haben, gibt es jedoch nur wenige.

#### **333                   Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft (LW)**

Die heute im FLG geltenden Zulagenansätze werden folgendermassen an die Zulagen gemäss dem vorliegenden Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen angepasst: Die Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen im Talgebiet entsprechen denjenigen von Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen. Für im Berggebiet liegende Betriebe werden diese Zulagen um je 20 Franken erhöht.

Die Einkommensgrenze bewirkt, dass rund ein Viertel der Landwirte keinen Anspruch auf Kinderzulagen haben.



Die Beiträge der Nichterwerbstätigen belaufen sich auf 20 Millionen Franken, sie decken die ausgerichteten Zulagen von 250 Millionen Franken bei weitem nicht. Die Befreiung der Nichterwerbstätigen mit tiefen Einkommen vermindert die Beitrags-einnahmen um etwas mehr als 10 Millionen Franken.

Die Anwendung einer Einkommensgrenze bei Nichterwerbstätigen hat kaum einen Einfluss auf die Kosten, da ungefähr 97 Prozent der Nichterwerbstätigen weiterhin Zulagen beziehen könnten.

Die Beteiligung der öffentlichen Hand an der Finanzierung hängt stark von der Lösung ab, die im einzelnen getroffen würde. Der Bund muss gemäss FLG zwei Drittel der Zulagen an die Landwirte tragen, die übrigen Kosten für die öffentliche Hand gehen zu Lasten der Kantone.

Je nach getroffener Annahme sähe die Beteiligung der öffentlichen Hand wie folgt aus:

**Beteiligung der öffentlichen Hand, Millionen Franken***Tabelle 6*

Variante	Bund	Kantone
Ohne Einkommensgrenze, öffentliche Hand nur gemäss FLG finanziell beteiligt	140	70
Mit Einkommensgrenze, ohne finanzielle Beteiligung SE und NE	110	450

Die erste Variante entspricht den Annahmen der Tabelle 4; die öffentliche Hand würde sich nicht an der Finanzierung der Zulagen für Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe bzw. für Nichterwerbstätige beteiligen. Einzig nach FLG müsste sich die öffentliche Hand beteiligen.

Die zweite Variante entspricht den Voraussetzungen der Tabelle 5: die öffentliche Hand übernimmt die Zulagen aller Selbstständigerwerbenden sowie der Nichterwerbstätigen.

**4 Verhältnis zum europäischen Recht****41 Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft**

Artikel 48 des EG-Vertrages, welcher das Grundprinzip der Freizügigkeit für Arbeitnehmende beinhaltet, verlangt die Errichtung eines Koordinationssystems der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit (Art. 51 des EG-Vertrages). Die Koordination hat der Rat durch die Verordnung Nr. 1408/71 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer, Selbstständige und deren Familienangehörige, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern sowie durch die Verord-

nung Nr. 574/72<sup>16</sup> umgesetzt. Es wird dabei nur die Koordination der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit geregelt, d. h. insbesondere die Gleichbehandlung der Angehörigen anderer Mitgliedsstaaten mit den eigenen Staatsangehörigen, die Besitzstandsgarantie und die Auszahlung der Leistungen auf dem Territorium der Gemeinschaft. Die Verordnungen sehen hingegen nicht die Harmonisierung der nationalen Systeme vor und lassen den Mitgliedsstaaten die Freiheit, die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsart und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selbst zu bestimmen.

Zudem wurden in Anwendung des Grundsatzes der Gleichstellung von Mann und Frau sowie der Gemeinschaftspolitik im Bereich der Chancengleichheit Richtlinien erlassen, die auf die Gleichbehandlung in den gesetzlichen und betrieblichen Systemen der Sozialen Sicherheit abzielen. Es handelt sich dabei um die Richtlinie 79/7/EWG vom 19. Dezember 1978 zur schrittweisen Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Bereich der sozialen Sicherheit<sup>17</sup> und um die Richtlinie 86/378/EWG vom 24. Juli 1986 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherheit<sup>18</sup> in ihrer durch die Richtlinie 96/97/EWG vom 20. Dezember 1996 geänderten Fassung<sup>19</sup>. Zu erwähnen ist, dass die Richtlinie 79/7/EWG nicht für Familienzulagen gilt. Die Richtlinie 86/378/EWG findet nur dann auf Familienzulagen Anwendung, wenn der Arbeitgeber diese Zulagen auf Grund des Dienstverhältnisses dem Arbeitnehmer zahlt.

Schliesslich ersucht der Rat der Europäischen Gemeinschaften in seiner Empfehlung vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des Sozialen Schutzes<sup>20</sup> die Mitgliedstaaten, die Leistungen für Familien, für die die Versorgung von Kindern eine besondere Belastung darstellt, beispielsweise auf Grund der Kinderzahl, und/oder für die ärmsten Familien auszubauen. Auch hier können die Mitgliedstaaten die Konzeption, die Finanzierungsart und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit selber bestimmen.

