

# Das schweizerische Familienzulagsensystem

Entstehung, aktuelle Ausgestaltung und  
Reformmöglichkeiten



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
Département fédéral de l'intérieur DFI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**  
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen.

**Autorinnen/Autoren**

Marc Stampfli  
Ehemaliger Leiter Bereich Familienfragen im BSV  
marc.stampfli@gmx.net

**Auskünfte**

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Monica Sethi Waeber  
+41 (0)58 462 27 93, monica.sethiwaebert@bsv.admin.ch

**Copyright**

Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern  
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –  
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares  
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

**Publikationsdatum und Auflage**

September 2024, 1. Auflage

## **Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

Familienzulagen sind ein Ausgleichseinkommen. Sie federn die Kosten ab, die durch den Unterhalt eines oder mehrerer Kinder entstehen. Sie sind somit neben Steuerabzügen und meist kantonalen Unterstützungsleistungen, wie Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung, ein wichtiges sozialpolitisches Instrument, um Familien finanziell zu entlasten.

Seit 1945, als Gegenentwurf der Eidgenössischen Volksinitiative «Für die Familie», besitzt der Bund umfassende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung der Familienzulagen. Mit Ausnahme des Landwirtschaftsbereichs kam jedoch lange keine Bundeslösung zustande. Erst 2006 führten die Eidgenössischen Räte gesamtschweizerische Grundsätze im Bundesgesetz über die Familienzulagen ein: Nun mussten in allen Kantonen zwingend nach gleichen Regeln Kinder- sowie Ausbildungszulagen ausgerichtet werden. Dem voran ging ein langwieriger Gesetzgebungsprozess, der 1991 mit einer parlamentarischen Initiative von Angéline Fankhauser mit der Forderung „ein Kind – eine Zulage“ in Gang gesetzt worden war.

Das BSV hat sich mit seiner Strategie 2021 – 2025 zum Ziel gesetzt, die familienpolitischen Grundlagen generell zu überprüfen und Reformbedarf für das System der Familienzulagen zu eruieren, zum einen aus familien- und sozialpolitischen Gründen, zum anderen mit Blick auf die Durchführung und Aufsicht des Familienzulagensystems. Im internationalen Vergleich setzt der Bund seine familienpolitischen Akzente hauptsächlich im Transferbereich bzw. konkret bei den Familienzulagen. Die Familienpolitik erhielt aber auch in der Schweiz in den letzten Jahren zunehmend arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Bedeutung. So diskutiert das Parlament aktuell, wie im Rahmen des Familienzulagengesetzes die familienergänzende Kinderbetreuung besser unterstützt und auf diese Weise Mütter stärker in den Arbeitsmarkt integriert werden können als bisher.

Familienzulagen könnten zudem ein wirksames Mittel sein, um Familien mit tiefen Einkommen gezielt finanziell zu entlasten. Nach wie vor sind Familien mit Kindern unter 25 Jahren deutlich häufiger armutsbetroffen oder -gefährdet, wobei dies insbesondere Einelternhaushalte und Familien mit drei und mehr Kindern betrifft. Es bleibt zu prüfen, ob das System so gestaltet werden könnte, dass neben der Erwerbstätigkeit an sich auch die Höhe des Einkommens eine Rolle für die finanzielle Entlastung spielen kann.

Schliesslich sind die Durchführungs- und Aufsichtskompetenzen des Bundes mit der aktuellen Gesetzgebung eingeschränkt; sie obliegen weitgehend den Kantonen. Ebenso können die Kantone teilweise das Führen eigenständiger Familienausgleichskassen (FAK) bewilligen. Im Jahr 2021 existierten so über 200 FAK und zusätzlich zahlreiche Abrechnungsstellen. Diese Struktur führt in der Durchführung zu teils unübersichtlichen Situationen und erschwert die Nachvollziehbarkeit der Geldflüsse.

Der vorliegende Bericht bietet eine breite Auslegeordnung und stösst damit eine wichtige familien- und sozialpolitische Diskussion an. Er beruht auf den Erfahrungen des langjährigen Leiters des Bereichs Familienfragen des BSV und zeigt neben der historischen Entstehungsgeschichte des Familienzulagensystems Reformmöglichkeiten auf. Bis 2025 wird das BSV unter anderem basierend auf diesem Bericht den Reformbedarf und mögliche Massnahmen evaluieren.

Stéphane Rossini  
Direktor



## Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Les allocations familiales sont un revenu dit de compensation. En effet, elles visent à compenser en partie les coûts résultant de la prise en charge d'un ou de plusieurs enfants. Tout comme les déductions fiscales et d'autres prestations de soutien (le plus souvent cantonales) telles que les contributions aux frais d'accueil extrafamilial, les allocations familiales sont donc un outil de politique sociale essentiel pour alléger la charge financière des familles.

Depuis 1945, date de l'acceptation du contre-projet à l'initiative populaire « Protection de la famille », la Confédération dispose d'une compétence législative étendue pour réglementer les allocations familiales. Toutefois, à l'exception du domaine de l'agriculture, il a fallu attendre longtemps avant qu'une réglementation fédérale soit mise en place. Ce n'est qu'en 2006 que les Chambres fédérales ont introduit des principes applicables à l'échelle nationale sous la forme d'une loi sur les allocations familiales (LAFam), obligeant tous les cantons à verser, selon des règles uniformes, des allocations pour enfant et des allocations de formation. Cette loi fut l'aboutissement d'un long processus législatif, qui avait été lancé en 1991 par une initiative parlementaire d'Angéline Fankhauser demandant la reconnaissance du principe « un enfant, une allocation ».

Dans sa stratégie 2021-2025, l'OFAS s'est fixé pour objectif de réexaminer de manière générale les bases de la politique familiale et de déterminer s'il y a lieu de revoir le système des allocations familiales. Cet objectif est motivé, d'une part, par des considérations de politique familiale et sociale et, d'autre part, par des raisons liées à la mise en œuvre et à la surveillance du système. En comparaison internationale, la politique familiale de la Confédération met principalement l'accent sur le domaine des transferts, plus concrètement sur les allocations familiales. Ces dernières années, en Suisse également, la politique familiale a gagné en importance dans l'économie et sur le marché du travail. Ainsi, le Parlement débat actuellement de la manière dont le soutien à l'accueil extrafamilial pourrait être renforcé dans le cadre de la LAFam pour accroître la participation des femmes au marché du travail.

De plus, les allocations familiales pourraient être un moyen efficace d'alléger de manière ciblée la charge financière des familles à bas revenu. En effet, les familles avec des enfants de moins de 25 ans restent nettement plus touchées ou menacées par la pauvreté, en particulier les ménages monoparentaux et les familles comptant trois enfants ou plus. Il reste à déterminer si le système d'allègement financier pourrait être conçu de manière à prendre en compte non seulement l'activité professionnelle, mais aussi le niveau de revenu.

Enfin, la législation actuelle restreint les compétences de la Confédération en matière de mise en œuvre et de surveillance, ces tâches incomptant en grande partie aux cantons. De même, ces derniers peuvent notamment autoriser la création de caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) indépendantes. En 2021, on comptait ainsi plus de 200 CAF, auxquelles s'ajoutent de nombreux organes de décompte cantonaux. Cette structure engendre parfois des confusions lors de la mise en œuvre et rend les flux financiers plus difficiles à retracer.

Le présent rapport dresse un vaste état des lieux de la question, ouvrant ainsi un débat important en matière de politique familiale et sociale. En s'appuyant sur sa longue expérience dans ce domaine, l'ancien responsable du secteur Questions familiales de l'OFAS y retrace la genèse du système des allocations familiales et met en évidence des possibilités de réforme. D'ici 2025, l'OFAS évaluera le besoin de réforme et les mesures possibles en se basant notamment sur ce rapport.

Stéphane Rossini  
Directeur



## Premessa dell’Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Gli assegni familiari sono redditi destinati a compensare le spese per il mantenimento di uno o più figli. Insieme alle detrazioni fiscali e a prestazioni di sostegno perlopiù cantonali, quali i sussidi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, gli assegni familiari costituiscono quindi un importante strumento di politica sociale per sgravare finanziariamente le famiglie.

Dal 1945, in seguito al controprogetto all’iniziativa federale popolare «Protezione della famiglia», la Confederazione dispone di un’ampia competenza legislativa per disciplinare gli assegni familiari. Fatta eccezione per il settore dell’agricoltura, tuttavia, per lungo tempo non si riuscì a trovare una soluzione federale. Soltanto nel 2006 le Camere federali approvarono la legge sugli assegni familiari, che sanciva principi validi a livello nazionale: tutti i Cantoni erano ormai tenuti a versare assegni per i figli e assegni di formazione in base alle stesse regole. Questo traguardo era stato preceduto da un lungo processo legislativo, avviato nel 1991 con un’iniziativa parlamentare di Angéline Fankhauser che chiedeva «un figlio, un assegno».

Nella sua strategia 2021–2025 l’Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) si è posto l’obiettivo di riesaminare in generale le basi di politica familiare e di evincerne l’eventuale necessità di riforma per il sistema degli assegni familiari, sia nell’ottica della politica familiare e sociale che per quanto concerne l’esecuzione e la vigilanza del sistema summenzionato. Rispetto agli altri Paesi, la Confederazione incentra la politica familiare principalmente sul settore dei trasferimenti, ovvero concretamente sugli assegni familiari. Negli ultimi anni, però, anche in Svizzera la politica familiare ha acquisito sempre più importanza in termini di politica economica e del mercato del lavoro.

Attualmente, ad esempio, il Parlamento sta discutendo di come sostenere meglio la custodia di bambini complementare alla famiglia nel quadro della legge sugli assegni familiari, in modo da consentire una maggiore integrazione delle madri nel mercato del lavoro.

Inoltre, gli assegni familiari potrebbero essere uno strumento efficace per sgravare finanziariamente in modo mirato le famiglie con redditi bassi. Le famiglie con figli di età inferiore a 25 anni sono ancora molto più spesso povere o a rischio di povertà, un fenomeno che interessa particolarmente le economie domestiche monoparentali e le famiglie con tre o più figli. Resta da verificare se il sistema possa essere impostato in modo che, oltre all’attività lucrativa, anche l’ammontare del reddito possa assumere un ruolo per quanto concerne lo sgravio finanziario.

Infine, le competenze di esecuzione e vigilanza della Confederazione risultano limitate dalla legislazione vigente e sono attribuite in ampia misura ai Cantoni. Anche la facoltà di autorizzare la gestione di casse di compensazione per assegni familiari (CAF) autonome spetta in parte ai Cantoni. Nel 2021 esistevano oltre 200 CAF, come pure numerose agenzie di conteggio. Questa struttura genera talvolta situazioni poco chiare a livello esecutivo e ostacola la tracciabilità dei flussi finanziari.

Il presente rapporto traccia un ampio bilancio del sistema degli assegni familiari, fornendo impulsi per un importante dibattito di politica familiare e sociale. Basato sulle esperienze della persona che per molti anni è stata a capo del Settore Questioni familiari dell’UFAS, indica non solo la genesi del sistema degli assegni familiari, ma anche le possibilità di riforma. Fondandosi anche su questo rapporto, l’UFAS valuterà entro il 2025 la necessità di riforma e le eventuali misure da adottare in questo ambito.

