

## Dritte Sitzung – Troisième séance

Mittwoch, 21. September 2005

Mercredi, 21 septembre 2005

08.00 h

91.411

### Parlamentarische Initiative Fankhauser Angeline. Leistungen für die Familie

### Initiative parlementaire Fankhauser Angeline. Prestations familiales

#### Zweitrat – Deuxième Conseil

Einreichungsdatum 13.03.91

Date de dépôt 13.03.91

Nationalrat/Conseil national 02.03.92 (Erste Phase – Première étape)

Nationalrat/Conseil national 13.03.95 (Frist – Délai)

Nationalrat/Conseil national 03.12.96 (Frist – Délai)

Bericht SGK-NR 20.11.98 (BBI 1999 3220)

Rapport CSSS-CN 20.11.98 (FF 1999 2942)

Stellungnahme des Bundesrates 28.06.00 (BBI 2000 4784)

Avis du Conseil fédéral 28.06.00 (FF 2000 4422)

Zusatzbericht SGK-NR 08.09.04 (BBI 2004 6887)

Rapport complémentaire CSSS-CN 08.09.04 (FF 2004 6459)

Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates 10.11.04 (BBI 2004 6941)

Avis complémentaire du Conseil fédéral 10.11.04 (FF 2004 6513)

Nationalrat/Conseil national 10.03.05 (Zweite Phase – Deuxième étape)

Nationalrat/Conseil national 10.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Nationalrat/Conseil national 15.03.05 (Fortsetzung – Suite)

Ständerat/Conseil des Etats 21.09.05 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

Antrag der Mehrheit  
Eintreten

Antrag der Minderheit  
(Kuprecht, Jenny)  
Nichteintreten

Proposition de la majorité  
Entrer en matière

Proposition de la minorité  
(Kuprecht, Jenny)  
Ne pas entrer en matière

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Nach Artikel 116 Absätze 1 und 2 der Bundesverfassung berücksichtigt der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er, das heisst der Bund, kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen. Seit Inkrafttreten dieser Bestimmung Mitte der Vierzigerjahre – oder genau: seit 1946 – hat der Bund zweimal von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Erstens: Seit 1952 spricht das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft den Kindern von Bauern und bäuerlichen Angestellten Zulagen zu. Heute erhalten Kinder im Talgebiet monatlich 170 Franken, ab dem dritten Kind sind es 175 Franken, im Berggebiet erhalten Kinder 190 Franken, ab dem dritten Kind sind es dort 195 Franken. Zweitens: Das Bundespersonalgesetz sieht für das erste Kind monatlich eine Zulage von 338 Franken und für jedes weitere Kind eine Zulage von 218 Franken vor.

Neben diesen beiden Zulagenordnungen kennen wir in der Schweiz weitere 49 verschiedene Familienzulagensysteme, nämlich 26 kantonale Familienzulagensysteme für Arbeitnehmer, 10 Familienzulagensysteme für nichtlandwirtschaftliche Selbstständigerwerbende, 9 kantonale Familienzulagensysteme in der Landwirtschaft, die das Bundesgesetz über die Familienzulagen in diesem Sektor ergänzen oder, im Falle des Kantons Genf, ersetzen; und schliesslich gibt es noch 4 kantonale Familienzulagensysteme für Nichterwerbstätige.

Die kantonal geregelten Kinderzulagen variieren zwischen 150 Franken monatlich für das erste und 344 Franken monatlich ab dem dritten Kind. Das Maximum sieht der Kanton Wallis vor. Der Landesdurchschnitt beträgt heute 184 Franken pro Kind und Monat. Gemäss einer Studie aus dem Jahre 1998 betragen im Übrigen die durchschnittlichen Kosten pro Kind und Monat rund 1100 Franken.

Die Arbeitgeberbeiträge an die kantonalen Familienausgleichskassen betragen zwischen 1,3 Prozent im Kanton Zürich und 3 Prozent im Kanton Jura. Es handelt sich hier um Prozentsätze auf die Lohnsumme. Einzig im Kanton Wallis werden auch Arbeitnehmerbeiträge erhoben. Teilzeiterbeschäftigte erhalten in der Regel erst ab einem Beschäftigungsgrad von 50 Prozent eine volle Zulage. Gesamthaft gibt es in der Schweiz 115 Familienausgleichskassen. Zählt man die Zweigstellen der Kassen in den Kantonen zusammen, dann zählen wir in diesem Land rund 885 Familienausgleichskassen. Diese Kassen mit dem entsprechenden Personal sind zumeist auch sehr nahe bei den Sekretariaten der verschiedenen Berufsverbände, was auch das Interesse verschiedener Verbände am Erhalt der heutigen Strukturen erklären mag. Um das Bild abzurunden, soweit man bei diesem Flickenteppich überhaupt noch von abrunden sprechen kann, kommen noch die befreiten Arbeitgeber dazu, die keiner Familienausgleichskasse angeschlossen sind.

Das heutige System ist nicht nur kompliziert; es hat eindeutig auch Mängel. Jedes zehnte Kind in unserem Land hat keine Zulage: Es betrifft dies rund 180 000 Kinder. Ohne einen direkten Zusammenhang konstruieren zu wollen, erwähne ich in diesem Zusammenhang noch, dass in der Schweiz rund 200 000 Kinder in Armut leben und die tiefe Geburtenrate von 1,2 bis 1,3 Kinder pro Frau in der Schweiz zu einem der zentralen gesellschaftlichen Probleme werden könnte.

Doch zurück zu den Familienzulagen. Was die Vorgeschichte der heute zur Diskussion stehenden Vorlage anbelangt, so verweise ich auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Juni 2000, den Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November 1998, auf den Zusatzbericht dieser Kommission vom 8. September 2004 sowie auf die ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004.

Der Nationalrat hat der Vorlage als Erstrat in der Gesamtabstimmung am 15. März 2005 mit 100 zu 79 Stimmen zugestimmt. In der Folge hat Ihre Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit die Vorlage des Nationalrates in mehreren Sitzungen beraten und in schwierigen und oft mit Stichentscheid der Präsidentin bereinigten Abstimmungen in verschiedenen Punkten abgeändert, vereinfacht und auch ergänzt. Der Entwurf, wie er nun vorliegt, strebt eine gewisse materielle Vereinheitlichung der kantonal höchst unterschiedlichen Familienzulagenregelungen an, setzt in vielen Fragen jedoch nur einen Rahmen und lässt den Kantonen in der Organisation einen grossen Spielraum. Ich erwähne hier im Eintreten vier Punkte:

1. Die Art und Höhe der Zulagen: In Übereinstimmung mit dem Nationalrat soll die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen mindestens 200 bzw. 250 Franken betragen. Es steht den Kantonen jedoch frei, höhere Zulagen festzulegen oder Geburts- und/oder Adoptionszulagen einzuführen. Anders als der Nationalrat schlägt die Kommission keine Anpassung der Mindestansätze an die Teuerung durch den Bundesrat vor.

2. Anspruchsvoraussetzungen: Die Anspruchsvoraussetzungen, das heisst berechnete Kinder, Altersgrenzen, Begriff

der Ausbildung, Dauer des Anspruchs, Regelung bei Konkurrenz verschiedener Ansprüche, sollen im Interesse einer Harmonisierung einheitlich im Bundesrecht geregelt werden. Dies sieht unsere Vorlage vor.

3. Was den Kreis der Anspruchsberechtigten anbelangt, ist Folgendes zu sagen: Der Kreis der Personen, die heute Familienzulagen beanspruchen können, ist kantonal höchst unterschiedlich geregelt. In allen Kantonen sind Arbeitnehmende berechtigt, in zehn Kantonen auch Selbstständigerwerbende – meist unter Vorbehalt einer gewissen Einkommensgrenze – und in fünf Kantonen unter gewissen Bedingungen auch Nichterwerbstätige. Während gemäss Nationalrat auch die Selbstständigerwerbenden in die Ordnung für Arbeitnehmende integriert werden sollen, beantragt Ihnen die Kommission, auf den Einbezug der Selbstständigerwerbenden zu verzichten.

Es werden neu auch bei Teilzeitbeschäftigungen die vollen Familienzulagen ausgerichtet. Es steht den Kantonen im Übrigen auch frei, weiterhin Familienzulagen für Selbstständigerwerbende vorzusehen. Während der Nationalrat die Kantone verpflichtet will, für Nichterwerbstätige mit einem bestimmten Jahreseinkommen Zulagen einzuführen – als Referenz gelten hier mindestens die Einkommensgrenze von 30 000 Franken und 5000 Franken pro Kind gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft –, beantragt Ihnen die Kommission, die entsprechenden Einkommensgrenzen bereits im Bundesgesetz über die Familienzulagen einzuführen und Kinder Nichterwerbstätiger, für welche Renten einer Sozialversicherung ausgerichtet werden, vom Anspruch auf Familienzulagen auszuschliessen. Hier greift also das Subsidiaritätsprinzip. Für Erwerbstätige in der Landwirtschaft gilt weiterhin die Sonderregelung gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

4. Zur Organisation und Durchführung: Die Durchführung bleibt Sache der Kantone. Alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Eine Befreiungsmöglichkeit, wie sie heute elf Kantone kennen, ist nicht mehr möglich. Die Familienausgleichskassen stehen weiterhin unter der Aufsicht der Kantone.

Die Kommission beantragt Ihnen ebenfalls, den Kantonen mehr Freiraum zu geben, als dies gemäss der Fassung des Nationalrates vorgesehen ist. Die Kantone sollen die Voraussetzungen für die Anerkennung und die Finanzierung der Familienausgleichskassen selbstständig regeln. Von bundesrechtlichen Vorschriften über eine gesamtschweizerische Mindestgrösse der Familienausgleichskassen soll abgesehen werden. Wir haben in der Kommission auf diesen Antrag verzichtet. Es soll auch keine Bundesvorschriften über die Aufteilung der Beiträge zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern mehr geben – auch dies im Gegensatz zur Fassung des Nationalrates.

So weit meine Ausführungen.

Die entschlackte und stark vereinfachte Vorlage kommt den Kantonen sowie den Berufsverbänden und deren Organisationen in sehr vielen Punkten entgegen. Die Selbstständigerwerbenden sind in diesem Vorschlag nicht mehr aufgeführt. Der Mindestbetrag von 200 Franken dürfte zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes auch dem dann zumal geltenden durchschnittlichen Betrag in der Schweiz entsprechen. Was die Zulagen für die Landwirtschaft wie auch für die Nichterwerbstätigen anbelangt, so werden diese bereits heute vom Bund und den Kantonen und nicht von den Arbeitgebern finanziert.

In diesem Sinne bitte ich Sie um Eintreten und anschliessend um Zustimmung zur Vorlage.

**Kuprecht Alex (V, SZ):** Das System der Kinderzulagen in unserem Land hat sich im Grundsatz bewährt. Es basiert auf den kantonalen und föderalistischen Eckpfeilern, den regional unterschiedlichen Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen, und damit auch den sehr unterschiedlichen Kostenstrukturen bezüglich Wohnen und Leben. Es gilt klar und

deutlich festzuhalten, dass die bisher entrichteten Kinderzulagen Lohnbestandteile sind, die – Ausnahme ist der Kanton Wallis – einzig und allein durch die Arbeitgeber finanziert werden. In den vergangenen Jahren wurden in zahlreichen Kantonen mehrmals Änderungen an der Höhe der Kinderzulagen durch die Bevölkerung beschlossen und die entsprechenden Werte kontinuierlich angepasst. Die kantonalen Autonomien wurden verantwortungsbewusst wahrgenommen, und den regionalen Gegebenheiten wurde Rechnung getragen. Der bisherige Weg hat sich bewährt.

Die heute zur Beratung anstehende Vorlage ist als Gegenvorschlag zur völlig überrissenen Volksinitiative «für fairere Kinderzulagen» gedacht. Ich habe schon damals, in der Debatte um diese Initiative, in diesem Rat klar zum Ausdruck gebracht, dass eigentlich kein Gegenvorschlag zu dieser Initiative notwendig wäre, und auch heute besteht keine Notwendigkeit dafür. Das nun vorliegende Bundesgesetz über die Familienzulagen geht hinsichtlich seines materiellen Harmonisierungsdranges aus meiner Sicht eindeutig zu weit. Es verletzt den Grundgedanken unseres föderalistischen und subsidiären Handlungsspielraums und greift massiv in die Legiferationsautonomie unserer Kantone ein. Immerhin müssen 15 Kantone ihre Beiträge zum Teil massiv nach oben anpassen. Es verursacht damit Mehrkosten von gegen 600 Millionen Franken. Es läuft damit den dringend notwendigen und beschlossenen Sparbemühungen bei Bund, Kantonen und Gemeinden zuwider, und man stilisiert mit diesem Gesetz die Kinderzulagen zu einer neuen Art von Sozialleistung hoch und damit zu einem neuen Zweig unseres Sozialversicherungssystems.

Doch Sozialversicherungsleistungen beruhen auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit. Genau dies ist jedoch mit der alleinigen Finanzierung durch die Arbeitgeber nicht der Fall. Ich bin mir bewusst, dass Geben seliger macht als Nehmen, doch es gehört zum verantwortungsbewussten Handeln eines Parlamentes, den Bürgerinnen und Bürgern auch zu sagen, dass nicht alles, was wünschenswert ist, auf die Dauer auch haltbar und vor allem finanzierbar ist.

Mit Ausnahme der EO, die in rund vier Jahren ihren Fonds ebenfalls aufgebraucht haben wird, steht keines der wichtigsten Sozialwerke unseres Landes, sei dies die AHV oder die IV, auf stabilen Füßen. Wir haben allergrösste Mühe, Lösungen zur Gesundung und nachhaltigen Finanzierung dieser Vorsorgepfeiler zu finden. Die Erhöhung der Lohnabgaben und der Mehrwertsteuer bedeutet, dass schlussendlich weniger im Lohnsack vorhanden ist oder die Kaufpreise erhöht werden müssen. Beides ist schlecht: Es schwächt unsere Wirtschaft und damit die Leistungsfähigkeit in massiver Form, es gefährdet unsere Arbeitsplätze und trägt damit schlussendlich, insbesondere bei den Familien, nicht zur Verbesserung des Lebensstandards bei. Über kurz oder lang würde sich bei Einführung einer Bundeslösung mit immer weiter nach oben nivellierten Kinderzulagen die Frage der Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmer stellen. Es wäre wohl unredlich, mit der einen Hand zu geben und später mit der anderen Hand wieder wegzunehmen.

Der vorliegende Entwurf, im Nationalrat am 15. März 2005 verabschiedet, suggeriert, dass damit für die Unternehmen eine wesentlich einfachere Lösung besteht, die ihnen auch wesentlich weniger Umtriebe verursacht. Wenn dem so wäre, hätten eigentlich von den Wirtschaftsverbänden positive Signale ausgesendet werden müssen. Ich habe solche Signale aber nicht gehört, im Gegenteil: Sowohl der Arbeitgeber- als auch der Gewerbeverband drohen mit dem Referendum. Wahrlich keine gute Ausgangslage.

In der Tat: Hinsichtlich formaler Angleichungen und Vereinheitlichungen könnte ich mir gewisse Reformen durchaus vorstellen. Ist das aber effektiv eine Aufgabe, die durch den Bund wahrgenommen und gelöst werden muss? Müssten sich nicht vielmehr die Kantone – vertreten beispielsweise durch die Sozialdirektorenkonferenz oder die KdK – dieser Aufgabe annehmen? Sie pochen sonst ja vermehrt auf ihre Autonomie und ihre Kompetenzen, was ich sehr oft auch begrüsse. Ist eine materielle Bundeslösung nicht auch ein nicht notwendiger Eingriff in unser Subsidiaritätssystem? Die Un-

terstützung der Familien geschieht nicht nur, indem man ihnen während einer bestimmten Zeit mehr gibt, sondern indem man ihnen in der Zeit, in der Kinder heranwachsen, weniger wegnimmt.

