

**Parlamentarische Initiative
Leistungen für die Familie
Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
des Nationalrates**

vom 8. September 2004

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

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

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

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

8. September 2004

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Christine Goll

Übersicht

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

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

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Zusatzbericht¹

1

Entstehungsgeschichte

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

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

Nachdem das Geschäft durch das Büro des Nationalrates erneut der Kommission zugewiesen worden war, setzte diese eine Subkommission mit dem Auftrag ein, einen Gesetzesentwurf im Sinne der Initiative auszuarbeiten. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung, welche ursprünglich auch die Frage allfälliger Bedarfsleistungen an Eltern hatte einbeziehen wollen, beschränkte sich die Kommission bei der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs auf den ersten Teil der parlamentarischen Initiative². Der Entwurf wurde 1995/96 in eine breit angelegte Vernehmlassung geschickt, deren Ergebnis kontrovers ausfiel. Die Subkommission «Familienpolitik» wurde deshalb beauftragt, als Alternative zu einem abschliessenden Bundesgesetz einen Entwurf zu einem Rahmengesetz auszuarbeiten. Am 17. August 1997 führte die Kommission zu beiden Entwürfen ein Hearing durch, zu dem auch Vertreter der Kantone eingeladen wurden. Aufgrund des Ergebnisses dieser Anhörung hat die Kommission schliesslich einem Rahmengesetz, welches die Ausrichtung voller Familienzulagen bei teilzeitlicher Erwerbstätigkeit vorsieht, den Vorzug und verabschiedete am 20. November 1998 eine entsprechende Vorlage³ zuhanden des Nationalrats.

Im Zusammenhang mit dem von Bundesrat Kaspar Villiger einberufenen «runden Tisch» zur Sanierung der Bundesfinanzen wurde die Behandlung des Geschäfts bis Sommer 2001 sistiert. Der Bundesrat nahm – abgesehen von einigen redaktionellen Änderungswünschen – am 28. Juni 2000 in positivem Sinne Stellung zum vorgeschlagenen Rahmengesetz⁴. Er wies zugleich darauf hin, dass das in der Vernehmlassungsvorlage zum Neuen Finanzausgleich vorgeschlagene Modell einer umfassenden und kostenneutralen Bundeslösung für die Familienzulagen, welche für jedes Kind eine Zulage von 175 Franken pro Monat garantiert, eine an sich einheitlichere Lösung darstellen würde. Mit der Begründung, dass die Familienzulagen nicht Bestandteil des eigentlichen Finanzausgleichs seien, wurde dieser Vorschlag zu einem Bundesgesetz jedoch nicht in die bundesrätliche Botschaft vom 14. November

¹ Zum Bericht vom 20. November 1998.

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

³ BBI 1999 3220

⁴ BBI 2000 4784

2001⁵ aufgenommen. Stattdessen schlug der Bundesrat vor, dass eine gesamtschweizerische Regelung der Familienzulagen im Rahmen der parlamentarischen Initiative Fankhauser anzustreben sei.

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

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

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

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

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

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

⁵ BBI 2002 2291

⁶ SR 830.1

⁷ BBI 2004 1313

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

Gemäss Artikel 50 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes⁸ wurde die Finanzkommission des Nationalrates zu einem Mitbericht eingeladen. Sie sprach sich an ihrer Sitzung vom 20. August 2004 mit 9 zu 7 Stimmen bei einer Einhaltung für die Vorlage aus.

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

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Familienzulagen in der Schweiz

2.1.1 Historischer Überblick

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

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

Die Einführung einer Familienzulage, die alle Kinder des Landes umfasst, ist jedoch immer noch nicht verwirklicht worden, obwohl mehrere Dutzend parlamentarische Vorstösse, Standesinitiativen mehrerer Kantone⁹ und die positive Stellungnahme einer eidgenössischen Expertenkommission im Jahre 1959 eine solche Familienzulage forderten. 1986 lehnte es das Parlament letztmals ab, eine gesamtschweizerische Familienzulage zu schaffen.

