

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^{quater} 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^{ter} 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^{quater} 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^{quater} 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^{quinquies} 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 Kantone¹ 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)² 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.

¹ 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)

² 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)³ 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.

³ 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 Beitragshebung.

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.⁴

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

⁴ 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.

dung 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 Landwirtschaft⁵, beim Bundespersonal⁶ und in der Arbeitslosenversicherung⁷ 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.

⁵ Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), SR 836.1

⁶ Beamtengesetz vom 30. Juni 1927 (BtG) SR 172.221.1

⁷ 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)⁸.

Anhang

Änderung bisherigen Rechts

1. Beamtenengesetz⁹

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)¹⁰ vom 10. November 1959 (BO 1) sowie den entsprechenden Bestimmungen in der Beamtenordnung (2) vom 15. März 1993 (BO 2), der Beamtenordnung (3)¹¹ vom 29. Dezember 1996 (BO 3)¹² und in der Angestelltenordnung¹³ 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.

⁸ SR 832.10

⁹ SR 172.221.10

¹⁰ SR 172.221.101

¹¹ SR 172.221.102

¹² SR 172.221.103

¹³ 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^{bis} 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 1952¹⁴ 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 (BBl 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-

¹⁴ 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. Arbeitslosenversicherungsgesetz¹⁵ (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:

¹⁵ 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
Finanzierungsbedarf			4 900

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 dazugezählt 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
Total	4900	100

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
Total	4600	100

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 Beitragseinnahmen 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. 574/72¹⁶ 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 Sicherheit¹⁷ 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 Sicherheit¹⁸ in ihrer durch die Richtlinie 96/97/EWG vom 20. Dezember 1996 geänderten Fassung¹⁹. 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 Schutzes²⁰ 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 ratifiziert²¹. 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

¹⁶ 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

¹⁷ ABIEG Nr. L 6 vom 10.1.1979, S. 24

¹⁸ ABIEG Nr. L 225 vom 12.8.1986, S. 40

¹⁹ ABIEG Nr. L 46 vom 17.2.1997, S. 20

²⁰ ABIEG Nr. L 245 vom 26.8.1992, S. 49

²¹ 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^{quinquies} 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 verwiesen²²:

«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

²² Pascal Mahon, in: Kommentar BV Bd. III, Art. 34^{quinquies} (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 Einführung 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 ¹¹	Altersgrenze		Geburtszulage	Arbeitgeberbeiträge der kantonalen FAK in % der Lohnsumme
			allgemeine	besondere ¹		
ZH	150	–	16	20/25	–	1,5
BE	150/180 ³	–	16	20/25	–	1,9
LU	165/195 ³	225	16	18/25 ⁷	800 ²¹	2,0 ¹⁰
UR	190	–	16	18/25	1000	1,9
SZ	160	–	16	18/25 ¹⁷	800	1,5
OW	170	–	16	25/25	–	1,8
NW	175/200 ³	–	16	18/25	–	1,7
GL	160	–	16	18/25	–	1,95
ZG	200/250 ²	–	16	20/25	–	1,6 ¹⁰
FR	190/210 ²	250/270 ²	15	20/25	1500 ⁷	2,55
SO	170	–	18	18/25 ¹²	600	1,9
BS	150	180	16	25/25	–	1,2
BL	150	180 ¹⁸	16	25/25	–	1,5
SH	160	200	16	18/25 ²⁰	660 ⁸	1,7 ¹⁰
AR	145	–	16	18/25	–	1,85 ⁷
AI	150/160 ²	–	16	18/25	–	1,85
SG	170/190 ²	190	16	18/25	–	2,1 ¹⁰
GR	150	175	16	20/25 ⁶	–	1,75
AG	150	–	16	20/25	–	1,7
TG	150	165	16	18/25	–	1,9
TI	183	–	15	20/20 ²²	–	2,0
VD ¹⁴	140 ⁵	185 ⁵	16	20/25 ⁶	1500 ^{7, 16}	1,9
VS	210/294 ²	294/378 ²	16	20/25	1365 ^{7, 19}	– ⁹
NE ¹³	140/160	200/220	16	20/25 ⁶	1000	1,8
	180/230	240/290				
GE	170/220 ³	–	18	18/18	1000 ⁷	1,5
JU	146/170 ⁴	196	16	25/25	744 ⁷	3,0
	126 ¹⁵					

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

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

³ 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.

