

94.3400

Motion Dünki
Harmonisierung
der Familienzulagen
Allocations familiales.
Harmonisation

Diskussion – Discussion

Siehe Jahrgang 1994, Seite 2459 – Voir année 1994, page 2459

Sandoz Suzette (L, VD): Monsieur Dünki demande dans sa motion que les allocations familiales soient réglées maintenant sur le plan fédéral, qu'elles soient augmentées et que l'augmentation ne soit pas supportée par les employeurs, mais par la caisse générale, autrement dit directement par nos impôts.

Si je vous invite à refuser sa motion, c'est pour trois raisons: 1. La première concerne le transfert de la compétence cantonale à la compétence fédérale du problème des allocations familiales. Vous savez que la question est à l'étude, vous savez aussi que ce problème fait partie de l'ensemble des questions discutées dans le cadre de la nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons proposée par le Département fédéral des finances.

Or, il serait dommage maintenant de décider déjà d'une solution finale alors que l'étude de ce transfert fait partie de l'ensemble des éléments de cette péréquation. Il est souhaitable, me semble-t-il, qu'une liberté totale de discussion subsiste encore pour la Confédération, pour les cantons, et pour nous aussi, dans le cadre de l'étude de cette nouvelle péréquation. C'est une première raison de refuser la motion Dünki – motion dont l'intérêt et la légitimité ne sont pas contestés, mais c'est sous l'angle d'une liberté ultérieure de discussion par rapport à une démarche générale.

2. Le deuxième élément d'opposition concerne le principe de l'augmentation des allocations familiales. A un moment où nous sommes en train de revoir le problème des finances fédérales, où nous savons bien que des économies doivent être recherchées, où nous cherchons aussi une rationalisation, une remise en question générale de la conception des assurances sociales de manière à les mettre sur une base moderne permettant de faire face à l'avenir, il serait dommage de se lier déjà par un élément d'augmentation dont nous aurions accepté le principe par le biais de la motion.

Là encore, c'est sous l'angle de la liberté nécessaire à assurer à long terme l'ensemble d'assurances sociales dont nous savons qu'elles posent un problème, que je vous demande de rejeter la motion.

3. Le troisième motif concerne cette répartition de la charge entre les employeurs d'une part, l'ensemble de la caisse fédérale d'autre part. Là encore, nous introduirions une complexité nouvelle. Or, à un moment où la recherche est générale de respecter les règles du «new public management», puisque c'est la formule consacrée, il serait dommage d'introduire une complication éventuelle, alors que dans le cadre de la discussion générale et de la recherche d'une solution peut-être unique, que ce soit du côté d'un transfert complet à la charge de la caisse, ou au contraire d'un maintien total du côté des employeurs, l'avenir n'est pas encore clair. Je trouverais dommage que l'on bloque déjà, par l'introduction d'une complication, l'étude nécessaire, indispensable de l'ensemble de nos assurances sociales – si je peux inclure les allocations familiales là-dedans.

Voilà les raisons pour lesquelles je vous invite à rejeter la motion Dünki. Encore une fois, non que sa préoccupation ne soit pas légitime, mais pour que nous gardions, dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté nationale, le maximum de liberté pour gérer ce qui doit être géré, c'est-à-dire en général la question des assurances sociales, dont les allocations fa-

miliaires font incontestablement partie quant à l'esprit, sinon forcément quant à la terminologie.

Dünki Max (U, ZH): Bekanntlich ist der Bundesrat bereit, meine Motion als Postulat entgegenzunehmen, Frau Sandoz. Für diese Bereitschaft danke ich ihm. Ich meinerseits habe mich auch bereit erklärt, die Umwandlung in ein Postulat vorzunehmen. Ich begreife nicht ganz, dass Sie jetzt von einer Motion sprechen. Es handelt sich nur noch um ein Postulat. Dies der Klarheit wegen.

