



Chronologie der Entstehung des Familienzulagengesetzes (FamZG)

Es werden die wichtigsten Etappen der Entstehung einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen von der Schaffung der verfassungsmässigen Grundlage bis zum Inkrafttreten des FamZG aufgeführt. Sie werden dabei ins Umfeld anderer wichtiger familienpolitischer Projekte auf Bundesebene gestellt.

1945 Verfassungsbestimmung über die Familienzulagen

Mit dem sog. Familienschutzartikel 34^{quinqüies} der alten Bundesverfassung von 1874, der in der Volksabstimmung vom 25. November 1945 mit 76% Ja-Stimmen angenommen wird, erhält der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Familienzulagen (heute Art. 116 der Bundesverfassung vom 18. April 1999).

1952 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Von seiner Kompetenz macht der Bundesgesetzgeber aber vorerst nur Gebrauch, um die Familienzulagen in der Landwirtschaft zu regeln. Nachdem bereits seit 1944 auf Grund der Beihilfenordnung Familienzulagen in der Landwirtschaft ausgerichtet werden, stimmen die Eidg. Räte am 20. Juni 1952 dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft zu. Anfänglich haben nur Kleinbauern im Berggebiet und Arbeitnehmende in der Landwirtschaft Anspruch auf Familienzulagen. Der Ausdruck Kleinbauern sagt es schon: Es besteht von Anfang an eine Einkommensgrenze. Die Kinderzulage betragen 7 Franken je Kind und Monat. Die Haushaltzulage, die nur an Arbeitnehmende gezahlt wird, beträgt 14 Franken im Monat. 1962 wird die Anspruchsberechtigung auf Kleinbauern im Talgebiet ausgedehnt. Die Leistungen werden laufend erhöht und auf den 1. Januar 2008 wird die Einkommensgrenze für die selbstständigen Landwirte aufgehoben. Ab dem 1. Januar 2009 werden in der Landwirtschaft die gleichen Kinder- und Ausbildungszulagen wie nach dem FamZG ausgerichtet, im Berggebiet werden die Ansätze um 20 Franken erhöht und die Haushaltzulage beträgt nach wie vor 100 Franken im Monat.

1965 Alle Kantone haben Familienzulagengesetze erlassen

Bis 1965 haben sämtliche Kantone Regelungen über die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft erlassen. Das konnten sie ja tun, denn solange der Bund seine verfassungsmässige Kompetenz nicht ausschöpft, können die Kantone in diesen Bereichen legislieren. Diese erfreuliche Tatsache dient aber bis in die jüngste Zeit auch als Argument gegen eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen. Diese gesetzgeberischen Aktivitäten der Kantone sind nicht nur Ausdruck ihrer Verantwortung gegenüber den Familien und einer offensiven Sozialpolitik, sondern auch das Ergebnis der betrieblichen Sozialpolitik, der Initiativen der Arbeitgeberverbände zur Gründung von Familienausgleichskassen und der Vereinbarungen der Sozialpartner über Familienzulagen, die oft auch Gegenstand von Gesamtarbeitsverträgen sind. Nachfolgend sind die Kantone in der Reihenfolge und mit dem Datum ihrer ersten Gesetzgebung über die Familienzulagen aufgeführt: VD 26.05.1943, GE 12.02.1944, FR 14.02.1945, NE 18.04.1945, LU 16.05.1945, VS 20.05.1949, TI 22.07.1953, SG 21.12.1953, OW

09.05.1954, NW 24.04.1955, AI 24.04.1955, BS 14.06.1956, ZG 19.07.1956, UR 24.11.1957, SZ 10.12.1957, ZH 08.06.1958, GR 26.10.1958, SO 13.12.1959, TG 12.03.1960, GL 01.05.1960, BE 05.03.1961, BL 04.06.1962, SH 06.08.1962, AG 23.12.1963, AR 25.04.1965 und JU 09.11.1978.