## 42 Die Instrumente des Europarates

Die Schweiz hat die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 am 16. September 1977 ratifiziert<sup>21</sup>. Angenommen wurde insbesondere Teil VII über die Familienleistungen. Der Kreis der geschützten Personen hat entweder vorgeschriebene Gruppen von Arbeitnehmern oder vorgeschriebene Gruppen der erwerbstätigen Bevölkerung zu umfassen (Art. 41). Der Anspruch auf Familienleistungen zu Gunsten geschützter Personen darf nicht an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpft sein. Zur Finanzierung der Sozialsicherheitsysteme sieht die Europäische Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen nach dieser

<sup>16</sup> Beide Verordnungen sind kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates, ABIEG Nr. L 28 vom 30.1.1997, S. 1, und zuletzt abgeändert durch die Verordnungen (EG) Nr. 1223/98 des Rates vom 4. Juni 1998 und (EG) Nr. 1606/98 des Rates vom 29. Juni 1998, veröffentlicht in ABIEG Nr. L 168 vom 13.6.1998, S. 1 bzw. ABIEG Nr. L 209 vom 25.7.1998, S. 1

<sup>17</sup> ABIEG Nr. L 6 vom 10.1.1979, S. 24

<sup>18</sup> ABIEG Nr. L 225 vom 12.8.1986, S. 40

<sup>19</sup> ABIEG Nr. L 46 vom 17.2.1997, S. 20

<sup>20</sup> ABIEG Nr. L 245 vom 26.8.1992, S. 49

<sup>21</sup> AS 1978 1491

Ordnung und die damit zusammenhängenden Verwaltungskosten durch Beiträge oder Steuern oder aus beiden zusammen so zu bestreiten sind, dass Minderbemittelte nicht über Gebühr belastet werden und die wirtschaftliche Lage der Vertragspartei und der geschützten Personengruppen berücksichtigt wird (Art. 70 Abs. 1).

Die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit (revidiert) vom 6. November 1990 geht über die Bestimmungen der Ordnung von 1964 hinaus – insbesondere durch die Erweiterung des persönlichen Anwendungsbereichs und der Verbesserung der Leistungsarten und des Leistungsniveaus. Sie ist gleichzeitig aber auch flexibler: die Bedingungen für die Ratifikation wurden abgeschwächt und die Bestimmungen sind genügend flexibel formuliert, um die nationalen Gesetzgebungen so weit als möglich berücksichtigen zu können. Der Anspruch auf Familienleistungen (Teil VII) kann an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpft werden, wenn die Kinder aller Bewohner geschützt sind (Art. 46). Eine analoge Bestimmung zu Artikel 70 Absatz 1 der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit sieht die (revidierte) Ordnung für die Finanzierung vor. Die (revidierte) Ordnung ist noch von keinem Staat ratifiziert worden und deshalb noch nicht in Kraft getreten.

Die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 ist das Pendant zur Europäischen Menschenrechtskonvention, was die wirtschaftlichen und sozialen Rechte angeht. Artikel 12 der Charta, der das Recht auf soziale Sicherheit vorsieht, gehört zu den sieben Artikeln, die den «harten Kern» der Charta bilden; fünf von diesen sieben müssen vollumfänglich angenommen werden, um die Charta ratifizieren zu können. Absatz 4 des Artikels sieht namentlich die Gleichbehandlung der eigenen Angehörigen und der Angehörigen der Vertragsparteien vor. Die Voraussetzungen für den Leistungserwerb haben somit für die eigenen Angehörigen und die Angehörigen der Vertragsparteien gleich zu sein. Diese Gleichbehandlung kann gemäss Artikel 12 Absatz 4 u. a. durch den Abschluss zwei- und mehrseitiger Übereinkünfte gewährleistet werden. Das Recht der Familien auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz wird in Artikel 16 behandelt. Diskriminierungen gegenüber Ausländern sind im Rahmen dieses Artikels unzulässig. Die Schweiz hat die Charta am 6. Mai 1976 unterzeichnet. Das Parlament hat 1987 eine Ratifizierung abgelehnt. Somit ist dieses Abkommen für unser Land nicht bindend.

Die Artikel 12 und 16 sind in die Europäische Sozialcharta (revidiert) vom 3. Mai 1996 übernommen worden, die den materiellen Inhalt der Charta von 1961 aktualisiert und anpasst. Dieses Instrument ist noch in Kraft getreten.

Von den Instrumenten des Europarates sind zudem eine Entschliessung und zwei Empfehlungen zu erwähnen:

- Entschliessung (68) 37 zu gesetzgeberischen und reglementarischen Massnahmen für die Kompensierung von familiären Verpflichtungen, vom Ministerkomitee am 20. November 1968 angenommen;
- Empfehlung Nr. R (92) 2 über die allgemeine Einführung von Familienleistungen, vom Ministerkomitee am 13. Januar 1992 angenommen;
- Empfehlung Nr. R (94) 14 für eine schlüssige und fachübergreifende Familienpolitik, vom Ministerkomitee am 22. November 1994 angenommen.

Die Vereinbarkeit des Entwurfs zum Bundesgesetz über die Familienzulagen mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaft und den Instrumenten des Europarates ist gegeben.

Die geplante Kinderzulage beläuft sich auf monatlich 200 Franken. Die Schweiz entspricht bereits den Anforderungen von Teil VII der Europäischen Ordnung der Sozialen Sicherheit (Familienleistungen) mit einer durchschnittlichen Familienzulage von 165 Franken monatlich (1996).

Artikel 3 Absatz 2 des Entwurfs regelt die Situation von Personen, deren Kinder im Ausland leben. Es gilt zwischen zwei Ausgangslagen zu unterscheiden. Ist ein Staat mit der Schweiz durch ein Abkommen über Soziale Sicherheit verbunden, so ist der Anspruch auf Familienzulagen in diesem Abkommen geregelt. Diese Vorgehensweise ist mit der Europäischen Sozialcharta vereinbar, sieht diese doch in Artikel 12 Absatz 4 ausdrücklich den Abschluss mehrseitiger Übereinkünfte über Soziale Sicherheit vor. Der Bundesrat bestimmt indes den Anspruch und die Höhe der Zulage, sobald kein Abkommen über Soziale Sicherheit vorliegt. Dazu werden die Lebenshaltungskosten im Wohnsitzland des Kindes berücksichtigt. Die Vereinbarkeit mit der Charta ist auch hier gegeben, sofern die vom Bundesrat festgehaltenen Bedingungen auf Schweizerbürger und auf Ausländer Anwendung finden.

