

zu 91.411

Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser)

**Zusatzbericht vom 8. September 2004 der Kommission für soziale
Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates**

Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates

vom 10. November 2004

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

gestützt auf Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹ (ParlG) unterbreiten wir Ihnen eine ergänzende Stellungnahme zum Zusatzbericht vom 8. September 2004² der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates betreffend ein Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. November 2004

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Joseph Deiss
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

¹ SR **171.10**
² BBl **2004** 6887

Ergänzende Stellungnahme³

1 Ausgangslage

Die parlamentarische Initiative Fankhauser geht bereits auf das Jahr 1991 zurück und mündete – nach Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens – in einen ersten Entwurf für ein Bundesgesetz über die Familienzulagen der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (im Folgenden Kommission genannt). Der entsprechende Bericht wurde am 20. November 1998 verabschiedet (BBl 1999 3220). Der Bundesrat nahm am 28. Juni 2000 Stellung dazu (BBl 2000 4784). Er erklärte sich im Grundsatz mit einem Bundesgesetz einverstanden, äusserte sich aber nicht zur Höhe der Leistungen. Er wies zudem darauf hin, dass es nicht zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft kommen sollte. Das Geschäft wurde seither wieder in der Kommission und in ihrer Subkommission Familienpolitik behandelt. Am 11. April 2003 wurde die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» (im Folgenden Volksinitiative genannt) eingereicht. Mit Botschaft vom 18. Februar 2004 (BBl 2004 1313) lehnte der Bundesrat die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag ab und verwies auf die laufenden Arbeiten zur Pa. Iv. Fankhauser.

Die Umgestaltung der Vorlage von 1998 machte es notwendig, sie mit einem Zusatzbericht erneut dem Ratsplenum und dem Bundesrat zuzuleiten. An ihrer Sitzung vom 8. September 2004 verabschiedete die Kommission ihren Entwurf samt Bericht. Sie beschloss zudem, ihn der Volksinitiative, die sie ablehnte, als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

2 Stellungnahme zu den Grundzügen des Entwurfs

2.1 Heutige Ordnung der Familienzulagen und ihre Bedeutung im Rahmen der Familienpolitik

Das schweizerische Familienzulagensystem ist, wie im Zusatzbericht der Kommission dargelegt, sehr uneinheitlich und ungenügend koordiniert. Der Bund hat bisher nur Normen für die Familienzulagen in der Landwirtschaft aufgestellt. Die Familienzulagenregelungen weisen immer noch einige stossende Lücken auf. So haben in den meisten Kantonen Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige, selbst bei geringem Einkommen, keinen Anspruch auf Familienzulagen. Die Leistungen, mit denen eine Familie rechnen kann, sind in den Kantonen sehr unterschiedlich. Die Familienzulagen sind auch für den Bundesrat ein wichtiges Element der Familienpolitik, das den Entscheid für Kinder erleichtert und den Familien die notwendige Unterstützung gewährt. Sie sind aber nicht für sich allein zu sehen, sondern im Gesamtkontext der Kantone und im Rahmen ihrer übrigen Massnahmen für die Familien – auch im Bereich der Steuer-, der Bildungs- und der Sozialpolitik – zu betrachten.

³ Zur Stellungnahme vom 28. Juni 2000.

2.2

Der Kommissionsentwurf im Vergleich zum Entwurf von 1998 und zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»

Der neue Kommissionsentwurf weist folgende Merkmale auf:

- Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Kind und Monat, die Ausbildungszulage mindestens 250 Franken.
- Alle Erwerbstätigen, also auch die Selbständigen, haben einen Anspruch, und auch bei Teilzeitbeschäftigung wird die volle Zulage ausgerichtet.
- Die Durchführung erfolgt über die Familienausgleichskassen, denen sich ausnahmslos alle Arbeitgeber und die Selbständigerwerbenden anschliessen müssen, und die Leistungen werden durch Beiträge auf den Erwerbseinkommen finanziert. Die Kantone können bestimmen, dass neben den Arbeitgebern auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beiträge zu entrichten haben.
- Die Regelungen für die Nichterwerbstätigen sind von den Kantonen zu schaffen; diese können Einkommensgrenzen festlegen.
- Die Familienzulagen an Kleinbauern und an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden weiterhin gesondert im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1) geregelt.

Der Hauptunterschied zum Entwurf von 1998 besteht darin, dass für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie für Selbständigerwerbende eine einheitliche Regelung gilt. Auch die Selbständigerwerbenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen, und die Kantone können für diese Kategorie keine Einkommensgrenzen mehr vorsehen. Auch der Bund als Arbeitgeber ist dem Gesetz unterstellt.

Von der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» weicht der Entwurf vor allem in folgenden Punkten ab:

- Die Mindestleistung ist wesentlich geringer als die in der Volksinitiative geforderten 450 Franken pro Kind und Monat.
- Für Nichterwerbstätige können die Kantone Einkommensgrenzen einführen.
- Die Familienzulagen für die Erwerbstätigen ausserhalb der Landwirtschaft werden ausschliesslich durch die Wirtschaft finanziert. Die öffentliche Hand leistet keine Beiträge.
- Es ist kein Lastenausgleich auf gesamtschweizerischer oder auf kantonaler Ebene vorgesehen. Die Kantone können aber einen teilweisen oder vollständigen innerkantonalen Lastenausgleich einführen.

2.3

Grundsätzliche Würdigung des Entwurfs

Auch der Bundesrat sieht im Bereich der Familienzulagen einen gewissen Handlungsbedarf auf Bundesebene. Dabei kann es nicht darum gehen, generell die Kantone bzw. die Wirtschaft zu höheren Leistungen zu verpflichten. Ein Bundesgesetz soll vielmehr eine gewisse Harmonisierung herbeiführen. Das schafft eine vermehrte Gleichbehandlung und führt zu einer Vereinfachung in der Durchführung. Eine Bundesregelung hat deshalb insbesondere die folgenden Ziele anzustreben:

- Überall sollen die gleichen materiellen Anspruchsvoraussetzungen gelten (Kreis der berechtigten Kinder, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Dauer des Anspruchs usw.).
- Die Ansprüche bei verschiedenen Erwerbstätigkeiten derselben Person sollen einheitlich geregelt werden.
- Bei Anspruchskonkurrenz zwischen verschiedenen Personen, die für das gleiche Kind Zulagen beziehen können, sollen gesamtschweizerisch dieselben Koordinationsbestimmungen gelten, und die Familie soll auf jeden Fall in den Genuss der höheren kantonalen Leistungen kommen, unabhängig davon, welcher Elternteil im betreffenden Kanton erwerbstätig ist. Diese beiden Punkte hat das Bundesgericht in einem Entscheid vom 11. Juli 2002 (Dossier Nr. 2P.131/2002) festgehalten.

Der Entwurf erfüllt diese Ziele voll und ganz.

Indem sich alle Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen und eine Mindestgrösse der Familienausgleichskassen gesamtschweizerisch definiert wird, wird die Solidarität gestärkt. Alle AHV-Ausgleichskassen sollen zudem künftig berechtigt sein, Familienausgleichskassen in denjenigen Kantonen zu führen, in denen sie das wünschen, auch wenn sie die Mindestgrösse nach Artikel 15 nicht erreichen. Bereits heute werden sehr viele Familienausgleichskassen von AHV-Ausgleichskassen geführt. Im Übrigen werden Finanzierung, Organisation und Aufsicht über die Familienausgleichskassen den Kantonen überlassen, die auch einen Lastenausgleich einführen können. Der Bundesrat hält diese Lösung für sinnvoll, denn sie erlaubt es den Kantonen, diese Bereiche mit Rücksicht auf ihre bestehenden Regelungen selber auszugestalten.

Der Bund regelt die Einzelheiten betreffend die materiellen Anspruchsvoraussetzungen einheitlich. Der Bundesrat wird sich bei der Festlegung der Einzelheiten dort, wo dies sinnvoll ist, auf die Regelungen der AHV stützen; er wird sich an den heutigen kantonalen Gesetzgebungen orientieren. Er wird vor Erlass der Ausführungsbestimmungen die Kantone konsultieren.

Zur Frage der Leistungshöhe möchte der Bundesrat sich auch in der vorliegenden Stellungnahme nicht äussern; er weist nochmals darauf hin, dass die Vereinheitlichung des Systems nicht zu einer Kostensteigerung und damit zu einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen sollte. Mit den Mindestansätzen von 200 Franken für die Kinderzulage und 250 Franken für die Ausbildungszulage ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Diese Beträge würden zu einer Steigerung der Kosten und damit der Belastung in den allermeisten Kantonen führen und werden daher vom Bundesrat nicht unterstützt. Auch die höheren, von Minderheiten der Kommission geforderten Ansätze kommen deshalb keinesfalls in Frage.

2.4

Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Lösung gemäss Kommissionsmehrheit würde, wie die Kommission in ihrem Bericht darlegt, 4970 Millionen Franken kosten und gegenüber den heutigen Leistungen von 4080 Millionen Franken Mehrkosten von 890 Millionen Franken ergeben. Davon gingen etwa 690 Millionen zu Lasten der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft (und evtl. der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wenn der Kanton eine Mitfinanzierung durch diese vorsieht). Dies entspräche einer Beitragserhöhung von 0,18 Prozentpunkten, so dass der durchschnittliche Beitragssatz von 1,64% auf 1,82% ansteigen würde. Die verbleibenden 200 Millionen Franken gingen zu Lasten der öffentlichen Hand.