1986 Das eidgenössische Parlament ist gegen eine Bundesregelung

Bereits 1946 lädt ein Postulat den Bundesrat ein, die Ausführungsgesetzgebung betreffend Familienzulagen an die Hand zu nehmen. Dieser erste Anstoss führt ebenso wie zahlreiche weitere parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen nicht zum Ziel. Es werden zwar Kommissionen eingesetzt und Vernehmlassungen durchgeführt, aber nie wird ein Gesetzesentwurf dem Parlament zugeleitet. Letztmals beschliesst das Eidg. Parlament 1986, keine gesamtschweizerische Familienzulagenordnung zu schaffen.

1991 Einreichung der Parlamentarischen Initiative Fankhauser

Die am 13. März 1991 eingereichte Initiative von Nationalrätin Angeline Fankhauser hat den folgenden Wortlaut:

«Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Dieser Ansatz orientiert sich an den zurzeit höchsten Beträgen der kantonalen Kinderzulagen und sollte regelmässig an den Index angepasst werden. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen der Kantone, der Verbände und des Bundes übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen ist.

Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für alleinerziehende Eltern, besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistung ausgestaltet sind.»

Am 2. März 1992 beschliesst der Nationalrat mit 97 gegen 89 Stimmen, der Initiative Folge zu geben. In Anbetracht der vom Bundesrat geplanten Mutterschaftsversicherung beschränkt sich der daraufhin von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates ausgearbeitete Gesetzesentwurf auf den ersten Teil der parlamentarischen Initiative, bezieht also die Bedarfsleistungen nicht mit ein.

1995 1. Kommissionsentwurf und Vernehmlassung

Der 1. Entwurf sieht ein umfassendes Gesetz nach dem Modell der AHV vor und weist die folgenden Eckwerte auf:

- Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken und, als Variante, um 50 Franken höhere Ansätze. Die um 50 Franken höhere Ausbildungszulage, welche die Kinderzulage für Kinder von 16 - 15 Jahren in Ausbildung ersetzt, wird vorgeschlagen, um der Entwicklung der Ansätze der kantonalen Familienzulagen seit der Einreichung der pa. Iv. Rechnung zu tragen. Es bleibt bei diesem Modell kein Raum für höhere Ansätze der Kantone.
- Einbezug der ganzen Bevölkerung, also nicht nur der Arbeitnehmenden.
- Durchführung durch die Ausgleichskassen der AHV.
- Finanzierung durch Beiträge der Arbeitgebenden (2%), der Arbeitnehmenden (je nach Leistungsvariante 0,4 oder 1%) und Selbstständigerwerbenden (je nach Leistungsvariante 2,4 oder 3% und abgestuft nach einer sinkenden Beitragsskala) und durch Zuschüsse der öffentlichen Hand von 5%. Die Beitragssätze sind in allen Kantonen und bei allen Ausgleichskassen die gleichen. Deshalb ist auch ein voller Lastenausgleich vorgesehen.

Über den Entwurf führt das Eidgenössische Departement des Innern 1995 im Auftrag der Kommission ein Vernehmlassungsverfahren durch. Eine Mehrheit der offiziellen Vernehmlassungsteilnehmenden - darunter auch eine Mehrheit der Kantone - befürwortet eine bundesrechtliche Regelung. Es gibt aber auch Widerstände.

1998 2. Kommissionsentwurf geht an den Nationalrat und an Bundesrat

In der Folge werden von der Kommission zwei Entwürfe ausgearbeitet: ein umfassendes Gesetz (entsprechend der Vernehmlassungsvorlage) und ein Rahmengesetz, das sich sehr eng an die kantonalen Regelungen anlehnt und den Kantonen bei der Höhe der Leistungen sowie bei Organisation und Finanzierung einen grossen Spielraum lässt. Die Kommission entscheidet sich mit 12 zu 11 Stimmen für ein Rahmengesetz. Dieses sieht Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken vor. Alle Arbeitnehmenden sind bezugsberechtigt. Die Regelung der Organisation und der Finanzierung bleibt in der Kompetenz der Kanton. Der Entwurf schreibt weder einheitliche Beitragssätze und einen Lastenausgleich, noch die Durchführung durch die Ausgleichskassen der AHV vor. Selbstständigerwerbende und der Nichterwerbstätige erhalten nur bis zu einem jährlichen Einkommen von 30'000 Franken plus 3'000 Franken je Kind Familienzulagen, wobei die Kantone diese Grenzen heraufsetzen oder ganz aufheben können. Am 20. November 1998 legt die Kommission dem Nationalrat Bericht und Antrag für das Rahmengesetz vor und überweist die Vorlage gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