2.1.2 Bundesrecht

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

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

⁸ SR **171.10**

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

¹⁰ SR **836.1**

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

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

2.1.3 Kantonales Recht

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

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

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

2.1.4 Organisation

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

¹¹ SR **172.220.1**

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

¹³ SR **831.1**

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

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

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

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

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

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

2.1.5 Finanzierung

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

Der Bund finanziert die Familienzulagen für das Bundespersonal.

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

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

Nur wenige Kantone kennen einen innerkantonalen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen.

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

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

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

2.1.6 Mängel des geltenden Systems

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

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

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

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

2.1.7

Internationaler Vergleich

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

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

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

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

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

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/missoc2004_de.pdf)

2.2

Das Prinzip «Ein Kind – eine Zulage»

2.2.1

Grundzüge des neuen Systems

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Änderungen gegenüber der Vorlage vom 20. November 1998

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

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

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

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

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

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

Zudem wurde der Gesetzesentwurf an die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts¹⁵ angepasst.

2.2.3 Unterschiede zur Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!»

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

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

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

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

¹⁵ SR 830.1

2.2.4

Nichteintreten: Begründung der Minderheit¹⁶

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

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

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

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

3 Besonderer Teil

3.1 Übersicht und Vergleich mit dem Entwurf von 1998

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.2.1 1. Kapitel: Anwendbarkeit des ATSG

Art. 1

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

3.2.2 2. Kapitel: Allgemeine Bestimmungen

Art. 2 Begriff und Zweck der Familienzulagen

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

Art. 3 Arten von Familienzulagen, Kompetenzen der Kantone

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

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

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

Art. 4 Anspruch auf Familienzulagen

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

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

Art. 4 Abs. 3

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

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

Art. 5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

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

Art. 5 Abs. 1 und 2

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 5 Abs. 3

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

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

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

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

Art. 6 Verbot des Doppelbezugs

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

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

Abs. 1

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

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

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

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

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

Abs. 2

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

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

Art. 8 Familienzulagen und Unterhaltsbeträge

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

Art. 9 Auszahlung an Dritte

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

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

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

Art. 10 Ausschluss der Zwangsvollstreckung

Ein solcher Ausschluss ist auch in Artikel 20 AHVG statuiert.

3.2.3 3. Kapitel: Familienzulagenordnungen

3.2.3.1 1. Abschnitt: Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe

Art. 11 Unterstellung

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

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

Art. 12 Wirkungen der Unterstellung

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

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

Art. 13 Anspruch auf die Familienzulagen

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

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

Art. 14 Zugelassene Familienausgleichskassen

Die Durchführung erfolgt durch

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

Art. 15 Anerkennung der Familienausgleichskassen

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

Art. 16 Aufgaben der Familienausgleichskassen

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

Art. 17 Finanzierung

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

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

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

Art. 17 Abs. 1

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

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

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

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

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

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

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

Art. 18 Kompetenzen der Kantone

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

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

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

3.2.3.2 2. Abschnitt: Erwerbstätige in der Landwirtschaft

Art. 19

Die Zulagenordnung des Bundes im Bereich der Landwirtschaft wird beibehalten.

3.2.3.3 3. Abschnitt: Nichterwerbstätige

Art. 20 Anspruch auf Familienzulagen

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

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

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

Art. 21 Zuständige Familienausgleichskassen

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

Art. 22 Finanzierung

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

Art. 23 Kompetenzen der Kantone

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

3.2.4 4. Kapitel: Rechtspflege und Strafbestimmungen

Art. 24 Besonderheiten der Rechtspflege

Abs. 1

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

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

Abs. 2

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

Art. 25 Strafbestimmungen

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

3.2.5

5. Kapitel: Verhältnis zum europäischen Recht

Art. 26

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

3.2.6

6. Kapitel: Schlussbestimmungen

Art. 27

Anwendbarkeit der AHV-Gesetzgebung

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

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

Art. 28

Vorschriften der Kantone

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

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

Art. 29 Ausführungsbestimmungen

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

Art. 31 Referendum und Inkrafttreten

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

3.3 Änderung bisherigen Rechts

3.3.1 Bundespersonalgesetz (BPG)

Art. 31 Abs. 1

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

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

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

3.3.2

Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Allgemeines

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

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

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

Art. 1a Abs. 3

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

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

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

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

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

Es wird im Einzelnen folgendes vorgeschlagen:

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

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

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

Art. 9

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

Art. 10, Sachüberschrift und Abs. 2 und 3

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

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

Art. 14 Abs. 3

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

Art. 24

Absatz 1

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

Abs. 2

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

Art. 25

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

3.3.3

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

Art. 22 Abs. 1

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

4

Finanzielle Auswirkungen

4.1

Überblick

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

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

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

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

4.2

Auswirkungen auf den Bund

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

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

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

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

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

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

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

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

4.3

Auswirkungen auf die Kantone

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

5

Verhältnis zum europäischen Recht

5.1

Vorschriften der Europäischen Gemeinschaft

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

Durchführungsverordnung Nr. 574/72¹⁷ umgesetzt. Die Verordnung Nr. 1408/71 sieht namentlich die Gleichbehandlung der eigenen Staatsangehörigen und der Angehörigen der Mitgliedstaaten, die Erhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen auf dem ganzen Gebiet der Gemeinschaft vor.

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

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

Allerdings gibt es eine Empfehlung des Rates vom 27. Juli 1992 über die Annäherung der Ziele und der Politiken im Bereich des sozialen Schutzes¹⁸, in der die Mitgliedstaaten eingeladen werden, die Leistungen für Familien auszubauen, für welche die Versorgung von Kindern eine besondere Belastung darstellt, beispielsweise wegen der Kinderzahl und/oder der wirtschaftlichen Verhältnisse.

5.2 Instrumente des Europarates

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

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

¹⁸ ABl. L 245 vom 26.8.1992, S. 49.

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

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

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

Die Schweiz hat die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit vom 16. April 1964 am 16. September 1977¹⁹ ratifiziert. Unser Land hat insbesondere Teil VII über die Familienleistungen angenommen. Der Kreis der geschützten Personen hat entweder vorgeschriebene Gruppen von Arbeitnehmenden oder vorgeschriebene Gruppen der erwerbstätigen Bevölkerung zu umfassen (Art. 41). Der Anspruch auf Familienleistungen zu Gunsten geschützter Personen darf nicht an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpft sein. Artikel 44 sieht vor, dass der Gesamtwert der Kinderzulagen mindestens 1,5 % des Lohnes eines erwachsenen männlichen ungelehrten Arbeiters im Sinne der Europäischen Ordnung, vervielfacht mit der Zahl der Kinder aller Einwohner, sein soll. In Bezug auf die Finanzierung der Systeme der Sozialen Sicherheit sieht die Europäische Ordnung vor, dass die Aufwendungen für die Leistungen sowie die Verwaltungskosten kollektiv durch Beiträge oder Steuern oder durch eine Kombination dieser beiden Formen finanziert werden (Art. 70 § 1).

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

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

¹⁹ AS 1978 1518; SR 0.831.104

5.3

Vereinbarkeit der Vorlage mit dem europäischen Recht

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

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

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

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

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

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

Tabelle 1

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

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

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

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

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

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

Tabelle 2

Finanzierung der Zulagen gemäss Kommissionsentwurf

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

Tabelle 3

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

Positive Zahl: Zusätzliche Ausgaben oder Mindereinnahmen

Negative Zahl: Geringere Ausgaben oder Mehreinnahmen

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

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

Tabelle 4

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

Positive Zahl: Zusätzliche Ausgaben oder Mindereinnahmen

Negative Zahl: Geringere Ausgaben oder Mehreinnahmen

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

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

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

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

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

**Parlamentarische Initiative. Leistungen für die Familie. Zusatzbericht der Kommission für
soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates**

In Bundesblatt

Dans Feuille fédérale

In Foglio federale

Jahr 2004

Année

Anno

Band 1

Volume

Volume

Heft 48

Cahier

Numero

Geschäftsnummer 91.411

Numéro d'affaire

Numero dell'oggetto

Datum 07.12.2004

Date

Data

Seite 6887-6926

Page

Pagina

Ref. No 10 132 330

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.