Die verschiedenen Finanzierungsvarianten bieten im Hinblick auf die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit keine Schwierigkeiten.

Die Kantone haben die Möglichkeit, den Anspruch auf Familienzulagen für Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige bedarfsabhängig auszugestalten. Im Hinblick auf die Bestimmungen in Teil VII der von der Schweiz ratifizierten Europäischen Ordnung ist eine solche Vorgehensweise unproblematisch, solange diese Bestimmungen in der Schweiz weiterhin auf Arbeitnehmer Anwendung finden. Im Gesetzesentwurf sind Bedarfsleistungen für Arbeitnehmer denn auch nicht vorgesehen.

## 5

### Verfassungsmässigkeit

Artikel 34<sup>quinquies</sup> der Bundesverfassung ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen. Um den Rahmen aufzuzeigen, den dieser Artikel für die Gesetzgebung absteckt, sei auf den jüngsten zu diesem Thema verfassten Kommentar verwiesen<sup>22</sup>:

«Absatz 2 beinhaltet eine Kompetenzzuweisung an den Bund im Bereich der Familienzulagen. Es handelt sich um eine fakultative Kompetenz, nicht um eine Verpflichtung. Die Verfassungsbestimmung gesteht dem Bund überdies einen weit gefassten Gestaltungsspielraum zu. Der Bund kann die Mitgliedschaft bei den Familienausgleichskassen sowohl für die ganze Bevölkerung als auch nur für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären, das heisst, entweder ein universelles oder ein berufsbezogenes System einführen. Das Volksbegehren enthielt diesen Punkt nicht, aber der Bundesrat vertrat die Ansicht, dass die Möglichkeit eines Versicherungsobligatoriums im Hinblick auf die allgemeine Einführung der Familienzulagen unabdingbar sei, und dass auf diese Weise die wirtschaftliche Lage vieler

<sup>22</sup> Pascal Mahon, in: Kommentar BV Bd. III, Art. 34<sup>quinquies</sup> (1992), Rz. 54–57

Familien verbessert sowie die Gleichbehandlung auf dem ganzen Staatsgebiet garantiert werden könne.

Der Bund ist zudem ermächtigt, eine *«zentrale Ausgleichskasse»* einzurichten, eine Kompetenz, die vom Volksbegehren ebenfalls nicht vorgesehen wurde. Diese Befugnis zielt auf die Einföhrung eines zentralen Finanzausgleichs auf nationaler Ebene zwischen den verschiedenen schon bestehenden Ausgleichskassen ab. Schliesslich kann der Bund seine *«finanziellen Leistungen ... von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig»* machen. Er hat infolgedessen die Möglichkeit, die letzteren zu zwingen, sich an der Finanzierung der Familienzulagen zu beteiligen.

Die einzige von Absatz 2 auferlegten Einschränkung betreffend das gesetzgeberische Tätigwerden des Bundes ist die Verpflichtung, die bestehenden Kassen zu berücksichtigen und die Bestrebungen der Kantone sowie der Berufsverbände zur Errichtung neuer Kassen zu fördern. Der Verfassungsgeber wollte auf diese Weise seinen Willen zum Ausdruck bringen, der Privatwirtschaft und den Kantonen im grösstmöglichen Umfang die Sorge um die Entwicklung der Familienzulagen zu überlassen. Diese Einschränkung bedeutet, dass der Bund weder die Befugnis hat, im Bereich der Familienzulagen ein Monopol einzurichten, noch vorsehen darf, dass die letzteren direkt aus den allgemeinen Mitteln des Staates finanziert werden.

Entgegen dem Volksbegehren, dass den Passus zur *«wirtschaftlichen Sicherung der Familie»* enthielt, äussert sich Absatz 2 nicht zu Höhe und Niveau der Familienzulagen. Der Verfassungstext lässt somit die Ziele der Versicherungsleistungen offen. Die Lehre vertritt die Meinung, dass die Leistungen zugleich von den Sozialversicherungen, denen sie zuzurechnen sind, und von der Familienpolitik, für die sie eines der massgeblichsten Instrumente bilden, herrühren; die Versicherungsleistungen können verschiedene Ziele anstreben; demographische (die Geburtenziffer erhöhen), wirtschaftspolitische (die Abwanderung aus bestimmten Regionen sowie das Aussterben von Berufen verhindern oder bremsen), fürsorgerische (verhindern, dass Grossfamilien in Armut geraten) oder sozialpolitische (den Lastenausgleich zwischen Personen mit und ohne Kinder zulassen).»