1999 Entwurf für ein FamZG im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs

Im Rahmen des Projektes Neuer Finanzausgleich wird am 14. April 1999 auch ein Entwurf für ein FamZG in die Vernehmlassung geschickt. Er entspricht weitgehend dem 1995 in die Vernehmlassung geschickten umfassenden Modell der Kommission. Um jedoch keine Mehrkosten zu verursachen, sieht er nur Kinderzulagen von mindestens 175 Franken und keine Ausbildungszulagen vor. Das Engagement der öffentlichen Hand beschränkt sich auf einen Bundesbeitrag von 3% der Ausgaben. Das Projekt wird sehr kontrovers aufgenommen und der Bundesrat verzichtet in seiner Botschaft vom 14. November 2001 darauf, die Idee eines FamZG weiter zu verfolgen. Ein Grund dafür ist, dass die Familienzulagen, die hauptsächlich von den Arbeitgebern finanziert werden, nicht zur Thematik des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen gehören. Zudem werden die vorgeschlagenen Leistungen von den einen Kreisen als zu hoch, von anderen hingegen als zu tief beurteilt.

2000 Stellungnahme des Bundesrates zum 2. Kommissionsentwurf

Mit Stellungnahme vom 20. Juni 2000 begrüsst der Bundesrat unter Verweis auf den Vorschlag im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs die Bestrebungen für ein Bundesgesetz, das einen Mindeststandard verwirklicht und die Koordination verbessert. Er merkt aber an, dass die Vereinheitlichung nicht zu einer Kostensteigerung und damit zu einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen dürfte.

2000 Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)

Am 6. Oktober 2002 stimmt das Parlament dem ATSG zu - auch dieses das Resultat einer parlamentarischen Initiative.

2002 Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

Die familienpolitische Diskussion weitet sich mit der Zeit aus und es stehen nicht mehr allein die finanziellen Massnahmen zum Familienlastenausgleich im Zentrum. Aufgrund einer parlamentarischen Initiative von Nationalrätin Jacqueline Fehr aus dem Jahr 2000 (00.403 Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze) verabschiedet das Parlament bereits am 4. Oktober 2002 das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Das Gesetz ist auf 8 Jahre befristet und tritt sofort nach Ablauf der Referendumsfrist auf den 1. Februar 2003 in Kraft. Vom Einreichen der Initiative bis zum Inkrafttreten dauert es also nicht einmal drei Jahre. Die Behandlung der Initiative Fankhauser sollte fünfmal so lange dauern.

2003 Prüfung eines umfassenden Modells für die Familienzulagen

Das Dossier FamZG steht erneut auf der Traktandenliste der Kommission. Die Kommission setzt sich eingehend mit den Anträgen des Bundesrates auseinander, welche keine grundlegenden materiellen Änderungen anstreben, sondern v.a. auf eine bessere Koordination mit der AHV hinzielen. Die Kommission erteilt der Verwaltung den Auftrag, die nötigen Anpassungen an das nun verabschiedete ATSG vorzunehmen. Dieses soll auch für die Familienzulagen Gültigkeit haben. Der Kommission liegt auch ein Antrag vor, der den Grundsatz „Für jedes Kind eine Zulage“ zumindest für alle erwerbstätigen Eltern verwirklichen will. Das soll durch den Einbezug der Selbstständigerwerbenden geschehen. Diese müssen sich auch einer Familienausgleichskasse anschliessen, und haben unabhängig von ihrem Einkommen Anspruch auf die gleichen Familienzulagen wie die Arbeitnehmenden. Sie zahlen prozentuale Beiträge (Basis ist jeweils das AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen) an die Familienausgleichskasse, ihre Beiträge sind jedoch auf dem Einkommen plafoniert, das die Grenze für die obligatorische Unfallversicherung nicht übersteigt. Der maximale versicherte Verdienst beträgt heute 126'000 Franken im Jahr; 2005 betrug er noch 106'800 Franken. Als die Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ eingereicht wird, beschliesst die SGK-N, mit der weiteren Behandlung des Geschäfts zuzuwarten, bis die Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative vorliegt.