Die Ausrichtung von Familienzulagen gehört zu einer sinnvollen Familienpolitik eines sozialen Staates, da ist Frau Sandoz mit mir einig. Ich bekenne mich zum Grundsatz des Leistungslohnes, ergänzt durch soziale Zulagen. Nur auf diese Weise können Familien gefördert werden. Bekanntlich sind gesunde Familien die Grundpfeiler eines demokratischen Staatswesens.

Was verlange ich jetzt mit meinem Postulat? Ich will, dass die Familienzulagen durch ein Bundesgesetz harmonisiert und allgemein angemessen erhöht werden. Dabei will ich auch, dass die Mehrkosten nicht nur von den Arbeitgebern, sondern von der Allgemeinheit mitfinanziert werden müssen. Ich verlange also von den Arbeitgebern nicht zusätzliche Leistungen, der Wettbewerb wird nicht verzerrt. Es erfolgt auch keine Produktiverteuerung. Die Ausrichtung von Familienzulagen ist nicht Sache der Kantone, so wie auch die AHV nicht kantonalisiert werden kann. Zu tun hat man es mit einer gesamtschweizerischen Angelegenheit. Darum gehört diese Aufgabe in den Kompetenzbereich des Bundes. Familienförderung ist in der Bundesverfassung ausdrücklich enthalten. Jede andere Regelung führt zu Ungerechtigkeiten. Nur eine einheitliche Betrachtungsweise führt zu mehr Gerechtigkeit, und nur dieses Ziel verfolge ich.

Mit meinem Anliegen stehe ich nicht allein da. Im Jahre 1992 hat der Nationalrat die parlamentarische Initiative Fankhauser (91.411, Leistungen für die Familie, AB 1992 N 215) gutgeheissen, die eine bundesrechtliche Regelung der Kinderzulagen verlangt. Wir haben auch die Standesinitiative Solothurn (95.303), die lautet: «Der Kanton Solothurn ersetzt 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.»

Mein Gedanke ist daher nicht revolutionär. Ich doppelt nach, was auch andere für richtig befunden haben. Ich weiß, dass im Moment eine Expertenkommission an der Arbeit ist, den Entwurf eines entsprechenden Bundesgesetzes zu erarbeiten. Wenn Sie heute das Postulat, das der Bundesrat in verdankenswerter Weise entgegennehmen will, ablehnen sollten, wäre dies ein Signal in die falsche Richtung. Es könnte so ausgelegt werden, dass der Nationalrat in dieser Angelegenheit eine Kehrtwendung vornehmen will. Das sollten wir vermeiden. Mit der Annahme des unverbindlichen Postulates geben Sie noch nichts aus den Händen. Verbindliche Beschlüsse werden erst gefasst, wenn das erwähnte Bundesgesetz zur Diskussion steht. Ich wäre Ihnen deshalb sehr verbunden und dankbar.

Ich sage nochmals: Familienförderung ist eine eidgenössische Angelegenheit. Sie sollte eine Selbstverständlichkeit sein.

Hafner Ursula (S, SH): Eine so fadenscheinige Begründung wie die Ihres Ablehnungsantrages, Frau Sandoz, habe ich von Ihnen eigentlich noch nie gehört. Sie sagen vor allem, wir sollten abwarten, wir sollten uns die Freiheit bewahren, zu entscheiden. Der Bundesrat sagt genau dasselbe. Er beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln, um die Ergebnisse der Subkommission, die an der Arbeit ist, abzuwarten. Es wäre das erste Mal, dass wir uns mit der Überweisung eines Postulates schon endgültig die Hände binden, schon endgültig beschließen, wie wir etwas in der Schweiz gestalten wollen. Der Entscheid wird fallen, wenn Ihnen dann die konkrete Gesetzesvorlage vorliegt.