Stéphane Rossini  
Direttore



# **Das Schweizerische Familienzulagsensystem**

## **Entstehung, aktuelle Ausgestaltung und Reformmöglichkeiten**

**Bericht**

**im Auftrag der Direktion des Bundesamtes für Sozialversicherungen**

**Marc Stampfli**

**April 2024**



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>III</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>V</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>VII</b>
<b>Résumé</b>	<b>XIII</b>
<b>Riassunto</b>	<b>17</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>23</b>
<b>2 Entstehung des schweizerischen Familienzulagsystems</b>	<b>27</b>
2.1 Familienzulagen in Form freiwilliger Leistungen der Arbeitgeber .....	27
2.2 Schaffung des Familienschutzartikels .....	27
2.3 Verrechtlichung in den Kantonen .....	28
2.4 Exkurs: die Bundesregelung für die Landwirtschaft.....	30
2.5 Schaffung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) .....	31
2.5.1 Die pa. Iv. Fankhauser .....	31
2.5.2 Die Arbeiten der SGK-N und ihrer Subkommission 1993 bis 1998 .....	31
2.5.3 Sistierung der Gesetzgebungsarbeiten, Einreichung einer Volksinitiative .....	34
2.5.4 Zweiter Anlauf der SGK-N: Zusatzbericht und bundesrätliche Stellungnahme .....	35
2.5.5 Parlamentarische Debatte und Referendumsabstimmung .....	37
2.5.6 Referendum, Rückzug der Volksinitiative und Volksabstimmung.....	43
2.5.7 Erlass der Ausführungsbestimmungen .....	46
2.6 Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden: Verwirklichung des Grundsatzes «ein Kind, eine Zulage» .....	48
<b>3 Reformen seit 2009</b>	<b>55</b>
3.1 Schaffung des Familienzulagenregisters (FamZReg).....	55
3.2 Herabsetzung der Altersgrenze für den Bezug von Ausbildungszulagen und Familienzulagen für arbeitslose Mütter .....	57
3.3 Einführung eines obligatorischen Lastenausgleichs.....	58
<b>4 Gescheiterte Reformen seit 2011</b>	<b>63</b>
4.1 Erhöhung der Mindestzulagen .....	63
4.2 Einführung von bedarfsabhängigen Kinderzulagen .....	64
4.3 Erhöhung der Altersgrenzen für Ausbildungszulagen .....	66
4.4 Kaufkraftangepasster Export.....	67
<b>5 Das schweizerische Familienzulagsystem Stand 2023</b>	<b>71</b>
5.1 Rechtliche Grundsätze.....	71
5.2 Die Familienausgleichskassen.....	73
5.3 Ein Blick über die Grenzen .....	75
<b>6 Reformbedarf und Reformmöglichkeiten</b>	<b>77</b>
6.1 Reformen im Rahmen des geltenden Systems .....	78
6.1.1 Schliessung von Anspruchslücken .....	78
6.1.2 Einführung von Bedarfszulagen.....	81
6.1.3 Integration des FLG ins FamZG .....	82
6.1.4 Modernisierung der Aufsicht .....	83
6.1.5 Verschlankung der Kassenstruktur, Senkung der Durchführungskosten .....	85
6.1.6 Weiterentwicklung der Digitalisierung .....	88

6.1.7	Priorisierung und politische Einordnung .....	91
6.2	Schaffung eines neuen Familienzulagensystems.....	93
6.2.1	Eckwerte einer neuen Bundeslösung .....	93
6.2.2	Politisch begründete Kompromissregelungen .....	95
6.2.3	Ausblick.....	96
<b>7</b>	<b>Anhang</b>	<b>97</b>
7.1	Kassenerhebung.....	97
7.1.1	FamZG .....	97
7.1.2	Familienausgleichskassen .....	100
7.1.3	FLG .....	101
7.2	Arten und Ansätze der Familienzulagen .....	104
7.3	Familienzulagen in ausgewählten EU/EFTA-Staaten.....	105
<b>8</b>	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>107</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AB	Amtliches Bulletin
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVV	Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
AS	Amtliche Sammlung
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung
BAR	Schweizerisches Bundesarchiv
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
CHSS	Zeitschrift für Soziale Sicherheit
EOG	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz
EO	Erwerbsersatzordnung
FAK	Familienausgleichskasse
FAK-EAK	Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FamZV	Verordnung über die Familienzulagen
FamZWL	Wegleitung des BSV zum Bundesgesetz über die Familienzulagen FamZG
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
FLV	Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft
IV	Invalidenversicherung
KoKo FamZ	Koordinationskommission Familienzulagen des BSV
Mo	Motion
MSE	Mutterschaftentschädigung
pa. lv.	parlamentarische Initiative
Po	Postulat
RWL	Wegleitung des BSV über die Renten in der Eidg. Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (Rentenwegleitung)
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
WRAK	Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen
ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Familienzulagensystem Situation heute (= vor Einführung des Familienzulagengesetztes) und mit Familienzulagengesetz .....	43
Abbildung 2: Abstimmungsplakat der SP zur Referendumsabstimmung über das Familienzulagengesetz 2006 .....	44
Abbildung 3: Abstimmungsplakat der SVP zur Referendumsabstimmung über das Familienzulagengesetz 2006 .....	45
Abbildung 4: FamZReg-Evaluationen zur Verhinderung des Doppelbezugs.....	57
Abbildung 5: Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme...	60
Abbildung 6: FamZG: Volumen des Lastenausgleichs in der Schweiz 2021.....	62
Abbildung 7: Familienzulagen 2022.....	73
Abbildung 8: Summe der Familienzulagen und Bezüger/innen der Familienzulagen nach gesetzlichen Grundlagen, 2022 .....	97
Abbildung 9: Gewichteter Beitragssatz der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden pro Kanton in Prozent, 2022 .....	98
Abbildung 10: Ertrag 2021/2022 .....	99
Abbildung 11: In der Schweiz tätige FAK nach Kantonen und Typen 2021.....	100
Abbildung 12: Familienzulagen in der Landwirtschaft, Jahresrechnung 2022 .....	101
Abbildung 13: Anzahl Familienzulagen nach FLG nach Kanton 2022 .....	102
Abbildung 14: Summer der Familienzulagen nach FLG und Kantonen 2022 .....	103
Abbildung 15: Familienzulagen in den Kantonen 2023 .....	104



# Zusammenfassung

## Ausgangslage

Die Familienzulagen sind ein zentrales Instrument der schweizerischen Familien- und Sozialpolitik. Sie wurden in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts auf freiwilliger Basis von den Arbeitgebenden eingeführt, in der zweiten Hälfte von den Kantonen verrechtlicht und schliesslich zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einem Rahmengesetz bundesrechtlich geregelt. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) wurde 2009 in Kraft gesetzt und ist seither mehrmals revidiert worden. Das FamZG bildet zusammen mit den 26 kantonalen Familienzulagengesetzen und dem Spezialgesetz für die Landwirtschaft (FLG) das schweizerische Familienzulagensystem.

Die Familienzulagen dienen zusammen mit anderen Massnahmen wie Steuererleichterungen, Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung, Stipendien, Alimentenbevorschussung u.a.m. der wirtschaftlichen Absicherung der Familien. Diese Transferzahlungen zu Gunsten der Familien sind Instrumente des Familienlastenausgleichs. Mit ihm anerkennt die Gesellschaft die Leistungen der Familien und schafft einen Ausgleich der Kosten, die diesen für Betreuung, Unterhalt und Ausbildung ihrer Kinder entstehen.

Die BSV-Strategie 2021-2025 legt die Leitlinien zur Weiterentwicklung der Sozialversicherungen fest. Eine ihrer Zielsetzungen bezieht sich auf die aktuellen Herausforderungen in der Familienpolitik im Allgemeinen und bei den Familienzulagen im Speziellen. Das BSV ist für die beiden Bundesgesetze über die Familienzulagen (FamZG und FLG) zuständig. Es regelt die Durchführung, erlässt entsprechende Weisungen und begleitet Bundesrat und Parlament bei Gesetzes- und Verordnungsrevisionen. Ende 2023 ist das FamZG nunmehr seit 15 Jahren in Kraft. Im Rahmen der Strategieentwicklung hat die BSV-Direktion den vorliegenden Bericht in Auftrag gegeben. Er zeichnet die Entstehungsgeschichte des schweizerischen Systems der Familienzulagen nach, unterzieht es einer kritischen Bilanz und leitet daraus entsprechende Reformvorschläge ab.

## Entstehungsgeschichte des FamZG

Bereits 1945 wurde ein Verfassungsartikel geschaffen, der dem Bund eine umfassende Kompetenz für eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen gab. Trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, mehrerer Standesinitiativen, Empfehlungen von Expertenkommissionen und im Ausland eingeführten Familienzulagen scheiterte die Schaffung einer Bundeslösung, weshalb alle 26 Kantone bis 1965 eigenständige Familienzulagengesetze erliessen. Auf Bundesebene kam einzig 1952 im Bereich der Landwirtschaft mit dem bis heute gültigen FLG eine Bundesregelung zustande. 1991 reichte Nationalrätin Angéline Fankhauser eine parlamentarische Initiative (pa. IV.) ein, mit welcher sie für jedes Kind eine bundesrechtlich geregelte Zulage von mindestens 200 Franken pro Monat verlangte («ein Kind, eine Zulage»). Darauf basierend, verabschiedeten die eidgenössischen Räte 2006 das FamZG als Rahmengesetz. Dieses war nach 15 Jahren ausserordentlich hart geführten politischen Auseinandersetzungen schliesslich als austariertes Kompromisspaket zustande gekommen.

Die Schaffung des FamZG war mit Blick auf die langwierigen politischen Kämpfe ein bedeutender familien- und sozialpolitischer Fortschritt. Vor dessen Schaffung regelten 26 kantonale Familienzulagengesetze die Familienzulagen in vielen Bereichen unterschiedlich. Mit dem Bundesrahmengesetz wurde eine Harmonisierung in wichtigen Bereichen erreicht: Unterstellung der Arbeitnehmenden und der Nichterwerbstätigen (nicht aber der Selbständigerwerbenden), Definition der Arten von Familienzulagen, Festlegung von schweizweiten Mindestzulagen für Kinder (200 Franken/Monat) und Jugendliche in Ausbildung (250 Franken/Monat), Verbot der Teilzulagen bei Teilzeitarbeit, schweizweit einheitliche Regelung des Anspruchs, der Anspruchskonkurrenz, der Altersgrenzen, der Anwendungsverfahren und der Koordination mit den anderen Sozialversicherungen. Die Kantone regeln innerhalb des vom FamZG vorgegebenen Rahmens die Aufsicht über die Familienausgleichskassen, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen, die

Selbständigerwerbenden ihrem Gesetz ebenfalls unterstellen sowie zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen.

Für die Promotoren einer umfassenden Bundeslösung war der Kompromiss, die Selbständigerwerben dem FamZG nicht zu unterstellen, inakzeptabel, weil damit das Grundanliegen «ein Kind, eine Zulage» für eine ganze Gruppe von Erwerbstätigen nicht verwirklicht worden war. Nationalrat Hugo Fasel reichte deshalb bereits 2006 eine pa. Iv. ein, mit der er die Unterstellung auch der Selbständigerwerbenden im FamZG verlangte. Nach erneut heftig geführten politischen Auseinandersetzungen verabschiedeten die eidgenössischen Räte schliesslich 2011 das reformierte FamZG, welches die Selbständigerwerbenden nun ebenfalls unterstellt. Das FLG als Spezialgesetz blieb bestehen.

Mit der damit erfolgten weitgehenden Verwirklichung des Prinzips «ein Kind, eine Zulage» fand der langwierige Prozess der Entstehung des FamZG als Bundesrahmengesetz seinen Abschluss. Seither wurde das schweizerische Familienzulagensystem in seiner Struktur nicht mehr verändert. Im FamZG konnten lediglich einzelne Verbesserungen realisiert werden: 2011 wurde das Familienzulagenregister in Betrieb genommen, welches alle Begünstigten, die anspruchsgebenden Kinder sowie die Zeitperiode erfasst. Per 2020 wurde das Alter für den Bezug von Ausbildungszulagen vom 16. auf das 15. Altersjahr des Kindes gesenkt, arbeitslosen Müttern während ihres Mutterschaftsurlaubs Familienzulagen gewährt sowie die Ausrichtung von Finanzhilfen an Familienorganisationen im FamZG gesetzlich geregelt. Schliesslich verabschiedeten die eidgenössischen Räte in der Frühjahrssession 2024 eine Bestimmung, welche die Kantone verpflichtet, die Finanzierung der Familienzulagen über einen vollen Lastenausgleich zu regeln. Auf kantonaler Ebene beschränkte sich die Entwicklung vor allem auf den Ausbau der Leistungen. Viele Kantone haben von ihrem Recht Gebrauch gemacht, höhere Zulagen auszurichten als vom Bund vorgeschrieben, allerdings in unterschiedlichem Ausmass und in unterschiedlicher Kadenz.

## **Mängel und Lücken des geltenden Systems**

Drei grundlegende Strukturmerkmale prägen das schweizerische Familienzulagensystem. Das erste ist die Anknüpfung des Anspruchs auf Familienzulagen an den Erwerbsstatus der Eltern und nicht – wie im Ausland üblich – an das Kind selbst. Das zweite ist die im Rahmengesetz FamZG festgeschriebene geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen und das daraus hervorgehende grosse Gefälle zwischen den Kantonen namentlich im Leistungs- und Kostenbereich. Das dritte schliesslich ist die Spezialregelung im Bereich der Landwirtschaft. Aus diesen strukturellen Gegebenheiten resultieren die Mängel und Lücken des Systems:

- Die Anknüpfung des Anspruchs auf Familienzulagen an den Erwerbsstatus der Eltern ist der Hauptgrund dafür, dass bis heute das politisch breit abgestützte Ziel «ein Kind, eine Zulage» nicht vollumfänglich umgesetzt ist. Es bestehen nach wie vor Anspruchslücken, die besonders stossend sind bei Kindern, deren Eltern sich in prekären Erwerbssituationen befinden, wie etwa bei kurzzeitigen Arbeitsverträgen, Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf, Heimarbeit ohne vertraglich festgelegte Stundenzahl und Scheinselbstständigkeit. Auch der aufwändige und teure Durchführungsapparat mit den mehreren hundert Familienausgleichskassen ist eine direkte Folge dieser Anknüpfung. Schliesslich ist das damit verbundene komplexe Regelwerk für die Bürgerinnen und Bürger kaum verständlich und nachvollziehbar und Veränderungen im Erwerbsleben oder bei Wohnortswechseln sind oftmals mit administrativ aufwändigen Anspruchs- und/oder Kassenwechseln verbunden.
- Die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen führt zu einem erheblichen Gefälle zwischen den Kantonen bezüglich der Höhe und Art der ausgerichteten Leistungen. So richten sechs Kantone nach wie vor die vom Bund vorgegebenen Mindestzulagen aus (ZH, GL, SO, BL, AG, TI), während mehrere Kantone Zulagen über 300 bzw. 400 Franken pro Kind und Monat gewähren. 9 bzw. 8 Kantone richten Geburts- und Adoptionszulagen aus. Entsprechend unterschiedlich sind die Kosten, die je nach Leistungshöhe in den einzelnen Kantonen zu finanzieren sind. Ebenso ergibt sich aus diesen unterschiedlichen Leistungen das administrativ aufwändige System der Ausrichtung von interkantonalen Differenzzulagen. Schliesslich ist festzuhalten, dass die einkommensunabhängig ausgestalteten Familienzulagen kein geeignetes Instrument sind, um die Familienarmut mit gegenwärtig knapp 12% armutsbetroffenen oder -gefährdeten Paarhaushalten mit Kindern gezielt zu bekämpfen.