Ich bin der Überzeugung, dass mit teilweise massiver Erhöhung der Kinderzulagen nicht mehr Kinder das Licht der Welt erblicken werden. Die Abnahme der Kinderzahl hat andere, in der persönlichen Einschränkung zu suchende Hintergründe. Eine Bundeslösung in Bezug auf die Kinderzulagen wird keinen Durchbruch bringen, die Wirtschaft aber weiter massiv belasten. Bevor wir zu solchen nicht notwendigen Schritten gelangen, sind die existenziellen Vorsorgewerke zu stabilisieren und nachhaltig zu finanzieren. Legen wir unsere Kraft in die Lösung dieser Problematik, und überlassen wir es den Kantonen, diese bis anhin gut funktionierende Regelung vor Ort weiterzuführen. Sie hat sich bewährt, und was sich bisher bewährt hat, muss nicht mit einem Giesskannensystem auf die Stufe des Bundes gestellt werden.

Ich bitte Sie deshalb, verantwortungsbewusst und kostenbewusst zu handeln und auf die Vorlage nicht einzutreten.

**Fetz Anita (S, BS):** Ich bitte Sie dringend, auf diese Vorlage einzutreten, und möchte Sie daran erinnern, dass es ein fast jahrzehntealtes Anliegen ist, dass Kinderzulagen in der Schweiz ein Recht und eine Anerkennung der Familienleistung sind.

Wenn man Ihnen zuhört, Herr Kuprecht, dann könnte man meinen – wenn man das auf den Punkt bringt; es ist nicht so, dass alle Parteien von der Familienpolitik reden –, Sie wünschten im Prinzip vor allem, dass die Leistung von Familien, die von Armut bedroht sind, mit Sozialhilfe abgegolten wird. Das ist der grosse Unterschied. Es geht hier nicht darum, dass Kinder haben sozusagen im Worst Case ein Problem der Sozialhilfe ist, sondern es geht darum, dass wir heute über ein Kernelement einer kohärenten Familienpolitik debattieren.

Ich möchte Sie auch dringend auffordern, hier wirklich Taten statt Sonntagsreden folgen zu lassen und damit eine echte Anerkennung für unsere Familien in diesem Lande auszusprechen.

Unser Kommissionssprecher hat es schon gesagt: Das heutige System – ich nenne es «das teure kantonale Jekami» – ist ungerecht, es hat nämlich bei den Kinderzulagen ganz verschiedene Ansätze, es ist völlig dem Zufall überlassen, wie viel jemand erhält. Wenn jemand im Kanton Aargau wohnt, erhält er leider sehr viel weniger, als wenn er im Kanton Wallis wohnt. Ich glaube, mit der Kaufkraft kann man das nicht begründen. Das System ist administrativ aufwendig, ja geradezu monströs; die etwa 800 Familienausgleichskassen, die es gibt, sind ein riesiger Kostenpunkt. Auch hier ist eine Vereinheitlichung eine vernünftige Sache. Das System ist auch lückenhaft; wir haben etwa 180 000 Kinder in der Schweiz, die keine Zulage haben. Und was für mich der ganz entscheidende Punkt ist: Das System entspricht nicht den Anforderungen, die durch die moderne Mobilität gestellt werden.

Heute verlangt die Arbeitswelt von den Familien, dass sie mobil sind, dass sie sich nach dem Arbeitsplatz richten und dass sie umziehen. Wir haben übrigens auch zwei Bundesgerichtentscheide, die genau das moniert haben, dass die heutige Regelung zu grossen Ungerechtigkeiten und zu grossen Abgrenzungsproblemen führt: Wer soll dann die Familienzulage bekommen, wenn der Vater in Zürich arbeitet und die Mutter in Basel eine Teilzeitstelle hat? Dann gibt es auch noch die neuen Patchworkfamilien. Wir müssen heute zur Kenntnis nehmen, dass die Familien sehr viel bunter geworden sind und die Arbeitswelt Mobilität verlangt. Die Antwort darauf liegt in einer kohärenten Familienpolitik, in einer Harmonisierung auf Bundesebene, mit einer einheitlichen Referenzgrösse. Die Kommission des Ständerates schlägt Ihnen genauso wie der Nationalrat 200 Franken Kinderzulage und 250 Franken Ausbildungszulage vor.

Es ist übrigens nicht so, dass die Vorlage – wie Kollege Kuprecht gesagt hat – sehr viel teurer wird für die Arbeitgeber. Das Gegenteil ist der Fall. Wir haben heute Zulagen, die auf demselben Stand wie vor 25 Jahren sind. Die Kosten sind aber für die Familien letztendlich wesentlich gestiegen. Es ist auch nicht so, dass sich die Wirtschaft nur beteiligt, sondern sie erhält auch etwas dafür. Vergessen Sie nicht: Die Zulagen, das sind auch etwa 600 Millionen Franken an Kaufkraft, die nachher der Wirtschaft zur Verfügung stehen. All diese Gründe sprechen dafür, heute wirklich einen Schritt zu machen und das Kinderzulagensystem materiell zu harmonisieren. Damit meine ich einen ganz wichtigen Punkt: das Problem auf den Tisch der Politik zu bringen und in einem ersten Schritt zu lösen. Wir brauchen nämlich einen neu ausbalancierten Generationenvertrag.

Auf etwas sind wir in der Schweiz alle stolz: Ich gehöre auch zu jenen, die sagen, dass wir einen ausgezeichneten Generationenvertrag in Bezug auf die ältere Generation haben. Wir haben dort ein Dreisäulenprinzip. Wir brauchen aber heute auch auf der anderen Seite des Generationenvertrages eine gewisse Solidarität, das heisst, wir brauchen dort das, was ich das Viersäulenprinzip nenne. Einerseits sollen Familien über Steuerabzüge entlastet werden; das haben wir bereits gemacht. Andererseits sollen Kinderzulagen ein Recht, eine Anerkennung der Familien sein; das soll heute geschehen. Dann haben wir für bedürftige Familien die Ergänzungsleistungen. Der vierte Punkt in diesem Viersäulenprinzip für eine kohärente Familienpolitik ist natürlich die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ich habe mich übrigens ausserordentlich darüber gefreut, dass sich überparteilich die Idee durchgesetzt hat, die Tagesschulen jetzt effektiv anzugehen. Unser Rat wird ja dann auch über den Vorstoss entscheiden können, den die Kolleginnen im Nationalrat gestern überparteilich eingereicht haben.

Sie sehen also aus dieser Zusammenstellung: Es kann nicht sein, dass der Generationenvertrag nur in Richtung ältere Generation geht, sondern er muss zwingend auch eine Solidarität gegenüber der jüngeren Generation enthalten, die Kinder hat und heute unter schwierigen, auch materiell schwierigen Bedingungen aufzieht. Das, Kollege Kuprecht, ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe, die man nicht einfach auf der Ebene der Sozialhilfe erledigen kann.

Zum Schluss möchte ich Sie darauf hinweisen, dass der Vorschlag Ihrer Kommission in Bezug auf die Kosten deutlich abgespeckt ist dadurch, dass die Selbstständigerwerbenden nicht einbezogen sind, was ich ein Stück weit bedaure. Aber ich weiss: In der Politik muss man halt manchmal auch die Mehrheiten ausbalancieren, das war Ihrer Kommissionsmehrheit wichtig. Die Selbstständigerwerbenden sind nicht drin, und in Bezug auf die Nichtselbstständigerwerbenden ist die Vorlage klar eingeschränkt worden. Der Vorschlag Ihrer Kommission wird nach meinen Berechnungen etwa 200 Millionen Franken günstiger werden als die Fassung des Nationalrates.

Kurz und gut, ich möchte Sie dringend bitten, auf diese ausstarierte Vorlage einzutreten und den Familien in unserem Land endlich ein einheitliches, gerechtes Zulagensystem bei den Kinderzulagen zu gewähren.

**Jenny This (V, GL):** Im Gegensatz zu Kollegin Fetz möchte ich Sie dringend – dringend! – ersuchen, auf diese Vorlage nicht einzutreten. Die finanziell völlig überrissene Volksinitiative «für fairere Kinderzulagen» kann problemlos und ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen werden. Wer ohne Scham und ohne rot zu werden 450 Franken pro Kind – mit totalen Mehrkosten von sage und schreibe 6 Milliarden Franken – verlangt, verdient keine pflegliche Behandlung und schon gar keinen Gegenvorschlag, sondern ein klares und eindeutiges Signal, zumal auch der nun vorliegende Gegenvorschlag aus folgenden Gründen untauglich ist:

Es ist aus Sicht der Wirtschaft völlig unverständlich, dass ihr zum Zeitpunkt der dringend notwendigen Unternehmenssteuerreform zusätzliche Kosten auferlegt werden, die den Entlastungseffekt völlig zunichte machen werden.

Die unterschiedlichen kantonalen Regelungen entsprechen der regionalen und einkommensmässigen Vielfalt der Kantone und unseres Landes.

Die geplanten Mehrkosten von gegen 1 Milliarde Franken stehen den ungelösten Finanzierungsproblemen bei der IV, beim KVG – das haben wir gestern diskutiert – und bei der AHV gegenüber. Wir stehen hier vor Zusatzbelastungen in Milliardenhöhe, also ist ein Verzicht auf diese Mehrbelastungen unabdingbar.

Mit dieser Vorlage werden schweizweit Zulagen nach dem Giesskannenprinzip ausgeschüttet – und das sind Steuergelder. Sämtliche Kinder, ungeachtet der finanziellen Verhältnisse, kämen in den Genuss dieser mit der Giesskanne zugeschütteten zusätzlichen Kinderzulagen. Selbst unser hochgeschätzter, hochgeachteter Bundesrat Christoph Blocher käme, sofern er tatsächlich dereinst nochmals Vaterfreuden entgegenblicken sollte, in den Genuss dieser zusätzlichen Zulagen. Das kann doch keine soziale Finanzpolitik sein.

Zulagen sollen ein Lohnbestandteil bleiben und nicht durch Sozialabgaben abgelöst werden. Darum kommen heute auch nur Arbeitnehmer in den Genuss von Kinderzulagen, nicht aber Selbstständigerwerbende und Erwerbslose. Das jetzige System der Kinderzulage als Lohnbestandteil belastet – und das ist wesentlich – den Bund nicht zusätzlich, weil es grösstenteils durch den Arbeitgeber finanziert wird. Die Schaffung einer neuen Sozialversicherung ist in Anbetracht der angespannten finanziellen Situation des Bundes nicht zu verantworten.

Verschiedene Selbstlose in unserem Rat wollen nun offenbar mit der einheitlichen und starren Kinderzulage etwas gegen die Familienarmut tun. Das ist doch schon deshalb der falsche Weg, weil hier kein gezielter Einsatz der finanziellen Mittel erfolgt. Ich weiss sehr wohl und aus eigener Erfahrung, was Kinderarmut bedeutet, aber das hier ist der falsche Weg. Ich werde mich aber nie, gar nie, gegen Entschädigungen für die wirklich Bedürftigen wehren.

Als Unternehmer lebe ich auch täglich mit Abgaben, namentlich mit Sozialabgaben. Hohe Abgaben beeinträchtigen die Wettbewerbsfähigkeit, da sind wir uns wohl alle einig. Sobald ich im beinharten internationalen Wettbewerb nicht mehr konkurrenzfähig bin, werde ich zwangsläufig gezwungen sein, entweder die Kosten zu senken oder Arbeitsplätze abzubauen. Was ist das denn nun für eine Familienpolitik, die mich zwingt, Arbeitnehmer erst gar nicht einzustellen oder Arbeitsplätze abzubauen, weil ich allzu hohe Sozialabgaben entrichten muss? Diese Zusammenhänge sollten wir doch endlich begreifen. Wenn man von Zusatzabgaben spricht, sollte man sich bewusst sein, dass das doch von jemandem bezahlt werden muss. Bis jetzt war es immer so, dass dies in der Regel die Arbeitgeber bezahlten.

Ich weiss, meine Freunde zur Rechten – in Tat und Wahrheit jene von der linken Seite – werden mit der hohen Kaufkraft argumentieren, und das hat Kollegin Fetz ja auch schon getan. Sie werden damit argumentieren, dass mit zusätzlichen Abgaben gewissermassen auch mehr Geld in Umlauf kommt. Mit einer Erhöhung der Kaufkraft hat das aber rein gar nichts zu tun. Es ist lediglich eine Umverteilung. Diese Abgaben müssen um- und abgewälzt werden; wenn ich ein Produkt offeriere, muss ich höhere Preise verlangen. Wenn die Mehrwertsteuer um 10 Prozent erhöht wird, kann ich das Haus von Kollege Stadler nicht zum heutigen Preis bauen, sondern ich muss diese 10 Prozent aufrechnen. Also ist das lediglich eine Umverteilung.

Ich möchte Sie deshalb wirklich eindringlich bitten, hier ein Zeichen zu setzen und auf diese Vorlage nicht einzutreten, so schön sie von Kollegin Fetz auch vertreten worden ist.

**Heberlein** Trix (RL, ZH): Ob auf die Vorlage der Vereinheitlichung der Kinderzulagen eingetreten werden soll oder nicht, ist wohl eine Frage der politischen Abwägung. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass der völlig überrissenen Initiative «für fairere Kinderzulagen» kein Gegenvorschlag entgegengestellt werden soll: Die rund 6,7 Milliarden

Franken Kostenfolgen für eine Kinderzulage von 450 Franken pro Kind hätten massiv höhere Steuern und Lohnabzüge zur Folge und hätten bei der Bevölkerung kaum eine Chance, angenommen zu werden.

Dasselbe gilt für den Gegenvorschlag des Nationalrates. Ob wir darauf eintreten oder nicht, Frau Fetz, hat wenig mit Familienpolitik zu tun. Wir haben verschiedene wichtigere Anliegen in unserer Familienpolitik als eine Vereinheitlichung der Beträge der Kinderzulagen, die bereits bestehen: Stichwort Tagesschulen, Stichwort Kinderbetreuung, Stichwort Besserstellung der berufstätigen und nichtberufstätigen Mütter.

Ich möchte meiner Skepsis darüber Ausdruck geben, ob eine Vereinheitlichung wirklich sinnvoll ist. Die unterschiedlichen kantonalen Regelungen entsprechen der Vielfalt unseres Landes. Sie entsprechen den unterschiedlichen kantonalen Regelungen bezüglich Steuern, bezüglich Unterstützung, bezüglich Krankenkassenprämienverbilligung, aber auch den unterschiedlichen Regelungen bezüglich Geburtszulagen, wie sie beispielsweise im Kanton Zürich Eltern erhalten, wenn sie während einer gewissen Zeit nicht berufstätig sind und nicht über ein Mindesteinkommen verfügen. Diese unterschiedlichen Regelungen entsprechen auch dem Willen des jeweiligen kantonalen Souveräns.

Entscheidend dafür, dass ich dieser Vorlage zustimmen könnte, wären die Zustimmung zur Minderheit Jenny bei Artikel 5, die Ablehnung der Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende sowie die Zustimmung zum Minderheitsantrag Forster zu Artikel 20 betreffend die Ablehnung der Kinderzulage für Nichterwerbstätige. Meine Frage ist: Ist denn die Kinderzulage für Nichterwerbstätige wirklich eine Kinderzulage? Die Nichterwerbstätigen zahlen keine Beiträge, die Arbeitgeber zahlen keine Beiträge. Das ist keine Versicherung, sondern eine neue Sozialleistung, eine Sozialversicherung, die von den Gemeinden auf Bund und Kantone überwälzt wird, also zulasten der Staatskasse geht.