Sie haben es richtig gesagt, Frau Sandoz: Auch die Finanzdirektorenkonferenz und das Eidgenössische Finanzdeparte-



tement schlagen in ihrem Bericht zum neuen Finanzausgleich und zur Aufgabenteilung zwischen den Kantonen vor, dass die Familienzulagen in die Kompetenz des Bundes kommen sollen. Die Finanzdirektoren und das Eidgenössische Finanzdepartement tun das mit gutem Grund: Wir haben nämlich zurzeit das komplizierteste System in ganz Europa, und trotz diesem komplizierten System gibt es bei uns noch nicht einmal für jedes Kind eine Kinderzulage. Für 200 000 Kinder in der Schweiz werden keine Kinderzulagen ausbezahlt, obwohl wir dieses komplizierte System haben. Und es betrifft sehr oft gerade Kinder, die in Verhältnissen aufwachsen, wo es besonders nötig wäre, nämlich Kinder von alleinerziehenden Frauen, die keine volle Stelle haben, weil sie eben Zeit brauchen für ihre Kinder und deshalb auch keine volle Kinderzulage bekommen. Unser System ist das unübersichtlichste weit und breit: Wir haben 26 verschiedene Gesetze, mehr als 800 Kassen befassen sich mit der Sache. Diese Unübersichtlichkeit führt oft dazu, dass Betriebe, die in verschiedenen Kantonen Leute beschäftigen, sich nach verschiedenen Gesetzen richten müssen. Es gibt Wettbewerbsverzerrungen, weil die Arbeitgeber je nach Kanton, wo sie tätig sind, einen unterschiedlichen Prozentsatz ihrer Lohnsumme einsetzen müssen usw.

Dieses System zu harmonisieren, ist das Sinnvollste, was wir tun können. Deshalb hat unser Rat auch der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit den Auftrag gegeben, eine entsprechende Vorlage auszuarbeiten. Ich denke, es ist richtig, heute diesen Entscheid zu bekräftigen und dann über den vorliegenden Entwurf zu diskutieren.

Ich bitte Sie auch im Namen der SP-Fraktion, das Postulat Dünki zu überweisen.

Bircher Peter (C, AG): Selbstverständlich kann man ein Stück weit die Auffassung von Frau Sandoz teilen, dass das ganze Konzept der Sozialversicherung überprüft werden soll. Wer kann sich eigentlich schon dagegen stellen? Das Postulat Dünki will jedoch bewusst eine stärkere Gewichtung zugunsten der Familie vornehmen, und das scheint mir bitter nötig zu sein.

Wie bereits ausgeführt wurde, soll diese Angelegenheit Sache des Bundes werden. Diese Stossrichtung ist sehr gut begründet. Was bei der Krankenversicherung mit der Kantonalisierung der Verbilligung der Krankenkassenprämien bis heute herausgekommen ist, bezeichne ich vorläufig einmal als äusserst problematisch; Verbesserungen sind noch möglich. Aber es ist jedenfalls ein Vorgang, der doch Zweifel darüber aufkommen lässt, ob in diesen wichtigen Sozialbereichen eine Kantonalisierung das Richtige ist.

Dann ist auch die simple Frage zu stellen, warum wir bei der Altersvorsorge überall in der Schweiz einheitlich die gleiche Regelung kennen. Warum bei der Altersvorsorge und nicht auch bei den Familien- bzw. Kinderzulagen? Ich habe bis jetzt keine vernünftige Begründung gehört, die hier für eine Differenzierung sprechen würde.

Der Vorstoss Dünki geht in die richtige Richtung, wie schon die parlamentarische Initiative Fankhauser, wie schon die Standesinitiative Solothurn. Stimmen Sie der Überweisung dieses Postulates zu.

Grossenbacher Ruth (C, SO): Wir haben es bereits gehört: Das Postulat Dünki geht in die gleiche Richtung wie die parlamentarische Initiative Fankhauser, nämlich die Kinderzulagen zu harmonisieren und eventuell zu erhöhen.