- Das FLG als Spezialregelung privilegiert die Bäuerinnen und Bauern, indem ihre Familienzulagen von der öffentlichen Hand finanziert werden (zwei Drittel der Bund, ein Drittel die Kantone). Im Gegensatz dazu finanzieren die übrigen Selbständigerwerbenden ihre Zulagen selber. Um dieses Privileg weiterführen zu können, wurde anlässlich der Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das FamZG 2011 am FLG festgehalten. Aus dem Nebeneinander der beiden Gesetze ergeben sich namentlich in der Durchführung schwierige Abgrenzungs- und Zuständigkeitsprobleme. Diese werden zudem immer grösser. Einerseits sind wichtige Bestimmungen im FLG materiell veraltet, d.h. sie stimmen je länger je weniger mit der sich rasch verändernden Agrargesetzgebung überein. Andererseits werden die Erwerbstätigkeiten der Bäuerinnen und Bauern vielfältiger und lassen sich immer weniger von rein landwirtschaftlichen Tätigkeiten abgrenzen.

Diese Mängel und Lücken des schweizerischen Familienzulagensystems erfordern entweder einzelne Reformen im Rahmen des geltenden Rahmengesetzes oder eine grundlegende Reform mittels Schaffung einer umfassenden Bundeslösung.

## Reformmöglichkeiten im geltenden System

Im geltenden FamZG besteht ein erheblicher Reform- und Weiterentwicklungsbedarf, der im Bericht im Einzelnen aufgezeigt wird. Hier sollen nur die drei dringlichsten und wichtigsten Reformen genannt werden:

**Lückenschliessung:** Infolge Anbindung des Anspruchs auf Familienzulagen an die Erwerbstätigkeit ist die vollumfängliche Umsetzung des Ziels «ein Kind, eine Zulage» bei den prekären Erwerbssituationen nicht möglich. Andere Anspruchslücken ergeben sich aus den beiden im FamZG festgelegten Einkommensgrenzen. Dies betrifft zum einen die Einkommensgrenze bei den Nichterwerbstätigen und zum anderen jene bei Jugendlichen in Ausbildung. Mit ihrer Aufhebung liessen sich die daraus entstehenden Anspruchslücken ohne weiteres schliessen.

**Bekämpfung der Familienarmut:** Aus sozial- und familienpolitischer Sicht wäre die Ergänzung des FamZG mit einkommensabhängigen Kinderzulagen namentlich für Working-Poor-Familien die wichtigste und dringlichste Reform. Damit liesse sich die Familien- und Kinderarmut in der Schweiz direkt und zielführend senken.

**Aufhebung des FLG:** Aus gesetzes- und durchführungstechnischer Perspektive wäre eine Aufhebung des FLG und eine Integration der Regelungen für die Landwirtschaft ins FamZG richtig und zielführend. Es bestehen zwei Möglichkeiten: Entweder erfolgt eine totale Integration, indem das Privileg der Landwirtschaft, die Finanzierung ihrer Zulagen durch die öffentliche Hand, abgeschafft wird und die Bäuerinnen und Bauern ihre Zulagen wie die übrigen Selbständigerwerbenden selber finanzieren müssen. Oder die Integration ins FamZG erfolgt unter Beibehaltung des Finanzierungsprivilegs mit einer gleichzeitigen Anpassung an die aktuelle Agrargesetzgebung.

## Eckpunkte einer umfassenden Bundeslösung

Die genannten Lücken und Mängel des geltenden Familienzulagensystems liessen sich allesamt beseitigen, wenn die Familienzulagen mittels eines umfassenden Bundesgesetzes geregelt würden. Ein solches Bundesgesetz müsste folgende Eckwerte enthalten:

- Die Familienzulagen werden schweizweit einheitlich geregelt.
- Der Anspruch auf Familienzulagen wird an das Kind geknüpft unabhängig vom Erwerbstatus der Eltern; alle Einkommensgrenzen werden aufgehoben. Die Zulage wird an die obhutsberechtigten Personen (Eltern) bzw. an die obhutsberechtigte Einelternfamilie ausgerichtet. Damit besteht schweizweit für alle Kinder und Jugendlichen in Ausbildung Anspruch auf dieselben Zulagen.
- Um die Familienarmut gezielt zu bekämpfen, werden *zusätzlich* zu den Familienzulagen Bedarfzulagen an Working Poor Familien ausgerichtet.
- Es wird ein zentraler schweizerischer Ausgleichsfonds für Familienzulagen mit vollem Lastenausgleich einführt. Dessen Aufnung erfolgt beim Start mittels Überführung der

Schwankungsreserven aller FAK (dies entspricht gegenwärtig 3 Milliarden Franken, ca. 50% der jährlich ausgerichteten Leistungen).

- Die kantonalen Familienausgleichskassen überprüfen und bewilligen die Anträge für die in ihrem Kanton wohnhaften Kinder und richten für diese die Zulagen aus. Die privaten FAK werden aufgelöst, ihre Schwankungsreserven dem schweizerischen Ausgleichsfonds gutgeschrieben. Bisherige übertragene Aufgaben der FAK werden den AHV-Kassen zugewiesen.
- Die Finanzierung erfolgt über Lohnbeiträge sowie über Beiträge der Selbständigerwerbenden und der öffentlichen Hand.
- Die Lohnbeiträge werden von den AHV-Ausgleichskassen erhoben und an den Fonds weitergeleitet.
- Eine Bundesstelle ist für die Prüfung und Ausrichtung von Zulagen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland und für die Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes zuständig.
- Das FLG und damit die Privilegierung der Landwirtschaft wird aufgehoben.
- Die Kantone können höhere Zulagen ausrichten, müssen diese jedoch eigenständig, ausserhalb des schweizerischen Ausgleichsfonds finanzieren; ansonsten müssen sie die Bestimmungen des Bundesgesetzes vollumfänglich anwenden. Damit soll Kantone mit höheren Familienzulagen, als die vom Bund festgelegt, ermöglicht werden, ihr bisheriges Niveau zu erhalten.

Die Implementierung eines Familienzulagensystems mit diesen Eckwerten brächte im Vergleich zum bestehenden System erhebliche Vorteile:

**Verwirklichung des Prinzips «ein Kind, eine Zulage»:** Mit der Anbindung des Anspruchs auf Familienzulagen an das Kind und der Aufhebung der Einkommensgrenzen könnten alle noch bestehenden Anspruchslücken beseitigt werden. Damit und mit der Aufhebung des FLG käme es zu einer schweizweiten Gleichbehandlung aller Kinder unabhängig vom Erwerbstatus der Eltern. Zudem könnte mit **zusätzlichen Bedarfsleistungen an Working Poor Familien** die Kinder- und Familienarmut gezielt gesenkt werden.

**Gerechtere Finanzierung:** Mit der Schaffung schweizweit gleicher Finanzierungsregeln kombiniert mit einem schweizerischen Ausgleichsfonds (und damit dem Wegfall der Schwankungsreserven der einzelnen FAK), branchenunabhängigen, schweizweit gleichen Lohnbeiträgen (und allfällig gleicher Belastung der öffentlichen Hand) wäre das System auch finanziell wesentlich gerechter. Dazu gehört auch der Wegfall des Finanzierungsprivilegs des Landwirtschaftssektors.

**Senkung der Durchführungs- und Verwaltungskosten:** Die Durchführung würde erheblich vereinfacht und dadurch die Verwaltungskosten deutlich gesenkt werden. Dies ergäbe sich aus der signifikanten Verringerung des Prüfaufwands, wie er sich im heutigen System in Folge Anwendung der komplexen Anspruchskonkurrenzregeln ergibt, aus dem Ausbleiben der häufigen Kassenwechsel insbesondere in Folge Arbeitgeberwechsel, aus der massiven Verschlankung des Durchführungsapparates in Folge Liquidierung der privaten FAK, aus dem Wegfall von interkantonalen Differenzzulagen, aus der vereinfachten Durchführung des Exports sowie aus der Erhebung der Lohnbeiträge gemeinsam und analog mit jenen für die erste Säule.

**Bessere Aufsicht sowie koordinierte Weiterentwicklung und Digitalisierung mit der ersten Säule:** Mit der alleinigen Steuerungskompetenz des Bundesgesetzgebers liesse sich die Aufsicht über die Durchführung an die Standards und an die Modernisierungsprozesse der ersten Säule angleichen und damit nachhaltig verbessern. Im Weiteren könnten die Familienzulagen vollumfänglich in die Digitalisierungsstrategie der ersten Säule eingebunden und entsprechende Innovationen mit den Mitteln des gesamtschweizerischen Fonds finanziert werden. Schliesslich liessen sich materielle Weiterentwicklungen des Familienzulagensystems einfacher umsetzen, wie etwa die gegenwärtig im Ständerat diskutierte Integration von Betreuungszulagen ins FamZG (pa. IV. 21.403 Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässen Lösung).

Trotz dieser offensichtlichen Vorteile lässt sich mit Blick auf die langwierige Entstehungsgeschichte des FamZG bis zur Schaffung des Kompromisspaketes «Rahmengesetz» unschwer ableiten, dass die Realisierungschancen eines umfassenden Bundesgesetzes klein sind. Der politische Knackpunkt liegt weniger in der Thematik «Ausbau des Sozialstaates», als vielmehr im Föderalismus, der gerade in der

---

Familienpolitik so stark verankert ist. Zu hoffen ist, dass mit der hier skizzierten konkreten Ausgestaltung einer umfassenden Bundeslösung eine offene Diskussion über die Zukunft des schweizerischen Familienzulagensystems angestoßen werden kann.



# Résumé

## Contexte

Les allocations familiales sont un instrument important de la politique sociale et familiale suisse. Crées par les employeurs, sur une base volontaire, dans la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle, elles sont entrées dans les législations cantonales durant sa seconde moitié. Ce n'est qu'au début du 21<sup>e</sup> siècle qu'une loi-cadre fut adoptée au niveau fédéral. Entrée en vigueur en 2009, la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) a depuis lors été révisée à plusieurs reprises. Le système suisse d'allocations familiales est constitué de la LAFam, de 26 lois cantonales et d'une loi spéciale, la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).

Combinées à d'autres mesures telles que les allègements fiscaux, les subventions à l'accueil extrafamilial des enfants, les bourses d'étude, les avances sur contributions d'entretien, les allocations familiales visent à garantir la sécurité financière des familles. Ces dépenses de transfert en faveur des familles sont des instruments de compensation des charges. En créant ces instruments, la société reconnaît l'importance des prestations fournies par les familles et dédommage ces dernières pour les frais qu'elles consacrent à la prise en charge, à l'entretien et à la formation de leurs enfants.

La stratégie 2021–2025 de l'OFAS fixe les grandes lignes du développement des assurances sociales. L'un de ses objectifs concerne les enjeux actuels de la politique familiale en général et les allocations en particulier. L'OFAS est en charge de la mise en œuvre des deux lois relatives aux allocations familiales (LAFam et LFA). C'est donc lui qui en réglemente l'exécution, édicte les directives correspondantes et assiste le Conseil fédéral et le Parlement en cas de révision de ces lois et de leurs ordonnances. La LAFam est aujourd'hui en vigueur depuis une quinzaine d'années. Commandé par la direction de l'OFAS dans le cadre du développement de sa stratégie, le présent rapport revient sur la genèse du système suisse d'allocations familiales, puis il en dresse un bilan critique, dont il s'inspire pour proposer une série de réformes.