Die Lippenbekenntnisse darüber, dass wir das Wachstum fördern, die Unternehmen entlasten und ein innovationsfreudiges Klima schaffen müssten, höre ich immer wieder. Wenn es dann aber konkret darum geht, auch entsprechend im Parlament zu handeln, machen wir jedes Mal das Gegenteil. Es wurde erwähnt: Was wir mit der Unternehmenssteuerreform, sollte sie so durchkommen, den Unternehmen geben, nehmen wir ihnen mit dieser Vorlage wieder weg – unter dem Titel Familienpolitik. Es ist für mich keine Familienpolitik, wenn wir Kinderzulagen mit der Giesskanne verteilen, ohne Rücksicht auf die Infrastrukturen und die Gesetzgebung in den Kantonen, wo wir den Spielraum für sie nicht zuletzt mit einer Abstimmung über den Lastenausgleich ja auch wieder geöffnet haben. Wenn diese Vorlage im Sinne der Kommissionsmehrheit genehmigt würde, so entsprächen die Kosten für die Arbeitgeber ungefähr 600 Millionen Franken – per saldo bliebe bei der Unternehmenssteuerreform also alles beim Alten. Der Staat wird zusätzlich noch mit 200 Millionen Franken belastet, und gleichzeitig versuchen wir – trotz der gestrigen Ablehnung des Vorstosses von Rolf Schweizer –, die AHV-, die IV- und die Unfallversicherungsgesetzgebung anzupassen. Wo bleibt da die Konsequenz?

Kinderzulagen, wie sie einmal festgelegt wurden, sind Lohnbestandteile, keine Sozialleistungen. Heute werden rund 95 Prozent der Kinderzulagen von privaten und öffentlichen Arbeitgebern finanziert. Es sind dies rund 4 Milliarden Franken. Mit der Volksinitiative wären es 10 Milliarden Franken. Die zusätzlichen Kosten entfielen je zur Hälfte auf Bund und Kantone. Für den Bund würde das immerhin 2,9 Milliarden Franken ausmachen. Einer formalen Harmonisierung und einer administrativen Entlastung der Betriebe ist durchaus zuzustimmen. Dieses Ziel streben denn auch die Anträge der Kommissionsminderheit an. Wir wollen nicht allen Familien einfach Subventionen verteilen und ihnen mit Steuern und Lohnabzügen das Geld gleich wieder wegnehmen.

**Forster-Vannini** Erika (RL, SG): Die Kinderzulagen sind bis heute – Frau Heberlein und Herr Jenny haben bereits darauf

hingewiesen – mit Ausnahme der Landwirtschaft eine einseitig durch die Arbeitgeber finanzierte Leistung. Man kann dies als Anachronismus sehen, aber eben auch als Ausdruck der sozialen Verantwortung, welche der Arbeitgeber alleine wahrnimmt. In der Tat muss man sich fragen, ob es nicht wieder zeitgemäss ist, dass sich die Arbeitgeberschaft so verhält. Man kann sich wirklich fragen, weshalb ein bewährtes, wenn auch zugegebenermassen sehr zersplittertes System privater und öffentlicher kantonaler Familienausgleichskassen nicht nur vereinheitlicht, sondern sogar zu einer paritätisch finanzierten Sozialversicherung des Bundes umfunktioniert werden soll. Zwar hat der Bund diese Kompetenz – aber soll er sie auch tatsächlich nutzen? Meine folgenden kritischen Anmerkungen richten sich in keiner Weise gegen Familien- respektive Kinderzulagen, sondern nur gegen eine über die formelle Harmonisierung hinausgehende Bundeslösung.

Kollegin Fetz hat die Vorzüge für die Familien in den höchsten Tönen gelobt. Die finanziellen Konsequenzen eines solchen Minimalsatzes wären aber erheblich und für die anvisierten Zielgruppen, nämlich Familien mit Kindern, oft sogar kontraproduktiv. Interessant sind dazu die Ausführungen des Bundesrates in der ergänzenden Stellungnahme vom 10. November 2004 zum Entwurf der Kommission des Nationalrates. Einer geringfügigen Mehrbelastung für den Bund als Arbeitgeber stünden Mehreinnahmen für den Bund in erklecklicher Höhe gegenüber. Erwartet wird eine Senkung der Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung um einen Betrag von 30 Millionen Franken jährlich. Das heisst im Umkehrschluss, dass an Familien dank höherer Zulagen weniger Krankenkassensubventionen ausgerichtet werden. Für Leute, die das Geld wirklich brauchen, ist es tendenziell ein Nullsummenspiel. Die Mehreinnahmen von 20 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen stammen aus jener Bevölkerungsschicht, welche eigentlich – es wurde bereits darauf hingewiesen – Familienzulagen nicht dringend nötig hat, deswegen vielleicht sogar in eine ungünstige Progression rutscht und per saldo schlechter fährt.

Die Arbeitgeber werden sinkende Gewinne zu verzeichnen haben, wenn es nicht gelingt, die Mehrkosten auf die Preise zu überwälzen. Dies wiederum führt zu Mindereinnahmen von rund 30 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer. Dieses Szenario ist angesichts der wirtschaftlichen Lage wesentlich wahrscheinlicher als jenes, das von einer Überwälzung auf die Preise ausgeht und mit Mehreinnahmen von 10 Millionen Franken bei der Mehrwertsteuer rechnet. Der langen Rede kurzer Sinn: Ein Einheitsminimalsatz kann nicht infrage kommen.

Lassen Sie mich aber noch etwas Grundsätzliches anfügen. Dieses ganze Zahlenspiel zeigt mit Deutlichkeit, dass wir im Bereich der Gesellschaftspolitik dauernd vermeintliche und echte Löcher zu stopfen suchen, indem wir andere aufreissen – etwa so wie der unerfahrene Mensch, der einen Kleinkredit mit einem noch höheren bei gleichen Einkommensverhältnissen zu decken versucht.

Der nächste Streitpunkt ist für mich die Frage des Grundsatzes «Ein Kind, eine Zulage», also konkret der Streitpunkt des Einbezuges Selbstständigerwerbender und Nichtselbstständigerwerbender in die Anspruchsgruppe. Die Kommission schlägt Ihnen vor, die Selbstständigerwerbenden diesem Gesetz nicht zu unterstellen; das ist richtig. Eine von mir angeführte Minderheit beantragt die Streichung der Artikel 20, 22 und 23, in denen Nichterwerbstätige einbezogen werden sollen.

Mit der Bezugsberechtigung Nichterwerbstätiger verlassen wir meiner Meinung nach den Pfad der ordnungspolitischen Tugend. Personen, die nicht erwerbstätig sind, gehören entweder zu den Sozialhilfeempfängern oder sind ausserordentlich wohlhabend. Diese Bezugsberechtigung ist rundweg abzulehnen, da hier keinerlei Zusammenhang mit der ursprünglichen Zielsetzung der Familienzulage mehr gegeben ist.

Es gibt gute Gründe, auf diese Vorlage nicht einzutreten. Ich habe mich relativ schwer getan mit der Frage, ob ich auf die

Vorlage überhaupt eintreten solle oder nicht. Wenn ich Ihnen trotzdem empfehle, auf die Vorlage einzutreten, so deswegen, weil schon lange gefordert wurde, dass eine administrative Entlastung der Betriebe und eine Vereinfachung der Durchführung durch die Vereinheitlichung der Begriffe herbeigeführt werden. Eine gewisse Vereinfachung des administrativen Aufwandes, so denke ich, ist richtig.

Deshalb bitte ich Sie trotz aller Skepsis, auf diese Vorlage einzutreten, aber nur, um eine formelle Harmonisierung in die Wege zu leiten.

**Brunner Christiane (S, GE):** Je dois dire que je m'amuse à vous entendre parler du principe de l'arrosoir, «Giesskannenprinzip», à propos des allocations pour enfants, parce que je ne peux pas m'empêcher d'imaginer un petit enfant qu'on arrose, qui pousse et qui devient beau, grand et fort comme tous nos enfants. Mais, trêve de plaisanterie, le principe «un enfant, une allocation» est débattu depuis longtemps. Il fait partie de l'initiative parlementaire Fankhauser déposée il y a quatorze ans. Cela fait quatorze ans qu'on dit: «Oui, c'est un bon principe.» Chaque fois qu'une nouvelle parlementaire vient avec une idée similaire, on lui dit: «Oui, mais on est déjà en discussion, parce qu'on a l'initiative parlementaire Fankhauser, donc de toute façon on s'en occupe.» A vrai dire, c'est la première fois maintenant, et après des années de discussions en sous-commission au Conseil national, qu'on est confronté à un projet de loi, parce qu'il y a une initiative populaire qui, elle, nous pousse à formuler des propositions sous forme de contre-projet.

Pour moi, le principe de base est «un enfant, une allocation». Madame Heberlein dit: «Si on enlève ça, et ça, et puis ça encore, bon finalement je suis d'accord avec le projet.» Mais si on enlève tout ce qui fait la substance du principe «un enfant, une allocation», à mon avis il ne vaut plus la peine de légiférer et on ne donne pas vraiment suite à l'initiative Fankhauser, telle qu'elle a été conçue à l'époque.

Je me suis ralliée à la proposition d'exclure les indépendants, même si cela représente pour moi une rupture avec le principe «un enfant, une allocation». Mais il paraît que la majorité des indépendants n'en veulent pas, qu'ils ne sont pas d'accord de payer des cotisations pour cela, que les coûts administratifs seraient élevés. Dans ce cas précis, j'accepte de ne pas susciter des oppositions et de ne pas inclure aussi les enfants des indépendants.

Par contre, je ne pourrais pas accepter qu'on exclue aussi les personnes sans activité lucrative. J'ai beaucoup cédé par rapport aux restrictions qui sont apportées – on en reparlera tout à l'heure –, pour que des allocations soient accordées aux personnes sans activité lucrative, mais je crois que c'est vraiment là quelque chose de fondamental et si on ne l'acceptait pas, en prenant l'aide sociale ou je ne sais quoi comme prétextes, on passerait tout à fait à côté du principe «un enfant, une allocation».

Je crois aussi que le montant de l'allocation uniformisé pour toute la Suisse est un bon système, même si c'est un système qui contrevient un peu à nos habitudes en matière d'allocations familiales. Je ne crois pas que les cantons vont perdre de leurs compétences; les cantons peuvent, par exemple, introduire dans leur système les personnes indépendantes, donner des allocations plus élevées. Mais cela fait partie de l'harmonisation matérielle qui doit accompagner l'harmonisation formelle que l'on veut introduire dans cette loi.

Quand on entend Monsieur Jenny au sujet du coût que cela va engendrer pour lui, on a l'impression que maintenant il ne paie rien. Mais bien sûr qu'il paie déjà! Il est dans une entreprise et il y a des allocations familiales; il doit payer des contributions. Les caisses du bâtiment sont souvent celles qui ont les cotisations élevées parce que ce sont aussi des branches où il y a beaucoup d'enfants et, par conséquent, les cotisations sont plus élevées que dans d'autres branches.

Donc, on ne peut pas dire tout à coup: «Vous allez me ruiner avec l'introduction de cette loi», parce que de toute façon,

vous payez déjà des allocations familiales. Je ne sais pas à quel niveau elles se situent dans votre canton, mais elles ne sont sûrement pas si basses au point que vous seriez ruiné d'un coup en payant des allocations du montant que la commission vous propose.

La version de la commission a été allégée par rapport à ce qu'on a fait au Conseil national. Elle coûtera 200 millions de francs de moins que la proposition du Conseil national. Là, je dois quand même dire que j'ai atteint la limite des concessions que je serais prête à faire.

Il va de soi que je plaide pour l'entrée en matière sur ce projet très modeste. Mais il ne doit pas devenir «transparent» à la fin de nos délibérations.

**Amgwerd Madeleine (C, JU):** Je ne suis pas membre de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, mais la politique familiale me tient à cœur. Nous sommes aujourd'hui en mesure de la concrétiser, non seulement par une harmonisation formelle, mais en faisant un pas de plus qui est important: l'harmoniser matériellement afin d'abolir les inégalités de toutes sortes entre les cantons, concernant les montants, concernant les allocations proprement dites, notamment pour les jeunes en formation et entre les personnes sans activité lucrative.

La complexité des 26 systèmes cantonaux et leur gestion diversifiée ne correspondent plus à la mobilité de la population, à l'évolution du monde du travail et aux modes de vie d'aujourd'hui. Voilà quelques raisons très brièvement résumées; il y en a d'autres encore qui font que je suis favorable à ce projet de loi.

Prenons connaissance de l'historique. J'ai été effarée de constater qu'il aura fallu quatorze ans pour concrétiser l'initiative parlementaire Fankhauser; Madame Brunner l'a déjà souligné. C'est bien la preuve que la politique familiale a de la peine à faire son chemin sous la coupole, et je le regrette. Nous sommes maintenant en face d'un projet qu'il serait catastrophique de rejeter; il a déjà fallu tant de temps pour arriver enfin à ce résultat.

Régulièrement, la Suisse est montrée du doigt pour son manque de politique familiale. Régulièrement aussi, il est constaté que tout ce qui a trait à la politique familiale a de la peine à s'imposer dans le monde politique. Nous avons enfin la possibilité aujourd'hui de contredire ces deux affirmations. Il est bien clair que la Confédération ne saurait pratiquer une politique nataliste. Chacun choisit librement s'il désire des enfants et combien. Néanmoins deux éléments sont à prendre en compte dans ce débat: d'une part – et nous le savons fort bien –, les enfants sont notre futur. Toute société porte en elle les germes de son déclin si elle ne se renouvelle pas. Le taux de renouvellement de la population n'est pas assuré, et en conséquence aussi le financement de nos assurances sociales; cela est aussi en jeu dans ce débat.

D'autre part, malgré un taux de natalité très faible, il serait faux de dire que le souhait d'avoir des enfants n'existe pas. Des études ont été faites à ce sujet: il est reconnu que le désir d'enfant existe, mais que des considérations d'ordre financier et professionnel influent sur le choix et le nombre d'enfants. Les jeunes familles sont le plus souvent celles qui sont sujettes à la pauvreté. Une allocation pour chaque enfant permettra à certains couples d'oser envisager d'avoir un enfant de plus, à d'autres de mieux concilier et répartir les activités professionnelles et familiales, à d'autres encore de garantir un meilleur équilibre familial. La volonté de concrétiser l'objectif «un enfant, une allocation» répond donc à un besoin de notre société.

Je soutiens donc ce projet de loi, sa volonté d'harmonisation formelle et matérielle, et pour conclure, j'aimerais citer les propos de la présidente de Pro Familia: «Chaque franc investi dans la famille est aussi un franc investi dans l'économie.»

**Epiney Simon (C, VS):** C'est de bonne guerre que les milieux économiques s'opposent à l'augmentation d'une cotisation qui grève, comme on l'a entendu, le monde du travail.

Mais j'aimerais aussi relativiser la portée de ce projet également en tant que président d'une association patronale qui comprend une caisse d'allocations familiales.

C'est vrai que le système actuel d'allocations familiales fonctionne bien, qu'il est efficace, que la bureaucratie est réduite au maximum. C'est vrai que l'harmonisation va entraîner des charges de l'ordre de 700 millions de francs pour l'économie et de 200 millions de francs pour les collectivités publiques. C'est vrai que les allocations relèvent traditionnellement de la responsabilité sociale du monde du travail et non de l'Etat. C'est vrai que ce projet dépouille en partie les cantons et les partenaires sociaux de leurs compétences. C'est vrai que ce projet va aussi à contre-courant de la philosophie qui a été arrêtée dans le cadre de la nouvelle péréquation financière. C'est vrai que ces allocations familiales ne peuvent pas être isolées des autres mesures qui sont prises en faveur de la famille, et en particulier, bien sûr, les allègements fiscaux, les subsides aux cotisations de caisses-maladie, les bourses, les prêts d'honneur et les différentes aides en faveur des familles de condition modeste.

Mais, à tout bien peser, il faut considérer que les allocations familiales font partie du paysage social de notre pays. Cette institution existe, nous ne sommes pas en train de créer quelque chose de nouveau. Nous avons constaté au fil des années un dysfonctionnement, que ce modeste projet vise à corriger.