Wichtig scheint mir vor allem jetzt die Harmonisierung durch ein Rahmen- oder Bundesgesetz. Es geht nicht an, dass in unserem Land unterschiedliche Beiträge ausbezahlt werden, die sich – Sie wissen das – zwischen 100 und 200 Franken bewegen. Das ist wahrlich kein fürstlicher Beitrag, wenn man bedenkt, was ein Kind in der heutigen Zeit kostet. Aber es ist ja als Anerkennung der Erziehungsarbeit und nicht als eine Bezahlung gedacht, und es sollen sie alle erhalten, auch die 200 000 Kinder, die bis jetzt leer ausgehen. Diese Beiträge werden von über 800 Kassen nach unterschiedlichen Gesetzen berechnet. Hier müsste man einmal der Frage der admi-

nistrativen Kosten nachgehen. Das Verhältnis zwischen Aufwand und Leistung und die Effizienz der verschiedenen Kas sen und Gesetze sollten überprüft werden. Auch hier könnte damit so viel eingespart werden, dass damit die Bezahlungen erhöht oder wenigstens an alle ausgerichtet werden könnten. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat den Auftrag, gestützt auf die parlamentarische Initiative Fankhauser, das Projekt «für jedes Kind eine Zulage» anzugehen. Eine Subkommission ist an der Arbeit. Auch der Vorschlag der Finanzdirektoren zur neuen Finanzordnung schlägt vor, Kinderzulagen auf Bundesebene zu regeln. Auch damit wird sich die Kommission auseinandersetzen müssen. Es wäre jetzt ein irreführendes Signal, wenn der Antrag Sandoz Suzette, sogar das Postulat Dünki abzulehnen, von diesem Parlament angenommen würde. Denn es könnte interpretiert werden, als ob das Parlament weder an der Weiterarbeit der Kommission am Projekt «für jedes Kind eine Kinderzulage» noch an der Harmonisierung der Kinderzulagen interessiert wäre.

Ich bitte Sie auch im Namen der CVP-Fraktion, dem Postulat Dünki zuzustimmen.

Gysin Hans Rudolf (R, BL): Als Mitglied der Subkommission der Kommission der SGK, die die parlamentarische Initiative Fankhauser behandelt hat, hätte ich im Votum der Präsidentin dieser Kommission, Frau Hafner Ursula, doch erwartet, dass sie zum Ausdruck gebracht hätte, dass die Arbeiten der Subkommission kurz vor dem Abschluss stehen und das eingeleitete Vernehmlassungsverfahren zu dieser Frage – auch der Frage, die Herr Dünki gestellt hat – mehrheitlich negativ ausgefallen ist.

Ich muss Sie darum bitten, die Motion Dünki auch nicht in der Form eines Postulates zu überweisen. Das ist auch die Meinung der freisinnig-demokratischen Fraktion.

Hafner Ursula (S, SH): Um es ganz genau zu nehmen, Herr Gysin: Die Vernehmlassungsantworten haben folgendes ergeben:

Von den offiziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an der Vernehmlassung befürworten 29 die Vorlage, die wir ausgearbeitet haben. 25 sagen nein dazu. Es ist eine Mehrheit der offiziellen Teilnehmerinnen, die die Lösung begrüssen.

Von den nichtoffiziellen Teilnehmern haben sich 15 positiv und 28 negativ ausgesprochen, wobei unter diesen 28 nicht-offiziellen Teilnehmern 12 kantonale Wirtschaftsverbände sind, die einfach die Vernehmlassungsantwort des Schweizerischen Wirtschaftsverbandes eingereicht haben. Also wenn wir das ein bisschen objektiver anschauen, können wir grosszügigerweise sagen, es sei etwa fifty-fifty.

Das ändert nichts an der Tatsache, dass Sie die Gelegenheit haben werden, sich zu entscheiden, wenn wir mit dem Gesetz hierher kommen.

Dreifuss Ruth, conseillère fédérale: Non seulement le Conseil fédéral est prêt à recevoir cette motion sous forme de postulat, mais il le souhaite: c'est la recommandation que je me permets de faire du haut de cette tribune.