## Genèse de la LAFam

L'article de la Constitution donnant à la Confédération la compétence de réglementer les allocations familiales au niveau fédéral date de 1945. Pourtant, en dépit de nombreuses interventions parlementaires, de plusieurs initiatives cantonales, des recommandations des commissions d'experts et d'exemples d'autres pays, la législation fédérale a mis beaucoup de temps à se concrétiser après cela. Aussi les cantons prirent-ils l'initiative, et en 1965, chacun d'eux avait édicté sa propre loi. Seule la LFA, toujours en vigueur aujourd'hui, a vu le jour au niveau fédéral en 1952. En 1991, la conseillère nationale Angéline Fankhauser déposait une initiative parlementaire par laquelle elle demandait la création d'une allocation fédérale d'au moins 200 francs par mois pour chaque enfant (*Un enfant, une allocation*). C'est sur cette base que le Parlement adopta ensuite la LAFam, en 2006, en tant que loi-cadre. Après 15 ans de débats politiques particulièrement intenses, la LAFam était enfin adoptée et prenait la forme d'un compromis soigneusement équilibré.

Au vu de la très longue lutte politique qui aura précédé sa création, cette loi marque un jalon important dans l'avancée de la politique sociale et familiale du pays. À de nombreux égards, en effet, les anciennes législations cantonales sur les allocations familiales divergeaient considérablement. La loi-cadre fédérale eut pour effet d'harmoniser plusieurs points importants : assujettissement des salariés et des personnes sans activité lucrative (mais non des indépendants), définition des types d'allocations familiales, fixation du montant de l'allocation minimale pour les enfants (200 francs par mois) et les jeunes en formation (250 francs par mois), interdiction de verser une allocation partielle aux travailleurs à temps partiel, réglementation nationale du droit à l'allocation, du concours de droits, des limites d'âge, des procédures d'exécution et de la coordination avec les autres assurances sociales. Les cantons, pour leur part, règlementent, dans les limites prescrites par la LAFam, la surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales, le financement et l'organisation. Ils peuvent fixer des montants plus élevés que les montants minimaux prescrits par le droit fédéral, assujettir également les indépendants, ou encore prévoir des allocations de naissance et d'adoption.

Pour les partisans d'une solution fédérale globale, ne pas assujettir les indépendants à la LAFam représentait un compromis inacceptable, puisque, pour toute une partie des personnes exerçant une activité lucrative, le principe fondamental *Un enfant, une allocation* n'avait ainsi pas été réalisé. Dès 2006, le conseiller national Hugo Fasel déposait une initiative parlementaire visant à remédier à cette singularité. En 2011, à l'issue de débats acharnés, le Parlement finit par adopter une réforme de la LAFam qui, cette fois-ci, couvrait aussi les indépendants. En tant que loi spéciale, la LFA ne fut pas modifiée.

La réalisation presque complète du principe *Un enfant, une allocation* était l'aboutissement de la loi-cadre à la très longue genèse de la LAFam. Depuis, la structure du système d'allocations familiales suisse n'a plus été fondamentalement modifiée. Des améliorations y ont certes été apportées, à l'instar de la mise en service, en 2011, du registre des allocations familiales qui recense les données concernant tous les bénéficiaires, les enfants donnant droit aux allocations familiales et les périodes de perception. En 2020, l'âge minimal ouvrant le droit à l'allocation de formation a été abaissé de 16 à 15 ans ; le droit aux allocations familiales durant le congé de maternité étendu aux mères au chômage ; et l'octroi d'aides financières aux organisations familiales, inscrit dans la loi. Enfin, pendant la session de printemps 2024, le Parlement a adopté une disposition obligeant les cantons à réglementer le financement des allocations familiales via une compensation intégrale des charges. Au niveau des cantons, le développement était limité à l'extension des prestations. Beaucoup ont fait usage de leur droit d'allouer des montants plus élevés que les minima imposés par la Confédération, mais à des rythmes et à des degrés divers.

## Défauts et lacunes du système en vigueur

Structurellement, le système suisse des allocations familiales se caractérise par trois éléments fondamentaux. Il y a tout d'abord le lien entre droit aux allocations et activité professionnelle des parents (et non, comme c'est souvent le cas à l'étranger, entre droit aux allocations et enfant) ; puis, la répartition des compétences entre Confédération et cantons inscrite dans la LAFam et les écarts importants qui en résultent d'un canton à l'autre, notamment en termes de prestations et de coûts. Enfin, il y a la loi spéciale applicable dans le secteur agricole. C'est de ces particularités que découlent les défauts et les lacunes du système.

- Le lien entre droit aux allocations familiales et activité professionnelle est la principale raison pour laquelle l'objectif *Un enfant, une allocation*, pourtant largement partagé sur le plan politique, n'est toujours pas entièrement atteint. Un certain nombre d'enfants ne donnent toujours pas droit aux allocations, ce qui s'avère particulièrement choquant si l'on songe aux parents ayant un emploi précaire, par exemple de courte durée, ou un travail temporaire ou sur appel, à domicile et sans nombre d'heures défini contractuellement, ou encore, à l'indépendance dit fictive. De même, l'appareil d'exécution complexe et coûteux, comptant des centaines de caisses de compensation pour allocations familiales, est une conséquence directe de ce lien. Enfin, les citoyens peinent à comprendre et à cerner le corpus législatif compliqué qui gouverne ces allocations, et les changements d'emploi ou de domicile les obligent souvent à changer de caisse ou modifient leur droit tout en leur imposant de fastidieuses démarches.
- La répartition des compétences entre Confédération et cantons se traduit par d'importants écarts entre ces derniers en termes de type et de montant des prestations. Ainsi, six cantons (ZH, GL, SO, BL, AG, TI) appliquent toujours le montant minimal prescrit par la Confédération, alors que d'autres versent entre 300 et 400 francs par enfant et par mois. Neuf (respectivement huit) cantons octroient des allocations de naissance ou d'adoption. Les coûts, qui dépendent du montant des prestations allouées par chaque canton, sont tout aussi variables. De plus, cette hétérogénéité ne va pas sans générer une lourde charge administrative pour le versement des allocations différentielles intercantoniales. Enfin, il faut bien reconnaître qu'un système d'allocations ne tenant pas compte des écarts de revenus n'est pas un instrument adéquat pour lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles quand on sait que près de 12 % des ménages avec enfants sont actuellement touchés par la pauvreté ou risquent de l'être tôt ou tard.
- Comme loi spéciale, la LFA privilégie les paysans en chargeant les pouvoirs publics de financer leurs allocations familiales (à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons). Les autres indépendants, par contre, financent eux-mêmes les allocations familiales qui leur sont destinées. Lorsque les indépendants ont été assujettis à la LAFam, en 2011, le privilège que la LFA accorde aux paysans a été conservé. Cette coexistence de deux lois engendre des

problèmes de délimitation et de compétences complexes, notamment en termes d'exécution, problèmes qui vont croissants. D'une part, des dispositions cardinales de la LFA sont matériellement obsolètes, c'est-à-dire qu'elles cadrent de moins en moins avec la législation agricole, en perpétuelle mutation. D'autre part, les agriculteurs ont diversifié leurs activités et sont donc de moins en moins nombreux à n'exercer que leur profession agricole d'origine.

Deux solutions permettraient de remédier aux défauts et aux lacunes du système suisse d'allocations familiales. La première consiste à modifier plusieurs dispositions de la loi-cadre actuelle ; la seconde, à entreprendre une réforme de fond prenant la forme d'une solution fédérale globale.

## Réforme du système actuel

Comme l'explique le rapport, il convient de réformer et de développer la LAFam en vigueur. Voici les trois principales réformes les plus urgentes :

**Combler les lacunes** : le lien unissant droit aux allocations familiales et activité lucrative fait obstacle à la réalisation complète de l'objectif *Un enfant, une allocation*, allocation dont les personnes ayant un emploi précaire tendent à se voir privées. Les deux limites de revenus fixées par la LAFam créent également des lacunes d'assujettissement au détriment, d'une part, des personnes sans activité lucrative et, d'autre part, des jeunes en formation. Supprimer le lien entre droit aux allocations et activité lucrative comblerait ces lacunes.

**Lutter contre la pauvreté des familles** : sur le plan de la politique sociale et familiale, la réforme la plus importante et la plus pressante consisterait à compléter la LAFam par une allocation pour enfant liée au revenu, notamment en faveur des *working poors*. Une telle mesure permettrait de réduire directement et efficacement la pauvreté des familles et des enfants en Suisse.

**Abroger la LFA** : du point de vue de la technique législative et de l'exécution, abroger la LFA et intégrer les dispositions relatives à l'agriculture dans la LAFam serait aussi utile que judicieux. Une telle approche pourrait prendre deux formes : une intégration totale, supprimant le privilège accordé aux agriculteurs, à savoir celui du financement des allocations par les pouvoirs publics, obligeant les agriculteurs à assumer eux-mêmes ce financement, à l'instar des autres indépendants ; ou une conservation de ce privilège, en l'intégrant dans la LAFam tout en adaptant la loi à la législation agricole en vigueur.

## Éléments-clés d'une solution fédérale globale

Les défauts et les lacunes de l'actuel système d'allocations familiales pourraient tous être éliminés en élaborant une loi fédérale globale. Cette loi devrait intégrer les éléments suivants :

- Réglementer les allocations familiales de manière uniforme à l'échelle du pays.
- Associer le droit aux allocations familiales à l'enfant, indépendamment du statut professionnel de ses parents ; toutes les limites de revenus seraient supprimées. L'allocation serait versée aux personnes (parents ou parent élevé seul ses enfants) ayant la garde de l'enfant. Ainsi, tous les enfants et les jeunes en formation de Suisse auraient droit aux mêmes allocations.
- Afin de lutter de manière ciblée contre la pauvreté des familles, des allocations sous condition de ressources sont versées aux familles de *working poors* en plus des allocations familiales.
- Créer un fonds de compensation central au niveau suisse pour les allocations familiales avec une compensation intégrale des charges. Initialement, ce fonds serait alimenté par le transfert des réserves de couverture des risques de fluctuation de l'ensemble des CAF à dissoudre (représentant quelque 3 milliards de francs, soit environ 50 % des prestations allouées chaque année).
- Charger les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales d'examiner les demandes concernant les enfants domiciliés sur leur territoire, de statuer et de verser les allocations correspondantes. Les CAF privées seraient dissoutes, leurs réserves de couverture des risques de fluctuation transférées au fonds suisse de compensation. Les autres tâches actuellement confiées aux CAF seraient réattribuées aux caisses AVS.

- Assurer le financement des allocations au moyen des cotisations salariales et des contributions des indépendants et des pouvoirs publics.
- Prévoir le prélèvement des cotisations salariales par les caisses de compensation AVS, qui les verseraient ensuite au fonds.
- Charger un service fédéral d'examiner les demandes concernant les enfants domiciliés à l'étranger et de verser les allocations correspondantes, ainsi que de surveiller la mise en œuvre de la loi.
- Abroger la LFA, si bien que le privilège dont jouissent les agriculteurs disparaîtrait.
- Autoriser les cantons à verser des allocations plus élevées, mais en les finançant eux-mêmes, donc sans faire appel au fonds suisse de compensation. Pour le reste, ils appliquent l'ensemble des dispositions de la loi fédérale. Cette mesure permettrait à ceux qui versent actuellement des allocations plus élevées que celles prévues par la Confédération de conserver leur niveau de prestations actuel.

Mettre en place un système d'allocations familiales intégrant ces éléments aurait des avantages certains que voici :

**Réalisation du principe « Un enfant, une allocation »** : lier le droit aux allocations familiales à l'enfant et supprimer les limites de revenus comblerait toutes les lacunes subsistant aujourd'hui. Combinée à l'abrogation de la LFA, cette mesure se traduirait par un traitement égalitaire dans la Suisse entière de tous les enfants, indépendamment de l'activité professionnelle des parents. De plus, **des allocations sous conditions de ressource aux familles de working poors versées en sus** réduiraient de manière ciblée la pauvreté des familles et des enfants.

**Financement équitable** : introduire des règles de financement communes dans tout le pays, combinées à un fonds suisse de compensation (et, ainsi, supprimer les réserves de couverture des risques de fluctuation des différentes CAF) et à des cotisations salariales identiques pour tous les secteurs (et, éventuellement, à une contribution identique des pouvoirs publics) dans toutes les régions du pays contribuerait aussi à accroître l'équité globale du système. Cette solution inclurait l'abandon du privilège en matière de financement accordé à l'agriculture.

**Diminution des frais d'exécution et des coûts administratifs** : l'exécution serait sensiblement simplifiée et, par conséquent, les coûts administratifs nettement réduits. En effet, la diminution significative, par rapport à la situation actuelle, de la charge de travail liée à l'examen des demandes du fait de l'application des règles complexes du concours de droits, à la disparition des fréquents changements de caisse faisant notamment suite aux changements d'emplois, à l'allègement considérable de l'appareil d'exécution (découlant de la dissolution des CAF privées), à la disparition des allocations différentielles intercantoniales, à l'exécution simplifiée de l'exportation ainsi qu'au prélèvement commun des cotisations salariales et des cotisations du 1<sup>er</sup> pilier sur le modèle de ces dernières participeraient tous à alléger le système.