Es liegen allerdings auch Minderheitsanträge vor, die keine Mehrkosten oder solche nur in wenigen Kantonen verursachen würden. Ein Antrag möchte die Mindestleistung auf 175 Franken festlegen, was dem Vorschlag von 1999 im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs entspricht. Weitere Minderheiten möchten 150 Franken, was heute bereits in allen Kantonen erfüllt ist, oder wollen überhaupt keinen Mindestansatz im Bundesgesetz. Ein Antrag schlägt den Mindestansatz von 450 Franken gemäss Volksinitiative vor.

Die Zulagenansätze gemäss Kommissionsmehrheit würden für die Wirtschaft zu einer Mehrbelastung führen. Diese Mehrbelastung ist auch für sich allein genommen erheblich. Sie summiert sich mit dem weiteren Finanzierungsmehrbedarf für die Sozialversicherungen, der z.B. durch das neue Taggeld bei Mutterschaft und höhere Abgaben für die Invalidenversicherung entsteht. Dadurch, dass den Kantonen die Möglichkeit gegeben wird, die Mehrbelastung zwischen Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aufzuteilen, kann der Anstieg der Arbeitskosten, der sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in gewissen Regionen auswirken könnte, etwas aufgefangen werden.

Gemäss Entwurf der Kommissionsmehrheit erhalten alle Familien eine Mindestleistung von 200 Franken pro Kind und Monat. Viele Familien können so finanziell entlastet werden. Da die Kinderzulagen aber der progressiven Einkommenssteuer unterliegen, profitieren besser gestellte Familien nur bedingt von der Erhöhung der Zulagen. Die finanzielle Belastung der Privathaushalte wird davon abhängen, ob die Kantone sie in die Finanzierung einbeziehen. Bei kinderlosen Haushalten dürften die Kommissionsvorschläge kaum zu einem Kaufkraftschwund führen, auch wenn die Unternehmen die durch die höheren Zulagen verursachten Mehrkosten auf die Preise für Güter und Dienstleistungen abwälzen.

2.5

Auswirkungen auf Bund und Kantone

2.5.1

Allgemeines

Die neue Regelung der Familienzulagen führt für Bund und Kantone einerseits zu Zusatzkosten, andererseits zu Mehreinnahmen.

Die Auswirkungen des neuen Gesetzes sind für die Kantone bedeutender als für den Bund. Die Kantone werden vor allem durch die Finanzierung der Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen belastet. Die Tabelle 4 im Anhang des Kommissionsberichts zeigt, dass sich für die Kantone Einsparungen von 25 Millionen Franken oder aber Mindereinnahmen von 85 Millionen Franken ergeben, je nachdem, ob die

Mehrbelastung der Arbeitgeber und der Selbstständigen voll auf die Preise überwälzt werden kann oder nicht.

Mehrkosten erwachsen dem Bund bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft.

2.5.2 Familienzulagen in der Landwirtschaft nach dem FLG

Im Jahr 2002 betrug die auf Grund des FLG ausbezahlte Durchschnittszulage etwa 180 Franken. Daraus ergaben sich Gesamtkosten von 135 Millionen Franken. 12 Millionen wurden durch Arbeitgeberbeiträge aufgebracht, die restlichen 123 Millionen durch die öffentliche Hand. Davon haben der Bund 82 Millionen Franken und die Kantone 41 Millionen 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, was Mehrkosten von 30 Millionen Franken entspricht. Davon werden der Bund 20 Millionen und die Kantone 10 Millionen aufzubringen haben.

2.5.3 Betreuungszulagen an das Bundespersonal

Der Bund hat 2002 einen Betrag von 80 Millionen Franken in Form von Betreuungszulagen (entspricht den Kinderzulagen) nach dem Bundespersonalgesetz (BPG; SR 172.220.1) an seine Beschäftigten ausbezahlt. Da er keiner Familienausgleichskasse angeschlossen ist, bezahlt er diese Leistungen aus allgemeinen Mitteln. Der vorliegende Gesetzesentwurf verpflichtet alle Arbeitgeber, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen und dieser Kasse Beiträge zu entrichten.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen will keine Verschlechterung der Sozialleistungen auslösen. Das wäre jedoch für die Angestellten des Bundes der Fall, wenn ihnen an Stelle der heutigen Betreuungszulage (z. Zt. monatlich Fr. 338.55 für das erste und 218.60 für jedes weitere Kind) nur noch die minimale Kinder- bzw. Ausbildungszulage nach Artikel 5 des Bundesgesetzes (200 bzw. 250 Fr.) ausgerichtet würde. Um diese Verschlechterung zu vermeiden, gibt Artikel 31 BPG dem Bundesrat die Möglichkeit, den Bundesangestellten ergänzende Leistungen für den Unterhalt ihrer Kinder auszurichten. Die Höhe dieser ergänzenden Leistungen wird sich vorab danach richten, ob die Kantone nur die Mindestzulagen (200 bzw. 250 Franken) oder höhere Ansätze vorsehen. Nach Artikel 12 Absatz 4 des Entwurfs ist es am Bundesrat, zu bestimmen, welche kantonale Regelung für das Personal der Arbeitgeber gilt, die der Eidgenössischen Ausgleichskasse angeschlossen sind. Er wird sich dabei am Grundsatz des Arbeitsortes orientieren, der in Artikel 12 Absatz 2 vorgesehen ist. Die Kinder- bzw. Ausbildungszulage nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen und der kantonalen Regelung soll zusammen mit der ergänzenden Leistung des Bundes nach Artikel 31 BPG mindestens den Betrag der bisherigen Betreuungszulage ergeben. Die Kinder- bzw. Ausbildungszulage wird nach Artikel 17 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen über eine Familienausgleichskasse finanziert; die ergänzende Leistung nach Artikel 31 BPG geht zu Lasten der Personalkredite der Arbeitgeber beim Bund. Streitigkeiten über die Kinder- und die Ausbildungszulage nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen bzw. nach den kantonalen Gesetzen richten sich nach Artikel 24 des Bundesge-

setzes über die Familienzulagen, d.h. sie sind vor den kantonalen Gerichten auszutragen. Streitigkeiten über die ergänzenden Leistungen nach Artikel 31 BPG richten sich nach den Artikel 34 ff. BPG, d.h. sie sind von den für arbeitsrechtliche Streitigkeiten zuständigen eidgenössischen Beschwerdeinstanzen zu entscheiden.

In Kantonen, die höhere als die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Zulagen kennen, muss der Bund inskünftig diese ausrichten. Gemessen an den 2004 gültigen Ansätzen wären die Leistungen lediglich im Kanton Wallis höher als die Betreuungszulage. Dort beschäftigt der Bund aber nur verhältnismässig wenig Personal. Selbst wenn er in den übrigen Kantonen sein bisheriges Leistungsniveau beibehalten wird, resultiert damit gesamthaft eine nur sehr geringfügige Mehrbelastung.

2.5.4 Einsparungen bzw. Mehreinnahmen des Bundes

Den Mehrausgaben stehen die folgenden Einsparungen bzw. Mehreinnahmen gegenüber:

- Die Einsparungen bei den Subventionen der Prämien der Krankenversicherung sind sehr schwer abzuschätzen. Man kann von einem Betrag von 30 Millionen Franken ausgehen.
- Mehreinnahmen ergeben sich – als Folge der höheren Kinderzulagen und der damit höheren Einkommen – bei der direkten Bundessteuer (natürliche Personen) von 20 Millionen Franken.
- 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, so sinkt der Gewinn und damit auch der Ertrag der direkten Bundessteuer (juristische Personen) um etwa 30 Millionen Franken.

2.5.5 Auswirkungen auf den Bundeshaushalt insgesamt

Das neue Gesetz hat für den Bundeshaushalt somit 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 Überwälzung erfolgt. Eine Übersicht über die Auswirkungen auf den Bund findet sich in der Tabelle im Anhang.

2.5.6 Personelle Auswirkungen auf den Bund

Was die personellen Auswirkungen auf den Bund anbetrifft, so ist von einem Mehrbedarf von zwei Stellen für den Vollzug auszugehen. Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen werden gesamtschweizerisch die gleichen sein, und der Bund muss um die einheitliche Anwendung besorgt sein. Die Mindestansätze müssen regelmässig angepasst werden. Die Beträge der Zulagen, die für Kinder im Ausland bezahlt werden, müssen entsprechend der Kaufkraft jeweils festgesetzt werden. Daneben muss der Bund seine Koordinationstätigkeit verstärkt fortführen. Die Kantone kön-

nen höhere und weitere Familienzulagen vorsehen, erlassen die Ordnungen für die Nichterwerbstätigen und regeln Finanzierung und Organisation der Familienausgleichskassen. Die statistischen Erhebungen zu den Familienzulagen werden ebenfalls zu Mehraufwand führen.

2.6 Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht

Hier kann auf die Ausführungen im Zusatzbericht der Kommission verwiesen werden, denen sich der Bundesrat anschliesst. Der Entwurf ist mit dem für die Schweiz massgebenden europäischen Recht vereinbar.