2003 Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“

Am 11. April 2003 wird die Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ von Travail.Suisse mit 101'442 gültigen Unterschriften eingereicht.

Die Volksinitiative schlägt einen neuen Verfassungsartikel über die Familienzulagen vor und verfolgt damit drei Hauptziele:

- Die Kinderzulagen sollen viel höher sein als heute und damit die Chancengleichheit verbessern und die Eltern von finanziellen Sorgen entlasten. Dazu soll jedes Kind in der Schweiz eine Zulage von mindestens 450 Franken im Monat erhalten.
- Die Kosten sollen mindestens zur Hälfte von der öffentlichen Hand getragen werden, den Rest sollen die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber in Form von Beiträgen an die Familienausgleichskassen aufbringen. Weil heute die Familienzulagen zu über 95% von den privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern finanziert werden und diese gemäss Initiativkomitee auch in Zukunft nicht stärker belastet werden sollen, gingen die Mehrkosten im Wesentlichen zu Lasten der öffentlichen Haushalte.
- Alle Kinder sollen Zulagen bekommen.
- Eine bundesrechtliche Vereinheitlichung, die schon seit bald 10 Jahren im Parlament diskutiert wird, soll nun rasch verwirklicht werden. Ist das Ausführungsge-

setz 5 Jahre nach Annahme der Volksinitiative noch nicht beschlossen, so erlässt der Bundesrat die nötigen Bestimmungen.

Die Volksinitiative stellt einen wichtigen Anstoss da, die weitere Behandlung des Dossiers Fankhauser unverzüglich an die Hand zu nehmen.

2004 Botschaft des Bundesrates zur Volksinitiative

Der Bundesrat verabschiedet am 18. Februar 2004 die Botschaft zur Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“. Er bestätigt darin seine positive Haltung zu einem Bundesgesetz, welches die Regelungen koordiniert und Mindeststandards setzt. Er findet aber, dass die in der Volksinitiative verlangten Kinderzulagen von 450 Franken pro Kind und Monat zu hoch und die damit verbundenen Mehrkosten heute nicht tragbar seien. Deshalb beantragt er Ablehnung. Gegenvorschlag legt er keinen vor, weil im Parlament bereits ein Entwurf für bundesrechtliche Kinderzulagen diskutiert wird.

2004 Vernehmlassung zu den Ergänzungsleistungen für Familien

Ebenfalls initiiert von zwei parlamentarischen Initiativen (00436 Jacqueline Fehr und 00437 Meier-Schatz. Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell) erarbeitet die SGK-N drei Varianten für eine Änderung des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen aus und schickt die Vorschläge am 29. März 2004 in die Vernehmlassung. Mit Medienmitteilung vom 18. Oktober 2004 orientiert die Kommission über die Ergebnisse. Sie verfolgt ihre Arbeiten dann aber nicht weiter, sondern möchte zuerst die Ergebnisse der Behandlung der pa. Iv. Fankhauser und der Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ abwarten.

2004 3. Kommissionsentwurf

Der Antrag, auch die Selbstständigerwerbenden ins FamZG einzubeziehen, findet in der Kommission eine Mehrheit. Weil der Entwurf von 1998 dadurch und durch zahlreiche Anpassungen eher technischer Art (v.a. engere Anlehnung an die AHV, Anpassung ans ATSG) doch erheblich umgestaltet ist, leitet ihn die Kommission am 8. September 2004 mit einem Zusatzbericht nochmals dem Ratsplenum und dem Bundesrat zu.