# I. Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitskräfte mit Kindern in der Schweiz

Stand 1. April 1998

Beträge in Franken

Tabelle 1

Kanton	Kinderzulage	Ausbildungszulage <sup>11</sup>	Altersgrenze		Geburtszulage	Arbeitgeberbeiträge der kantonalen FAK in % der Lohnsumme
			allgemeine	besondere <sup>1</sup>		
ZH	150	–	16	20/25	–	1,5
BE	150/180 <sup>3</sup>	–	16	20/25	–	1,9
LU	165/195 <sup>3</sup>	225	16	18/25 <sup>7</sup>	800 <sup>21</sup>	2,0 <sup>10</sup>
UR	190	–	16	18/25	1000	1,9
SZ	160	–	16	18/25 <sup>17</sup>	800	1,5
OW	170	–	16	25/25	–	1,8
NW	175/200 <sup>3</sup>	–	16	18/25	–	1,7
GL	160	–	16	18/25	–	1,95
ZG	200/250 <sup>2</sup>	–	16	20/25	–	1,6 <sup>10</sup>
FR	190/210 <sup>2</sup>	250/270 <sup>2</sup>	15	20/25	1500 <sup>7</sup>	2,55
SO	170	–	18	18/25 <sup>12</sup>	600	1,9
BS	150	180	16	25/25	–	1,2
BL	150	180 <sup>18</sup>	16	25/25	–	1,5
SH	160	200	16	18/25 <sup>20</sup>	660 <sup>8</sup>	1,7 <sup>10</sup>
AR	145	–	16	18/25	–	1,85 <sup>7</sup>
AI	150/160 <sup>2</sup>	–	16	18/25	–	1,85
SG	170/190 <sup>2</sup>	190	16	18/25	–	2,1 <sup>10</sup>
GR	150	175	16	20/25 <sup>6</sup>	–	1,75
AG	150	–	16	20/25	–	1,7
TG	150	165	16	18/25	–	1,9
TI	183	–	15	20/20 <sup>22</sup>	–	2,0
VD <sup>14</sup>	140 <sup>5</sup>	185 <sup>5</sup>	16	20/25 <sup>6</sup>	1500 <sup>7, 16</sup>	1,9
VS	210/294 <sup>2</sup>	294/378 <sup>2</sup>	16	20/25	1365 <sup>7, 19</sup>	– <sup>9</sup>
NE <sup>13</sup>	140/160	200/220	16	20/25 <sup>6</sup>	1000	1,8
	180/230	240/290				
GE	170/220 <sup>3</sup>	–	18	18/18	1000 <sup>7</sup>	1,5
JU	146/170 <sup>4</sup>	196	16	25/25	744 <sup>7</sup>	3,0
	126 <sup>15</sup>					

<sup>1</sup> Die erste Grenze gilt für erwerbsunfähige (ZH: mindererwerbsfähige) und die zweite für in Ausbildung begriffene Kinder.

<sup>2</sup> Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.

<sup>3</sup> BE und LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.

NW: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 16 Jahren, der zweite für Kinder über 16 Jahre.

GE: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 15 Jahren, der zweite für Kinder über 15 Jahre.

<sup>4</sup> Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite für solche mit drei und mehr Kindern.

- 5 Für das dritte und jedes weitere Kind werden zusätzlich 170 Franken pro Kind ausgerichtet, sofern die Kinder in der Schweiz leben.  
Für erwerbsunfähige Kinder zwischen 16 und 20 Jahren beträgt die Kinderzulage 185 Franken.
  - 6 Für Kinder, die eine IV-Rente beziehen, werden keine Zulagen gewährt. Im Kanton Waadt wird bei Ausrichtung einer halben IV-Rente eine halbe Kinderzulage gewährt.
  - 7 Wird auch im Falle einer Adoption ausgerichtet.
  - 8 Sofern das AHV-pflichtige Einkommen die Grenze von 47 300 Franken nicht übersteigt.
  - 9 Keine kantonale Familienausgleichskasse.
  - 10 Inklusive Beitrag an Familienzulageordnung für Selbständigerwerbende.
  - 11 Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in den Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der besonderen Altersgrenze ausgerichtet.
  - 12 Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre für diejenigen Kinder, die von Geburt oder Kindheit an invalid sind.
  - 13 Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind.
  - 14 Gesetzliches Minimum; jede Kasse kann auf Grund ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr ausrichten.
  - 15 Für Bezüger/innen von Kinder- oder Ausbildungszulagen wird eine Haushaltzulage von 126 Franken pro Monat ausgerichtet.
  - 16 Bei Mehrlingsgeburten wird die Geburtszulage verdoppelt, ebenso bei gleichzeitiger Adoption von mehr als einem Kind.
  - 17 Arbeitskräfte haben für ihre im Ausland wohnenden ehelichen Kinder lediglich Anspruch auf Familienzulagen bis zu deren vollendetem 16. Altersjahr.
  - 18 Für im Ausland lebende Kinder in Ausbildung beträgt die Zulage 150 Franken.
  - 19 Bei Mehrlingsgeburten oder bei Aufnahme mehrerer Kinder wird die Geburtszulage um 50 Prozent erhöht.
  - 20 In begründeten Fällen kann die Ausbildungszulage über diese Altersgrenze hinaus gewährt werden.
  - 21 Geburtszulage nur für in der Schweiz geborene, in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder.
  - 22 Für behinderte Kinder in einer Spezialausbildung und Kinder in Ausbildung in der Schweiz.
-

## 2. Kantonalrechtliche Familienzulagen für Selbständige nichtlandwirtschaftlicher Berufe

Stand 1. April 1998

Beträge in Franken

Tabelle 2

Kanton	Kinderzulage	Ausbildungs- zulage	Geburts- zulage	Einkommensgrenze	
	Ansatz je Kind und Monat			Grundbetrag	Kinderzuschlag
LU	165/195 <sup>4</sup>	195	800	36 000	6000
UR	190	–	1000	45 000	4000
SZ	160	–	800	51 000	4000
ZG	200/250 <sup>2</sup>	–	–	34 000	2500
SH	160	200	660	55 400	–
AR	145	–	–	–	–
AI	150/160 <sup>2</sup>	–	–	26 000 <sup>1</sup>	–
SG	170/190 <sup>2</sup>	190	–	65 000	–
GR	150	175	–	–	–

- <sup>1</sup> Bei einem steuerpflichtigen Einkommen unter 26 000 Franken ist jedes Kind, bei einem steuerpflichtigen Einkommen zwischen 26 000 und 38 000 Franken sind das zweite und die folgenden Kinder und bei über 38 000 Franken das dritte und die folgenden Kinder zulageberechtigt.
- <sup>2</sup> Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- <sup>3</sup> Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, werden die Kinderzulagen bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der besonderen Altersgrenze (s. Tabelle 1) ausgerichtet.
- <sup>4</sup> Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.