2.7 Familienpolitische Gesamtschau

Der Bundesrat hat am 10. November 2004 das Postulat der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates «Weiteres Vorgehen im Bereich der Ehegatten- und Familienbesteuerung» (04.3430) angenommen. Damit hat er sich verpflichtet, dem Ständerat bis im ersten Halbjahr 2005 einen Bericht über die im Parlament und in der Verwaltung pendenten familienpolitischen Massnahmen und den dafür zur Verfügung stehenden Finanzrahmen zu unterbreiten.

3 Stellungnahme zu einzelnen Gesetzesbestimmungen

Aufgeführt werden nur diejenigen Bestimmungen, die zu Bemerkungen Anlass geben.

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Wie bereits in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2000 äussert sich der Bundesrat nicht zur Höhe der Zulagen.

Abs. 1 und 2

Zu den Anträgen betreffend die Absätze 1 und 2 der Minderheit I (Kinderzulagen von mindestens 150 Franken), der Minderheit II (Kinderzulagen von mindestens 175 Franken) und der Minderheit V (Festsetzung der Höhe durch die Kantone), gibt der Bundesrat zu bedenken, dass diese Lösungen zwar die heute bestehenden Ansätze nach kantonalen Gesetzen nicht tangieren, bei den Kinderzulagen in der Landwirtschaft aber zu einem Problem führen. Die Varianten gemäss Minderheiten I und II hätten zur Folge, dass die Kinderzulagen in der Landwirtschaft gegenüber den heutigen Ansätzen herabgesetzt würden, der Vorschlag der Minderheit V hätte eine Gesetzeslücke zur Folge, indem der Verweis auf das Bundesgesetz über die Familienzulagen keine Lösung mehr bietet. Der Bundesrat unterbreitet deshalb unten in Form eines Eventualantrags einen entsprechenden Vorschlag zur Änderung des FLG.

Abs. 3

Antrag: Es wird die folgende Fassung vorgeschlagen: «Der Bundesrat passt die Mindestansätze auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens 5 Punkte gestiegen ist.»

Begründung: Wie oben dargelegt, soll das Bundesgesetz über die Familienzulagen nicht zu einer übermässigen Kostensteigerung führen. Wie sich bereits bei der AHV gezeigt hat, ergibt die Anpassung nach dem Mischindex längerfristig eine höhere Steigerung als die Anpassung an den Landesindex der Konsumentenpreise. Zudem ist es sinnvoll, die Periodizität der Anpassung gleich wie bei der AHV, der beruflichen Vorsorge und der Unfallversicherung zu regeln.

Art. 17 Abs. 1 Bst. b

Antrag: Auch die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber sollen plafoniert werden. Buchstabe b ist deshalb ebenfalls mit dem folgenden Zusatz zu versehen: «diese Beiträge werden auf dem Einkommen erhoben, das die Grenze für die obligatorische Unfallversicherung nicht übersteigt.».

Begründung: In der AHV werden die Beiträge der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber nach den gleichen Grundsätzen bemessen wie die Beiträge der Selbständigerwerbenden, so auch nach der sinkenden Beitragsskala. Die Kommission hat die Plafonierung der Beiträge der Selbständigerwerbenden beschlossen. Das ist an sich eine Abweichung von der AHV. Es ist aber sinnvoll, die Analogie bei den AHV-Beiträgen dieser beiden Kategorien von Erwerbstätigen auch für die Beiträge an die Familienausgleichskassen beizubehalten, was auch die Durchführung vereinfacht.

Anhang

2. Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 2 und 7 FLG

Eventualantrag: Wenn einer der Anträge der Minderheiten I, II oder V zu Artikel 5 Absätze 1 und 2 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen angenommen wird, sind diese Bestimmungen unverändert beizubehalten.

Begründung: So können die heutigen Leistungen in der Landwirtschaft weiterhin ausgerichtet werden, und eine Anpassung der Zulagen durch den Bundesrat ist auch in Zukunft möglich.

4 Schlussfolgerungen

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 28. Juni 2000 zur parlamentarischen Initiative Fankhauser im Grundsatz eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen befürwortet. Er hat diese Haltung in seiner Botschaft zur Volksinitiative bekräftigt. Er ist dennoch zu einer Ablehnung der Volksinitiative gelangt, dies vor allem deshalb, weil er den darin geforderten Mindestansatz der Leistungen für volkswirtschaftlich nicht vertretbar hält. Er legte aber keinen eigenen Gegenvorschlag vor, weil er den damals vorliegenden Kommissionsentwurf als taugliche

Grundlage zur Erarbeitung einer konsensfähigen Lösung betrachtete. Dies trifft auch auf den nun modifizierten Gesetzesentwurf zu, der mit dem Einbezug der Selbständigerwerbenden in die Regelung für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer noch näher bei der Volksinitiative liegt als derjenige von 1998. Der Bundesrat stimmt ihm deshalb in diesem Sinne – unter Vorbehalt des Mindestansatzes und des Anpassungsmodus der Zulagen – zu.

Nettomehrbelastung in Millionen Franken für den Bund, gemäss Kommissionsentwurf

Überwälzung der Lasten der Unternehmen			
	Mit Überwälzung	Ohne Überwälzung	Kommentar
FLG	20	20	Zusätzliche Ausgaben für die Landwirtschaft
Bund als Arbeitgeber	0	0	Der Bund behält seine gegenwärtigen Leistungen bei; es kommt zu einer nur geringfügigen 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 Konsumentinnen und Konsumenten
Besteuerung der juristischen Personen	0	30	Mindereinnahmen wegen Verringerung des Unternehmensgewinns
Prämienverbilligung in der Krankenversicherung	-30	-30	Grobe Schätzung der Verminderung der Ausgaben
Total	-40	0	

Positive Zahl: Zusätzliche Ausgaben oder Mindereinnahmen

Negative Zahl: Geringere Ausgaben oder Mehreinnahmen

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

zu 91.411

Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie (Fankhauser)

**Bericht vom 20. November 1998 der Kommission für soziale Sicherheit
und Gesundheit des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. Juni 2000

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen, gestützt auf Artikel 21^{quater} Absatz 4 des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG), unsere Stellungnahme zu Bericht und Antrag vom 20. November 1998 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (BBl 1999 3220 ff.) betreffend ein Bundesgesetz über die Familienzulagen (Parlamentarische Initiative Fankhauser).

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. Juni 2000

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Adolf Ogi

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

11041

Stellungnahme

1 Ausgangslage

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.»

Am 2. März 1992 beschloss der Nationalrat (mit 97 gegen 89 Stimmen), der Initiative Folge zu geben. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung beschränkte sich der daraufhin von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates ausgearbeitete Gesetzesentwurf auf den ersten Teil der parlamentarischen Initiative, bezog also die Bedarfsleistungen nicht mit ein. Die Vorlage des Bundesrates zur Mutterschaftsversicherung von 1997 sah dann aber keine Bedarfsleistungen, sondern eine einmalige Grundleistung vor¹.

Über den Entwurf für ein *umfassendes Gesetz* über die Familienzulagen führte das Eidgenössische Departement des Innern 1995 im Auftrag der Kommission ein Vernehmlassungsverfahren durch. In dessen Rahmen begrüsst 44 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (29 offizielle und 15 nichtoffizielle) eine bundesrechtliche Regelung; 53 Teilnehmerinnen und Teilnehmer (25 offizielle und 28 nichtoffizielle) lehnten die Vorlage ab. Von den Kantonen sprachen sich 11 für den vorgelegten Entwurf aus, darunter der Kanton Tessin und alle Kantone der Romandie ausser der Waadt. Zwei weitere Kantone befürworteten allenfalls ein Rahmengesetz.

In der Folge wurden zwei Entwürfe ausgearbeitet: ein umfassendes Gesetz und ein Rahmengesetz. An der Sitzung vom 28. November 1997 entschied sich die Kommission mit 12 zu 11 Stimmen für ein *Rahmengesetz*. Am 20. November 1998 legte sie dem Nationalrat Bericht und Antrag für das Rahmengesetz vor und überwies die Vorlage gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

2 Das geltende System

Seit 1945 enthielt die alte Bundesverfassung den so genannten Familienschutz-Artikel 34^{quinquies}; in dessen Absatz 2 fand sich die verfassungsmässige Kompetenz zu einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen. In der neuen Bundesverfas-

¹ Die Frage von Bedarfsleistungen (Ergänzungsleistungen) für Eltern stand auch im Rahmen der parlamentarischen Initiative Fehr Jacqueline vom 17. März 1999 zur Diskussion. Der Nationalrat beschloss am 22. Juni 2000 mit 84 zu 83 Stimmen, dieser Initiative keine Folge zu geben.

sung, die seit dem 1. Januar 2000 in Kraft ist, wurde der bisherige Artikel 34^{quinquies} im Bereich der Familienzulagen durch Artikel 116 Absätze 2 und 4 ersetzt. Auch nach der neuen Bestimmung kann der Bund Vorschriften über die Familienzulagen erlassen. Er hat davon jedoch nur für den Bereich der Landwirtschaft Gebrauch gemacht, nämlich durch Erlass des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1).