2004 Das Volk stimmt dem Mutterschaftstaggeld zu

In der Referendumsabstimmung vom 26. September 2004 wird das Mutterschaftstaggeld mit 55,4% Ja-Stimmen angenommen. Die Neuerung tritt am 1. Juli 2005 in Kraft. Auch diese wichtige familienpolitische Massnahme wurde auf Grund einer parlamentarischen Initiative eingeführt (01.426 Triponez Pierre. Revision Erwerbserersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbserersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter). Das ist übrigens der vierte Versuch, das Schweizer Volk von einem bezahlten Mutterschaftsurlaub zu überzeugen. Vorher wird es drei Mal abgelehnt:

- 2. Dezember 1984 Ablehnung der Volksinitiative „Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft“;
- 6. Dezember 1987 Ablehnung des Mutterschaftstaggeldes nach dem Modell der EO im Rahmen der Revision der Krankenversicherung, gegen welche das Referendum ergriffen worden war;
- 13. Juni 1999 Ablehnung des Bundesgesetzes über die Mutterschaftsversicherung vom 18. Dezember 1998 in der Referendumsabstimmung mit 61% Nein-Stimmen.

2004 Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates zum 3. Kommissionsentwurf

Schon am 10. November 2004 äussert sich der Bundesrat zum neuen Entwurf. Wie schon in seiner ersten Stellungnahme und in seiner Botschaft zur Volksinitiative befürwortet er im Grundsatz ein Bundesgesetz über die Familienzulagen. Ausdrücklich stimmt er auch dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden zu. Einen bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansatz für die Leistungen lehnt er jedoch nach wie vor ab.

2006 Das Parlament stimmt dem FamZG zu

Der Nationalrat übernimmt in der Sommersession 2005 das neue Modell seiner Kommission praktisch unverändert. Der Ständerat jedoch entscheidet gegen den Einbezug der Selbstständigerwerbenden und ist auch gegen den Mindestansatz im Bundesgesetz. Im Rahmen der Differenzbereinigung findet sich schliesslich ein Kompromiss. Der Nationalrat erklärt sich mit dem Ausschluss der Selbstständigerwerbenden einverstanden. Der Ständerat akzeptiert den Mindestansatz für die Kinder- und Ausbildungszulagen von 200 bzw. 250 Franken je Kind und Monat. In den Schlussabstimmungen vom 24. März 2006 stimmen beide Räte dem FamZG zu:

- der Nationalrat mit 106 zu 85 Stimmen bei 2 Enthaltungen;
- der Ständerat mit 23 zu 21 Stimmen ohne Enthaltungen.

2006 Rückzug der Volksinitiative

Nachdem das Parlament das FamZG verabschiedet hat, wird die Volksinitiative am 3. Mai 2006 zurückgezogen, noch bevor sich das Parlament dazu geäussert hat. Deshalb wird sie auch nicht der Volksabstimmung unterbreitet (BBI 2006, S. 4447).

2006 Das Referendum gegen das FamZG wird eingereicht

Das Volk kann sich aber trotzdem zur bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen äussern. Mit 54'980 gültigen Unterschriften wird nämlich das Referendum gegen das FamZG eingereicht (BBI 2006, S. 6755).

Die Argumentation der Gegner bewegt sich auf vier Ebenen:

- Grundätzlicher und föderalistischer Natur: die kantonale Ausgestaltung hat sich bewährt und garantiert ein hohes Leistungsniveau, Nein zu einer Bevormundung der Kantone und zu einer neuen Sozialversicherung.
- Kosten: die neue Regelung ist zu teuer und verursacht Mehrkosten für Wirtschaft und Steuerzahler. Zusätzliche Lohnabzüge müssen vermieden werden.
- Leistungsseitig: Nein zum Giesskannenprinzip und zu zusätzlichen Sozialtransfers ins Ausland.
- Administrative und Organisatorische Ebene: das Gesetz bringt keine echte Harmonisierung, in den Kantonen gelten weiterhin unterschiedliche Ansätze und die Sonderregelung für die Landwirtschaft wird beibehalten.

2006 Das Volk nimmt das FamZG an

In der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 wird das FamZG mit einem Ja-Stimmen-Anteil von 68% angenommen.

2009 Inkrafttreten des FamZG

Am 1. Januar 2009 tritt das FamZG in Kraft.

10.11.2008