**95.303 Standesinitiative des Kantons Solothurn. Kinderzulagen**

*Wortlaut der Standesinitiative vom 22. Mai 1995*

Der Kanton Solothurn, gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, ersucht die Bundesversammlung, im Bereich der Kinderzulagen für die ganze Schweiz eine einheitliche Regelung zu treffen und im Rahmen dieser Regelung für jedes Kind eine volle Kinderzulage vorzusehen.

An ihrer Sitzung vom 28. November 1997 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit mit 10 zu 9 Stimmen beschlossen, dem Rat zu beantragen, der Standesinitiative Solothurn Folge zu geben. Bei Annahme des Entwurfs kann diese abgeschrieben werden.

10308

# Bundesgesetz über die Familienzulagen

Entwurf

vom

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*  
gestützt auf Artikel 34<sup>quinquies</sup> Absatz 2 der Bundesverfassung,  
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit  
des Nationalrates vom 20. November 1998<sup>1</sup> und  
in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>,

*beschliesst:*

## 1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

### Art. 1 Begriff und Zweck der Familienzulagen

<sup>1</sup> Familienzulagen sind einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen.

<sup>2</sup> Sie sind ausschliesslich für den Unterhalt des Kindes oder der Kinder zu verwenden.

### Art. 2 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

<sup>1</sup> Die Familienzulagen nach diesem Gesetz umfassen:

- a. die Kinderzulage: sie wird ab dem Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet; ist das Kind infolge von Krankheit oder Invalidität erwerbsunfähig, so wird die Zulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet;
- b. die Ausbildungszulage: sie wird ab dem Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, bis zum Abschluss des Studiums oder der Lehre ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.

<sup>2</sup> Die Kantone können in ihrer Gesetzgebung andere Arten von Leistungen vorsehen, zum Beispiel Haushaltungs-, Geburts- oder Adoptionszulagen, oder Leistungen, die über diejenigen nach diesem Gesetz hinausgehen.

<sup>1</sup> BBl 1999 3220

<sup>2</sup> BBl 1999 ...

**Art. 3**            Anspruch auf Zulagen

<sup>1</sup> Zum Bezug von Familienzulagen berechtigen:

- a. Kinder verheirateter oder nicht verheirateter Eltern;
- b. Stiefkinder;
- c. Adoptiv- und Pflegekinder;
- d. Geschwister und Enkelkinder der bezugsberechtigten Person, wenn diese für deren Unterhalt in überwiegendem Mass aufkommt.

<sup>2</sup> Für im Ausland wohnhafte Kinder regelt der Bundesrat die Voraussetzungen für den Anspruch und die Höhe der Zulagen, soweit mit dem betreffenden Staat kein Abkommen über soziale Sicherheit besteht; er berücksichtigt dabei die Lebenshaltungskosten im Wohnsitzstaat.

**Art. 4**            Höhe der Zulagen; Anpassung der Ansätze

<sup>1</sup> Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Monat.

<sup>2</sup> Die Ausbildungszulage beträgt mindestens 250 Franken pro Monat.

<sup>3</sup> Der Bundesrat passt die Mindestansätze auf den Beginn eines Kalenderjahres an, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise um mindestens 5 Prozent gestiegen ist.

**Art. 5**            Verbot des Doppelbezugs

<sup>1</sup> Für das gleiche Kind wird nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet.

<sup>2</sup> Die Zulagen nach diesem Gesetz werden nicht ausgerichtet, wenn ein Kind zum Anspruch auf Familienzulagen nach einer anderen Gesetzgebung oder auf Grund eines Dienstverhältnisses nach Völkerrecht berechtigt.

**Art. 6**            Anspruchskonkurrenz

<sup>1</sup> Haben zwei oder mehrere Personen, die diesem Gesetz unterstehen, Anspruch auf eine Zulage derselben Art, so steht dieser der Reihe nach zu:

- a. der Person, unter deren Obhut das Kind steht;
- b. der Person, die überwiegend für den Unterhalt des Kindes aufkommt.

<sup>2</sup> Steht das Kind unter der gemeinsamen Obhut seiner Eltern und unterstehen diese dem vorliegenden Gesetz, so werden die Zulagen der Reihe nach ausgerichtet:

- a. dem erwerbstätigen Elternteil;
- b. dem Elternteil, den beide gemeinsam bestimmen, wenn beide erwerbstätig sind.

**Art. 7** Familienzulagen und Unterhaltsbeiträge

Anspruchsberechtigte Personen, die auf Grund eines Gerichtsurteils oder einer Vereinbarung zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder verpflichtet sind, müssen die Zulagen zusätzlich zu den Unterhaltsbeiträgen entrichten.