Dès lors, me semble-t-il, si l'on sait raison garder, on doit reconnaître que ce compromis est acceptable pour les PME et pour les cantons. Nous ne faisons que mettre en place une plate-forme minimale qui permet tout simplement d'améliorer le fonctionnement de l'institution. Je crois qu'il est faux de dire que c'est un premier pas vers la centralisation des allocations familiales, centralisation que nous serions les premiers à combattre. On peut remercier la commission d'avoir trouvé une solution de compromis.

Je vous invite à donner suite aux propositions de la majorité de la commission.

**Saudan Françoise (RL, GE):** Je ne suis pas membre de la commission, mais j'ai eu l'occasion de remplacer ma collègue Trix Heberlein lors du débat d'entrée en matière sur cet objet. Je me permets de résumer quelle avait été ma position à l'époque. Elle se résumait en un point essentiel à mes yeux, c'est que nous sommes dans une situation en matière d'assurances sociales où nous devons fixer des priorités.

Alors on peut dire, comme Monsieur le conseiller fédéral Couchepin nous l'a rappelé en commission, que 890 millions de francs, ce n'est pas grand-chose, que «ça ne coûte pas très cher». Mais en fait, quand nous sommes confrontés aux problèmes que nous avons en matière d'assurance-invalidité, qui vont nécessiter de la part des employeurs, des salariés et des consommateurs un effort d'assainissement important, recharger le bateau me semble tout à fait inopportun.

Je comprends très bien que l'on s'engage pour ce projet, comme j'avais compris à l'époque qu'on s'était engagé pour le projet des crèches. Mais il y a un moment où il faut savoir où nous mettons nos priorités. Quand on veut désenchevêtrer les tâches, qu'on ne les réenchevêtre pas par un autre moyen en donnant des compétences à la Confédération, alors que là, nous sommes dans un domaine qui relève uniquement des cantons, et qui fonctionne très bien.

Alors je ne comprends pas, comme le rappelle parfois Monsieur Marty, cette espèce de schizophrénie à vouloir intervenir dans tous les domaines! L'exemple des crèches m'a vraiment marquée. Je me suis promis de ne plus jamais entrer dans ce jeu qui consiste à prendre en compte des besoins que je considère comme tout à fait légitimes, mais qui ne relèvent pas directement de la Confédération.

Il y a une chose que je ne comprends pas dans le projet qui nous est soumis et je vais vous citer l'exemple du canton de Genève. Le canton de Genève a agi un peu comme nous agissons maintenant. Le Parlement genevois a modifié notre loi sur les allocations familiales et a imposé – en vertu du

principe «un enfant, une allocation» – le système des allocations familiales aux indépendants, alors qu'une enquête avait démontré que plus de 80 pour cent d'entre eux n'en voulaient pas. Le résultat, Madame Brunner vient de nous le dire: «On a réussi, dans un souci de compromis, à exclure les indépendants.» Mais pour moi, en tant que Genevoise, ce système n'est pas cohérent. Je vais me trouver, comme avec l'allocation de maternité, avec une loi fédérale – et Dieu sait si je l'ai soutenue, parce que je pensais que c'était nécessaire – et une loi cantonale qui va de nouveau plus loin, ce qui pose des problèmes administratifs extrêmement importants.

J'ai beaucoup de peine à vous suivre dans cette voie! Même si je reconnais la légitimité des préoccupations de notre ancienne collègue Angeline Fankhauser, avec qui je travaille encore actuellement, et pour laquelle j'ai beaucoup d'estime. Je trouve qu'à un moment donné, il faut avoir le courage de faire des choix et de fixer des priorités.

Je soutiendrai en conséquence la proposition de non-entrée en matière. Je crois d'ailleurs que le Conseil fédéral – j'ai rapidement relu le message – était lui aussi opposé à cette initiative au départ.

**Marty Dick (RL, TI):** Après ce débat, on va dire une fois de plus que la droite s'est opposée à la gauche, que ceux qui ont une sensibilité sociale se sont opposés à ceux qui ne voient que les intérêts de l'économie, que les altruistes se sont opposés aux égoïstes. C'est la polarisation qui caractérise désormais la politique et aussi la façon de rendre compte des débats politiques.

Alors je ne dirai que quelques phrases. Je m'opposerai à l'entrée en matière, parce que je crois aux vertus du fédéralisme et je pense que les cantons sont tout à fait à même de s'occuper de ce problème et qu'ils sont vraisemblablement mieux à même de l'affronter. Je pense que les problèmes des familles qui vivent dans un milieu très urbain sont un peu différents de ceux que rencontrent les familles qui vivent en périphérie.

Je pense que si l'on continue à croire aux vertus du fédéralisme, on n'a aucun motif d'approuver cette initiative parlementaire qui, par ailleurs, a des défauts fondamentaux – Madame Brunner l'a très bien dit, même si elle-même me semble manquer de cohérence. En effet, je ne vois pas pourquoi on devrait admettre de verser des allocations aux salariés et pas aux indépendants. Donc, déjà le système que vous proposez laisse apparaître un manque de cohérence.

Dans une excellente étude de notre honorable président sur le fédéralisme que je viens de recevoir comme vous, je lis: «Der Ständerat ist ein wichtiges Instrument zur bestmöglichen Verwirklichung des Föderalismus.» C'est dans cet esprit que je m'oppose à l'entrée en matière. Je crois être cohérent, en tout cas je refuse les étiquettes qui une fois de plus seront distribuées à la fin du débat. La cohérence impose de ne pas entrer en matière sur ce projet. C'est ce que je vous invite à faire.

**Schwaller Urs (C, FR), für die Kommission:** Ganz kurz drei Punkte:

1. Wir debattieren über eine Vorlage, die tatsächlich fast vierzehn Jahre alt ist und die auch die Anliegen aus Dutzenden von verschiedenen parlamentarischen Vorstössen und Initiativen mehrerer Kantone aufnimmt. Es wurden heute Morgen auch verschiedene Zahlen verlangt; wir haben ebenfalls noch einmal Berechnungen verlangt, die zwei- oder dreimal korrigiert wurden. Wie viel kostet denn diese Vorlage an und für sich? Es ist nicht so, dass heute überhaupt nichts bezahlt wird, sondern die heutige Regelung kostet 3,9 Milliarden Franken. Nach den letzten Berechnungen und wenn Sie dem Vorschlag Ihrer Kommission folgen, entstehen hier Mehrkosten von 500 bis 550 Millionen Franken. Das sind die letzten Zahlen. In der Landwirtschaft sind wir bei 160 Millionen Franken angelangt, bei den Nichterwerbstätigen bei 116 Millionen Franken – also aufgerundet

bei 120 Millionen Franken. Weder die Landwirtschaft noch die Nichterwerbstätigen betreffen aber die Arbeitgeber. Diese Beträge werden bereits heute in irgendeiner Form von Bund und Kantonen erbracht – bzw. über die Sozialhilfe bei den Nichterwerbstätigen.

Diesbezüglich eine letzte Bemerkung, was die Zahlen anbelangt: Ich stehe – jedenfalls noch im Moment – für die Unternehmenssteuerreform ein. Ich wehre mich aber dagegen, dass man die Unternehmenssteuerreform und die Kinderzulagen gegeneinander aufrechnet. Es kann ja nicht sein, dass die Kinder in diesem Land letztlich die Unternehmenssteuerreform bezahlen müssen.

2. Auch wenn der Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» nicht vollständig realisiert ist, ergeben sich durch eine konsequente Anlehnung an die AHV gegenüber heute doch wesentliche Verbesserungen. Es gibt, unabhängig vom Grad der Erwerbstätigkeit, nur noch ganze Zulagen über eine klar definierte Familienzulagenordnung. Die Zuständigkeit ist klar feststellbar, Arbeitgeber mit Filialen in mehreren Kantonen können für die Familienzulagen zusammen mit der AHV an einem Ort abrechnen. Insgesamt, und die Kommission war davon überzeugt, können damit administrative Umtriebe für Berechtigte und für Arbeitgeber reduziert und Verwaltungskosten gespart werden.

3. Die Belastung für die Arbeitgeber ist mit der vorliegenden Gesetzesvorlage gleich hoch wie 1979. Nach Annahme der Gesetzesvorlage mit diesen Minimalbeträgen von 200 bzw. 250 Franken – dies ist die einzige Vereinheitlichung, die wir betragsmässig machen – wird die Belastung der Arbeitgeber in etwa gleich hoch sein, wie sie es vor 25 Jahren war. Zwischen 1979 und heute hat sich die Belastung sogar um rund 10 Prozent reduziert, dies als Folge der grösseren Lohnsumme und der geringeren Kinderzahl.

Le projet va clairement en direction d'un désenchevêtrement des tâches. Les cantons resteront seuls compétents pour décider d'élargir aussi le cercle des bénéficiaires. Je partage l'avis de Monsieur Dick Marty selon lequel on aurait éventuellement dû laisser dans le système aussi les indépendants. Mais je suis très clair: il s'agissait d'un compromis politique dans les discussions et non pas d'une décision dont nous étions convaincus qu'il fallait la prendre.

**Couchepin Pascal, conseiller fédéral:** Le Conseil fédéral a déjà eu l'occasion de s'exprimer à trois reprises sur l'opportunité d'une loi fédérale dans ce domaine. Il est favorable au principe d'une réglementation fédérale, car cela permet d'introduire certaines normes minimales, de combler des lacunes et de mieux uniformiser et coordonner les conditions d'octroi des allocations familiales.

Le Conseil fédéral est par contre opposé à une augmentation généralisée des prestations qui constituerait une charge supplémentaire non justifiée aujourd'hui pour les pouvoirs publics et pour l'économie. Dans cette optique, le Conseil fédéral souhaite laisser aux cantons toute liberté dans la fixation des montants.

Aujourd'hui, les différences existant entre les cantons peuvent en effet s'expliquer par des circonstances locales. L'attitude à l'égard de la famille et du groupe familial et à l'égard des enfants est très différente dans le canton du Valais ou dans les cantons de Genève, de Bâle ou de Zurich. Donc, le Conseil fédéral est d'avis que les cantons doivent avoir toute liberté pour fixer des montants selon les circonstances locales et selon leur vision politique à l'égard de la famille.

S'il s'agit aussi, à côté de l'harmonisation, de combler des lacunes, logiquement, on devrait y inclure les indépendants. Mais ceux-ci ne le souhaitent pas; alors il ne faut pas faire le bonheur des gens contre leur volonté. Par contre, on devrait inclure les personnes sans activité lucrative.

En ce qui concerne le problème des succursales, la majorité de la commission a proposé que ce soit la réglementation du siège social d'une entreprise qui soit déterminante quant au montant des allocations familiales. L'idée est de simplifier les procédures administratives pour les entreprises. Le Conseil fédéral est d'avis que cette idée mène à des résultats cho-

quants. Je prends l'exemple, encore une fois, du canton du Valais, où l'allocation familiale est de 260 à 444 francs: vous auriez dans la même rue une personne qui travaille à l'UBS et qui toucherait des allocations familiales selon le tarif de Zurich, c'est-à-dire 170 à 190 francs; son voisin qui travaille à la Banque cantonale du Valais toucherait une autre allocation familiale; puis un autre voisin, qui travaille dans une banque privée de Genève dont la succursale serait en Valais, toucherait encore un autre montant pour l'allocation familiale.

Par contre, un travailleur de chez Provins, ou – pour faire plaisir à Monsieur David – un collaborateur du Groupe Mutuel qui travaille à Zurich aurait à Zurich les allocations familiales du canton du Valais, alors que son voisin qui travaille dans une autre entreprise dont le siège est à Zurich aurait les allocations familiales du canton de Zurich: cela me paraît un petit peu choquant. Le risque existerait que les cantons qui ont des allocations familiales plus élevées les réduisent pour éviter ce genre de choses choquantes; ou alors, dans des entreprises à très forte densité de main-d'oeuvre, on pourrait être tenté, lorsqu'on a une hésitation, de déplacer le siège en fonction du montant des allocations familiales qui, en fin de compte, sont un élément non négligeable du salaire, en tout cas dans certaines régions.

Nous soutenons pour cette raison la minorité Fetz et autres à l'article 12 alinéa 2.

En conclusion, nous vous recommandons d'entrer en matière, d'accepter la coordination et l'harmonisation formelle au niveau fédéral, de laisser aux cantons la liberté de fixer le montant des allocations familiales selon l'esprit fédéraliste – le meilleur qui préside à la Suisse.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Eintreten .... 22 Stimmen

Dagegen .... 21 Stimmen

### **Bundesgesetz über die Familienzulagen Loi fédérale sur les allocations familiales**

#### *Detailberatung – Discussion par article*

#### **Titel und Ingress**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Titre et préambule**

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 1**

##### *Antrag der Kommission*

.... sind die Artikel 76 Absatz 2 und 78 ATSG.

#### **Art. 1**

##### *Proposition de la commission*

.... Les articles 76 alinéa 2 et 78 LPGA ....

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Die entsprechenden Bestimmungen des ATSG für die übrigen Sozialversicherungen, das heisst für Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung, Ergänzungsleistungen, Krankenversicherung, Unfallversicherung, Militärversicherung, Erwerbsersatzordnung, Familienzulagen in der Landwirtschaft und Arbeitslosenversicherung, werden auch für die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft für anwendbar erklärt. Ausgenommen werden aber Artikel 76 Absatz 2 und Artikel 78. Das betrifft die Aufsicht über die Familienausgleichskassen und die Verantwortlichkeit für die Durchführung durch den Bund, denn die Familienausgleichskassen sollen weiterhin unter der Aufsicht der Kantone stehen. Die Aufsicht des Bundes über den Vollzug, wie

sie bereits aus der Bundesverfassung hervorgeht, gilt auch für dieses Gesetz – deshalb die Beibehaltung von von Artikel 76 Absatz 1.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 2**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Gemessen an den tatsächlichen Kinderkosten bewirken die Zulagen bloss einen teilweisen Ausgleich. Werden diese nicht für den Unterhalt des Kindes verwendet, so kann eine Auszahlung an Dritte erfolgen. Wir werden bei Artikel 9 darüber sprechen.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 3**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 3*

.... mindestens 23 Wochen ....

#### **Art. 3**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 3*

.... a duré au moins 23 semaines ....

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Absatz 1 legt die Arten der vorgesehenen Familienzulagen und die Dauer des Anspruchs fest. Es sind Kinder- und Ausbildungszulagen, jedoch keine Geburtszulagen vorgesehen.

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, wie zum Beispiel Wohnbauhilfen, Stipendien, Sozialhilfeleistungen, Hilfeleistungen für Alleinerziehende, Alimentenbevorschussung usw., müssen ausserhalb der Familienzulagenordnung geregelt und finanziert werden, um Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme zu vermeiden.

In Absatz 3 werden die Anspruchsvoraussetzungen für die Geburts- und Adoptionszulagen festgelegt. Die Kommission beantragt Ihnen hier, dass die Geburtszulage schon nach 23 Schwangerschaftswochen ausgerichtet wird. Diese Dauer gilt auch für den Anspruch auf die neue Mutterschaftsentschädigung nach EOG. Der Nationalrat hatte noch 26 Wochen vorgesehen. Die Kantone bestimmen jedoch, ob und in welcher Höhe sie solche Zulagen einführen. Sie legen dabei auch fest, ob bei Mehrlingsgeburten und Adoptionen die Zulagen mehrfach ausgerichtet werden.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 4**

##### *Antrag der Mehrheit*

##### *Titel*

Anspruchsberechtigung für Kinder

##### *Abs. 1–3*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Antrag der Minderheit*

##### *(Fetz)*

##### *Abs. 3*

Gemäss neuem Entwurf der SGK-NR

**Art. 4***Proposition de la majorité**Titre*

Droit aux allocations pour enfants

*Al. 1–3*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Fetz)

*Al. 3*

Selon le nouveau projet de la CSSS-CN

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Zuerst einmal zum Titel: Der Titel dieser Bestimmung des Nationalrates war mit «Anspruch auf Familienzulagen» missverständlich. Wir schlagen vor, ihn in «Anspruchsberechtigung für Kinder» abzuändern.