In der Schweiz existieren heute an die 50 Familienzulagensysteme nebeneinander. Es bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf Art und Höhe der Zulagen, den Kreis der Anspruchsberechtigten sowie die Regelungen bei Anspruchskonkurrenz und bei Teilzeitarbeit. Für die nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben alle 26 Kantone die Familienzulagen in eigenen Gesetzen geregelt. Daneben gibt es in zehn Kantonen Ordnungen, die Zulagen für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende vorsehen. Fünf Kantone richten Familienzulagen auch an Nichterwerbstätige aus. Darüber hinaus kennen zehn Kantone Regelungen, welche die Zulagen des FLG ergänzen beziehungsweise – im Kanton Genf – ersetzen. Für die öffentlichen Verwaltungen bestehen besondere Regelungen.

Sämtliche kantonalen Ordnungen werden von den Familienausgleichskassen (FAK) vollzogen. Die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind entweder einer der über 800 privaten oder der kantonalen FAK ihres Kantons angeschlossen. Auf der gesamten Lohnsumme entrichten sie Beiträge und bekommen die von ihnen ausgerichteten Zulagen vergütet. In gewissen Kantonen wird grösseren oder Gesamtarbeitsverträgen unterstehenden Betrieben unter bestimmten Voraussetzungen ermöglicht, sich von der Anschlusspflicht an eine FAK befreien zu lassen. Zahlenmässig handelt es sich dabei um einige Tausend Betriebe, welche die gesetzlichen Zulagen aus der eigenen Tasche bezahlen. Die Finanzierung der kantonalen Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfolgt ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge. Die Beitragssätze sind von Kasse zu Kasse sehr verschieden (von 0,2 bis 5,5 Prozent). Die Kinderzulagen variieren von Kanton zu Kanton sehr stark. Die Mindestansätze bewegen sich zwischen 140 und 294 Franken je Kind und Monat. Sämtliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind bezugsberechtigt, wobei bei Teilzeiterwerbstätigkeit vielfach nur Teilzulagen ausbezahlt werden.

Die Selbstständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen gehören in den meisten Kantonen nicht zum Bezügerkreis; dort, wo diese beiden Kategorien bezugsberechtigt sind, wird meistens eine Einkommensgrenze angewendet. Die bezugsberechtigten Selbstständigerwerbenden sind in allen Kantonen beitragspflichtig, was die Leistungen aber nur teilweise finanziert. Die Kosten für die Zulagen an Nichterwerbstätige tragen die öffentliche Hand und/oder die anerkannten Familienausgleichskassen.

3 Die Bedeutung der Kinderzulagen im Rahmen der Familienpolitik

Familienpolitik umfasst mehr als rein materielle Hilfe und Unterstützung für die Familien; sie geht von der Anerkennung der unersetzlichen Leistungen aus, die in den Familien und durch die Familien erbracht werden. Sie hat sich über Jahrzehnte pragmatisch entwickelt. Dies ist nicht zuletzt auf den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip zurückzuführen. Gerade in der Familienpolitik ist die Zersplitterung

der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen augenfällig.

Die schweizerische Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, welche die Familie unterstützen und fördern. Als interdisziplinäre Aufgabe – in fast allen Bereichen ist die Familie mitbetroffen – muss sie den Erwartungen und Bedürfnissen der Familien in ihren verschiedenen Formen Rechnung tragen. Die Familienpolitik befindet sich dabei in einem Spannungsfeld zwischen verschiedenen Konzepten von Sozialpolitik und unterschiedlichen Auffassungen über Bedeutung und Stellenwert der Familie und der Rollen ihrer einzelnen Mitglieder. Die Familienpolitik trägt den verschiedenen Familienformen in unserer heutigen Gesellschaft Rechnung, den Kernfamilien, den Familien von allein Erziehenden, den Stieffamilien, den Familien nicht verheirateter Eltern und den Familien, in denen für betagte Mitglieder gesorgt wird. Die Familie gilt allgemein als affektive, erzieherische, kulturelle, wirtschaftliche und soziale Gemeinschaft, als ein Ort der Begegnung, des Lernens, des Dialogs, des Teilens, der Weitergabe von Werten und als Ort der Solidarität zwischen den Generationen.

In der Startphase der Familie braucht es einen ausreichenden Schutz von Mutter und Kind. Dazu gehört einerseits die Deckung der Pflegekosten im Zusammenhang mit Schwangerschaft und Geburt, andererseits die Deckung des Erwerbsausfalls bei Mutterschaft. Dieser ist heute in verschiedenen Gesetzgebungen und uneinheitlich geregelt. Im Arbeitsgesetz findet sich ein Arbeitsverbot für Mütter während acht Wochen nach der Geburt ihres Kindes. Für die Lohnzahlung während dieser Zeit gibt es aber noch immer keine befriedigende und ausreichende Regelung. Im Obligationenrecht wird die Mutterschaft der Krankheit gleichgestellt. Die Lohnfortzahlung beträgt im ersten Dienstjahr bloss drei Wochen, und je nach Gerichtspraxis dauert es zwei bis drei Jahre, bis wenigstens die Dauer des Arbeitsverbots voll abgedeckt ist. Das hat zur Folge, dass gerade junge Mütter, die noch nicht lange im gleichen Betrieb beschäftigt sind, sich mit minimalen Ansprüchen abfinden müssen. Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1999 ist dieses Problem immer noch ungelöst.

Die Eltern brauchen aber auch längerfristig Unterstützung. Die Gesellschaft beteiligt sich deshalb an den Kosten, welche bei Kindern anfallen. Neben dem eigentlichen Familienlastenausgleich gibt es noch verschiedenste Einrichtungen und Angebote für Kinder, Jugendliche und Familien. Neben einem gut ausgebauten Schul- und Bildungssystem wird auch der steigenden Nachfrage nach familienergänzenden Betreuungseinrichtungen mit entsprechenden Angeboten (Krippen, Horte, Tagesschulen) Rechnung getragen. Diese Einrichtungen sind allerdings noch längst nicht überall in genügender Zahl vorhanden. Für die gezielte Bekämpfung von Armut in Familien stellen die Bedarfsleistungen, wie sie viele Kantone eingeführt haben, eine geeignete Massnahme dar.

Die verschiedenen Formen des *Familienlastenausgleichs* stellen ohne Zweifel die ältesten und bekanntesten familienpolitischen Massnahmen dar:

- direkte Geldleistungen wie Familienzulagen, Ausbildungszulagen, Stipendien und Bedarfsleistungen für Eltern;
- indirekte Abgeltungen wie Steuerabzüge und Erziehungsgutschriften in der AHV;
- Verbilligung der Krankenkassenprämien für Familien.

Der weitaus grösste Teil des gesamten Ausgleichsvolumens entfällt auf die *Familienzulagen*. Sie bringen mit jährlich rund vier Milliarden Franken die grösste Entlastung bei den Kinderkosten.

4 Grundzüge des Kommissionsentwurfs

4.1 Allgemeines

Der von der Kommission vorgelegte Entwurf geht weniger weit als die parlamentarische Initiative, die auf eine einheitliche Bundeslösung und einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich abzielt. Vor allem auf Grund der gegensätzlichen Auffassungen, die im Vernehmlassungsverfahren zu Tage traten, beschloss die Kommission, ein Rahmengesetz vorzulegen. Dieses setzt Mindeststandards und belässt den Kantonen ansonsten weitestgehend ihre Gesetzgebungskompetenz. Auch bleibt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) bestehen.

Den Ausführungen der Kommission zur Verfassungsmässigkeit in Abschnitt 5 ist beizufügen, dass die Kompetenz des Bundes, im Bereich der Familienzulagen gesetzgeberisch tätig zu sein, auch unter der neuen Bundesverfassung besteht (Art. 116 Abs. 2 und 4 BV). Die Einschränkung in Artikel 34^{quinquies} Absatz 2 aBV, wonach die bestehenden Kassen zu berücksichtigen und die Bestrebungen, neue Kassen zu errichten, zu fördern sind, ist weggefallen.

4.2 Zulagen und Bezügerkreis

Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf volle Zulagen, auch bei Teilzeitbeschäftigung. Der Grundsatz «für jedes Kind eine Zulage» ist damit für diese Bezügerkategorie verwirklicht. Für die Kinder- und Ausbildungszulagen wird ein Mindestansatz von 200 bzw. 250 Franken festgelegt. Diese Zulagen sollen auch an nicht in der Landwirtschaft beschäftigte Selbstständige und an Nichterwerbstätige ausgerichtet werden. In beiden Fällen können die Kantone die Zulagen aber davon abhängig machen, dass das Einkommen der Betroffenen die Einkommensgrenze für Kleinbauern nach FLG (im Jahr 30 000 Franken plus 5000 Franken je Kind) nicht übersteigt.

Der Anspruch für im Ausland lebende Kinder richtet sich nach den entsprechenden Sozialversicherungsabkommen. Fehlt ein Abkommen, so regelt der Bundesrat die Bezugsvoraussetzungen, wobei die Ansprüche den Lebenshaltungskosten im betreffenden ausländischen Staat entsprechend abgestuft werden.

4.3 Finanzierung

Nach wie vor bleibt den Kantonen die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen überlassen. Hierfür gibt das Bundesgesetz jedoch einen Rahmen vor:

- Die Zulagen für Unselbstständigerwerbende können entweder durch Arbeitgeberbeiträge oder durch Beiträge sowohl der Arbeitgeberinnen und Ar-

beitgeber wie auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer finanziert werden.