**Amélioration de la surveillance ainsi que développement et numérisation coordonnés avec le 1<sup>er</sup> pilier** : attribuer l'entièvre responsabilité du pilotage au seul législateur fédéral permettrait d'aligner la surveillance de l'exécution avec les normes et les processus de modernisation du 1<sup>er</sup> pilier, et donc de les améliorer durablement. De plus, les allocations familiales pourraient être entièrement intégrées à la stratégie de numérisation du 1<sup>er</sup> pilier et les innovations correspondantes, financées par le fonds suisse. Enfin, le développement matériel du système d'allocations familiales serait plus aisément à mettre en œuvre, à l'image de l'intégration actuellement débattue au Conseil des États d'une allocation de garde dans la LAFam (iv. pa. 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »).

Malgré ces avantages évidents, on devine sans peine, au vu de la lente maturation de la LAFam qui a précédé l'adoption du compromis de *loi-cadre*, que les chances de réalisation d'une loi fédérale globale sont minces. La pierre d'achoppement est ici moins le « développement de l'État social » que le fédéralisme, si fortement ancré dans la politique familiale. Il reste à espérer que la solution fédérale globale esquissée dans le présent document ait le mérite de susciter une discussion ouverte sur l'avenir du système suisse d'allocations familiales.

# Riassunto

## Contesto

Gli assegni familiari sono uno strumento fondamentale della politica familiare e sociale svizzera. Introdotti su base volontaria dai datori di lavoro nella prima metà del secolo scorso, sono stati ripresi nelle legislazioni cantonali nella seconda metà e infine sanciti nel diritto federale mediante una legge quadro all'inizio del 21° secolo. La legge sugli assegni familiari (LAFam) è entrata in vigore nel 2009 e da allora è stata oggetto di diverse revisioni. Insieme alle 26 leggi cantonali sugli assegni familiari e a una legge speciale, ovvero la legge federale sugli assegni familiari nell'agricoltura (LAF), la LAFam costituisce la base del sistema svizzero degli assegni familiari.

Insieme ad altre misure quali ad esempio agevolazioni fiscali, sussidi per la custodia di bambini complementare alla famiglia, borse di studio e anticipo degli alimenti, gli assegni familiari mirano al rafforzamento economico delle famiglie. Questi trasferimenti a favore delle famiglie sono strumenti di compensazione degli oneri familiari, con cui la società riconosce le prestazioni fornite dalle famiglie e crea una compensazione delle spese che queste ultime devono sostenere per la custodia, il mantenimento e la formazione dei figli.

La strategia dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) 2021–2025 definisce le linee direttive per l'ulteriore sviluppo delle assicurazioni sociali. Uno dei suoi obiettivi concerne le attuali sfide della politica familiare in generale e degli assegni familiari in particolare. L'UFAS è competente per l'applicazione delle due leggi federali sugli assegni familiari (LAFam e LAF): ne disciplina l'esecuzione, emana istruzioni in merito e accompagna il Consiglio federale e il Parlamento in occasione delle revisioni di legge e ordinanza. Alla fine del 2023 la LAFam era ormai in vigore da 15 anni. Nell'ambito dello sviluppo della sua strategia, la Direzione dell'UFAS ha commissionato il presente rapporto, che delinea la genesi del sistema svizzero degli assegni familiari, traccia un bilancio critico di quest'ultimo e su queste basi formula proposte di riforma.

## Genesi della LAFam

Già nel 1945 fu introdotto un articolo costituzionale che attribuiva alla Confederazione un'ampia competenza per disciplinare gli assegni familiari nel diritto federale. Malgrado numerosi interventi parlamentari, diverse iniziative cantonali, raccomandazioni di commissioni di esperti e l'introduzione di assegni familiari all'estero, non si riuscì a trovare una soluzione federale, cosicché fino al 1965 ciascuno dei 26 Cantoni emanò una propria legge sugli assegni familiari. A livello federale, soltanto nel 1952 si arrivò a una regolamentazione federale nel settore dell'agricoltura, con la LAF in vigore ancora oggi. Nel 1991 la consigliera nazionale Angéline Fankhauser depositò un'iniziativa parlamentare (Iv. Pa.) con la quale chiedeva che per ogni figlio si avesse diritto a un assegno di almeno 200 franchi al mese disciplinato dal diritto federale («un figlio, un assegno»). Su questa base, nel 2006 le Camere federali approvarono la LAFam quale legge quadro. Dopo 15 anni di dibattiti politici estremamente accesi, si otteneva così infine un pacchetto di compromesso accuratamente ponderato.

Alla luce delle lunghe lotte politiche, l'emanazione della LAFam rappresentava un progresso significativo in termini di politica familiare e sociale. Prima di questo traguardo, vigevano 26 leggi cantonali sugli assegni familiari, che disciplinavano questi ultimi in diversi settori in modo eterogeneo. La legge quadro federale permetteva così di arrivare a un'armonizzazione in settori importanti: assoggettamento dei salariati e delle persone prive di attività lucrativa (ma non dei lavoratori indipendenti), definizione dei tipi di assegni familiari, fissazione a livello nazionale degli importi minimi degli assegni per i figli (fr. 200 al mese) e degli assegni di formazione (fr. 250 al mese), divieto di assegni parziali in caso di lavoro a tempo parziale e disciplinamento uniforme a livello nazionale del diritto, del concorso di diritti, dei limiti di età, della procedura di applicazione e del coordinamento con le altre assicurazioni sociali. Dal canto loro, i Cantoni disciplinano la vigilanza sulle casse di compensazione per assegni familiari, il finanziamento e l'organizzazione entro i limiti previsti dalla

LAFam. Possono prevedere importi minimi più elevati di quelli stabiliti dal diritto federale nonché assegni di nascita e di adozione, come pure l'assoggettamento dei lavoratori indipendenti alla propria legge.

Per i fautori di una soluzione federale globale, il compromesso di non assoggettare i lavoratori indipendenti alla LAFam era inaccettabile, poiché così il principio di base «un figlio, un assegno» non si applicava all'intero gruppo delle persone esercitanti un'attività lucrativa. Già nel 2006 il consigliere nazionale Hugo Fasel depositò dunque un'iniziativa parlamentare con la quale chiedeva l'assoggettamento alla LAFam anche dei lavoratori indipendenti. Dopo dibattiti politici nuovamente molto accesi, nel 2011 le Camere federali finirono per approvare la versione riveduta della LAFam, che prevedeva l'assoggettamento anche dei lavoratori indipendenti. Nel contempo, la LAF era mantenuta quale legge speciale.

Con l'ampia realizzazione del principio «un figlio, un assegno» così raggiunta, il lungo processo di genesi della LAFam quale legge quadro federale giungeva al termine. Da allora, la struttura del sistema svizzero degli assegni familiari non è cambiata molto. Nella LAFam è stato possibile realizzare soltanto qualche miglioramento, come l'entrata in funzione, nel 2011, del registro degli assegni familiari, che contiene tutti i beneficiari, i figli che danno diritto agli assegni familiari e il periodo di versamento. Nel 2020 l'età per il diritto agli assegni di formazione è stata abbassata dai 16 ai 15 anni del figlio, il diritto agli assegni familiari è stato esteso alle madri disoccupate che fruiscono del congedo di maternità ed è stata sancita nella LAFam la concessione di aiuti finanziari a organizzazioni familiari. Infine, nella sessione primaverile del 2024 le Camere federali hanno approvato una disposizione che impone ai Cantoni di disciplinare il finanziamento degli assegni familiari tramite una perequazione completa degli oneri. A livello cantonale, gli sviluppi si sono limitati principalmente all'ampliamento delle prestazioni. Molti Cantoni si sono avvalsi del proprio diritto di versare assegni più elevati rispetto a quelli stabiliti a livello federale, ma questo è avvenuto in misura e con ritmi diversi.

## Carenze e lacune del sistema attuale

Il sistema svizzero degli assegni familiari è caratterizzato da tre elementi strutturali fondamentali. Il primo è la correlazione del diritto agli assegni familiari con la situazione occupazionale dei genitori e non, come invece succede generalmente all'estero, con il figlio. Il secondo è la competenza ripartita tra Confederazione e Cantoni, sancita nella LAFam, con le conseguenti notevoli differenze tra i Cantoni, in particolare per quanto concerne le prestazioni e le spese. Il terzo è la regolamentazione speciale nel settore dell'agricoltura. Da queste peculiarità strutturali derivano le carenze e le lacune del sistema, secondo quanto esposto di seguito.

- La correlazione del diritto agli assegni familiari con la situazione occupazionale dei genitori è il motivo principale per il quale a tutt'oggi il principio «un figlio, un assegno», ampiamente sostenuto a livello politico, non è stato attuato pienamente. Restano lacune nel diritto particolarmente deplorevoli per i figli con genitori in situazioni occupazionali precarie, ad esempio in caso di contratti di lavoro di breve durata, lavoro temporaneo, lavoro su chiamata, lavoro a domicilio senza numero di ore fissate per via contrattuale e pseudo-indipendenza. Anche l'apparato esecutivo complesso e costoso, con diverse centinaia di casse di compensazione per assegni familiari, è una diretta conseguenza di questa correlazione. Infine, la complessa regolamentazione che ne deriva è poco comprensibile per i cittadini e i cambiamenti della situazione professionale o del luogo di domicilio comportano spesso modifiche del diritto e/o cambiamenti di cassa amministrativamente onerosi.
- La competenza ripartita tra Confederazione e Cantoni comporta notevoli differenze tra i Cantoni in termini di ammontare e tipo delle prestazioni versate. In effetti, sei Cantoni (ZH, GL, SO, BL, AG e TI) continuano a versare assegni dell'importo minimo prescritto a livello federale, mentre diversi Cantoni concedono assegni superiori a 300 o 400 franchi al mese per figlio. Inoltre, nove Cantoni versano assegni di nascita e otto assegni di adozione. Di conseguenza, le spese variano a seconda dell'ammontare delle prestazioni da finanziare nei singoli Cantoni. Da queste prestazioni differenti risulta inoltre un sistema amministrativamente oneroso per il versamento degli importi differenziali tra i Cantoni. Va infine constatato che gli assegni familiari indipendenti dal reddito non sono uno strumento adeguato per combattere in modo mirato la povertà delle famiglie, a fronte di una situazione attuale con quasi il 12 per cento di coppie con figli povere o a rischio di povertà.

- La LAF quale regolamentazione speciale privilegia i contadini prevedendo il finanziamento dei loro assegni familiari da parte degli enti pubblici (due terzi dalla Confederazione e un terzo dai Cantoni). Per contro, gli altri lavoratori indipendenti devono finanziare da sé i propri assegni. Per mantenere questo privilegio, nel 2011, quando il campo d'applicazione della LAFam è stato esteso ai lavoratori indipendenti, la LAF è stata mantenuta. La concomitanza di queste due leggi comporta grossi problemi di delimitazione e di competenza in particolare a livello esecutivo, che peraltro si aggravano sempre di più. Da un lato, alcune importanti disposizioni della LAF sono materialmente obsolete, in quanto con il passare del tempo non corrispondono più alla legislazione agraria in rapido mutamento. Dall'altro, i contadini esercitano attività lucrative sempre più diversificate e quindi sempre meno attività prettamente agricole.

Queste carenze e lacune del sistema svizzero degli assegni familiari richiedono singole riforme nell'ambito della legge quadro vigente o una riforma radicale con l'introduzione di una soluzione federale globale.

## Possibilità di riforma nel sistema attuale

Nella vigente LAFam vi è una notevole necessità di riforma e ulteriore sviluppo, illustrata dettagliatamente nel presente rapporto. Di seguito si menzionano soltanto le tre riforme più urgenti e importanti.

**Colmare le lacune esistenti:** la correlazione del diritto agli assegni familiari con l'attività lucrativa non consente la piena attuazione del principio «un figlio, un assegno» nelle situazioni occupazionali precarie. Altre lacune nel diritto risultano dai due limiti di reddito fissati nella LAFam, ovvero quello per le persone prive di attività lucrativa e quello per i giovani in formazione. La loro soppressione permetterebbe di colmare pienamente le relative lacune nel diritto.

**Combattere la povertà delle famiglie:** dal punto di vista della politica sociale e familiare, la riforma più urgente e importante sarebbe completare la LAFam con assegni familiari in funzione del reddito, in particolare per le famiglie di *working poor*. Questo permetterebbe di ridurre in modo diretto ed efficace la povertà delle famiglie e dei bambini in Svizzera.

**Abrogare la LAF:** dal punto di vista della tecnica legislativa ed esecutiva, sarebbe corretto e opportuno abrogare la LAF e integrare nella LAFam le regolamentazioni per il settore dell'agricoltura. A tal fine vi sarebbero due possibilità: un'integrazione totale, con la soppressione del privilegio del finanziamento degli assegni da parte degli enti pubblici per i contadini, i quali dovrebbero quindi finanziare i propri assegni come tutti gli altri lavoratori indipendenti, o un'integrazione parziale nella LAFam, con il mantenimento del privilegio del finanziamento ma un adeguamento alla vigente legislazione agraria.