Zu Absatz 1: Absatz 1 ist eine Aufzählung des Kreises der zulagenberechtigten Kinder. Diese Aufzählung entspricht im Wesentlichen den heutigen kantonalen Regelungen.

In Absatz 2 steht nur: «Der Bundesrat regelt die Einzelheiten.» Dieser Absatz ist nicht bestritten. Es geht hier darum, dass der Bundesrat die Einzelheiten regelt, damit in allen Kantonen die gleichen Anspruchsvoraussetzungen gelten. Bei Absatz 3 haben wir eine Mehrheit und eine Minderheit Fetz.

**Fetz** Anita (S, BS): Ich beantrage Ihnen bei Absatz 3 im Prinzip, die bundesrätliche Fassung zu übernehmen, die aber im Nationalrat noch korrigiert worden ist. Es scheint mir sehr viel einfacher, wenn man es dem Bundesrat überlässt, den Anspruch der im Ausland wohnhaften Kinder zu regeln, und sich im Gesetz einfach darauf beschränkt, zu sagen, dass die Zulagen an die Kaufkraft im jeweiligen Land angeglichen werden müssen. Das ist viel vernünftiger, einfacher und unkomplizierter als das, was jetzt in der Formulierung der Mehrheit der Kommission verlangt wird.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: 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 selbstverständlich vorbehalten, auch wenn das nicht ausdrücklich erwähnt ist. Die Einschränkungen gelten daher auch nicht gegenüber der EU und der Efta, und Ihr Antrag, Kollegin Fetz, ist nicht notwendig, auch gemäss Verwaltung, mit der ich Rücksprache genommen habe. Man hat mir noch einmal klar bestätigt, dass zwischenstaatliche Vereinbarungen selbstverständlich vorgehen.

**Couchepin** Pascal, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral soutient la proposition de la majorité de la commission.

*Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 30 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 8 Stimmen

**Art. 5***Antrag der Mehrheit**Titel*

Höhe der Familienzulagen

*Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 3*

Streichen

*Antrag der Minderheit*

(Jenny, Altherr, Heberlein, Kuprecht, Langenberger)

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

**Art. 5***Proposition de la majorité**Titre*

Montant des allocations familiales

*Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 3*

Biffer

*Proposition de la minorité*

(Jenny, Altherr, Heberlein, Kuprecht, Langenberger)

Les cantons sont compétents pour fixer le montant des allocations et pour adapter les taux.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Die Höhe der Kinderzulage wurde vom Nationalrat entsprechend der parlamentarischen Initiative von 1991 festgesetzt. Auch die Indexierung war in dieser Initiative verlangt worden. Die Initiative verlangte eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken und orientierte sich an den damals höchsten Beträgen in den Kantonen.

Während der Gesetzgebungsarbeiten wurde der seitherigen Entwicklung bei den Kinderzulagen zwar nicht Rechnung getragen, dafür wurde aber noch eine Ausbildungszulage von 250 Franken vorgeschlagen. Die Kommissionsmehrheit spricht sich für diese Mindestansätze aus, und ich füge noch an, dass der heutige durchschnittliche Betrag, der in den Kantonen bezahlt wird, 184 Franken ist, was ich im Eintreten bereits gesagt habe. Bis das Gesetz in Kraft treten wird, wird sich der Durchschnitt gegen 200 Franken bewegen. Es handelt sich also in keiner Art und Weise um eine überrassene Forderung.

**Jenny** This (V, GL): Irgendetwas scheint in diesem Raum nicht ganz klar zu sein. Es finden da verschiedene «Sitzungen» statt. Trotzdem möchte ich Sie bitten, bei Artikel 5 – dem eigentlichen Schicksalsartikel – der Minderheit zu folgen.

Das meiste wurde von Kollegin Heberlein bereits gesagt: Die heutigen Familienzulagen tragen den vielfältigen regionalen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der Kantone Rechnung. Das jetzige System hat sich bewährt und wird fast ausschliesslich durch die Arbeitgeber finanziert. Familienpolitik gehört eindeutig in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Kinderzulagen sind dabei nur ein Element der kantonalen Familienpolitik. Die Kantone erbringen heute bis zu 15 zusätzliche Leistungen in diesem Bereich. Dazu gehören Steuerabzüge, Mietzuschüsse, Stipendien, Ausbildungszulagen und vieles mehr. Familienpolitik ist also ein System von verschiedenen Paketen, die aufeinander abgestimmt sind. Die Verschiedenheit der kantonalen Regelungen ist Realität. Realität ist aber auch, dass die Kantone ihre Prioritäten verschiedenartig festgelegt haben. Familienzulagen können also nicht losgelöst von anderen Leistungen betrachtet werden. Darum muss die Verantwortung bei den Kantonen liegen.

Damit höre ich auf zu sprechen. Es hört nämlich sowieso niemand zu.

Ich möchte Sie bitten, bei Artikel 5 der Minderheit zu folgen.

**Präsident** (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Mehrere Votanten haben darauf hingewiesen, dass es im Saal etwas laut und undiszipliniert zu- und hergehe. Ich bitte Sie, den einzelnen Voten die notwendige Aufmerksamkeit zukommen zu lassen.

**Forster-Vannini** Erika (RL, SG): Ich ergreife das Wort vor allem deshalb, weil ich bei den Mitunterzeichnern der Minderheit nicht aufgeführt bin. Ich hatte denselben Antrag aber bereits in der Kommission gestellt, gehöre also zur Minderheit. Das, damit keine Widersprüche zu dem entstehen, was ich beim Eintreten gesagt habe. Ich möchte eine formelle, keine materielle Harmonisierung.



Nun zu Mehrheit und Minderheit: Ich möchte noch einmal betonen, dass die heutigen Familienzulagenordnungen den vielfältigen regionalen, wirtschaftlichen und politischen Anliegen Rechnung tragen. Sie fügen sich – Herr Kollege Jenny hat es bereits gesagt – nahtlos in die anderen kantonalen Leistungen der Familienpolitik ein: Steuerabzüge, Stipendien, Ausbildungszulagen usw. In diesem Puzzle einen Stein gewissermassen durch einen Bundesstein zu ersetzen, mit der Forderung nach einer minimalen monatlichen Zulage von 200 Franken für jedes Kind und von 250 Franken für Jugendliche in Ausbildung, ist sinnlos; zumal wir damit Gefahr laufen, dass in den Kantonen dann einfach eine andere Zulage oder ein anderer Abzug gekürzt wird.

Ich kann mich noch sehr gut an die ausführlichen Debatten zu den Familienzulagen im Kantonsrat erinnern. Da wurde immer wieder geltend gemacht, dass die Lebenshaltungskosten in der Ostschweiz niedriger seien als anderswo und deshalb eine etwas niedrigere Kinderzulage durchaus gerechtfertigt sei. Damit würden eben die föderalen Besonderheiten berücksichtigt. Noch einmal: Lassen wir es bei diesen föderalen Besonderheiten, denn sie sind eingefügt in ein Ganzes, und es macht wirklich keinen Sinn, nur einen Stein zu ersetzen.

Noch etwas: In Zeiten, in denen von fast allen Parteien unablässig – ich wiederhole: unablässig – betont wird, dass die Wirtschaft keine zusätzlichen Nebenkosten mehr ertrage, verstehe ich die Forderung überhaupt nicht. In Zeiten knapper finanzieller Ressourcen sollte, wenn überhaupt, mehr über Anreizsysteme gefahren werden denn über eine Vereinheitlichung der Kinderzulagen.

Ich möchte Sie noch einmal bitten: Erinnern Sie sich bei der Abstimmung an Ihre Parteiprogramme! Es nützt nichts, wenn man sich immer wieder zur Wirtschaft bekennt, dann aber das Parteiprogramm gleich wieder vergisst, wenn es darum geht, die Familie in einer Art zu berücksichtigen, die es eigentlich gar nicht braucht.

Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen.

**Fetz Anita (S, BS):** Hier geht es jetzt um das Kernstück in diesem Bundesgesetz. Wir haben vorher entschieden, dass wir eine Harmonisierung wollen. Die Basis dieses Kernstücks der Vorlage ist «Ein Kind, eine Zulage», mit einer Referenzgrösse von 200 bzw. 250 Franken, auf die sich die Kantone beziehen und die für alle klar ist.

Ich muss jetzt schon mal kurz meinen leicht emotionalen Ärger sanft ausdrücken: Ich höre jetzt hier seit anderthalb Stunden, dass man die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft verbessern muss, die Wirtschaft nicht belasten darf usw. Damit bin ich bis zu einem gewissen Grad auch einverstanden. Wenn Sie aber weiterhin keine Rahmenbedingungen für die Familien schaffen, können Sie in zwanzig Jahren zu wirtschaften aufhören, auch wenn Sie die Steuern auf null heruntersetzen. Es braucht in der Familienpolitik staatliche Rahmenbedingungen, die für Familien einen Rahmen bilden, innerhalb dessen auch ihre Arbeit anerkannt und unterstützt wird. Es macht wenig Sinn, dazu immer am Sonntag zu reden und sich dann, wenn es darum geht, konkret etwas zu entscheiden, entweder wieder auf den Föderalismus oder die Giesskanne oder was auch immer zu beziehen. Es geht hier auch darum, ein politisches Zeichen zugunsten der Familien zu setzen – das war sozusagen die emotionale Klammer.

Jetzt komme ich zur Sachebene: Hier und heute ist es auch für die Kantone wichtig, dass sie eine Referenzgrösse haben. Wir können uns nämlich das System der unterschiedlichen kantonalen Referenzgrössen im ganzen Zulagenwesen auch deshalb nicht länger leisten, weil es viel zu teuer ist. Sie sagen immer, das sei günstiger, aber das scheint nur deshalb so zu sein, weil Sie jeweils den einzelnen Kanton anschauen. Insgesamt sind diese vielen Verwaltungsstrukturen und Abgrenzungsprobleme extrem teuer. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass es durch die Komplexität der einzelnen Systeme immer wieder zu perversen und unerwünschten Effekten kommt. Das Stossendste ist,

wenn jemand wegen Mehrarbeit weniger verdient – das finden Sie doch auch! Solche perversen Effekte drohen auch im Kinderzulagensystem, wenn wir keine Mindesthöhe festlegen.

Ich möchte Ihnen ein Beispiel nennen: Eine alleinerziehende Mutter von zwei Kindern lebt im Kanton Schwyz. Sie bleibt bei ihren zwei Kindern zu Hause und geht keiner Erwerbstätigkeit nach. Als Nichterwerbstätige erhält sie nach dem Schwyzer Kinderzulagensystem, das ja sehr grosszügig ist, 200 Franken pro Kind, also 400 Franken im Monat. Wenn sie aber einen Tag pro Woche im Kanton Zürich arbeiten geht, erhält sie dort nach dem Zürcher Ansatz nur 170 Franken pro Kind, also 340 Franken für beide Kinder. Wenn sie Pech hat und für diesen einen Tag bei einem Arbeitgeber angestellt ist, der nur das gesetzliche Minimum bezahlt, erhält sie als Teilzeitangestellte sogar nur eine reduzierte Zulage, also weniger, als wenn sie als Nichterwerbstätige im Kanton Schwyz wohnt.

Das sind die perversen Effekte der Kantonalisierung, die mit der Mobilität der Leute heute natürlich enorm zunehmen. Das müssen wir einfach zur Kenntnis nehmen. Die Menschen sind heute mobil, die Wirtschaft will, dass sie mobil sind. Entsprechend brauchen wir auch die Referenzgrössen von 200 bzw. 250 Franken.

Ein weiterer Punkt: Warum soll eigentlich die Landwirtschaft immer bekommen, was man den Arbeitnehmern und den Arbeitnehmerinnen in anderen Branchen nicht geben will? Die Landwirtschaft kennt einheitliche Kinderzulagen – ich bin auch dafür –, obwohl sie in unterschiedlichen Kantonen aktiv ist. Das sollte auch für die anderen Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gelten.

Ein letzter Punkt: Ich möchte Sie daran erinnern, dass das Parlament 1992 beschlossen hat, zur parlamentarischen Initiative Fankhauser, die Zulagen von 200 und 250 Franken verlangt, Ja zu sagen. Und jetzt wollen wir wieder unter diese Beträge gehen. Ich meine, da ist ein Stück weit auch die Redlichkeit der Politik gefragt; sie soll bei ihren positiven Entscheiden, die grundsätzlich gefällt worden sind, bleiben.

**Heberlein Trix (RL, ZH):** Ich habe bereits beim Eintreten darauf hingewiesen, dass für mich die Zustimmung zur Minderheit bei diesem Artikel letztendlich für die ganze Vorlage entscheidend ist.

Die bei Artikel 5 von der Mehrheit beantragte Mindesthöhe der Zulagen kostet die Wirtschaft auch in unserer Version immer noch 600 Millionen Franken und die Kantone zusätzlich noch 200 Millionen Franken. Rechnen Sie dies hoch. Ich möchte sagen, wir sind wirklich schizophren. Wir haben Lippenbekenntnisse abgelegt für eine Entlastung der Wirtschaft, für die Förderung des Wachstums usw., und hier machen wir wieder das Gegenteil. Es ist ein unkoordinierter Sozialausbau. Die unterschiedlichen Kinderzulagen haben durchaus einen Zusammenhang mit den anderen Abgaben und Reduktionen, die bei den Kantonen vorhanden sind. Die Revision des KVG wird aufgeschoben, das UVG müsste dringend saniert werden, die BVG-Eckwerte müssten angepasst werden. Bei der AHV schwindet die Mindestreserve, und hier bauen wir unter dem Titel Familienpolitik nochmals aus und belasten gleichzeitig genau diejenigen jungen Familien mit Kindern, die es ohnehin schwer haben. Deren Einkommen wird nicht positiv oder negativ beeinflusst, ob sie jetzt 180 oder 200 Franken Kinderzulagen haben. Wir haben es gehört: Es wird bei der Prämienreduktion und bei anderen Beiträgen wieder angerechnet. Letztlich brauchen wir bei den Steuern Abzüge für Familien mit Kindern, die den Schwierigkeiten besser Rechnung tragen.

Lassen Sie mich noch eine Schlussbemerkung machen: Wenn wir mit 22 zu 21 Stimmen für Eintreten gestimmt haben – es waren 42 stimmende Ratsmitglieder im Saal, wir haben das genau nachgeprüft –, weiss ich nicht, wie man da auf 43 Stimmen kommt. Aber es wurde so gezählt, und wir müssen das akzeptieren. Ich hoffe, dass diesmal richtig gezählt wird.

**Bürgi Hermann** (V, TG): Wenn ich jetzt noch ausserhalb der Kommission das Wort ergreife, so deshalb, weil Frau Fetz hier eine emotionale Klammer geöffnet hat und ihrem Ärger Ausdruck gegeben hat. Das hat bei mir auch einen emotionalen Affekt erzeugt, und ich muss jetzt meinen Ärger auch noch loswerden.

Sie haben darauf hingewiesen, es gehe um das Kernstück der Vorlage. Da bin ich Ihnen dankbar, sonst hätte ich das nicht gemerkt. Selbstverständlich geht es um das Kernstück. Aber jetzt wird gleichsam erklärt, wer bei diesem Artikel 5 der Minderheit folge, betreibe keine Familienpolitik, und dagegen muss ich mich mit Nachdruck zur Wehr setzen.

Familienpolitik, Frau Kollegin Fetz, wird nicht mit Kinderzulagen betrieben. Familienpolitik wird in ihrer Breite betrieben, wenn wir in diesem Staate Rahmenbedingungen schaffen für Familien. Das machen Sie nicht mit der Ausschüttung von Beträgen im Giesskannensystem, sondern das machen Sie, wenn Sie Rahmenbedingungen schaffen, sodass es interessant ist, Familien zu haben. Das beginnt bei der Wohnungspolitik, das geht weiter bei der Bildungspolitik, und das geht damit weiter, dass man Strukturen schafft, die für Familien interessant sind.