Madame Sandoz Suzette, vous avez dit qu'il était nécessaire et essentiel d'examiner: le postulat nous permet justement de poursuivre cet examen de solutions proposées par différentes sources. La motion Dünki noue un peu la gerbe de toutes ces propositions. Le Conseil fédéral a l'intention de poursuivre l'étude de ces propositions, que ce soit dans le cadre des travaux autour de l'initiative parlementaire Fankhauser et de la suite que vous voudrez bien y donner, ou surtout dans le cadre du nouveau partage des tâches entre la Confédération et les cantons, de la nouvelle péréquation financière.

Nous sommes aussi persuadés que, et nous l'avons dit dans le rapport sur la maltraitance des enfants, il n'est pas justifié que, dans notre pays, le principe «un enfant/une allocation», quel qu'en soit le niveau, ne soit pas réalisé. Nous sommes encore loin de l'avoir dans notre pays. Le Conseil fédéral est convaincu du fait qu'il n'y a pas de raison que, dans notre pays, des enfants ne soient pas au bénéfice d'allocations familiales.

Voilà les raisons pour lesquelles nous souhaitons recevoir cette motion sous forme de postulat.

Le président: M. Dünki est d'accord avec la transformation en postulat. Mme Sandoz combat le postulat.

Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates
Dagegen

82 Stimmen
57 Stimmen

94.3518

Motion christlichdemokratische Fraktion Familienverträglichkeitsprüfung

Motion groupe démocrate-chrétien Examen de la compatibilité avec les besoins de la famille

Wortlaut der Motion vom 8. Dezember 1994

Gestützt auf Artikel 34quinquies der Bundesverfassung, wonach der Bund in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen hat, wird der Bundesrat gebeten, eine sogenannte Familienverträglichkeitsprüfung gesetzlich zu verankern. Die Familienverträglichkeitsprüfung überprüft die ganze Rechtssetzung von Parlament und Bundesrat sowie das staatliche Handeln laufend daraufhin, wie die Auswirkungen der staatlichen Tätigkeit auf die Familien sind und ob sie den Erfordernissen der Familien entsprechen. Familien sind die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft. Das staatliche Handeln muss mit den Bedürfnissen der Familien vereinbar sein.

In jeder Botschaft zu einem Gesetz, welches die Gesellschaftsordnung (Sozialversicherungen, Finanzen und Steuern, Erziehung und Bildung, Wohnen, Arbeitswelt u. a.) betrifft, ist ein Kapitel speziell den Auswirkungen, den möglichen Nebenwirkungen und späteren Folgen der beantragten Massnahmen zu widmen, zudem sind Aussagen über die voraussichtlichen Wirkungen der Massnahmen auf die Familien zu machen.

Die Familienverträglichkeitsprüfung soll folgendermassen durchgeführt werden:

- Die für den Gesetz- oder Verordnungsentwurf zuständige Bundesstelle beschreibt selbst die Auswirkungen auf die Familie.
- Die Zentralstelle für Familienfragen (Bundesamt für Sozialversicherung) oder gegebenenfalls eine private Institution (z. B. Pro Familia) begleiten die gesetzgeberischen Vorhaben der zuständigen Bundesstellen und machen nötigenfalls Vorschläge, um die Vereinbarkeit mit den Forderungen der Familienpolitik sicherzustellen.
- Die Zentralstelle für Familienfragen überprüft den Text unter dem familienpolitischen Aspekt und klärt ab, ob alle wichtigen Bedürfnisse der Familien und Auswirkungen auf die Familien berücksichtigt sind.

Texte de la motion du 8 décembre 1994

S'appuyant sur l'article 34quinquies de la Constitution fédérale selon lequel la Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés et dans les limites de la constitution, doit tenir compte des besoins de la famille, le Conseil fédéral est prié d'ancrer dans la loi un examen dit de «la compatibilité avec les besoins de la famille». L'«examen de la compatibilité avec les besoins de la famille» analyse en permanence et sous cet aspect l'ensemble des lois et disposi-

tions édictées par le Parlement et le Conseil fédéral ainsi que l'action étatique, quelles sont les répercussions de l'activité étatique sur la famille et si elles satisfont aux exigences de la famille. La famille est la cellule de base naturelle de la société. L'action de l'Etat doit être compatible avec les besoins de la famille.