- Die Zulagen für Selbstständigerwerbende können auf verschiedene Art und Weise finanziert werden, sei es durch Beiträge der Selbstständigerwerbenden, durch Beiträge der Familienausgleichskassen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder durch Zuschüsse der öffentlichen Hand.
- Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige sollen von den Kantonen finanziert werden. Allerdings können die Kantone bestimmen, dass Nichterwerbstätige selbst einen Beitrag leisten müssen.

Gegenüber den heutigen Ausgaben von schätzungsweise 4 Milliarden Franken entstehen Mehrausgaben von 600–900 Millionen Franken, je nachdem, ob die Kantone für Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige Einkommensgrenzen einführen oder nicht.

4.4 Organisation

Alle Familienzulagen sollen über Familienausgleichskassen abgewickelt werden. Die Kantone können keine Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mehr von der Pflicht befreien, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Die Kantone anerkennen die Familienausgleichskassen, wobei das Bundesgesetz die Voraussetzungen in Artikel 13 einheitlich umschreibt.

5 Das Modell im Neuen Finanzausgleich (NFA)

Am 14. April 1999 wurde die Vernehmlassung über den Neuen Finanzausgleich eröffnet, welcher unter anderem ein Bundesgesetz über die Familienzulagen vorschlägt. Bei diesem Modell handelt es sich um eine umfassende Bundeslösung, welche für jedes Kind eine Zulage garantiert und einheitliche Beitragssätze verwirklicht. Um eine kostenneutrale Lösung zu erhalten, werden die Zulagen bei 175 Franken pro Kind angesetzt. Der Entwurf sieht vor, dass die Durchführung der Familienzulagen durch die Organe der AHV erfolgt und ein selbstständiger Ausgleichsfonds gebildet wird.

Die Vernehmlassung zum NFA zeigt, dass der skizzierte Vorschlag ebenso oft positiv aufgenommen wird, wie er auf erhebliche Skepsis und Ablehnung stösst. Widerstand erwächst ihm insbesondere von FDP, LPS, SVP, Vorort und Fédération Romande des Syndicats Patronaux. Von den Kantonen unterstützen SO, BS, TG, TI und NE die Idee ausdrücklich, wogegen AI, ZG, ZH und VD die Zuständigkeit für Familienzulagen bei den Kantonen belassen möchten. Die CVP befürwortet eine Bundeslösung. SPS, CNG und SGB äussern sich grundsätzlich positiv, bemängeln jedoch, dass die Zulage mit 175 Franken zu tief angesetzt sei. Es hat sich gezeigt, dass der NFA als Ganzes zwar mehrheitlich Zustimmung findet, aber politisch wohl noch nicht tragfähig genug ist. Um der Vernehmlassung Rechnung zu tragen, wurde eine Delegation aus Vertretern des Bundes, der Kantone und des Städteverbandes eingesetzt, die zuhauenden des Bundesrates eine politisch breit abgestützte Vorlage ausarbeiten wird. Der Bundesrat wird dann noch dieses Jahr die Botschaft zum NFA verabschieden.

Der Bundesrat begrüsst die Bestrebungen, die Familienzulagen gesamtschweizerisch zu regeln. So lassen sich noch bestehende Lücken schliessen und die Zulagensysteme besser koordinieren.

Mit dem Rahmengesetz wird ein Mindeststandard verwirklicht. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – auch solche, die nur teilzeitbeschäftigt sind – hätten Anspruch auf volle Zulagen. Für den Grossteil der Kinder würden höhere Zulagen als bisher ausgerichtet. Zumindest bis zu einem gewissen Einkommen wären Selbstständigwerbende und Nichterwerbstätige ebenfalls anspruchsberechtigt.

Die vorgesehene Pflicht für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, ist positiv zu beurteilen, bedeutet sie doch eine Verstärkung des Solidaritätsprinzips. Die heute nach verschiedenen kantonalen Gesetzen mögliche Befreiung von der Anschlusspflicht kann zu einer Benachteiligung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern mit mehreren Kindern führen, da die einzelnen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber die Zulagen selber zu finanzieren haben.

Mit der statuierten Mindestgrösse einer Familienausgleichskasse (300 angeschlossene Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber, mindestens 2000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer) würde die Zahl der Kassen reduziert. Daraus ergäbe sich ein besserer Lastenausgleich innerhalb der einzelnen Kantone und damit eine grössere Solidarität bezüglich der Finanzierung.

Nach der Verordnung des Bundesrates über die Aufgaben der Departemente, Gruppen und Ämter vom 9. Mai 1979 (SR 172.010.15) ist dem Bundesamt für Sozialversicherung die Vorbereitung und der Vollzug von Staatsverträgen im Aufgabenbereich des Amtes sowie über Familienzulagen der Kantone übertragen.

Mit Rücksicht darauf, dass die Kantone bislang ihre Zulagen grundsätzlich, wenn auch mit Einschränkungen, ins Ausland auszahlten, wurde angesichts der grossen Unterschiede in ihren Systemen auf einen generellen Einbezug in die Abkommen verzichtet. Die Partnerstaaten waren im Allgemeinen trotzdem bereit, ihre Zulagen in die Abkommen einzubeziehen, wobei sie teilweise allerdings die Bestätigung verlangten, dass die kantonalen Systeme den jeweiligen Staatsangehörigen für deren Kinder im Ausland Zulagen gewähren. Nur zwei Abkommen über Soziale Sicherheit enthalten konkrete Regelungen über kantonale Zulagenordnungen, nämlich das Abkommen mit Liechtenstein (SR 0.831.109.514.1) (Ordnungen der Kantone St. Gallen und Graubünden) sowie das Abkommen über die Soziale Sicherheit der Rheinschiffer (SR 0.831.107) (Gesetzgebungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft).

Das Rahmengesetz schafft hier eine transparentere Situation und verbessert für den Bund die Möglichkeit, die Familienzulagen insgesamt zwischenstaatlich zu regeln und sie dabei mit dem jeweiligen Partnerstaat den Bedürfnissen beider Länder entsprechend abzustimmen.

Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit des Rekurses an das Eidgenössische Versicherungsgericht brächte eine einheitliche Rechtsprechung.

6.2

Anpassung ans Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

Die Beratungen zum Entwurf des ATSG im Rahmen der parlamentarischen Initiative von Josi Meier (Sozialversicherungsrecht, 85.227) sind in den eidgenössischen Räten noch im Gang. Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei Annahme des ATSG der Entwurf des Bundesgesetzes über die Familienzulagen angepasst werden müsste. Es müssten die Bestimmungen des ATSG auf den im BG über die Familienzulagen geregelten Bereich anwendbar erklärt werden. Das hätte auch zur Folge, dass mehrere Artikel geändert werden müssten, vor allem die Artikel 1, 8, 9, 16, 28 und 30 sowie einzelne Bestimmungen, die das FLG anpassen.

6.3

Der Entwurf der Kommission im Vergleich zur Lösung nach NFA

Das Rahmengesetz sieht im Vergleich zur Lösung nach NFA nicht zwingend für jedes Kind eine Zulage vor. Der Zulagenanspruch für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige kann von einer Einkommensgrenze abhängig gemacht werden. Somit bliebe der Zulagenanspruch an die berufliche Stellung der Eltern gebunden.

Im Unterschied zur umfassenden Lösung blieben verschiedenartige Regelungen nebeneinander bestehen, nämlich solche für:

- Erwerbstätige in der Landwirtschaft;
- Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft;
- Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft;
- Nichterwerbstätige.

Treffen mehrere Anspruchsberechtigungen auf Grund dieser unterschiedlichen Regelungen zusammen, so ergeben sich Koordinationsprobleme. Sie können einerseits daraus resultieren, dass eine oder mehrere Personen auf Grund unterschiedlicher Zulagenordnungen anspruchsberechtigt sind; andererseits ergeben sie sich – u.U. kumulativ – daraus, dass die Zuständigkeiten mehrerer Kantone betroffen sein können. Ein zusätzliches Problem entsteht dann, wenn bei konkurrierenden kantonalen Regelungen ein Kanton Einkommensgrenzen für Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige eingeführt hat, der andere Kanton aber nicht.

Im Gegensatz zur Lösung nach NFA würde ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich nicht verwirklicht. Auch würde sich an den grossen Unterschieden bei der lohnprozentualen Belastung einzelner Wirtschaftszweige nichts Wesentliches ändern.

Die Lösung im Rahmen des NFA wäre umfassend und an sich einheitlich. Angesichts des Zulagenbetrags von 175 Franken kann angenommen werden, dass jene Kantone, welche heute höhere Zulagen kennen, von der ihnen zustehenden Kompetenz Gebrauch machen und ergänzende kantonale Zulagen beschliessen, um die heutige Höhe der Zulagen beizubehalten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die wesentlichen Unterschiede zwischen der Lösung im Rahmengesetz und der Lösung gemäss NFA auf.