Ich bin der Meinung, Familienpolitik sollte man nicht mit Geldverteilen betreiben, sondern man sollte investieren: Statt dieses Geld im Giesskannensystem zu verteilen, investieren wir es in verbesserte Strukturen für die Familien. Das ist Familienpolitik, wie ich sie verstehe, und ich lasse es deshalb einfach nicht hier im Raum stehen, dass wer für den Minderheitsantrag sei, gleichsam gegen Familienpolitik sei.

Das Zweite: Entlasten wir die Familien – das ist eine zweite Familienpolitik –, entlasten wir diejenigen, die die Aufwendungen für die Familien tragen. Ich wollte das einfach hier noch aus meiner Sicht klar festhalten. Es gibt viel gescheitere Familienpolitik, als nur Kinderzulagen auszurichten.

Abschliessend muss ich Ihnen auch sagen, dass wir mit einer Gesetzgebung, wie wir sie haben, wenn wir dem Minderheitsantrag folgen, eine formelle Familiengesetzgebung haben. Damit schaffen wir auch Rahmenbedingungen für eine gewisse Harmonisierung. Das reicht aus.

Ich bin der entschiedenen Auffassung, dass wir in Bezug auf die Höhe keine Bundeslösung schaffen, sondern im Sinne der Minderheit einen klugen Entscheid im Interesse der Familienpolitik fällen sollten.

**Couchepin Pascal**, conseiller fédéral: Comme je l'ai dit dans mon exposé d'entrée en matière, le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité Jenny.

Premier point: la politique sociale est une politique qui relève d'abord des cantons. Et si l'on regarde la proposition de la majorité de la commission sous l'angle de la politique sociale, c'est une intrusion dans le domaine des cantons que souhaite la majorité.

Deuxième point: ce sont les cantons qui sont le plus à même de juger de la situation des familles dans la région qui les concerne. On sait que, même dans un petit pays comme la Suisse, la situation des familles est très différente entre régions urbaines et campagnardes, entre régions de montagne et de plaine, et que ce sont les cantons qui ont la meilleure vue de ce qui est nécessaire pour la région qui les concerne. Je pense que si on décidait au niveau fédéral d'imposer aux cantons des normes matérielles dans ce domaine, ce serait un geste de méfiance à l'égard des cantons, ce qui ne me paraîtrait pas justifié de la part du Conseil des Etats, qui est finalement la Chambre des cantons. Est-ce que l'on a perdu à ce point la confiance dans le Conseil des Etats que, chaque jour, on montre aux cantons qu'on ne tient pas compte de leur avis? Je crois que ce serait faux.

J'invite donc les anciens conseillers d'Etat et les conseillers aux Etats à respecter les cantons et à montrer aujourd'hui, sur un point qui n'est pas essentiel vu les montants indiqués, qu'ils ont la volonté de donner le maximum de compétence possible aux cantons dans un domaine qui est traditionnellement le leur: la politique sociale et la prise en charge des besoins des familles. Attendons le résultat!

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Minderheit .... 22 Stimmen

Für den Antrag der Mehrheit .... 21 Stimmen

**Schwaller Urs** (C, FR), für die Kommission: Noch zu Absatz 3: Anders als der Nationalrat will die Kommissionsmehrheit hier auf eine Indexierung verzichten. Im Klartext: Eine Erhöhung der Mindestansätze, die ja nun gestrichen sind, müsste also durch den Gesetzgeber und nicht durch den Bundesrat erfolgen. Der Absatz ist aber obsolet, weil wir keine Mindestansätze mehr haben.

#### **Art. 6**

##### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schwaller Urs** (C, FR), für die Kommission: Das Verbot des Doppelbezugs findet sich bereits heute in den kantonalen Gesetzen. Es wird hier aber präzisiert, dass eine allfällige Differenzzahlung nach Artikel 7 Absatz 2 keinen Doppelbezug darstellt.

#### *Angenommen – Adopté*

#### **Art. 7**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1*

....

d. der Person, auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist;

....

##### *Abs. 2*

Richten sich die Familienzulagenansprüche der erst- und zweitanspruchsberechtigten Person nach den Familienzulagenordnungen von zwei verschiedenen Kantonen, so hat die zweitanspruchsberechtigte Person Anspruch auf den Betrag, um den der gesetzliche Mindestansatz in ihrem Kanton höher ist als im anderen.

#### **Art. 7**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1*

....

d. à la personne à laquelle est applicable le régime d'allocations familiales du canton de domicile de l'enfant;

....

##### *Al. 2*

Dans le cas où les allocations familiales du premier et du second ayant droit sont régies par les dispositions de deux cantons différents, le second a droit au versement de la différence lorsque le taux minimal légal est plus élevé dans son propre canton que dans l'autre.

**Schwaller Urs** (C, FR), für die Kommission: Zuerst einleitend: Die heutigen Regelungen der Anspruchskonkurrenz durch die Kantone sind uneinheitlich. Es ist unabdingbar, dass das Bundesgesetz alle Fälle regelt, in denen mehrere Personen einen Anspruch auf Zulagen für das gleiche Kind haben. Auch den Erwägungen des Bundesgerichtes wurde Rechnung getragen, das in einem Entscheid vom 11. Juli 2003 – es betraf einen Freiburger Fall – die Freiburger Regelung, wonach der Ehemann und Vater Vorrang hat, für verfassungswidrig erklärt hat. Es wurde im Gesetzentwurf eine geschlechts- und zivilstandsunabhängige Regelung getroffen.

Was Absatz 1 anbelangt, ist Folgendes zu sagen: Die Konkurrenzregelung wurde in Anlehnung an die meisten kantonalen Bestimmungen als Rangordnung formuliert. Der Anspruch aufgrund einer Erwerbstätigkeit soll immer dem Anspruch einer nichterwerbstätigen Person vorgehen; das ist Buchstabe a. Welches sind nun die Auswirkungen auf die Praxis?

Buchstabe b findet bei geschiedenen Eltern Anwendung, welche nicht die gemeinsame elterliche Sorge haben. Der Inhaber der elterlichen Sorge hat Vorrang, was der heutigen Regelung in den meisten Kantonen entspricht; wir sprechen hier vom 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 zusammenwohnen, was heute nach der Scheidung fast immer 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 Sorgerechtes ist.

In Buchstabe d schliesslich haben wir eine Differenz zum Nationalrat. Buchstabe d findet Anwendung auf Eltern, welche die gemeinsame elterliche Sorge haben und mit dem Kind zusammenwohnen, seien sie nun miteinander verheiratet oder nicht. Die Änderung gegenüber der Fassung des Nationalrates folgt aus der Änderung in Artikel 12 Absatz 2, wonach nicht der Arbeitsort massgebend ist, sondern der Ort, an dem sich der Hauptsitz des Arbeitgebers befindet; dessen Zulagenregelung gilt auch für die Zweigniederlassungen und die dort beschäftigten Arbeitnehmer.

Führt keines der Kriterien in den Buchstaben a bis d zu einer Lösung, so hat gemäss Buchstabe e Vorrang, wer das höhere AHV-pflichtige Einkommen hat. Das ist gegenüber dem Kriterium, wer mehr zum Unterhalt des Kindes beiträgt, viel klarer und besser nachprüfbar.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 8–10**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté*

#### **1. Abschnitt Titel**

*Antrag der Kommission*

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichtlandwirtschaftlicher Berufe

#### **Section 1 titre**

*Proposition de la commission*

Les salariés exerçant une activité lucrative en dehors de l'agriculture

#### **Art. 11**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

....

c. Streichen

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### **Art. 11**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

....

c. Biffer

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Wir haben zuerst einmal den Titel geändert: «Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichtlandwirtschaftlicher Berufe». Die Kommission beantragt Ihnen, den Geltungsbereich dieses Abschnittes auf Arbeitnehmende zu beschränken, so, wie das im ersten Entwurf der nationalrätlichen Kommission von 1998 der Fall war. Deshalb werden die Selbstständigen aus allen Bestimmungen gestrichen, mit Ausnahme von Artikel 7 Absatz 1, der die Anspruchskonkurrenz regelt.

Bei der Umschreibung der Unterstellung wird auf die AHV Bezug genommen. Der Geltungsbereich des ersten Abschnittes umfasst alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über ihre Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfasst sind. Ebenfalls einbezogen sind die Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, abgekürzt «Anobag». Hierzu kann ich Ihnen sagen, dass es etwas mehr als 2000 Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber gibt, deren Lohnsumme insgesamt etwa 120 Millionen Franken beträgt.

Wie gesagt: Die Kommission beantragt Ihnen, auf eine obligatorische Regelung für die Selbstständigerwerbenden zu verzichten.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 12**

*Antrag der Mehrheit*

*Titel*

Anwendbare Familienzulagenordnung

*Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

Arbeitgeber unterstehen der Familienzulagenordnung im Kanton, in dem sie für die AHV erfasst sind.

*Abs. 3*

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber unterstehen der Familienzulagenordnung im Kanton, in dem sie für die AHV erfasst sind.

*Abs. 4*

Streichen

*Antrag der Minderheit*

(Fetz, Brunner Christiane, David, Schwaller, Stähelin)

*Abs. 2*

Arbeitgeber unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem das Unternehmen .... (Rest gemäss Nationalrat)

#### **Art. 12**

*Proposition de la majorité*

*Titre*

Régime d'allocations familiales applicable

*Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

Les employeurs sont assujettis au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils sont affiliés à l'AVS.

*Al. 3*

Les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont assujettis au régime d'allocations familiales du canton dans lequel ils sont affiliés à l'AVS.

*Al. 4*

Biffer

*Proposition de la minorité*

(Fetz, Brunner Christiane, David, Schwaller, Stähelin)

*Al. 2*

Les employeurs sont assujettis au régime d'allocations familiales .... (suite selon Conseil national)

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Zu Absatz 1: Die diesem Gesetz Unterstellten sind verpflichtet, sich einer anerkannten Familienausgleichskasse anzuschliessen. Anders als in einigen kantonalen Gesetzen ist keine Befreiung von der Anschlusspflicht und damit Bezahlung der Zulage aus eigenen Mitteln mehr vorgesehen. Auch die öffentlichen Arbeitgeber sind unterstellt.

Zu Absatz 2: Sie haben gesehen, ich bin hier bei der Minderheit. Ich erkläre Ihnen einmal, weshalb die Mehrheit auf ihre Lösung gekommen ist.

Die Unterstellung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erfolgt in den Kantonen, in denen sie Leute beschäftigen. Damit wird auch bestimmt, welche kantonalrechtlichen Ausführungsbestimmungen massgebend sind. Zweigniederlassun-

gen werden, wie auch bei der AHV, im Kanton des Hauptsitzes unterstellt. Das bedeutet eine administrative Vereinfachung für die Arbeitgeber wie auch für die Ausgleichskassen, denen nach Artikel 14 die Geschäftsführung obliegt. Das hat aber zur Folge, dass die Arbeitnehmer, die in einem anderen Kanton arbeiten, bei den Familienzulagen jenen Betrag erhalten, der im Kanton gilt, in dem sich der Hauptsitz ihres Arbeitgebers befindet. Je nach Konstellation – wir haben es heute Morgen bereits ein- oder zweimal gehört – erhalten sie so mehr oder weniger als andere Arbeitnehmer, die im gleichen Kanton arbeiten. Wer in einer Walliser Zweigniederlassung einer Zürcher Firma arbeitet, für den gelten nicht die Walliser, sondern die Zürcher Ansätze, er erhält also weniger. Arbeitet jedoch jemand in Zürich bei einer Walliser Firma, so erhält er auch in Zürich die Walliser Zulagen. Von diesen Auswirkungen sind schätzungsweise etwa 12 Prozent der Anspruchsberechtigten betroffen.

Der Minderheitsantrag – damit schliesse ich – wäre gegenüber heute ein Rückschritt. Viele Gesetze ermöglichen, nach Auskunft verschiedener Kassen, den Anschluss von Zweigniederlassungen bei der Kasse des Hauptsitzes. Würde dies künftig verunmöglicht, müssten nach Auskunft dieser Praktiker Arbeitgeber mit Filialen in anderen Kantonen – vorab kleine und mittlere Betriebe – mit mehreren Kassen abrechnen; die Abrechnung könnte nicht mehr einheitlich mit dem Hauptsitz erfolgen.

**Fetz Anita** (S, BS): Sie haben soeben die Beiträge kantonalisiert. Das heisst, wir haben jetzt weiterhin die Situation, dass für die Beiträge von Personen, welche in einem Kanton wohnhaft sind und in einem anderen arbeiten, der Kanton massgebend ist, in dem sie arbeiten. Der Kommissionssprecher, der die Minderheit unterstützt, hat es in seinen Ausführungen gesagt: Es führt natürlich zu enormen Ungerechtigkeiten, wenn zum Beispiel jemand bei einer Bank arbeitet, die ihren Hauptsitz in Zürich hat, er selbst arbeitet aber im Wallis oder in einem anderen Kanton. Dann hat er unter Umständen doppelt so hohe oder halb so hohe Zulagen wie seine Nachbarin. Das scheint mir schon von den Individuen her nicht sehr gerecht zu sein.

Sehr viel entscheidender ist aber, dass die Kantone natürlich einen sehr wichtigen Lastenausgleich zwischen den Branchen und den verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern organisieren können. Sie tun es auch, der Kanton Baselland ist ein aktuelles Beispiel dafür. Das heisst, bei Betrieben, die einen hohen Anteil von Eltern haben, wird der Lastenausgleich mit anderen Betrieben organisiert, die einen niedrigen Elternanteil haben. Das scheint mir auch auf der Ebene des Lastenausgleichs eine sehr wichtige Frage zu sein.

Wenn Sie im Prinzip finden, das Ganze sollte sowieso Sache der Kantone sein, dann sollten Sie hier nicht eine sozusagen artfremde Bestimmung aufnehmen.

**Couchepin Pascal**, conseiller fédéral: La logique impose de soutenir la proposition de la minorité. Il y a quelques minutes, vous avez décidé – à mon avis avec de bonnes raisons – de laisser aux cantons la compétence de fixer le niveau des allocations familiales, en prenant en considération le milieu, l'ensemble des facteurs qui conditionnent la vie des familles. Tout d'un coup, la majorité, si elle ne se rallie pas à la minorité – ce qui serait sensé –, ferait exactement le contraire: elle déciderait que ce ne seraient plus les cantons qui seraient compétents pour fixer le montant des allocations familiales, mais que ce serait le hasard, c'est-à-dire le lieu où est établi le siège social de l'entreprise, qui ferait qu'on aurait tel ou tel niveau d'allocations familiales. Ce serait contraire à la logique qui s'est imposée à la majorité des membres de votre conseil, majorité qui a décidé de laisser aux cantons le soin de fixer le niveau des allocations familiales en fonction des facteurs locaux.

Parmi les choses qu'il faut éviter, il y a le manque de transparence. Allez expliquer un jour à trois travailleurs qui habitent dans la même maison, mais qui travaillent pour trois employeurs différents, que, parce que l'un d'entre eux tra-

vaille dans une entreprise dont le siège social est à Genève, l'autre à Zurich et le troisième à Berne, ils touchent des allocations familiales dont le montant est différent! Hier soir, je me suis trouvé par hasard avec des responsables d'entreprises nationales et nous avons parlé de cela en passant. Ils étaient les premiers surpris qu'on ait l'idée d'inscrire dans la loi une proposition comme celle de la majorité. Ils ont dit: «De toute évidence, ce n'est pas logique! Les allocations familiales font partie en gros des conditions salariales et celles-ci sont locales, en partie tout au moins.»