**Art. 8** Auszahlung an Dritte

<sup>1</sup> Besteht keine Gewähr, dass die anspruchsberechtigte Person die Familienzulagen zweckentsprechend verwendet, so werden diese der Person, Behörde oder Institution ausgerichtet, die für das Kind sorgt.

<sup>2</sup> Auf begründetes Gesuch hin kann die Ausbildungszulage direkt dem oder der volljährigen Studierenden bzw. dem Lehrling ausgerichtet werden.

**Art. 9** Rechtliche Natur der Familienzulagen

Die Familienzulagen sind unabtretbar und unverpfändbar. Jede Abtretung oder Verpfändung ist nichtig.

## **2. Kapitel: Zulagenordnungen**

### **1. Abschnitt: Unselbstständigerwerbende**

**Art. 10** Unterstellung

<sup>1</sup> Natürliche und juristische Personen, die als Arbeitgeber ihren Wohn- oder Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte im Kanton haben, unterstehen diesem Gesetz für alle von ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

<sup>2</sup> Als Arbeitgeber bzw. als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gilt, wer nach der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) als solcher oder als solche betrachtet wird.

<sup>3</sup> Diesem Gesetz nicht unterstellt sind die Arbeitgeber und die internationalen oder zwischenstaatlichen Organisationen, die von der AHV-Beitragspflicht befreit sind.

**Art. 11** Wirkungen der Unterstellung

<sup>1</sup> Die diesem Gesetz unterstellten Arbeitgeber sind verpflichtet, sich einer Familienausgleichskasse nach Artikel 12 anzuschliessen.

<sup>2</sup> Nicht dazu verpflichtet sind die Gerichte, Verwaltungen und Betriebe des Bundes, einschliesslich der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) und der Schweizerischen Nationalbank.

<sup>3</sup> Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von einem unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden, haben Anspruch auf die Familienzulagen. Der Anspruch entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch.

**Art. 12** Zugelassene Familienausgleichskassen

Vollzugsorgane sind:

- a. die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen;
- b. die kantonalen Familienausgleichskassen.

**Art. 13** Anerkennung der Kassen

Eine berufliche oder zwischenberufliche Familienausgleichskasse wird anerkannt, wenn ihr mindestens 300 Arbeitgeber angeschlossen sind, welche zusammen mindestens 2000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen.

**Art. 14** Aufgaben der Kassen

<sup>1</sup> Den Familienausgleichskassen obliegen die Ausrichtung der Familienzulagen, die Erhebung der Beiträge sowie der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen.

<sup>2</sup> Die Kantone können den Familienausgleichskassen weitere Aufgaben im Zusammenhang mit diesem Gesetz oder in weiteren Bereichen übertragen, insbesondere solche auf dem Gebiet der Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes.

**Art. 15** Finanzierung

<sup>1</sup> Die Finanzierung wird entweder durch Beiträge der Arbeitgeber oder durch Beiträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sichergestellt.

<sup>2</sup> Die Beiträge werden in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet.

**Art. 16** Kompetenzen der Kantone

Unter Vorbehalt und in Ergänzung der Artikel 10–15 erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen über:

- a. die obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse;
- b. die Kassenzugehörigkeit der Arbeitgeber;
- c. die übrigen Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung;
- d. den Entzug der Anerkennung;
- e. den Zusammenschluss und die Auflösung von Kassen;
- f. die Aufgaben und Pflichten der Kassen, der Arbeitgeber und der Anspruchsberechtigten;
- g. die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;
- h. das Statut und die Aufgaben der kantonalen Familienausgleichskasse;
- i. die Revision der Kassen;
- j. die Steuerbefreiung der Kassen;

- k. die Finanzierung, insbesondere den Verteilschlüssel für die Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- l. den allfälligen Lastenausgleich zwischen den Kassen.

## **2. Abschnitt: Selbstständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe**

### **Art. 17      Anspruch auf Zulagen**

<sup>1</sup> Anspruch auf die Familienzulagen nach Artikel 2 und 4 haben haupt- oder nebenberufliche Selbstständigerwerbende, die:

- a. eine nichtlandwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ausüben;
- b. ihren Wohn- oder Geschäftssitz im betreffenden Kanton haben.

<sup>2</sup> Die Kantone können den Anspruch auf Familienzulagen an die Voraussetzung knüpfen, dass das reine Einkommen der betreffenden Personen die Einkommensgrenze für Kleinbauern nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>3</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) nicht übersteigt.

### **Art. 18      Dauer**

Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht mit dem Beginn der selbstständigen Erwerbstätigkeit und endet mit deren Abschluss.

### **Art. 19      Zuständige Kassen**

<sup>1</sup> Es wird eine kantonale Familienausgleichskasse errichtet; dieser obliegen die Ausrichtung der Familienzulagen, die Erhebung der Beiträge sowie der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen.

<sup>2</sup> Den beruflichen oder zwischenberuflichen Familienausgleichskassen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kann die Aufgabe übertragen werden, die Beiträge einzuziehen und den Selbstständigerwerbenden die Familienzulagen auszurichten. Die Kassen rechnen mit der zuständigen kantonalen Familienausgleichskasse ab und liefern ihr die notwendigen Angaben.

<sup>3</sup> Die Kantone regeln den Anschluss an die Kassen.

### **Art. 20      Finanzierung**

Die Familienzulagen werden finanziert:

- a. durch Beiträge der Selbstständigerwerbenden, berechnet in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens; oder
- b. durch einen allfälligen Beitrag der anspruchsberechtigten Person, der die Hälfte der monatlich ausgerichteten Zulage nicht übersteigen darf; oder

<sup>3</sup> SR 836.1

- c. durch allfällige Beiträge der Familienausgleichskassen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; oder
- d. durch allfällige Zuschüsse der öffentlichen Hand.