	Entwurf der Kommission	Neuer Finanzausgleich
Höhe der Ansätze	200/250 Franken	175 Franken
Anspruchsberechtigte	Arbeitnehmer/-innen, Selbstständigerwerbende (SE), Nichterwerbstätige (NE). Für SE und NE können die Kantone Einkommensgrenzen statuieren.	alle Eltern
Zulagen nach FLG	FLG bleibt bestehen	FLG wird aufgehoben
Finanzierung	Beiträge der Arbeitgeber/-innen und evtl. der Arbeitnehmer/-innen; Beiträge der Selbstständigerwerbenden und evtl. der Nichterwerbstätigen; Beiträge der öffentlichen Hand	Beiträge der Arbeitgeber/-innen, der Selbstständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen; Beiträge des Bundes; Zinsen des Ausgleichsfonds
Durchführung	Kantonale, berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen	Organe der AHV
Gesamtschweizerischer Lastenausgleich	nein	ja
Mehrausgaben für Wirtschaft und öffentliche Hand	600–900 Mio.	kostenneutral

6.4 Schlussfolgerung

Der Bundesrat befürwortet grundsätzlich eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen, sei es als umfassende Lösung (wie im NFA), sei es in Form eines Rahmengesetzes. Sie ermöglicht das Schliessen von Lücken und stellt eine Massnahme dar, um die wirtschaftliche Lage der Familien zu verbessern und das Armutrisiko von Familien mit Kindern zu vermindern. Eine Bundeslösung für die Familienzulagen entspricht auch dem Gesamtkonzept für die Regelung der sozialen Sicherheit nach den Grundsätzen des NFA. Die dort vorgeschlagene Regelung der Familienzulagen geht weiter und ist umfassender als der Entwurf der Kommission, sieht jedoch einen niedrigeren Mindestansatz für die Zulagen vor, welcher die kostenneutrale Einführung eines einheitlichen Mindeststandards erlaubt. Die Vereinheitlichung des Systems soll nicht zu einer Kostensteigerung und damit einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen. Für die parlamentarische Initiative Fankhauser wurde am «runden Tisch» vom 6. April 1998 (Stabilisierungsprogramm 98) ein Moratorium vereinbart. Das Geschäft soll bis zum Ausgleich des Bundeshaushaltes (Haushaltsziel 2001) nicht verabschiedet werden. Dies bedeutet, dass bei Wiederaufnahme der Arbeiten an der vorliegenden Initiative die

Botschaft zum Neuen Finanzausgleich vorliegt und sich die weitere Entwicklung im Bereich der Familienzulagen abschätzen lässt.

7 Zum Entwurf im Einzelnen

Der Bundesrat verzichtet darauf, materielle Änderungen zu beantragen. Er schlägt lediglich Modifikationen im Sinne der Verständlichkeit und der Koordination mit anderen Gesetzgebungen vor.

Ingress

An Stelle von Artikel 34^{quinquies} Absatz 2 BV ist als Verfassungsgrundlage der neue Artikel 116 Absätze 2 und 4 BV anzuführen.

Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b

Der Ausdruck «des Studiums oder der Lehre» sollte durch «der Ausbildung» ersetzt werden, damit alle Arten von Lehrgängen, also auch Gymnasien und Berufsschulen, eingeschlossen sind.

Artikel 3

Absatz 1 umschreibt die Kinder, für die ein Anspruch auf Zulagen besteht. Seit der Revision des Kindesrechts sind die Adoptivkinder den leiblichen Kindern rechtlich völlig gleichgestellt. Die spezielle Erwähnung von Adoptivkindern ist deshalb diskriminierend. Wir schlagen vor, in Absatz 1 Buchstabe c den Ausdruck «Adoptivkinder» zu streichen und Buchstabe a wie folgt zu formulieren:

- «a. Kinder, zu denen ein Kindesverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches besteht;»

Damit sind die Kinder verheirateter Eltern, die Kinder unverheirateter Eltern und die Adoptivkinder erfasst.

Absatz 2 gibt dem Bund die Kompetenz, die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Zulagen für Kinder im Ausland zu regeln.

Derzeit bezieht sich nur ein Teil der Abkommen über Soziale Sicherheit, welche die Schweiz mit anderen Staaten abgeschlossen hat, auf die Familienzulagen. Die Abkommen mit Kanada, Chile, Tschechien, Ungarn, Israel, Norwegen, Schweden, der Slowakei und den USA schliessen diesen Zweig bewusst nicht ein.

Die vorliegende Formulierung überträgt dem Bundesrat die Zuständigkeit für die Regelung der Familienzulagen, wenn mit einem Land kein Abkommen über Soziale Sicherheit besteht. Nicht geregelt wird hingegen das Vorgehen gegenüber Staaten, mit denen zwar ein Abkommen über Soziale Sicherheit besteht, jedoch eines, das keine Regelungen über Familienzulagen enthält. Aus diesen Gründen sollte Absatz 2 wie folgt präzisiert werden:

«... soweit mit dem betreffenden Staat keine zwischenstaatliche Vereinbarung über Familienzulagen besteht; ...»

Artikel 5 und 6

Es kommt häufig vor, dass für dasselbe Kind mehrere Personen Anspruch auf Familienzulagen haben. Das ist z.B. der Fall, wenn Mutter und Vater beide unselbstständig erwerbstätig sind. Es kommt aber auch vor, dass dieselbe Person auf Grund verschiedener Regelungen zum Bezug von Familienzulagen berechtigt ist, z.B. ein Grenzgänger aus Frankreich, der dort auch ohne Erwerbstätigkeit Anspruch hat. Alle Familienzulagengesetze der Kantone und auch das FLG kennen ein Verbot des Doppelbezugs. So bestimmt Artikel 9 Absatz 3 FLG: «Für dasselbe Kind darf nur eine Kinderzulage ausgerichtet werden.» Dem entspricht auch Artikel 5 Absatz 1 des Entwurfs.

Zuerst muss festgestellt werden, wer Familienzulagen beanspruchen kann. Steht fest, dass verschiedene Personen einen Anspruch haben, so liegt eine Anspruchskonkurrenz vor, und es muss bestimmt werden, welcher Anspruch vorgeht.

Für die Regelung der Anspruchskonkurrenz sieht der Entwurf zwei Lösungen vor:

- Artikel 5 Absatz 2 spricht von Ansprüchen «nach einer anderen Gesetzgebung». Gemäss ihren Erläuterungen meint die Kommission damit Ansprüche aus Regelungen ausländischer Staaten oder internationaler Organisationen. In diesen Fällen soll immer der Anspruch im Ausland bzw. der Anspruch aus dem Arbeitsverhältnis bei einer internationalen Organisation dem Anspruch aus der schweizerischen Gesetzgebung vorgehen.
- Artikel 6 gilt für die Konkurrenz zwischen Ansprüchen, die auf schweizerischem Recht beruhen.

Dem Bundesrat scheint diese Unterscheidung und insbesondere die Lösung von Artikel 5 Absatz 2 nicht glücklich. Artikel 5 Absatz 2 schliesst die Gewährung schweizerischer Zulagen aus, wenn Anspruch auf Zulagen nach einer anderen Gesetzgebung besteht. Diese Formulierung trägt der bestehenden Situation in grenzüberschreitenden Fällen zu wenig Rechnung und sollte durch eine flexiblere Fassung ersetzt werden.

Steht eine ausländische Leistung zu, so entfällt nach dem derzeitigen Entwurf, ungeachtet der Höhe dieser ausländischen Leistung und ungeachtet der familiären Situation, jegliche schweizerische Leistung. Wenn der Vater des Kindes im Ausland arbeitet und dort Anspruch auf eine im Vergleich zur Schweiz niedrigere ausländische Leistung hat, muss der geschiedenen Mutter jegliche schweizerische Leistung verweigert werden, auch wenn sie mit dem Kind hier lebt und hier erwerbstätig ist. Diese Regelung würde zu stossenden Härtefällen führen. Sie liesse auch die Frage ungelöst, welches Land für die Leistung zuständig ist, wenn auch ein ausländischer Staat eine entsprechende Ausschlussregelung vorsieht. Die Regelung widerspricht im Übrigen dem Obhutsprinzip, das in der Schweiz und in den meisten europäischen Ländern gilt.

Im Freizügigkeitsabkommen mit der Europäischen Union (s. unten Ziff. 9) hat sich die Schweiz verpflichtet, die gleiche Regelung anzuwenden, wie sie zwischen den Mitgliedstaaten der EU gilt. Dort erfolgt bei doppelter Erwerbstätigkeit die Abgrenzung wie folgt: Wenn ein Elternteil im Wohnland der Kinder erwerbstätig ist und der andere in einem anderen Land, ist zunächst einmal die Zulage des Wohnlandes geschuldet. Hätte der andere Elternteil nach der Gesetzgebung seines Beschäftigungslandes einen höheren Anspruch, so muss dieser Staat für das Kind eine Zulage in Höhe des Unterschiedsbetrages ausrichten. Diese Abgrenzung entspricht im Er-

gebnis der Regelung nach dem Obhutsprinzip. Ist nur ein Elternteil erwerbstätig, so ist immer die Zulage des Beschäftigungslandes geschuldet (Erwerbortsprinzip).

Wir schlagen deshalb vor, die Anspruchskonkurrenz einheitlich in Artikel 6 zu regeln. Diese Konkurrenzbestimmungen sollten auch im Verhältnis zu ausländischen Regelungen gelten. Artikel 5 Absatz 2 kann deshalb gestrichen werden. In diesem Sinn schlagen wir auch vor, im Einleitungssatz von Artikel 6 Absatz 1 den Relativsatz «die diesem Gesetz unterstehen» zu streichen.