## Elementi principali di una soluzione federale globale

Tutte le summenzionate carenze e lacune dell'attuale sistema degli assegni familiari potrebbero essere colmate, se gli assegni familiari fossero disciplinati con una legge federale globale. Una tale legge federale dovrebbe prevedere gli elementi principali esposti di seguito.

- Gli assegni familiari sono disciplinati uniformemente a livello nazionale.
- Il diritto agli assegni familiari è legato al figlio, a prescindere dalla situazione occupazionale dei genitori; tutti i limiti di reddito sono soppressi. L'assegno è versato alle persone (genitori o genitore solo) che hanno la custodia. In questo modo, a livello nazionale per tutti i bambini e i giovani in formazione si ha diritto agli stessi assegni.
- Per combattere in modo mirato la povertà delle famiglie, *in aggiunta* agli assegni familiari, alle famiglie di *working poor* vengono versati assegni in funzione del bisogno.
- Viene istituito un fondo di compensazione svizzero per gli assegni familiari con perequazione completa degli oneri. Questo viene alimentato inizialmente con il trasferimento delle riserve di fluttuazione di tutte le casse di compensazione per assegni familiari (CAF) esistenti, attualmente pari a 3 miliardi di franchi, ovvero il 50 per cento delle prestazioni versate annualmente.

- Le CAF esaminano le richieste per i figli domiciliati nel loro Cantone, decidono in merito e versano gli assegni per i medesimi. Le CAF private vengono sciolte e le loro riserve di fluttuazione accreditate al fondo di compensazione svizzero. I compiti attualmente delegati alle CAF vengono attribuiti alle casse AVS.
- Gli assegni familiari vengono finanziati tramite contributi salariali nonché contributi dei lavoratori indipendenti e degli enti pubblici.
- I contributi salariali vengono riscossi dalle casse di compensazione AVS e trasferiti al fondo.
- Un organo federale è competente per l'esame del diritto e il versamento degli assegni per i figli residenti all'estero e per la vigilanza sull'esecuzione della legge.
- La LAF viene abrogata e viene quindi soppresso il privilegio nel settore agricolo.
- I Cantoni possono versare assegni d'importo superiore, ma devono finanziarli autonomamente, al di fuori del fondo di compensazione svizzero; se non lo fanno, sono tenuti ad applicare pienamente le disposizioni della legge federale. In questo modo i Cantoni che attualmente versano assegni familiari superiori a quelli previsti a livello federale potranno mantenere il proprio livello di prestazioni.

L'implementazione del sistema degli assegni familiari con questi elementi presenterebbe notevoli vantaggi rispetto al sistema attuale, come illustrato di seguito.

**Realizzazione del principio «un figlio, un assegno»:** la correlazione del diritto agli assegni familiari con il figlio e la soppressione dei limiti di reddito permetterebbero di colmare tutte le lacune nel diritto ancora esistenti. In questo modo, e con l'abrogazione della LAF, si giungerebbe alla parità di trattamento tra tutti i figli a livello nazionale, a prescindere dalla situazione occupazionale dei genitori. Inoltre **il versamento di prestazioni supplementari in funzione del bisogno alle famiglie di working poor** consentirebbe di ridurre in modo mirato la povertà delle famiglie e dei bambini.

**Finanziamento più equo:** con l'emanazione di regole di finanziamento uniformi su tutto il territorio nazionale associata all'istituzione di un fondo di compensazione svizzero (con il conseguente venir meno delle riserve di fluttuazione delle singole CAF) e a contributi salariali indipendenti dal settore e identici su tutto il territorio nazionale (eventualmente con lo stesso onere per gli enti pubblici), il sistema sarebbe sostanzialmente più equo anche in termini di finanziamento. Verrebbe così meno anche il privilegio di finanziamento del settore agricolo.

**Riduzione delle spese di esecuzione e di amministrazione:** l'esecuzione risulterebbe notevolmente semplificata e quindi le spese di amministrazione scenderebbero in misura considerevole. Questo deriverebbe dalla significativa diminuzione dell'onere per l'esame delle richieste (generato nel sistema attuale dall'applicazione delle complesse regole in caso di concorso di diritti), dal venir meno dei frequenti passaggi di cassa (in particolare in seguito a un cambiamento di datore di lavoro), dal massiccio snellimento dell'apparato esecutivo dovuto alla liquidazione delle CAF private, dal venir meno degli importi differenziali tra i Cantoni, dall'esecuzione semplificata dell'esportazione delle prestazioni e dalla riscossione congiunta dei contributi salariali e di quelli per il primo pilastro, analogamente a questi ultimi.

**Migliore vigilanza nonché ulteriore sviluppo e digitalizzazione coordinati con il primo pilastro:** l'attribuzione esclusiva della competenza per la gestione strategica al legislatore federale permetterebbe di allineare la vigilanza dell'esecuzione agli standard e ai processi di modernizzazione del primo pilastro, migliorandola durevolmente. Inoltre, gli assegni familiari potrebbero essere integralmente inseriti nella strategia di digitalizzazione del primo pilastro, cosicché le innovazioni in materia sarebbero finanziate con i mezzi del fondo svizzero. Infine, sarebbe più facile attuare gli ulteriori sviluppi materiali del sistema degli assegni familiari, come l'introduzione, attualmente discussa al Consiglio degli Stati, degli assegni di custodia nella LAFam (Iv. Pa. 21.403 Sostituire il finanziamento iniziale con una soluzione moderna).

Nonostante questi palesi vantaggi, considerata la lunga genesi della LAFam fino al pacchetto di compromesso della «legge quadro», si può facilmente dedurre che le possibilità di giungere a una legge federale globale sono scarse. A livello politico, il punto cruciale non è tanto la questione dell'«ampliamento dello Stato sociale», quanto il federalismo, che proprio nella politica familiare è così

profondamente radicato. Resta da sperare che l'impostazione concreta di una soluzione federale globale delineata nel presente rapporto permetta di avviare una discussione aperta sul futuro del sistema svizzero degli assegni familiari.



# 1 Einleitung

Die Familienzulagen sind ein zentrales Instrument der schweizerischen Familien- und Sozialpolitik. Sie wurden in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts auf freiwilliger Basis von den Arbeitgebenden eingeführt, in der zweiten Hälfte von den Kantonen verrechtlicht und schliesslich zu Beginn des 21. Jahrhunderts in einem Rahmengesetz bundesrechtlich geregelt. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) wurde 2009 in Kraft gesetzt und seither mehrmals revidiert. Das FamZG bildet zusammen mit den 26 kantonalen Familienzulagengesetzen und dem Spezialgesetz für die Landwirtschaft (FLG) das schweizerische Familienzulagensystem.

Die Familienzulagen dienen zusammen mit anderen Massnahmen wie Steuererleichterungen, Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung, Stipendien, Alimentenbevorschussung u.a.m. der wirtschaftlichen Absicherung der Familien. Diese Transferzahlungen für die Familien sind Instrumente des Familienlastenausgleichs. Mit ihm anerkennt die Gesellschaft die Leistungen der Familien und schafft einen Ausgleich der Kosten, die diesen für Betreuung, Unterhalt und Ausbildung ihrer Kinder entstehen.

Der familienpolitische Diskurs dreht sich in der Schweiz seit jeher im Kern um zwei politische Grundsatzfragen: die Rolle des Staates gegenüber den Familien und die Zuständigkeit der Staatsebenen für allfällige Massnahmen zugunsten der Familien. Bis zum ausgehenden letzten Jahrhundert blieben die Mehrheitsverhältnisse in diesen beiden Kernfragen stabil: Familienpolitik hatte primär die Eigenverantwortung und die Privatsphäre der Familien zu respektieren. Sollten dennoch einzelne Massnahmen zugunsten der Familien als notwendig erachtet werden, müssten diese in der Zuständigkeit der Gemeinden, allenfalls der Kantone, nicht aber in jener des Bundes liegen. Diese föderalistische Fundierung der Familienpolitik wurde und wird mit der Subsidiarität begründet: die Gemeinden und Kantone könnten die spezifischen Bedürfnisse ihrer Familien weit besser einschätzen und mittels eines aufeinander abgestimmten Settings von Massnahmen die Familien am effizientesten unterstützen. Eine Folge davon ist, dass die Ausgestaltung der Unterstützungsmaßnahmen zwischen den einzelnen Kantonen, ja sogar zwischen den einzelnen Gemeinden, höchst unterschiedlich ist. Exemplarisch zeigt sich dies in der grossen Spannweite der Höhe der Familienzulagen, welche je nach Kanton zwischen 200 und rund 400 Franken pro Kind und Monat liegen.

In Folge des zweiten Weltkrieges und den damit einhergehenden sozialen Verwerfungen wurden dem Bund 1945 mit der Schaffung des Familienschutzartikels in der Bundesverfassung dennoch familienpolitische Kompetenzen zugestanden. Er wurde befugt, die Familienzulagen sowie eine Mutterschaftsversicherung einzuführen. Bis zum Ende des Jahrhunderts obsiegten jedoch die alten familienpolitischen Muster, indem sämtliche Versuche scheiterten, Familienzulagen und eine Mutterschaftsversicherung bundesrechtlich zu regeln.

In den letzten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts veränderten sich die familialen Lebensformen im Zuge des gesamtgesellschaftlichen Wandels im Allgemeinen und der fortschreitenden Gleichstellung der Geschlechter im Speziellen grundlegend. Dadurch wuchsen auch die Herausforderungen an die schweizerische Familienpolitik. Dies führte zu Beginn des 21. Jahrhunderts dazu, dass die familienpolitische Blockade auf Bundesebene Schritt für Schritt aufgebrochen wurde. Der wichtigste Hebel hierfür resultierte aus der zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Mütter. Der politische Druck wurde immer grösser, die Rahmenbedingungen für erwerbstätige Mütter zu verbessern, nicht bloss im Interesse der Familien und der Mütter, sondern auch – und dies dürfte entscheidend gewesen sein – im Interesse der Wirtschaft. Der familienpolitische Tabubruch auf Bundesebene erfolgte 2002 mit der Verabschiedung des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende

Kinderbetreuung.<sup>1</sup> Dabei handelte es sich um ein vorerst auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm, mit dem der Bund schweizweit die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsinstitutionen direkt fördern konnte. 2006 folgten der Erwerbsersatz bei Mutterschaft (Mutterschaftsversicherung)<sup>2</sup> und das FamZG.

Die weitere Entwicklung der Familienpolitik auf Bundesebene in den Themenfeldern des Familienlastenausgleichs und der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit blieb jedoch höchst kontrovers und entsprechend zögerlich.<sup>3</sup> Der politische Diskurs drehte sich im Kern weiterhin um die Rolle des Staates gegenüber den Familien und um die föderale Zuständigkeit. Entsprechend eng gestalteten sich die möglichen Handlungsoptionen. So scheiterte 2013 ein neuer Familienartikel in der Bundesverfassung am Ständemehr; dieser hätte dem Bund mehr Kompetenzen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gegeben.<sup>4</sup> Bei der Familienbesteuerung streitet sich das Parlament seit nunmehr über 20 Jahren über eine grundlegende Reform (Abschaffung der Heiratsstrafe, Einführung der Individualbesteuerung) – bislang ohne Resultat. In der Frage, ob und wie die Mutterschaftsversicherung zu einem Elternurlaub ausgebaut werden könnte (wie im europäischen Ausland), konnte 2022 nach hartem Ringen lediglich der minimale Fortschritt eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs, eines Adoptionsurlaubs und eines Betreuungsurlaubs für Familien mit gesundheitlich schwer beeinträchtigten Kindern realisiert werden. Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung gelang es bislang nicht, den Bund dauerhaft in die Förderung einzubinden. Die föderalistischen Bedenken der Mehrheit im Parlament erlaubten es lediglich, das Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung dreimal um jeweils vier Jahre zu verlängern. In Folge des zunehmenden Fachkräftemangels konnte das Programm 2018 mit einem Anreizsystem für die Kantone und Gemeinden, ihre Subventionen an die Elterntarife zu erhöhen, erweitert werden. Gegenwärtig arbeiten die zuständigen parlamentarischen Kommissionen an einer dauerhaften Beteiligung des Bundes an den Kosten der Eltern für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Ungewissheit, ob und allenfalls bis wann eine entsprechende gesetzliche Grundlage geschaffen werden kann, veranlasste die zuständige Kommission Ende 2023, erneut eine Verlängerung des 2024 auslaufenden alten Impulsprogramms zu beantragen.

Die BSV-Strategie 2021-2025 legt die Leitlinien zur Weiterentwicklung der Sozialversicherungen fest. Eine ihrer Zielsetzungen bezieht sich auf die aktuellen Herausforderungen in der Familienpolitik im Allgemeinen und auf die Familienzulagen im Speziellen. Das BSV ist für das FamZG und das FFLG zuständig. Es regelt die Durchführung, erlässt entsprechende Weisungen und begleitet Bundesrat und Parlament bei Gesetzes- und Verordnungsrevisionen. Ende 2023 ist das FamZG nunmehr seit 15 Jahren in Kraft. Im Rahmen der Strategieentwicklung hat dies die Direktion des BSV zum Anlass genommen, den vorliegenden Bericht in Auftrag zu geben. Er soll das schweizerische System der Familienzulagen analysieren, einer kritischen Bilanz unterziehen und daraus entsprechende Reformvorschläge ableiten.