C'est la raison pour laquelle je crois vraiment que la proposition de la majorité n'apporterait pas de simplification administrative, contrairement à ce qui a été dit. Les salaires se négocient au niveau local, sauf pour quelques entreprises. Il est donc normal que ce soit le régime d'allocations familiales du lieu qui soit appliqué. C'est pourquoi je vous invite, en suivant logiquement la décision prise il y a un instant par la majorité d'entre vous, à laisser aux cantons le soin de fixer les allocations familiales jusqu'au bout, et non pas selon le lieu où est établi le siège social de l'entreprise.

Je vous invite à soutenir la proposition de la minorité – je n'ose presque pas dire Fetz, parce que cela la mettrait en péril, chère Madame –, mais Schwaller, Brunner Christiane, David, Stähelin et Fetz.

**Schwaller Urs** (C, FR), für die Kommission: Noch zu Absatz 4: Die Koordination der Unterstellung für die Familienzulagen mit den Regeln für den Anschluss an die Ausgleichskassen für die AHV führt dazu, dass die Sonderbestimmung in Absatz 4 für die der Eidgenössischen Ausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber aufgehoben werden kann.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 23 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 17 Stimmen

#### **Art. 13**

##### *Antrag der Kommission*

##### *Abs. 1, 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### *Abs. 3*

Streichen

##### *Abs. 4*

Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet. Anspruch auf Zulagen hat, wer auf einem jährlichen Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, AHV-Beiträge entrichtet.

##### *Abs. 5*

Der Bundesrat regelt:

a. den Anspruch auf Zulagen und die Koordination mit anderen Leistungen bei Arbeitsunfähigkeit und Arbeitsverhinderung;

b. das Verfahren und die Zuständigkeit der Familienausgleichskassen für Personen, die mehrere Arbeitgeber haben.

#### **Art. 13**

##### *Proposition de la commission*

##### *Al. 1, 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

##### *Al. 3*

Biffer

##### *Al. 4*

Seules des allocations entières sont versées. A droit aux allocations la personne dont le revenu annuel correspond au minimum à la moitié du montant annuel de la rente minimale de vieillesse complète de l'AVS, paye des cotisations AVS.

##### *Al. 5*

Le Conseil fédéral règle:

a. le droit aux allocations et la coordination avec d'autres prestations en cas d'incapacité de travail et d'empêchement de travailler;

b. la procédure et la compétence des caisses de compensation pour allocations familiales pour les personnes qui ont plusieurs employeurs.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Dieser Artikel verweist zur Bestimmung der Höhe der Leistungen auf die massgebenden Familienzulagenordnungen und auf die Bestimmungen betreffend die Unterstellung in Artikel 12. Der Bundesrat bestimmt, wie lange der Anspruch aufgrund des Lohnanspruchs besteht. Die Kantone regeln den Anspruch bei Krankheit, Unfall oder Todesfall heute unterschiedlich. Das soll jetzt einheitlich und abgestimmt auf andere Sozialversicherungsleistungen geschehen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 14**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Träger sind:

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

*Abs. 2*

Die Geschäftsführung erfolgt ausschliesslich durch die AHV-Ausgleichskassen, bei welchen die unterstellten Personen angeschlossen sind.

#### **Art. 14**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les organismes responsables sont:

- a. les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons;
- b. les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales.

*Al. 2*

Leur gestion incombe exclusivement aux caisses de compensation AVS auprès desquelles les personnes assujetties sont affiliées.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Bei der Durchführung schlägt die Kommission bedeutende Änderungen gegenüber der Fassung des Nationalrates vor. Die Geschäftsführung erfolgt immer durch die AHV-Ausgleichskassen, sodass jeder Arbeitgeber auch für die Familienzulagen mit seiner AHV-Ausgleichskasse abrechnet. Bereits heute fungieren viele AHV-Ausgleichskassen als Abrechnungsstellen für die Familienzulagen. Die Familienausgleichskassen als Träger der Familienzulagenordnungen verfügen über das Vermögen und setzen im Rahmen der kantonalen Vorschriften die Beiträge fest.

Die Pflicht der Kantone, eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten, wird beibehalten. Im Übrigen bestimmen aber – ich unterstreiche das – die Kantone wie bereits heute allein, ob und unter welchen Voraussetzungen sie weitere Familienausgleichskassen anerkennen wollen. Deshalb sollen die bundesrechtlichen Vorschriften betreffend Mindestgrössen für die Familienausgleichskassen fallen; wir werden das in Artikel 15 sehen.

**Heberlein** Trix (RL, ZH): In Bezug auf die Zulassung von Familienausgleichskassen gemäss Artikel 14 Absatz 2 bestanden einige Unsicherheiten und Unklarheiten und vor allem auch Ängste. Es ist nicht so, dass die Geschäftsführung – ich möchte dies zuhänden des Protokolls festhalten – ausschliesslich durch die AHV-Ausgleichskassen wahrgenommen werden kann, bei denen die unterstellten Personen angeschlossen sind. Die Kantone können Kassen dann als Abrechnungsstellen anerkennen – dies ist entscheidend –, wenn sie gemäss Artikel 63 Absatz 5 AHVG über die AHV-Ausgleichskassen mit dem System in Verbindung stehen. Denn es wurden Bedenken geäussert, und es wurde gefragt, was mit den Familienausgleichskassen geschehe, die

keiner AHV-Kasse angeschlossen sind. Es ist hier festzuhalten, dass mit diesem Konzept zwar eine gewisse Beschränkung der Zahl der Familienausgleichskassen zu erwarten ist, dass aber keineswegs eine ausschliessliche Zuständigkeit der AHV-Ausgleichskassen besteht. Ich hoffe, dass damit die Ängste der verschiedenen Ansprechpartner, die uns geschrieben haben, ausgeräumt werden können. Aber man wollte mit Artikel 14 dem oft gehörten KMU-Anliegen «one stop shop» besser Rechnung tragen und die ursprüngliche Idee bekämpfen, das ganze Gesetz nur über die kantonalen Ausgleichskassen laufen zu lassen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 15**

*Antrag der Kommission*

*Streichen*

*Proposition de la commission*

*Biffer*

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Ich kann es in zwei Sätzen noch einmal wiederholen: Die Kantone bestimmen so wie heute allein, ob und unter welchen Voraussetzungen sie weitere Familienausgleichskassen anerkennen wollen. Deshalb auch der Antrag der Kommission, die bundesrechtlichen Vorschriften über Mindestgrössen zu streichen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 16**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Es werden hier – in Anlehnung an Artikel 63 des AHV-Gesetzes – die wichtigsten Aufgaben der Familienausgleichskassen aufgelistet. Nach Artikel 18 Absatz 2 Buchstabe f des vorliegenden Gesetzes regeln dann die Kantone die Aufgaben der Kassen im Einzelnen.

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 17**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

Die Kantone regeln die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten.

*Abs. 1bis, 2*

*Streichen*

*Abs. 3*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

#### **Art. 17**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

Les cantons règlent le financement des allocations familiales et des frais d'administration.

*Al. 1bis, 2*

*Biffer*

*Al. 3*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Ich kann eigentlich alle Absätze zusammennehmen. Gemäss Absatz 1 regeln die Kantone die Finanzierung der Leistung und der Verwaltungskosten. Es gibt dazu keine Bundesvorschriften mehr, abgesehen davon, dass die Basis von Beiträgen die AHV-pflichtigen Löhne bilden. Im Übrigen verzichten wir auf den Erlass weiterer Bundesvorschriften.

*Angenommen – Adopté*

**Art. 18***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Abs. 2*

....

c. die Voraussetzungen und das ....

....

**Art. 18***Proposition de la commission**Al. 1*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Al. 2*

....

c. les conditions ....

....

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Jeder Kanton muss eine kantonale Familienausgleichskasse einrichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse übertragen. Sämtliche Kantone bis auf das Wallis haben das bis heute bereits getan. Es wird ausdrücklich festgelegt, dass die Kantone die Aufsicht über die Familienausgleichskassen haben. Bei den Bestimmungen über die Familienausgleichskassen sollen sich die Kantone an die AHV anlehnen, was schon heute, wie gesagt, die Regel ist. In Absatz 2 Buchstabe c schliesslich soll gemäss Kommissionsantrag das Wort «übrigen» gestrichen werden, weil es im Bundesgesetz gar keine Anerkennungsvoraussetzungen mehr gibt.

*Angenommen – Adopté***Art. 19***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Die Zulagenordnung des Bundes im Bereich der Landwirtschaft wird beibehalten. Es geht hier um rund 120 bis 130 Millionen Franken, die aufgeteilt werden: Zwei Drittel gehen zulasten des Bundes, ein Drittel geht zulasten der Kantone.

*Angenommen – Adopté***Art. 20***Antrag der Mehrheit**Abs. 1*

.... Personen, die keinen Anspruch auf Familienzulagen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben und die nicht als Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert und beitragspflichtig sind, gelten als ....

*Abs. 2*

Der Anspruch auf Familienzulagen ist an die Voraussetzung geknüpft, dass das reine Einkommen die Einkommensgrenze nach Artikel 5 Absatz 2 FLG nicht übersteigt und keine Kinderrentenansprüche aus IV, AHV, ALV, MV oder EO/Mutterschaftsversicherung bestehen.

*Antrag der Minderheit*

(Forster, Altherr, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Streichen

**Art. 20***Proposition de la majorité**Al. 1*

.... salariés ou qui ne sont pas obligatoirement assurées dans l'AVS en tant que personnes de condition indépendante et tenues de payer des cotisations à ce titre sont considérées comme ....

*Al. 2*

Il n'est possible de prétendre aux allocations familiales que si le revenu net ne dépasse pas la limite de revenu visée à l'article 5 alinéa 2 LFA et s'il n'existe pas de droit à une rente pour enfant de l'Al, de l'AVS, de l'AC, de l'AM ou de l'APG/assurance-maternité.

*Proposition de la minorité*

(Forster, Altherr, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Biffer

**Art. 22***Antrag der Mehrheit**Abs. 1*

.... von den Kantonen finanziert.

*Abs. 2*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

(Forster, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Streichen

**Art. 22***Proposition de la majorité**Al. 1*

.... financées par les cantons.

*Al. 2*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Forster, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Biffer

**Art. 23***Antrag der Mehrheit*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Antrag der Minderheit*

(Forster, Altherr, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Streichen

**Art. 23***Proposition de la majorité*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Proposition de la minorité*

(Forster, Altherr, Heberlein, Jenny, Kuprecht)

Biffer

**Präsident** (Büttiker Rolf, erster Vizepräsident): Wir behandeln die Artikel 20, 22 und 23 gemeinsam.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Bei Artikel 20 geht es um die Nichterwerbstätigen. Wie ist der Ist-Zustand? Nichterwerbstätige haben heute in fünf Kantonen Anspruch auf Familienzulagen, wobei – ausser im Kanton Genf – überall Einkommens- und/oder Vermögensgrenzen bestehen. Die Familienzulagen für diese Kategorie sollen auch in Zukunft durch die Kantone geregelt werden. Die Höhe der Zulagen ist dieselbe wie bei den Arbeitnehmenden. Die Kommission hat verschiedene Änderungen an der Fassung des Nationalrates vorgenommen. In Absatz 1 wird die Formulierung angepasst, da Selbstständigerwerbende ausgeschlossen sind. Es wird nachher in Absatz 2 – das scheint mir wichtig – zwingend eine Einkommensgrenze festgelegt. Sie entspricht jener, welche für die Kleinbauern im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft gilt. Mit anderen Worten: Die Obergrenze beträgt 30 000 Franken plus 5000 Franken je Kind. Ebenfalls wichtig ist, dass der Anspruch für Kinder, für welche Renten einer Sozialversicherung ausgerichtet werden, ausgeschlossen wird. Damit sollen Doppelzahlungen vermieden werden. Zusammenfassend beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, hier auch für Nichterwerbstätige Kinderzulagen einzu-

führen. Heute erhalten sie diese Zulage von den Kantonen – die Arbeitgeber sind ja nicht betroffen – wahrscheinlich in Form von Sozialhilfe. Wir schlagen Ihnen vor, diese Sozialhilfe durch Kinderzulagen zu ersetzen, aber mit einer Obergrenze von 30 000 Franken wie in der Landwirtschaft, und vor allem schliessen wir alle Doppelzahlungen aus. Ich glaube, das ist ein Schritt in die richtige Richtung.

**Forster-Vannini Erika (RL, SG):** Ich bitte Sie, der Minderheit zuzustimmen; dies, obwohl mir bewusst ist, dass die Mehrheit unserer Kommission die Vorgabe des Nationalrates bereits wesentlich zurückgestutzt hat. Sie handelte so angesichts dessen, dass mit dem Einschluss aller Nichterwerbstätigen eindeutig zu viel getan worden wäre.

Kollege Schwaller hat Ihnen namens der Kommissionsmehrheit die Änderungen soeben dargelegt. Trotzdem bitte ich Sie, diesen Artikel 20 und in der Folge auch die Artikel 22 und 23 zu streichen. Im jetzigen System sind Kinderzulagen als Lohnbestandteil gedacht; sie belasten Bund und Kantone lediglich in ihrer Rolle als Arbeitgeber. Mit Artikel 20 weisen wir ihnen eine neue Rolle zu. Nach Ansicht der Mehrheit müssten sie unter gewissen Umständen Familienzulagen für Nichterwerbstätige finanzieren.

In der Kommission wurde darauf hingewiesen, dass es sich bei den hier definierten Begünstigten weitgehend um Leute handelt, die als Eltern kein Einkommen generieren. Sie gehören damit mit grosser Wahrscheinlichkeit bereits zu den Empfängern von Sozialhilfe. Möglicherweise ist es für die Beziehenden angenehmer, zu wissen, dass ihnen die Kinderzulage zusteht. Die Kinderzulage soll also gewissermassen anstatt Sozialhilfe ausbezahlt werden. Lediglich aus diesem Grund eine zusätzliche Versicherungsleistung einzuführen scheint mir aber unangebracht. Dies umso mehr – das ist für mich der Hauptgrund –, als auch auf Sozialhilfe ein Anspruch besteht.

Es wurde in der Kommission geltend gemacht, dass die Kinderzulagen im Gegensatz zu Sozialgeldern dem Staat später einmal nicht zurückzahlen sind. Auch das scheint mir ein schwaches Argument zu sein. Denjenigen, denen es auch in einer späteren Lebensphase nicht vergönnt ist, sich etwas anzusparen, wird auch keine Rückzahlung zugemutet. Denjenigen aber, die später einmal finanziell gut dastehen, ist es auch zuzumuten, dass sie das, was ihnen vom Staat einmal in einer schwierigen Lebenssituation zugekommen ist, zurückerstatten.

In diesem Sinn bitte ich Sie, der Minderheit zuzustimmen.

**Brunner Christiane (S, GE):** Pour moi ces dispositions sont déterminantes, dans la mesure où c'est vraiment par là que l'on met en place le système «un enfant, une allocation».

Monsieur Marty a critiqué tout à l'heure l'attitude de la commission en disant qu'on a laissé tomber les indépendants. Je les ai laissés tomber parce que visiblement la majorité de la commission tenait à le faire! Quant à moi, je les aurais bien inclus. Mais là on peut dire que les personnes indépendantes elles-mêmes ne formulaient pas cette demande, tandis que celles qui n'exercent pas d'activité lucrative sont des personnes d'une catégorie tout à fait différente, et les arguments avancés par Madame Forster ne m'ont pas convaincu.

D'abord, cette allocation serait étrangère au système qui serait vraiment par définition un système lié au travail salarié. Mais dans le fond, il y a beaucoup d'anciens salariés qui n'ont plus droit aux prestations de chômage – qui sont des chômeurs en fin de droit, comme on dit – et qui ensuite ne recevraient plus d'allocations familiales. Alors, est-ce qu'il est juste de pénaliser ces enfants sous des prétextes d'ordre systématique et de supprimer les allocations familiales parce que le parent ou les parents qui exerçaient une activité lucrative sont arrivés en fin de droit? Moi, ça me paraît d'une injustice profonde. Il y a quelques cantons d'ailleurs qui ont déjà fait le pas: ils connaissent une telle allocation, souvent liée à une limite de revenu. Je n'ai pas entendu que cela leur posait de grands problèmes, ni en ce qui concerne

les coûts, ni en ce qui concerne la gestion d'une allocation soi-disant atypique.