Die vielen Entscheide der kantonalen Rekursbehörden zur Anspruchskonkurrenz zeigen, dass diese Frage in der Praxis oft Anlass zu Rechtsunsicherheiten gibt und dass die von den Vollzugsorganen oder auch von den Rekursbehörden getroffenen Lösungen nicht immer befriedigen. Ziel und Zweck der gesetzlichen Regelung und der Praxis sollte sein, dass für möglichst jedes Kind eine Zulage ausgerichtet werden kann, dass also die Lücken möglichst geschlossen werden können, was auch der Stossrichtung der parlamentarischen Initiative am besten gerecht wird. Hat die in erster Linie anspruchsberechtigte Person keinen Anspruch, weil sie z.B. selbstständig erwerbstätig ist und die Einkommensgrenze überschreitet, so soll eine andere Person (geschiedener Elternteil, der nicht die Obhut hat, oder Stiefvater) die Zulagen beziehen können.

Artikel 6 Absatz 1 statuiert das Obhutsprinzip, das sich auch in den kantonalen Gesetzen durchgesetzt hat. Mit Obhut ist die Obhut im rechtlichen Sinn gemeint, nämlich die Befugnis, den Aufenthaltsort des Kindes zu bestimmen. Die Eltern haben die Obhut auch dann, wenn das Kind in einer Pflegefamilie oder in einem Heim untergebracht ist. Absatz 2 regelt den Fall, in dem das Kind unter der gemeinsamen Obhut seiner Eltern steht. Das trifft normalerweise zu, wenn die Eltern verheiratet sind. Seit Inkrafttreten der ZGB–Revision vom 26. Juni 1998 am 1. Januar 2000 kommt das auch bei geschiedenen und nicht verheirateten Eltern vor. Für diese Eltern sollen die gleichen Regeln gelten wie für verheiratete Eltern. Sind beide erwerbstätig, so können sie wählen, wer die Familienzulagen bezieht. Auch für die Anrechnung der Erziehungsgutschriften in der AHV soll den geschiedenen oder unverheirateten Eltern bei gemeinsamer elterlicher Sorge ein Wahlrecht zukommen (Art. 52f Abs. 2^{bis} AHVV). Sowohl das Obhuts- wie das Erwerbortsprinzip herrschen auch in den ausländischen Familienzulagenregelungen vor.

Infolge der Herabsetzung des Mündigkeitsalters und der eher steigenden Ausbildungsdauer hat die Zahl der Kinder zugenommen, die mündig, aber noch in Ausbildung sind. Diese Kinder stehen zwar nicht mehr unter elterlicher Obhut, geben aber weiterhin Anspruch auf Kinder- oder Ausbildungszulagen. Hier ist es nicht sinnvoll, die Bezugsberechtigung für den Rest der Bezugsdauer zu ändern. Nach Absatz 1 Buchstabe b müsste dann nämlich abgeklärt werden, wer überwiegend für den Unterhalt aufkommt. Dieser Anspruch ginge vor. In diesen Fällen sollte auf den Sachverhalt vor dem Erreichen der Mündigkeit abgestellt werden.

Wir schlagen folgende Fassung von Artikel 6 vor:

Artikel 6 Anspruchskonkurrenz

¹ Haben zwei oder mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf eine Zulage derselben Art, so steht dieser der Reihe nach zu:

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

² Steht das Kind oder stand es bei Erreichen der Mündigkeit unter der gemeinsamen Obhut seiner Eltern, so werden die Zulagen der Reihe nach ausgerichtet:

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

Artikel 8 Absatz 2

Eine direkte Ausrichtung der Ausbildungszulage an das Kind sollte nur bei mündigen Kindern möglich sein, unabhängig von der Art ihrer Ausbildung. Aus dem deutschen Wortlaut geht das nicht ganz klar hervor. Dass das Kind in Ausbildung ist, braucht überdies nicht erwähnt zu werden, weil ja nur in diesem Fall eine Ausbildungszulage ausbezahlt wird.

Unter Vorbehalt einer Anpassung an das ATSG (s. oben Ziff. 6.2) schlagen wir deshalb die folgende Fassung vor:

«² Auf begründetes Gesuch hin kann die Ausbildungszulage direkt dem mündigen Kind ausgerichtet werden.»

2. Kapitel: Zulagenordnungen

1. Abschnitt: Unselbstständigerwerbende

In der Überschrift zum 1. Abschnitt sollte «nichtlandwirtschaftlicher Berufe» ergänzt werden, analog zum 2. Abschnitt.

Artikel 10

Wir schlagen vor, für die Umschreibung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die diesem Gesetz unterstellt sind, auf die AHV abzustellen. Die Ausnahmen von der Unterstellung in Absatz 3 brauchen daher nicht genannt zu werden. Analog zu Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b AVIG schlagen wir für Absatz 1 folgende Formulierung vor:

«¹ Diesem Gesetz unterstehen alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die nach Artikel 12 AHVG beitragspflichtig sind.»

Absatz 2 wird beibehalten, und Absatz 3 ist zu streichen.

Artikel 11

Nachdem in Artikel 10 an die AHV angeknüpft wurde, müssen hier die Kriterien genannt werden, nach denen entschieden werden kann, in welchem Kanton sich der Betrieb einer Familienausgleichskasse anschliessen muss. Damit wird auch bestimmt, welche kantonrechtlichen Ausführungsbestimmungen massgebend sind. Die Kantone sollten in der Mehrzahl genannt werden, weil sich eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber mit mehreren Betriebsstätten in allen betroffenen Kantonen einer dort anerkannten Familienausgleichskasse anschliessen muss. Die Unterstellung erfolgt für alle von ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, also auch für diejenigen, die ihren Arbeitsplatz nicht in der Betriebsstätte selber haben, sondern unterwegs sind (z.B. auf Baustellen). Der entsprechende Passus fand sich Artikel 10 Absatz 1. Das ergibt die folgende Formulierung für Artikel 11 Absatz 1:

«¹ Die diesem Gesetz unterstellten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sind verpflichtet, sich in den Kantonen, in denen sie ihren Wohn- oder Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben, für alle von ihnen beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer dort anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen. Liegen Wohn- und Geschäftssitz in verschiedenen Kantonen, so ist der Kanton des Geschäftssitzes massgebend.»

Absatz 2 schafft eine Ausnahme von der Pflicht, sich einer FAK anzuschliessen, nicht aber von der Pflicht, Familienzulagen nach den Artikeln 2 und 4 auszurichten. Der Begriff «Betriebe des Bundes» ist heute als Abgrenzungskriterium für die Unterstellung kaum mehr tauglich, da unter diesen Betrieben wohl auch solche figurieren, die eigentumsrechtlich zwar dem Bund (als Aktionär) zuzuordnen sind, die aber als Betrieb vollumfänglich dem privaten Recht unterstellt sind (z.B. die Rüstungsbetriebe) und für die das Gesetz daher Geltung haben müsste. Wir schlagen deshalb vor, vom Geltungsbereich des Bundespersonalgesetzes auszugehen, wobei die entsprechenden Betriebe für ihr ganzes Personal von der Anschlusspflicht befreit werden sollen. Eine Ausnahme für bestimmte Personen, wie es Artikel 2 Absatz 2 des Bundespersonalgesetzes vorsieht, wäre weder sinnvoll noch praktikabel. In diesem Sinn schlagen wir die folgende Fassung von Artikel 11 Absatz 2 vor:

«² Nicht dazu verpflichtet sind die Betriebe nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundespersonalgesetzes vom ...»

Um auch in Absatz 3 eine Anknüpfung an die AHV herzustellen, schlagen wir den folgenden Wortlaut vor:

«³ Die als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer in der AHV obligatorisch versicherten Personen, die von einer unterstellten Arbeitgeberin oder einem unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden, haben Anspruch auf die Familienzulagen. Der Anspruch entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch.»

Artikel 12

Es scheint uns sinnvoll, alle AHV-Ausgleichskassen auch zum Vollzug der Familienzulagen zuzulassen. Nach den relativ strengen Anerkennungsvoraussetzungen in Artikel 13 wären nämlich sonst auch AHV-Ausgleichskassen sehr grosser Betriebe oder Branchen ausgeschlossen, weil sie nicht 300 Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, sondern im Extremfall nur eine einzige oder einen einzigen umfassen. Dabei wird von der Anzahl Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in der ganzen Schweiz und nicht im jeweiligen Kanton ausgegangen.

Wir schlagen deshalb einen neuen Buchstaben c vor:

«c. die AHV-Ausgleichskassen.»

Artikel 16

Aus dem französischen Wortlaut geht hervor, dass die Aufzählung der von den Kantonen zu regelnden Bereiche nicht abschliessend ist. Der Einleitungssatz in der deutschen Fassung ist deshalb wie folgt zu ergänzen:

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

Artikel 17 Absätze 1 und 2

Wir beantragen, bei der Umschreibung der berechtigten Personen ebenfalls auf die AHV Bezug zu nehmen. Liegen Wohn- und Geschäftssitz nicht im gleichen Kanton, so sollte der Geschäftssitz massgebend sein.

Wir schlagen für Absatz 1 folgenden Wortlaut vor:

«¹ Personen, die als Selbstständigerwerbende obligatorisch in der AHV versichert sind, haben Anspruch auf die Familienzulagen nach den Artikeln 2 und 4. Liegen Wohn- und Geschäftssitz in verschiedenen Kantonen, so ist der Anspruch im Kanton des Geschäftssitzes geltend zu machen.»