<sup>1</sup> Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (KBFHG), SR 861.

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (EOG), SR 834.1.

<sup>3</sup> Nicht so im familienpolitischen Themenfeld des Familien- und Erbrechts. Seit dem Durchbruch mit der Inkraftsetzung des neuen Eherechts 1988 (nach einer höchst umkämpften Referendumsabstimmung) wurde das ZGB fortlaufend revidiert, um es den realen Lebensformen anzupassen. Jüngstes Beispiel ist die Inkraftsetzung des ersten Teils des revidierten Erbrechts auf den 1. Januar 2023. Vgl. dazu auch: Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates, Mai 2015, Ziffer 5.3.

<sup>4</sup> Volksabstimmung «Bundesgesetz über die Familienpolitik», <https://www.parlament.ch/de/services/volksabstimmungen/fruehere-volksabstimmungen/volksabstimmungen-2013/volksabstimmung-2013-03-03>, konsultiert am 31.03.2024.

Der Aufbau des Berichts gestaltet sich wie folgt:

In Kapitel 2 wird die Entstehungsgeschichte des FamZG als Rahmengesetz bis zu dessen Inkraftsetzung 2009/2013 nachgezeichnet. Die ausführliche historische Aufarbeitung dieses langwierigen Prozesses rechtfertigt sich deshalb, weil sich damit die gegenwärtige komplexe Ausgestaltung des schweizerischen Familienzulagsystems nachvollziehen und politisch verorten lässt. Aus ihr geht hervor, mit welch harten Bandagen und mit welch langem Atem gekämpft werden musste, um mit einem Bundesrahmengesetz eine minimale Standardisierung im Bereich der Familienzulagen zu erreichen. Die Kenntnis der Entstehungsgeschichte bildet denn auch die Basis, auf der die Realisierungschancen allfälliger aktueller Reformen politisch eingeschätzt werden können.

Kapitel 3 und 4 sind den Reformen gewidmet, die seit der Inkraftsetzung des FamZG 2009 realisiert oder gescheitert sind.

Kapitel 5 stellt den aktuellen Stand des schweizerischen Familienzulagsystems dar.

Kapitel 6 analysiert die Mängel und Schwächen des geltenden Systems, leitet daraus den Reformbedarf ab und verortet die jeweiligen politischen Realisierungschancen. Dabei wird unterschieden zwischen Reformen im Rahmen des geltenden Systems mit dem FamZG als Rahmengesetz und einer Reform, die das Familienzulagsystem mittels einer umfassenden und abschliessenden Bundesregelung grundlegend erneuern würde.



## 2 Entstehung des schweizerischen Familienzulagensystems

### 2.1 Familienzulagen in Form freiwilliger Leistungen der Arbeitgeber

In Folge der zunehmend prekär werdenden sozialen Verhältnisse im Verlaufe des ersten Weltkrieges begannen einzelne Arbeitgebende auf freiwilliger Basis Familienzulagen als Lohnzuschläge auszurichten. Deren Bemessung war in erster Linie abhängig von der familiären Situation der Arbeitnehmenden, insbesondere von der Zahl der von diesem oder dieser zu versorgenden Kinder.

In der Zwischenkriegszeit war die politische Diskussion um die Familienzulagen stark ideologisch geprägt. Debattiert wurde der wirtschaftliche Schutz der Familie über die Frage, ob dieser über Individual- oder Soziallöhne gewährleistet werden soll. «Dabei ging es um die Frage, ob Löhne allein die individuelle Arbeitsleistung oder auch die sozialen Verpflichtungen honorieren sollten, die mit der Ernährung einer Familie verbunden waren.»<sup>5</sup> Die Gewerkschaften und Arbeitgebenden kämpften für den Individuallohn, katholisch-konservative Kreise für den Familienlohn. Das Konzept des Familienlohns basierte auf dem traditionellen Familienbild, wonach dem Familienvater die alleinige Ernährerrolle zukam und die Erwerbstätigkeit der Mütter abgelehnt wurde. Der Individuallohn gründete auf dem Grundsatz der Gleichbehandlung, in diesem Fall also gleicher Lohn für gleiche Arbeit, weshalb auch Frauenorganisationen dafür kämpften.

Trotz dieser gegensätzlichen familienpolitischen Konzeptionen setzte sich die Forderung, dass familiäre Verpflichtungen zusätzlich über den Lohn abgegolten werden sollten, im Verlaufe der 30er Jahre und vor allem während des zweiten Weltkrieges in der Praxis zunehmend durch. Beeinflusst von in Frankreich und Belgien eingeführten Familienzulagen schlossen sich vorwiegend in der Romandie immer mehr Arbeitgebende branchenorganisierten Familienausgleichskassen an. Die Kantone Waadt und Genf führten bereits 1943/44 Obligatorien für alle Beschäftigten ein.<sup>6</sup>

### 2.2 Schaffung des Familienschutzartikels

Die katholisch-konservative Volkspartei reichte 1942 eine Volksinitiative «für die Familie» ein, welche einen umfassenden Schutz der Familie durch den Bund verlangte. Der Bundesrat stellte der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, der dem Bund neben einer allgemeinen Unterstützungskompetenz von Massnahmen zugunsten der Familie konkrete Gesetzgebungskompetenzen zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung und zur Schaffung bundesrechtlicher Familienzulagen geben sollte, woraufhin die Volksinitiative zurückgezogen wurde. Der Gegenvorschlag mit dem neuen Familienschutzartikel Artikel 34<sup>quinqüies</sup> wurde 1945 mit einem Ja-Stimmen-Anteil von über 76% angenommen.<sup>7</sup>

Die neue Bestimmung des Artikels 34<sup>quinqüies</sup> in der alten Bundesverfassung ermächtigte den Bund in Absatz 2 zur Gesetzgebung im Bereich der Familienzulagen. Er lautet: «Der Bund ist zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Familienausgleichskassen befugt. Er kann den Beitritt

<sup>5</sup> Familie, Mutter- und Vaterschaft, <https://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/risikogeschichte/familie-mutter-und-vaterschaft>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>6</sup> ebda.

<sup>7</sup> Volksabstimmungen in der Schweiz 1945, [https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmungen\\_in\\_der\\_Schweiz\\_1945](https://de.wikipedia.org/wiki/Volksabstimmungen_in_der_Schweiz_1945), konsultiert am 31.03.2024.

allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären. Er berücksichtigt die bestehenden Kassen, fördert die Bestrebungen der Kantone und der Berufsverbände zur Gründung neuer Kassen und ist befugt, eine zentrale Ausgleichskasse zu errichten. Die finanziellen Leistungen des Bundes können von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig gemacht werden.»<sup>8</sup>

In seinem Kommentar zu diesem Verfassungsartikel steckt P. Mahon die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ab.<sup>9</sup> Wesentliche Punkte sind:

- Die Kompetenz ist fakultativ, d.h. der Bund kann, muss aber nicht aktiv werden.
- Die Bestimmung gibt dem Bund grossen Gestaltungsspielraum.
- Die Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse kann sowohl für die ganze Bevölkerung als auch nur für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklärt werden.
- Der Bund kann eine zentrale Ausgleichskasse einrichten, was einen nationalen Finanzausgleich zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen ermöglichen würde.
- Der Bund kann die Kantone zwingen, bei der Finanzierung mitzuwirken.
- Kompetenzeinschränkend ist, dass der Bund die bestehenden Kassen zu berücksichtigen und die Gründung neuer Kassen zu unterstützen hat.
- Zur Höhe der Familienzulagen und damit zur Zielsetzung der wirtschaftlichen Sicherung der Familie äussert sich der Artikel nicht.

In der neuen Bundesverfassung vom 1. Januar 2000 wurde der alte Familienschutzartikel in die neue Systematik eingefügt und neu formuliert. Der bisherige Artikel 34<sup>quinquies</sup> zu den Familienzulagen wurde durch Artikel 116 in den Absätzen 2 und 4 ersetzt. Damit wird dem Bund weiterhin die Kompetenz übertragen, im Bereich der Familienzulagen im oben dargestellten Rahmen zu legiferieren. Sein Handlungsspielraum wurde insofern vergrössert, als die Einschränkung im alten Artikel 34<sup>quinquies</sup> entfiel, wonach die bestehenden Kassen zu berücksichtigen und die Bestrebungen, neue Kassen zu errichten, zu fördern seien.

## 2.3 Verrechtlichung in den Kantonen

Die Verfassungskompetenz des Bundes wurde in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts lediglich im Bereich der Landwirtschaft mit der Schaffung des FLG umgesetzt (vgl. Ziffer 2.4). Trotz zahlreicher parlamentarischer Vorstösse, mehrerer Standesinitiativen, Empfehlungen von Expertenkommissionen und im Ausland eingeführten Familienzulagen scheiterte die Schaffung einer Bundeslösung. Es kam allerdings nicht zu einem Stillstand der Entwicklung, weil alle Kantone zwischen 1943 und 1965 eigene Familienzulagengesetze erliessen. Dies führte zu einer unübersichtlichen Vielfalt unterschiedlicher Regelungen insbesondere in Bezug auf den Kreis der Anspruchsberechtigten, auf die Leistungshöhe<sup>10</sup>, die Behandlung der Teilzeitarbeit sowie auf die Arten der Familienzulagen. In einem Bericht der SGK-N wurde die Vielfalt des Systems zusammengefasst: «Unser Land kennt ein Nebeneinander von 50 verschiedenen Familienzulagsystemen:

- Eine Bundeslösung für die Landwirtschaft auf Grund des FLG, welche für das gesamte Gebiet der Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf gilt;

<sup>8</sup> Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1\\_1/de](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1/1_1/de), konsultiert am 31.03.2024.

<sup>9</sup> Mahon Pascal, les allocations familiales, in: Ulrich Meyer (Hrsg), Soziale Sicherheit, 2. Auflage, Basel, Genf, München 2007, S. 1939ff.

<sup>10</sup> NR Egerszegi fasste 2004 einleitend zur Debatte zur Schaffung eines Familiengesetzes die damalige Situation im Leistungsbereich zusammen: Die Höhe der Zulagen variierte zwischen 150 und 344 Franken pro Kind und Monat und lag im schweizerischen Durchschnitt bei 184 Franken; die Arbeitgeberbeiträge lagen zwischen 1,3 und 3 Prozent; ganze Zulagen wurden in der Regel erst ab einem Beschäftigungsgrad von 50% gewährt und für jedes zehnte Kind bestand kein Anspruch auf Zulagen. AB 2005 N 265.

- 26 kantonale Familienzulagsysteme für Arbeitnehmer;
- 10 Familienzulagsysteme für nichtlandwirtschaftliche Selbständigerwerbende;
- 9 kantonale Familienzulagsysteme in der Landwirtschaft, die das FLG ergänzen oder – im Falle des Kantons Genf – ersetzen;
- 4 kantonale Familienzulagsysteme für Nichterwerbstätige.»<sup>11</sup>

Demgegenüber bildete sich in Bezug auf den Geltungsbereich, die Finanzierung und die Organisation der Durchführung eine gewisse Einheitlichkeit heraus:

**Geltungsbereich:**

Im Gegensatz zu den ausländischen Regelungen, die auf dem Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» beruhen, wurde der Anspruch auf Familienzulagen nicht an das Kind, sondern an die Erwerbstätigkeit der Eltern gekoppelt. D.h. für alle Kinder der Arbeitnehmenden bestand Anspruch auf Familienzulagen (ohne Einkommensgrenzen), jedoch nur für einen Teil der Kinder von Selbständigerwerbenden und nur für wenige Kinder von Nichterwerbstätigen.

**Organisation der Durchführung:**

Für die Durchführung waren in der Regel (die bereits bestehenden) Familienausgleichskassen zuständig. Im erwähnten Bericht der nationalrätslichen Kommission wird das System in den Kantonen wie folgt dargestellt: «Die kantonalen Gesetze sehen meist vor, dass die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber sich einer Familienausgleichskasse anschliessen und dieser ihre Beiträge entrichten müssen. Der Arbeitgeber hat somit die Wahl, sich entweder einer der 830 privaten - beruflichen oder zwischenberuflichen - Ausgleichskassen oder einer der 25 öffentlichen kantonalen Ausgleichskassen anzuschliessen, die in allen Kantonen mit Ausnahme des Kantons Wallis bestehen. Gewisse kantonale Gesetze sehen zahlreiche Ausnahmen von der Unterstellung vor, was dazu führt, dass rund 10'000 Arbeitgeber keiner Ausgleichskasse angeschlossen sind.»<sup>12</sup>

**Finanzierung:**

Die Finanzierung der Familienzulagen für die Arbeitnehmenden erfolgte durch Arbeitgeberbeiträge in Prozent der von ihnen ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhnen.