⁴ 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 Haushaltungszulage 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 ⁴	195	800	36 000	6000
UR	190	–	1000	45 000	4000
SZ	160	–	800	51 000	4000
ZG	200/250 ²	–	–	34 000	2500
SH	160	200	660	55 400	–
AR	145	–	–	–	–
AI	150/160 ²	–	–	26 000 ¹	–
SG	170/190 ²	190	–	65 000	–
GR	150	175	–	–	–

- ¹ 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.
- ² Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- ³ 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.
- ⁴ 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^{quinquies} Absatz 2 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
des Nationalrates vom 20. November 1998¹ und
in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...²,

beschliesst:

1. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Begriff und Zweck der Familienzulagen

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

² Sie sind ausschliesslich für den Unterhalt des Kindes oder der Kinder zu verwenden.

Art. 2 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

¹ 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.

² 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.

¹ BBl 1999 3220

² BBl 1999 ...

Art. 3 Anspruch auf Zulagen

¹ 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.

² 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

¹ Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Monat.

² Die Ausbildungszulage beträgt mindestens 250 Franken pro Monat.

³ 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

¹ Für das gleiche Kind wird nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet.

² 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

¹ 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.

² 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

¹ 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.

² 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

¹ 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.

² 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.

³ 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

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

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

³ 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

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

² 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

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

² 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

¹ 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.

² 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 1952³ 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

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

² 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.

³ 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

³ 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

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

² 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

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

² 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 Bezückerkreis sowie der Erlass und die Eröffnung der Verfügungen.

Art. 26 Finanzierung

¹ Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden von der öffentlichen Hand finanziert.

² 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-Gesetzes⁴ 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

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

² Gegen die Entscheide der Rekursbehörden kann beim Eidgenössischen Versicherungsgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

Art. 29 Strafbestimmungen

Die Artikel 87–91 des AHV-Gesetzes⁵ 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.

⁴ SR 831.10

⁵ SR 831.10

Art. 33 Übergangsbestimmung

¹ 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.

² Die Kantone erlassen bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes die Ausführungsbestimmungen zu Artikel 16.

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

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

Art. 34 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

10308

Änderung bisherigen Rechts

Die nachfolgenden Erlasse werden wie folgt geändert:

1. Beamtenengesetz⁶

Art. 43 Abs. 3 Bst. a

³ Anspruch auf eine Familienzulage von jährlich 1400 Franken hat jeder Beamte:

- a. der Kinder- und Ausbildungszulagen ausbezahlt erhält,

Art. 43a Abs. 1 und 2

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

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

³ Der Bundesrat regelt die Meldepflicht des Beamten.

Art. 43b Abs. 1-3

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

² 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.

³ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsvorschriften.

⁶ SR 172.221.10

⁷ SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

⁸ SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

Art. 45 Abs. 3bis 1. Satz

^{3bis} 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 1952⁹ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Art. 1 Abs. 3

³ 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 ...¹⁰ über die Familienzulagen ausgerichtet.

Art. 2 Abs. 1, 3 und 4

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

³ 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.

⁴ *Aufgehoben*

Art. 3 Abs. 2

² Sind beide Ehegatten als landwirtschaftliche Arbeitnehmer beschäftigt, so darf nur eine Haushaltungszulage 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

¹ Die Familienzulagen für Kleinbauern bestehen in Kinder- und Ausbildungszulagen nach Artikel 2 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom ...¹² 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.

² *Aufgehoben*

⁹ SR 836.1

¹⁰ SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

¹¹ SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

¹² SR ...; AS ... (BB1 1999 3253)

Art. 9 Kinder- und Ausbildungszulagen

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

² 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.

³ bis ⁷ *Aufgehoben*

Art. 10 Sachüberschrift Abs. 2 und 3

Gleichzeitige Tätigkeit als landwirtschaftlicher Arbeitnehmer und Kleinbauer

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

³ 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

³ *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 ...¹⁴ über die Familienzulagen sowie die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung sinngemäss anwendbar.

¹³ SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

¹⁴ SR ...; AS ... (BBl 1999 3253)

3. Arbeitslosenversicherungsgesetz¹⁵

Art. 22 Abs. 1

¹ 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.

¹⁵ 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.