Der Zusatz «ausserhalb der Landwirtschaft» wird bewusst weggelassen. Er wird wie in den übrigen Abschnitten nur in der Überschrift angeführt. Würde er auch im Text erwähnt, so müsste er in allen Abschnitten und in jedem Artikel genannt werden, in dem von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern oder Selbstständigen die Rede ist. Das würde den Text unnötig länger und schwerfälliger machen.

Absatz 2 gibt den Kantonen die Möglichkeit, den Anspruch der Selbstständigerwerbenden einkommensabhängig auszugestalten. Er nimmt Bezug auf die Einkommensgrenze für Kleinbauern nach dem FLG. Nach Artikel 5 Absatz 2 FLG haben Landwirte nur dann Anspruch auf Familienzulagen, wenn ihr reines Einkommen 30 000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 5000 Franken je Kind. Wie aus dem Kommentar der Kommission in der deutschen Fassung hervorgeht, können die Kantone auch eine höhere, jedoch keine niedrigere Einkommensgrenze als im FLG vorsehen. Der entsprechende französische Wortlaut erlaubt auch die Interpretation, dass die Kantone keine höhere Einkommensgrenze festsetzen dürfen. Absatz 2 selber sagt nichts darüber aus, ob die Kantone eine andere Einkommensgrenze als diejenige im FLG vorsehen können. Sieben Kantone kennen heute einkommensabhängige Familienzulagen für Selbstständigerwerbende; in sechs dieser Kantone sind die Einkommensgrenzen höher als im FLG, bloss in einem ist die Einkommensgrenze tiefer. Die Kommission wollte mit dem Verweis auf das FLG einen Mindeststandard festlegen. Es dürfte nicht ihre Absicht gewesen sein, die Kantone mit höheren Einkommensgrenzen zu zwingen, diese Grenzen zu senken und damit einen Teil der Bezugsberechtigten auszuschliessen. Dies umso mehr, als ja eine Einkommensgrenze eingeführt werden kann und nicht muss. Wir gehen jedoch davon aus, dass die Kantone die Einkommensgrenze nach FLG nicht unterschreiten dürfen; sonst würde der Verweis auf das FLG keinen Sinn machen.

Deshalb nehmen wir an, dass der deutsche Kommentar der Absicht der Kommission entspricht und die französische Fassung irrtümlich so formuliert wurde. Der Verweis auf das FLG ist im Sinne einer Koordination zwischen den verschiedenen Zulagenordnungen sinnvoll. So wird auch gewährleistet, dass Gewerbetreibende, die sich wirtschaftlich in einer vergleichbaren Situation wie die Kleinbauern befinden, auf jeden Fall auch Familienzulagen erhalten. Der Bundesrat passt die Einkommensgrenze nach FLG in der Regel alle zwei Jahre der Entwicklung der Einkommen in der Landwirtschaft und in der übrigen Wirtschaft an. Die von der Kommission gewählte Lösung hat zur Folge, dass die Anpassungen auch für die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft wirksam sind, ohne dass das Gesetz über die Familienzulagen geändert werden muss.

Um der Klarheit willen schlagen wir für Artikel 17 Absatz 2 folgenden Wortlaut vor:

«² Die Kantone können den Anspruch auf Familienzulagen an die Voraussetzung knüpfen, dass das reine Einkommen der betreffenden Personen eine gewisse Einkommensgrenze nicht übersteigt. Diese Einkommensgrenze darf nicht tiefer sein als diejenige für Kleinbauern nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).»

Artikel 20

Das am Ende jedes Buchstabens genannte «oder» muss entfallen, da die aufgezählten Finanzierungsmöglichkeiten kumulativ gewählt werden können.

Buchstabe b ermöglicht es, dass – in Abweichung von Buchstabe a – nicht alle Selbstständigerwerbenden, sondern nur die Bezügerinnen und Bezüger von Familienzulagen einen Beitrag zur Finanzierung leisten. Das widerspricht dem Grundsatz, der in allen übrigen Sozialversicherungszweigen verwirklicht ist, dass die Mittel entweder durch die ganze Versichertengemeinschaft und/oder durch die öffentliche Hand aufgebracht werden. Von der Beitragspflicht befreit wären gerade diejenigen Selbstständigerwerbenden, welche keine Kinder haben und eine allfällige Einkommensgrenze übersteigen.

Wir schlagen deshalb vor, Buchstabe b zu streichen.

Artikel 23 Absatz 1

Auch hier schlagen wir vor, bei der Umschreibung der berechtigten Personen auf die AHV Bezug zu nehmen.

«¹ Nichterwerbstätige Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind, haben Anspruch auf die Familienzulagen nach den Artikeln 2 und 4. Zuständig ist der Wohnsitzkanton.»

Artikel 32 und 33

Materiell regeln beide Bestimmungen bundesrechtliche Modalitäten der kantonalen Ausführungsgesetzgebung. Bei den Regelungen unter Artikel 33 handelt es sich denn auch nicht um Übergangsbestimmungen im eigentlichen Sinne. Wir schlagen vor, die beiden Bestimmungen unter der Sachüberschrift von Artikel 32 («Vorschriften der Kantone») zusammenzufassen. Hinsichtlich Artikel 32 stellt sich die Frage, ob eine Genehmigung des gesamten kantonalen Ausführungsrechtes sinn-

voll ist. Die Genehmigung hat nach Artikel 61a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) konstitutiven Charakter, und es ist von diesem Institut eher zurückhaltend Gebrauch zu machen. Bei der Einführung der Regelung von Artikel 61a RVOG wurden die Genehmigungstatbestände so weit wie möglich reduziert. Der Bundesrat ist der Meinung, dass eine Mitteilungspflicht den Zwecken der bundesrechtlichen Aufsicht genügt. Er schlägt daher vor, Artikel 32 zu streichen, Artikel 33 unter die Sachüberschrift «Vorschriften der Kantone» zu stellen und ihm einen Absatz 5 mit folgendem Wortlaut anzufügen:

«⁵ Die kantonalen Ausführungsbestimmungen sind den Bundesbehörden zur Kenntnisnahme zuzustellen.»

8 Auswirkungen auf andere Gesetze

Dieser Gesetzesentwurf erfordert eine Anpassung der Bestimmungen für das Bundespersonal, des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft und des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung.

Heute sollte nicht mehr vom Beamtenengesetz, sondern vom neuen Bundespersonalgesetz (BPG; SR ...) ausgegangen werden, dessen Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2002 geplant ist.

Wir schlagen deshalb eine Änderung von Artikel 31 Absatz 1 BPG vor:

«¹ Der Arbeitgeber richtet den Angestellten Familienzulagen nach dem Bundesgesetz vom ... über die Familienzulagen aus.»

Die übrigen Anpassungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass.

9 Verhältnis zum europäischen Recht

Wie die Kommission in Abschnitt 4 ihres Berichtes ausführlich darlegt, ist der vorliegende Entwurf mit dem europäischen Recht vereinbar.

Am 21. Juni 1999 ist das Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft sowie ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (SR ...) abgeschlossen worden. Beim Inkrafttreten dieses Vertrages wird die Schweiz bei den sozialversicherungsrechtlichen Koordinierungsvorschriften der EU mitwirken. Für den Bereich der Familienzulagen bedeutet dies, dass für Staatsangehörige der Schweiz und der Mitgliedstaaten der EU sowie für Flüchtlinge und Staatenlose der Anspruch auf Familienzulagen analog

zu den Bestimmungen der Verordnungen (EWG) Nr. 1408/71² (materielles Recht) und Nr. 574/72³ (Verfahrensvorschriften) geregelt würde.

Die massgebenden Koordinationsvorschriften stellen für die Entstehung von Ansprüchen auf Familienzulagen grundsätzlich auf die innerstaatlichen Rechtsvorschriften ab. Dies bedeutet, dass Personen, die eine Erwerbstätigkeit ausüben, welche nach vom Gesetzesentwurf vorgesehenen Regelungen Anspruch auf Familienzulagen gibt, diese Leistungen auch für Kinder im Ausland erhalten müssen und zwar so, als wohnte das Kind in der Schweiz. Die Vorschriften über die zwischenstaatliche Abgrenzung von Leistungsansprüchen, wenn beide Elternteile in verschiedenen Staaten erwerbstätig sind, wurden im Rahmen der Ausführungen zu Artikel 5 Absatz 2 (s. Ziff. 7) dargelegt.

Der vorliegende Entwurf ist mit dem europäischen Recht und mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar.

- ² Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern (ABl. Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2), kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dez. 1996 (ABl. Nr. L 28 vom 30. Jan. 1997, S. 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Febr. 1999 (ABl. Nr. L 38 vom 12. Febr. 1999, S. 1).
- ³ Verordnung (EWG) Nr. 574/72 des Rates vom 21. März 1972 über die Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71, ABl. Nr. L 74 vom 27. März 1972, S. 1 (ebenfalls kodifiziert durch die Verordnung (EG) Nr. 118/97 des Rates vom 2. Dez. 1996 (ABl. Nr. L 28 vom 30. Jan. 1997, S. 1); zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 307/1999 des Rates vom 8. Febr. 1999 (ABl. Nr. L 38 vom 12. Febr. 1999, S. 1).