Un autre argument avancé contre l'allocation pour les personnes sans activité lucrative, c'est de dire que ces personnes bénéficient de toute façon de l'aide sociale et qu'elles ne vont pas mourir de faim. Il y a tout de même une grande différence entre une prestation à laquelle on a droit, comme l'allocation pour enfant – l'enfant lui-même donne droit à cette allocation pour ses parents –, et le fait de recourir à l'aide sociale. La différence réside tout d'abord dans la signification pour les parents, dans la reconnaissance de leur rôle de parents au même titre que les parents qui ont la chance d'avoir une activité lucrative et un revenu. Sans compter que l'aide sociale est en principe remboursable dès que le bénéficiaire revient à meilleure fortune, comme on dit, alors que l'allocation ne l'est pas. C'est un aspect non négligeable pour les jeunes familles, et la commission elle-même a restreint ce droit. Elle a ajouté des garde-fous à cette disposition, elle a éliminé toutes les personnes disposant d'une fortune, puisqu'il faut que le revenu ne dépasse pas 30 000 francs par an et qu'il n'existe pas de droit à une autre rente pour enfant provenant d'une assurance sociale, par exemple une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI.

D'ailleurs, je ne suis pas tout à fait convaincue de cette proposition, la dernière, parce qu'on pourrait avoir une rente d'enfant très partielle si le parent a une rente d'invalidité partielle. Mais on a été très loin dans l'exclusion des personnes sans activité lucrative, tout en gardant le principe.

Au nom de l'effort fait pour éviter tout abus et toute dépense inconsiderée, je vous prie de bien vouloir maintenir cette section dans la loi. C'est vraiment une section essentielle pour garantir le principe «un enfant, une allocation».

**Heberlein Trix (RL, ZH):** Ich möchte die zuständige Mitarbeiterin der Direktion aus dem Protokoll zitieren: «Anspruch auf Kinderzulagen haben nur Personen, die als Arbeitnehmer oder Selbstständigerwerbende obligatorisch AHV-versichert sind und Beiträge zahlen. Nichterwerbstätige sind nicht eingeschlossen. Die Kantone können hier Regelungen treffen.» Die Kantone sind es auch, die teilweise Regelungen getroffen haben, die dafür sorgen – nicht nur mit der Sozialhilfe, sondern auch mit anderen Möglichkeiten –, dass hier eben Härtefälle ausgeschlossen werden.

Ich empfehle Ihnen, auch hier das Subsidiaritätsprinzip zu wahren, die Kompetenzen der Kantone zu respektieren und auch etwas Vertrauen in die kantonalen Gesetzgeber zu haben. Auch sie sind vom Volk gewählt. Es ist überhaupt nicht klar, wie hoch die Kosten für diese Ausgaben wären; niemand konnte uns sagen, wie viele Kinder das betrifft. Das von Frau Brunner in der Kommission immer wieder zitierte Beispiel der Studentin mit einem Kind, die kein Einkommen hat, scheint mir nicht unbedingt ein typisches Beispiel zu sein. Es können auch Erwerbslose sein, die von der Arbeitslosenversicherung profitieren usw. Wir haben dem Prinzip «Ein Kind, eine Zulage» hier von Anfang an nie zugestimmt. Wir haben das jetzt konsequenterweise auch bei den Selbstständigerwerbenden durchbrochen.

Ich beantrage Ihnen, hier der Minderheit Forster zuzustimmen. Es wäre eine Abkehr vom Versicherungsprinzip, denn es würden keine Beiträge bezahlt, wohl aber Leistungen bezogen; einmal mehr ohne Rücksicht auf die kantonalen Regelungen.

**Jenny This (V, GL):** Kinderzulagen sind Lohnbestandteile, und wir sollten keine Sozialversicherung daraus machen. Ich möchte Sie deshalb bitten, der Minderheit zu folgen.

Es ist natürlich nicht so, dass man überhaupt nicht weiss, welche Kosten das zur Folge hätte. Man spricht von 150 bis 200 Millionen Franken. Sonst würden sich diese Kreise ja nicht dafür einsetzen. Aber es ist richtig: Diese Kosten werden vom Staat und nicht von den Unternehmungen bezahlt. Für mich als Unternehmer wäre das also eine kleine Entlastung. Aber was sind denn das für Leute, die davon profitieren würden? Es sind vor allem Leute, die sowieso schon Sozial-

leistungen beziehen. Also macht es keinen Sinn, diese ins System zu integrieren.

Ich möchte Sie bitten, den Kolleginnen Forster und Heberlein zu folgen und dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

**Fetz Anita** (S, BS): Wenn es sinnvoll und gerecht ist, für eine Gruppe eine Kinderzulage zu definieren, dann gilt das für jene der Nichterwerbstätigen, die unter die Einkommensgrenze von 30 000 Franken fallen. Ich möchte Sie daran erinnern, dass der Antrag der Kommission den Kreis der Berechtigten massiv eingeschränkt hat. Es gibt diese Einkommensgrenze von 30 000 Franken, und es darf keine Doppelbezüge geben, wenn schon Beiträge für Kinder über irgendein Sozialversicherungssystem ausbezahlt werden. Mit diesen Einschränkungen konzentrieren Sie sich also tatsächlich auf jene, die es nötig haben.

Jetzt kann man sagen, dass wir eine grundsätzlich verschiedene Art haben, die Sache zu betrachten. Wir wissen, dass es in der Schweiz viele Alleinerziehende gibt, die nicht erwerbstätig sind – entweder weil sie keine Stelle oder weil sie keine Kinderbetreuung finden – und die dann über die Sozialhilfe finanziert werden müssen. Es sind natürlich zwei grundsätzlich verschiedene Blickwinkel, ob man sagt, dass Leute, die in Armut leben, weil sie Kinder haben, ein Fall für die Sozialhilfe sind, oder ob man sagt, dass jede Mutter, jeder Vater oder jedes Elternpaar ein Recht auf Kinderzulagen hat. Ich finde es gesellschaftspolitisch und übrigens auch volkswirtschaftlich nicht sehr sinnvoll, wenn man Kinderzulagen sozusagen zu Sozialhilfeausgaben macht. Es ist für die Bezüger ein fundamentaler Unterschied, ob sie Zulagen bekommen oder von der Sozialhilfe finanziert werden müssen. Dazu kommen noch die Kosten: Herr Jenny – Achtung, er steht hier hinter meinem Rücken, das ist gefährlich! –, (*Heiterkeit*) die Kosten sind natürlich wesentlich tiefer, als Sie das vorher gesagt haben, denn wir haben eine Einschränkung. Also kurz gesagt: Die Sozialhilfe soll nicht das auffangen, was den Leuten als Zulage zusteht. Es schiene mir sehr ungerecht, hier vom Prinzip «Ein Kind, eine Zulage» abzuweichen; das möchte ich Ihnen in Erinnerung rufen. Ich möchte Sie auch daran erinnern, dass Armut unter Leuten mit Kindern in der Schweiz leider verbreitet ist, aber wir wollen das nicht mit Sozialhilfe abgelten.

**Leumann-Würsch Helen** (RL, LU): Ich möchte nur einen kurzen Hinweis machen: Es erstaunt mich doch ein wenig, mit welcher Vehemenz jetzt für Nichterwerbstätige Kinderzulagen gefordert werden, wenn ich daran denke, dass man für nichterwerbstätige Mütter keine Mutterschaftsversicherung einführen wollte!

**Schwaller Urs** (C, FR), für die Kommission: Drei Bemerkungen: Die Kommission war ganz klar der Meinung, dass die Familienzulagen auch die Nichterwerbstätigen betreffen sollten. Diese Gruppe ist familienpolitisch in einer schwierigen Lage, und sie soll die Leistungen, die auf die Kinder bezogen sind, erhalten. Es geht nicht um 150 oder 250 Millionen Franken, sondern berechnet wurden 116 Millionen. Das sind rund 100 Millionen Franken Mehrkosten, die nicht von den Arbeitgebern, sondern ganz klar bereits heute von den Kantonen und Gemeinden übernommen werden. Sozialhilfegelder sind grundsätzlich zurückzuerstatten, nicht aber Familienzulagen. Uns scheint, dass man hier für die Kinder keinen Unterschied machen kann. Was die Zahlen anbelangt, so ist es richtig, Frau Heberlein, dass es recht schwierig war, statistische Zahlen zu bekommen, was die Anzahl der Kinder anbelangt, die Anspruch auf Familienzulagen haben. Das gilt ganz besonders für die Kinder von Nichterwerbstätigen und erst recht, wenn eine Einkommensgrenze angewendet wird. Nach den letzten Berechnungen, die mir vorliegen, wird die Anzahl der Kinder, bei denen weder Vater noch Mutter erwerbstätig sind, auf 75 000 geschätzt. Bei 67 000 Kindern liegt das Einkommen der Eltern unter der Einkommensgrenze, die heute in der Landwirtschaft Anspruch auf Zulagen gibt, ebenfalls von Bund und Kantonen finanziert. Ich sehe nicht ein, warum das, was für

die Landwirtschaft gilt, nicht auch für die anderen Erwerbstätigen in der gleichen schwierigen finanziellen Situation gelten soll.

Ich ersuche Sie daher, die Mehrheit zu unterstützen.

**Couchepin Pascal**, conseiller fédéral: Le Conseil fédéral soutient la proposition de la majorité. Vous êtes entrés en matière. Vous avez ensuite, à mon avis avec raison, renoncé à imposer aux cantons un montant. Vous avez, à mon avis toujours, un peu compliqué le système en donnant compétence au canton d'origine de l'entreprise de fixer les allocations familiales aussi dans les cantons des succursales; mais je pense que cela peut se corriger dans l'autre conseil. Mais si vous biffez encore l'article 20, il ne restera alors plus rien dans la loi et ça ne vaudra pas la peine de la voter! C'est la raison pour laquelle je crois qu'en toute cohérence, si vous êtes entrés en matière, il faut quand même laisser un minimum de choses dans la loi, et ce minimum de choses, c'est cet article.

On a évoqué le problème des coûts. L'argumentation se retourne contre ceux qui l'invoquent parce que les coûts, Monsieur Kuprecht, sont supportés soit par le système d'assistance sociale, soit par le système d'allocations familiales. Dans les deux cas, c'est la même origine: c'est de l'argent de la commune ou du canton. Je crois qu'il est plus honorable pour ces familles avec enfants de recevoir des allocations familiales que d'avoir à discuter sur le montant de l'aide sociale, en tenant compte des enfants.

Logiquement, si vous êtes entrés en matière – c'est ce qu'a fait la majorité d'entre vous –, il est légitime de voter dans le cas présent la proposition de la majorité.

#### *Abstimmung – Vote*

Für den Antrag der Mehrheit .... 21 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit .... 21 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten  
wird der Antrag der Mehrheit angenommen  
Avec la voix prépondérante du président  
la proposition de la majorité est adoptée*

#### **Art. 21**

*Antrag der Kommission*

*Streichen*

*Proposition de la commission*

*Biffer*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 24**

*Antrag der Kommission*

*Abs. 1*

.... in Abweichung von Artikel 58 Absätze 1 und 2 ATSG das Versicherungsgericht des Kantons ....

*Abs. 2*

*Streichen*

#### **Art. 24**

*Proposition de la commission*

*Al. 1*

En dérogation à l'article 58 alinéas 1 et 2 LPGa, les décisions ....

*Al. 2*

*Biffer*

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 25–27**

*Antrag der Kommission*

*Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates*

*Proposition de la commission*

*Adhérer à la décision du Conseil national*

*Angenommen – Adopté*



**Art. 28***Antrag der Kommission**Abs. 1*

Streichen

*Abs. 2–4*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

**Art. 28***Proposition de la commission**Al. 1*

Biffer

*Al. 2–4*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 29***Antrag der Kommission*

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt. Er erlässt die für eine einheitliche Anwendung nötigen Ausführungsbestimmungen. Er kann zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion nach Artikel 76 ATSG das zuständige Bundesamt beauftragen, den mit der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Stellen Weisungen zu erteilen und einheitliche Statistiken zu erstellen.

**Art. 29***Proposition de la commission*

Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution. Il édicte les dispositions d'exécution nécessaires pour garantir une application uniforme. Pour assumer le rôle d'autorité de surveillance qui lui est conféré par l'article 76 LPG, il peut charger l'office fédéral compétent de donner des directives aux services chargés de l'exécution de la présente loi et d'établir des statistiques harmonisées.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Ich kann hier höchstens sagen, dass die Kommission im Vergleich zur Fassung des Nationalrates – «Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen» – eine detailliertere Fassung vorschlägt. Dadurch können die Einzelheiten betreffend die materiellen Anspruchsvoraussetzungen später gesamtschweizerisch geregelt werden.

*Angenommen – Adopté***Art. 30***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

*Angenommen – Adopté***Art. 31***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Bevor das Gesetz in Kraft getreten ist, können die Artikel 18 und 28 – es geht um den 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 Annahme des Familienzulagengesetzes in der Volksabstimmung in Kraft.

*Angenommen – Adopté***Änderung bisherigen Rechts****Modification du droit en vigueur**

**Sofern nichts anderes vermerkt ist, stimmt der Rat dem Beschluss des Nationalrates zu.**

**Sauf indication contraire, le Conseil adhère à la décision du Conseil national.**

**Ziff. 2 Art. 4 Abs. 1***Antrag der Kommission*

Bei Arbeitskräften in Dauerstellung werden nur ganze Zulagen ausgerichtet. Anspruch auf Zulagen hat, wer auf einem jährlichen Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, AHV-Beiträge entrichtet.

**Ch. 2 art. 4 al. 1***Proposition de la commission*

En cas d'engagement à titre permanent, seules des allocations entières sont versées. A droit aux allocations la personne dont le revenu annuel correspond au minimum à la moitié du montant annuel de la rente minimale de vieillesse complète de l'AVS, paye des cotisations AVS.

*Angenommen – Adopté***Ziff. 2 Art. 7****Ch. 2 art. 7***Ausgabenbremse – Frein aux dépenses**Abstimmung – Vote*

Für Annahme der Ausgabe .... 22 Stimmen

Dagegen .... 20 Stimmen

*Das qualifizierte Mehr ist nicht erreicht**La majorité qualifiée n'est pas acquise*

**Präsident** (Frick Bruno, Präsident): Das nötige Quorum von 24 Stimmen wurde nicht erreicht. Mit Bezug auf die Ausgabenbremse fehlt daher die Zustimmung unseres Rates zu Ziffer 2 Artikel 7.

**Schwaller** Urs (C, FR), für die Kommission: Ich möchte die Kolleginnen und Kollegen nur darauf hinweisen, dass dies die Landwirtschaft betrifft. (*Heiterkeit*)

*Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*

Für Annahme des Entwurfes .... 21 Stimmen

Dagegen .... 21 Stimmen

*Mit Stichentscheid des Präsidenten**wird der Entwurf angenommen**Avec la voix prépondérante du président**le projet est adopté*

05.041

**Verein Memoriav.****Finanzhilfen 2006–2009****Association Memoriav.****Aides financières 2006–2009***Erstrat – Premier Conseil*

Botschaft des Bundesrates 18.05.05 (BBi 2005 3307)

Message du Conseil fédéral 18.05.05 (FF 2005 3115)

Ständerat/Conseil des Etats 21.09.05 (Erstrat – Premier Conseil)

**Saudan** Françoise (RL, GE), pour la commission: Je me permets de vous lire le texte qui avait été préparé par Madame Christiane Langenberger à votre intention.