Chaque message concernant une loi ayant trait à la politique de société (assurances sociales, finances et impôts, éducation et formation, habitat, monde du travail entre autres) doit comporter un chapitre consacré spécialement aux répercussions, aux effets secondaires possibles et aux retombées ultérieures des mesures proposées ainsi que des textes sur les effets probables des mesures sur la famille.

L'examen de la compatibilité avec les besoins de la famille doit être effectué de la façon suivante:

- l'office fédéral dont émane le projet de loi ou d'ordonnance décrit lui-même les répercussions sur la famille;
- la Centrale pour les questions familiales (Office fédéral des assurances sociales) ou, le cas échéant, une institution privée (p. ex. Pro Familia) assiste les services fédéraux compétents dans leur activité normative et, au besoin, fait des propositions visant à assurer la compatibilité avec les exigences relevant de la politique de la famille;
- la Centrale pour les questions familiales analyse le texte sous l'aspect de la politique de la famille et vérifie que tous les besoins importants de la famille et que les répercussions sur la famille ont été pris en compte.

Schriftliche Begründung

Die Förderung und die Stärkung der Familien sind für die christlichdemokratische Fraktion der Bundesversammlung Anliegen von übergeordneter gesellschaftlicher und politischer Bedeutung. Sie betrachtet es deshalb als eine ihrer wichtigsten Aufgaben, ein gesellschaftliches Umfeld zu gestalten, das den Familien erlaubt, ihre wichtigen und wertvollen Aufgaben bestmöglich und eigenständig zu erfüllen.

Die Familien sind der Kern unserer Gesellschaft. Ihr Gedenken trägt massgebend zum Wohlergehen unserer Gesellschaft bei. Die Familien sind ein unersetzbarer und privilegierter Ort, wo Geborgenheit und Zuwendung erlebt, freie Entfaltung ermöglicht, Leben in der Gemeinschaft eingeübt und Dialogfähigkeit entwickelt werden können. Die Familien sollen das Gefühl der Sicherheit und Beständigkeit der Lebensumstände vermitteln.

Den Familien kommt die Aufgabe der Vermittlung der grundlegenden Werte an die heranwachsende Generation zu, die ihrerseits wieder Vorbild für die nächste Generation sein wird. In den Familien werden das solidarische Verhalten, Respekt und Toleranz gegenüber Mitmenschen, die individuelle Verantwortung, die Einhaltung demokratischer Spielregeln und die Respektierung entsprechender Entscheide, das Infragestellen der individuellen Anspruchserwartung, die kritische Einstellung zum Konsumverhalten, die Einsicht der Notwendigkeit eines schonenden Umgangs mit unseren natürlichen Lebensgrundlagen und die Fähigkeit, teilen und verzichten zu können, geübt und gelernt. In ihnen wird die Art des Umgangs mit künftigen Herausforderungen des Lebens entwickelt. Die Familien sind deshalb in ihrer Vielfalt von grundlegender Bedeutung für die Gesellschaft.

Die Familien sind die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft. Ihre Kleinheit macht sie verletzlich. Ange- sichts der Herausforderungen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Alltags sind sie oft überfordert, sind doch die Ansprüche, die an sie gestellt werden, erheblich. Eine wirk- same Familienpolitik soll die Familien in ihrer grossen und wertvollen Arbeit unterstützen.

Die Unterstützung der Familien und ihrer Bedürfnisse ist eine vitale Investition für unseren Staat und unsere Zukunft.

Développement par écrit

Pour le groupe démocrate-chrétien de l'Assemblée fédérale, la promotion et le renforcement de la famille revêtent une importance sociale et politique prioritaire. Aussi, il considère que c'est l'une de ses tâches principales d'aménager un environnement social et politique qui permette à la famille de



Motion Dünki Harmonisierung der Familienzulagen

Motion Dünki Allocations familiales. Harmonisation

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	94.3400
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1996 - 08:00
Date	
Data	
Seite	1405-1407
Page	
Pagina	
Ref. No	20 040 735