#### **Art. 21**            Kompetenzen der Kantone

Unter Vorbehalt und in Ergänzung der Artikel 17–20 erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen betreffend die übrigen Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen, die Organisation und die Finanzierung.

### **3. Abschnitt: Erwerbstätige in der Landwirtschaft**

#### **Art. 22**

<sup>1</sup> Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die selbstständigerwerbenden Landwirtinnen und Landwirte haben Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG.

<sup>2</sup> Die Kantone können in Ergänzung zum FLG höhere und andere Zulagen festsetzen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben.

### **4. Abschnitt: Nichterwerbstätige**

#### **Art. 23**            Anspruch auf Zulagen

<sup>1</sup> Nichterwerbstätige mit Wohnsitz im Kanton haben Anspruch auf die Familienzulagen nach den Artikeln 2 und 4.

<sup>2</sup> Die Kantone können den Anspruch auf Familienzulagen an die Voraussetzung knüpfen, dass das reine Gesamteinkommen der betreffenden Personen die Einkommensgrenze für Kleinbauern nach FLG nicht übersteigt.

#### **Art. 24**            Dauer

Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht mit dem Beginn der Nichterwerbstätigkeit und erlischt mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.

#### **Art. 25**            Zuständige Kasse

Es wird eine kantonale Familienausgleichskasse für Nichterwerbstätige errichtet; dieser obliegen die Ausrichtung der Zulagen an diesen Bezügerkreis sowie der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen.

#### **Art. 26**            Finanzierung

<sup>1</sup> Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden von der öffentlichen Hand finanziert.

<sup>2</sup> Zur Entlastung der Kasse können die Kantone vorsehen, dass die Nichterwerbstätigen einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern diese Beiträge den Mindestbeitrag nach Artikel 10 des AHV-Gesetzes<sup>4</sup> übersteigen.

**Art. 27**            Kompetenzen der Kantone

Unter Vorbehalt und in Ergänzung der Artikel 24–26 erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen betreffend die übrigen Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen, die Organisation und die Finanzierung.

**3. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen**

**Art. 28**            Rechtspflege

<sup>1</sup> Gegen die auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Verfügungen der Familienausgleichskassen kann Beschwerde bei den kantonalen AHV-Rekursbehörden erhoben werden.

<sup>2</sup> Gegen die Entscheide der Rekursbehörden kann beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

**Art. 29**            Strafbestimmungen

Die Artikel 87–91 des AHV-Gesetzes<sup>5</sup> sind anwendbar auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften dieses Gesetzes verletzen.

**4. Kapitel: Schlussbestimmungen**

**Art. 30**            Sinngemässe Anwendung der AHV-Gesetzgebung

Soweit dieses Gesetz und die kantonalen Gesetze nichts anderes bestimmen, gelten die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung sinngemäss.

**Art. 31**            Vollzug

Der Bundesrat vollzieht dieses Gesetz und erlässt die Ausführungsbestimmungen.

**Art. 32**            Vorschriften der Kantone

Die kantonalen Vollzugsbestimmungen werden dem Bund bis zu einem von ihm zu bestimmenden Zeitpunkt zur Genehmigung unterbreitet.

<sup>4</sup> SR 831.10

<sup>5</sup> SR 831.10



**Art. 33**      Übergangsbestimmung

<sup>1</sup> Die kantonalen Zulagenordnungen für Selbstständigerwerbende in nichtlandwirtschaftlichen Berufen und für Nichterwerbstätige sind innerhalb von fünf Jahren nach Inkrafttreten dieses Gesetzes zu schaffen; die Schaffung kann schrittweise erfolgen.

<sup>2</sup> Die Kantone erlassen bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 16.

<sup>3</sup> Der Bundesrat bestimmt, bis zu welchem Zeitpunkt die Kantone die übrigen Ausführungsbestimmungen erlassen müssen.

<sup>4</sup> Ist der Erlass der definitiven Regelung nicht fristgerecht möglich, so kann die Kantonsregierung eine provisorische Regelung treffen.

**Art. 34**      Referendum und Inkrafttreten

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

10308

## Änderung bisherigen Rechts

Die nachfolgenden Erlasse werden wie folgt geändert:

### 1. Beamtenengesetz<sup>6</sup>

*Art. 43 Abs. 3 Bst. a*

<sup>3</sup> Anspruch auf eine Familienzulage von jährlich 1400 Franken hat jeder Beamte:

- a. der Kinder- und Ausbildungszulagen ausbezahlt erhält,

*Art. 43a Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Der Beamte hat Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ...<sup>7</sup> über die Familienzulagen.

<sup>2</sup> Zum Bezug von Zulagen berechtigten Kinder nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen.

<sup>3</sup> Der Bundesrat regelt die Meldepflicht des Beamten.

*Art. 43b Abs. 1-3*

<sup>1</sup> Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht den Mindestansätzen nach Artikel 4 des Bundesgesetzes vom ...<sup>8</sup> über die Familienzulagen.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen betreffend:

- a. das Verbot des Doppelbezugs (Art. 5);
- b. die Anspruchskonkurrenz (Art. 6);
- c. die Familienzulagen und Unterhaltsbeiträge (Art. 7);
- d. die Auszahlung an Dritte (Art. 8) sowie
- e. die rechtliche Natur der Familienzulagen (Art. 9)

sind sinngemäss anwendbar.

<sup>3</sup> Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

<sup>6</sup> SR 172.221.10

<sup>7</sup> SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

<sup>8</sup> SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

*Art. 45 Abs. 3<sup>bis</sup> 1. Satz*

<sup>3bis</sup> Die Besoldung, der Ortszuschlag und die Familienzulage nach Artikel 43 Absatz 3 sowie die Renten der ehemaligen Bundesbediensteten unterliegen einem angemessenen Teuerungsausgleich. ...

**2. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>9</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)**

*Art. 1 Abs. 3*

<sup>3</sup> Ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer haben nur Anspruch auf Familienzulagen, wenn sie sich mit ihrer Familie in der Schweiz aufhalten. Die Kinder- und Ausbildungszulagen für im Ausland lebende Kinder werden nach Artikel 3 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom ...<sup>10</sup> über die Familienzulagen ausgerichtet.

*Art. 2 Abs. 1, 3 und 4*

<sup>1</sup> Die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer umfassen eine Haushaltzulage sowie Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ...<sup>11</sup> über die Familienzulagen.

<sup>3</sup> Die Kinder- und Ausbildungszulagen entsprechen den in Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen festgelegten Ansätzen; sie werden für im Berggebiet liegende Betriebe um je 20 Franken erhöht.

<sup>4</sup> *Aufgehoben*

*Art. 3 Abs. 2*

<sup>2</sup> Sind beide Ehegatten als landwirtschaftliche Arbeitnehmer beschäftigt, so darf nur eine Haushaltzulage ausgerichtet werden. Die Zulage wird demjenigen Ehegatten ausgerichtet, den sie gemeinsam bestimmen. Bei vorübergehender Abwesenheit des Ehegatten oder der Kinder von der häuslichen Gemeinschaft bleibt die Bezugsberechtigung erhalten.

*Art. 7 Abs. 1 und 2*

<sup>1</sup> Die Familienzulagen für Kleinbauern bestehen in Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ...<sup>12</sup> über die Familienzulagen. Die Ansätze für diese Zulagen entsprechen denjenigen von Artikel 4 Absatz 1 und 2 des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen; für Betriebe im Berggebiet liegen sie um je 20 Franken höher.

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

<sup>9</sup> SR 836.1

<sup>10</sup> SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

<sup>11</sup> SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

<sup>12</sup> SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

**Art. 9** Kinder- und Ausbildungszulagen

<sup>1</sup> Zum Bezug von Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ...<sup>13</sup> über die Familienzulagen berechtigten Kinder nach Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen.

<sup>2</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom ... über die Familienzulagen betreffend:

- a. das Verbot des Doppelbezugs (Art. 5);
- b. die Anspruchskonkurrenz (Art. 6);
- c. die Familienzulagen und Unterhaltsbeiträge (Art. 7);
- d. die Auszahlung an Dritte (Art. 8) sowie
- e. die rechtliche Natur der Familienzulagen (Art. 9)

sind sinngemäss anwendbar.

<sup>3</sup> bis <sup>7</sup> *Aufgehoben*

**Art. 10 Sachüberschrift Abs. 2 und 3**

Gleichzeitige Tätigkeit als landwirtschaftlicher Arbeitnehmer und Kleinbauer

<sup>2</sup> Sind hauptberufliche Kleinbauern zeitweise als landwirtschaftliche Arbeitnehmer tätig, so können sie für diese Zeit zwischen den beiden Arten von Familienzulagen wählen.

<sup>3</sup> Nebenberufliche Kleinbauern und Äpler haben nur für die Zeit der Tätigkeit im landwirtschaftlichen Betrieb oder auf der Alp Anspruch auf Familienzulagen.

**Art. 14 Abs. 3**

<sup>3</sup> *Aufgehoben*

**Art. 24 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2**

*Aufgehoben*

**Art. 25** Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und der AHV-Gesetzgebung

Soweit dieses Gesetz den Vollzug nicht abschliessend regelt, sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom ...<sup>14</sup> über die Familienzulagen sowie die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung sinngemäss anwendbar.

<sup>13</sup> SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

<sup>14</sup> SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

### 3. Arbeitslosenversicherungsgesetz<sup>15</sup>

#### *Art. 22 Abs. 1*

<sup>1</sup> Ein volles Taggeld beträgt 80 Prozent des versicherten Verdienstes. Der Versicherte erhält zudem einen Zuschlag, der den auf den Tag umgerechneten gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht, auf die er Anspruch hätte, wenn er in einem Arbeitsverhältnis stände. Dieser Zuschlag wird nur ausbezahlt, soweit:

- a. die Kinderzulagen dem Versicherten während der Arbeitslosigkeit nicht ausgerichtet werden und
- b. für dasselbe Kind kein Anspruch einer ebenfalls obhutsberechtigten, erwerbstätigen Person besteht.

<sup>15</sup> SR 837.0

**Minderheiten**

**Minderheit**

(Gysin, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Pidoux, Schenk, Suter)

Nichteintreten auf die Vorlage

**Art. 4**            Höhe der Zulagen; Anpassung der Ansätze

**Minderheit**

(Gysin, Blaser, Borer, Bortoluzzi, Egerszegi, Eymann, Heberlein, Philipona, Pidoux, Schenk, Suter)

Die Festlegung der Höhe der Zulagen und die Anpassung der Ansätze erfolgt durch die Kantone.

10308

**Parlamentarische Initiative. Leistungen für die Familie (Fankhauser) Bericht der  
Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November  
1998**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1999
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	91.411
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1999
Date	
Data	
Seite	3220-3265
Page	
Pagina	
Ref. No	10 055 074

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.