Die Zulagen für die Selbständigerwerbenden wurden von diesen selber finanziert, indem sie prozentuale Beiträge auf ihrem AHV-pflichtigen Einkommen (oder auf ihrem steuerbaren Einkommen) zu entrichten hatten.

Die Zulagen für die Nichterwerbstätigen wurden durch den Kanton finanziert (Ausnahme Kanton Genf).

Die Beitragssätze der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden wiesen je nach Risikostruktur der einzelnen Ausgleichskassen und der Höhe der kantonalen Zulagen eine grosse Bandbreite von 0,1 und 5 Prozent der Lohnsumme auf. Innerkantonale Lastenausgleichssysteme kamen nur in wenigen Kantonen zur Anwendung. Der Bericht der sozialpolitischen Kommission des Nationalrates gelangte zu folgendem Urteil: «Das Nebeneinander zahlreicher Familienzulagenordnungen führt dazu, dass dieser Bereich der uneinheitlichste und zersplittertste Teil unseres Systems der sozialen Sicherheit ist. Man kann zweifellos sagen, dass das geltende System das komplizierteste Familienzulagsystem aller Industrieländer darstellt.»<sup>13</sup>

<sup>11</sup> BBI 1999 3224.

<sup>12</sup> ebda. 3225.

<sup>13</sup> ebda. 3227.

## 2.4 Exkurs: die Bundesregelung für die Landwirtschaft

Einzig im Bereich der Landwirtschaft kam eine Bundesregelung zustande. Auf der Basis eines Vollmachtenbeschlusses<sup>14</sup> erhielten ab Juli 1944 Kleinbauern im Berggebiet (mit Einkommensgrenze) und landwirtschaftliche Arbeitnehmende Familienzulagen.<sup>15</sup> «Den Anlass dazu bildeten Überlegungen familienpolitischer Natur sowie die Notwendigkeit, (...) die Existenzbedingungen der landwirtschaftlichen Dienstboten und der Bergbauern zu verbessern, um die Landflucht einzudämmen.»<sup>16</sup> Diese Regelung wurde 1952 in das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)<sup>17</sup> überführt.

1962 wurde die Anspruchsberechtigung auf die Kleinbauern des Talgebietes (mit erhöhter Einkommensgrenze) ausgeweitet, die Zulage für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden erhöht und der Anspruch auf Zulagen auf «ausländische Arbeitnehmer für ihre im Ausland zurückgelassenen Kinder»<sup>18</sup> ausgeweitet. Seit 1980 haben auch nebenberufliche Landwirte Anspruch auf Familienzulagen.

Die Zulagen wurden danach in der Regel alle zwei Jahre erhöht und die Bezugsberechtigung auf Älpler und Berufsfischer ausgedehnt. 2006 betrug die volle Kinderzulage für die ersten beiden Kinder 175 Franken, ab dem dritten Kind 180 Franken (für Landwirte im Berggebiet jeweils um 20 Franken höher). Die Einkommensgrenze lag seit 1992 bei 30'000 Franken plus 5000 Franken pro Kind. Sie wurde nicht mehr erhöht, «da sich die Einkommen in der Landwirtschaft danach nicht mehr erhöhten»<sup>19</sup>.

2006 beantragte der Bundesrat mit der Botschaft zur Agrarpolitik 2011, die Leistungen nach FLG dem neuen FamZG, welches vom Parlament 2006 verabschiedet worden war, anzupassen. Konkret bedeutete dies, dass der Anspruch auf Familienzulagen auf alle Landwirte ausgedehnt und folglich die Einkommensgrenze aufgehoben werden sollte. Diese Aufhebung erfolgte bereits per 2008, gleichzeitig wurde die Kinderzulage auf 190 Franken, im Berggebiet auf 210 Franken erhöht.<sup>20</sup> Mit dem Inkrafttreten des FamZG per 2009 wurden die Leistungen mit diesem harmonisiert. Die im FamZG festgelegten Mindestansätze von 200 Franken für Kinderzulagen und 250 Franken für Ausbildungszulagen galten nun auch im Bereich der Landwirtschaft. Zwei Spezialregelungen blieben bis heute erhalten: Im Berggebiet werden die Zulagen jeweils um 20 Franken aufgestockt und für landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden Haushaltungszulagen von monatlich 100 Franken ausgerichtet.

Die Finanzierung der Familienzulagen nach dem FLG ist seit seiner Inkraftsetzung bis heute im Wesentlichen gleichgeblieben. Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden teilweise von den Arbeitgebenden finanziert, indem sie jeweils auf allen Bar- und Naturallöhnen, die in ihrem Betrieb an landwirtschaftliche Arbeitnehmende ausgerichtet werden und der AHV-Beitragspflicht unterliegen, zwei Prozent Beiträge zu entrichten haben (2022: 23,5 Mio. Fr.). Den Restbetrag sowie die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte decken zu zwei Dritteln der Bund (2022: 42,6 Mio. Fr.) und zu einem Drittel die Kantone (2022: 21,3 Mio. Fr.).

<sup>14</sup> Der Beschluss basierte auf der «Beihilfenverordnung vom 9. Juni 1944».

<sup>15</sup> Für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer wurde neben der Kinderzulage auch eine Haushaltungszulage ausgerichtet. Diese «soll den landwirtschaftlichen Dienstboten die Gründung eines eigenen Haushaltes und die Tragung der Kosten desselben erleichtern (...)» BBI 1961II 466.

<sup>16</sup> ebda.

<sup>17</sup> SR 836.1.

<sup>18</sup> BBI 1961 II 478.

<sup>19</sup> BBI 2006 6496.

<sup>20</sup> Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG), <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/oc/2008/82/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-oc-2008-82-de-pdf-a.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

Die Durchführung obliegt den kantonalen Familienausgleichskassen.

## 2.5 Schaffung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG)

Der 1945 in die Verfassung aufgenommene Familienschutzartikel gab dem Bund u.a. die Kompetenz, das Familienzulagsystem in der Schweiz umfassend zu regeln (vgl. Ziffer 2.2).<sup>21</sup> Entsprechend zahlreich waren danach die Versuche, einer Bundeslösung zum Durchbruch zu verhelfen. Trotzt der befürwortenden Stellungnahme einer 1959 eingesetzten eidgenössischen Expertenkommission scheiterten bis Ende der 1980er Jahre mehrere Dutzend parlamentarische Vorstöße sowie mehrere Standesinitiativen. Die Gegner einer Bundeslösung setzten sich jeweils vor allem mit föderalistischen und finanzpolitischen Argumenten durch. Erst mit der 1991 eingereichten parlamentarischen Initiative der Sozialdemokratin Angeline Fankhauser «Leistungen für die Familie» gelang es, eine Mehrheit für eine Bundeslösung zu gewinnen. Der Nationalrat gab der Initiative im März 1992 mit 97 zu 89 Stimmen Folge und beauftragte seine Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N), einen Entwurf zu einem Bundesgesetz zu erarbeiten.

### 2.5.1 Die pa. Iv. Fankhauser

Der eingereichte Text der pa. Iv. Fankhauser (91.411)<sup>22</sup> lautet wie folgt:

«(…)

1. Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Dieser Ansatz orientiert sich an den zurzeit höchsten Beiträgen 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.
2. Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für alleinerziehende Eltern, besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistung ausgestaltet sind.»

### 2.5.2 Die Arbeiten der SGK-N und ihrer Subkommission 1993 bis 1998

Die SGK-N setzte im November 1993 eine Subkommission ein und übertrug ihr die Aufgabe, einen Gesetzesentwurf im Sinne der pa. Iv. auszuarbeiten.

Die Subkommission fällte gleich zu Beginn einen wichtigen Grundsatzentscheid: Sie verzichtete darauf, den zweiten Teil der parlamentarischen Initiative Fankhauser umzusetzen, also die Schaffung von Bedarfszulagen für einkommensschwache Familien. Es wurde befürchtet, dass die erstrebte Bundeslösung mit zusätzlichen Bedarfszulagen zu stark gefährdet würde auch mit Blick auf das zweite grosse familienpolitische Vorhaben, die vom Bundesrat gleichzeitig in Auftrag gegebene Mutterschaftsversicherung.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Einen Überblick zur Geschichte des Familienzulagengesetzes findet sich in: Jaggi, Maia, die Entstehung des Familienzulagengesetzes, in Schaffhauser/Kieser (Hrsg.), Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), St. Gallen 2009, S. 43ff. Eine geraffte Darstellung dazu in: Kieser/Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2010, S. 7ff.

<sup>22</sup> [91.411 | Leistungen für die Familie | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#)

<sup>23</sup> Dieser Entscheid wurde im Rahmen der gewährten Fristverlängerung der pa. Iv. Fankhauser 1996 vom Nationalrat indirekt sanktioniert, indem in der Begründung der Kommission auf die Nichtumsetzung von Punkt 2 der pa. Iv. explizit hingewiesen wurde: «Ein Gesetzgebungsprojekt zu Punkt 2 der Initiative, bedarfsgerechte Leistungen für Familien im Sinne von Ergänzungsleistungen, soll nach Abschluss der Arbeiten am Bundesgesetz über die Familienzulagen in Angriff genommen werden.» AB 1996 N 2141.

Im April 1995 wurde ein erster Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt, der eine umfassende Bundeslösung vorsah: Anspruch für alle in der Schweiz lebenden Kinder und Jugendliche auf eine Kinder- bzw. Ausbildungszulage in der Höhe von 200 bzw. 250 Franken pro Monat (mit höheren Varianten) unabhängig von der Erwerbstätigkeit der Eltern, Anspruch auf Geburts- und Adoptionszulagen, Schaffung eines gesamtschweizerischen Ausgleichsfonds für einen vollständigen Lastenausgleich, Finanzierungsmodelle mit Beteiligungen der Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden, Arbeitnehmenden sowie der öffentlichen Hand.<sup>24</sup>

Die Stellungnahmen zur Vernehmlassung fielen ausgesprochen kontrovers aus.<sup>25</sup> 15 Kantone und alle bürgerlichen Parteien<sup>26</sup> sprachen sich grundsätzlich gegen eine umfassende Bundesregelung im Allgemeinen und gegen den konkreten Gesetzesvorschlag im Speziellen aus. Deshalb beauftragte die SGK-S ihre Subkommission, den Entwurf im Lichte der Vernehmlassung zu überarbeiten und als mögliche Alternative ein Rahmengesetz des Bundes vorzulegen.

Im November 1997 unterbreitete die Subkommission der SGK-N den überarbeiteten Entwurf der Bundeslösung sowie einen Entwurf eines Rahmengesetzes. Die Kommission entschied mit 12 zu 11 Stimmen, ihrem Rat den Entwurf für ein Rahmengesetz zu unterbreiten. Mit diesem knappen Entscheid war die von der pa. IV. angestrebte Etablierung einer umfassenden Bundeslösung basierend auf dem Prinzip «ein Kind, eine Zulage» definitiv vom Tisch. In den weiteren Beratungen und politischen Auseinandersetzungen ging es folglich nur noch um die konkrete Ausgestaltung eines Rahmengesetzes.

Im November 1998 überwies die SGK-N ihren Bericht und den Entwurf eines Rahmengesetzes an ihren Rat.<sup>27</sup> Er enthielt folgende Eckpunkte:

- Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen sollen neben den Arbeitnehmenden auch die Selbständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen erhalten. Allerdings können die Kantone für die Selbständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen Einkommensgrenzen festlegen. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob sie auch andere Zulagenarten einführen bzw. beibehalten wollen (Geburts-, Adoptions- oder Haushaltungszulagen).
- Es werden Mindestzulagen festgelegt: Kinderzulage 200 Franken pro Monat, Ausbildungszulage 250 Franken pro Monat. (Diese Ansätze hätten damals in den meisten Kantonen zu einer Erhöhung der Zulagen geführt.)
- Es dürfen nur noch ganze Zulagen ausgerichtet werden (also keine Teilzulagen bei Teilzeitbeschäftigungen).
- Die Kantone regeln die Finanzierung der Zulagen. Es wird von Mehrkosten von 600 bis 900 Millionen Franken ausgegangen. Das Bundesgesetz gibt folgenden Rahmen vor:
  - Die Zulagen für die Arbeitnehmenden können entweder allein durch Arbeitgeberbeiträge oder zusammen mit Beiträgen der Arbeitnehmenden finanziert werden.
  - Die Regelung der Finanzierung der Zulagen für Selbständigerwerbende wird weitgehend den Kantonen überlassen.

<sup>24</sup> Vgl. dazu Stalder, Fritz, Das schweizerische Familienzulagensystem vor dem Umbruch?, CHSS 1995, S. 194ff.

<sup>25</sup> Vgl. dazu Stalder, Fritz, Bundesgesetz über die Familienzulagen: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, CHSS 1996, S. 260ff.

<sup>26</sup> Die damalige CVP befürwortete im Grundsatz eine Bundesregelung, priorisierte familienpolitisch jedoch die Schaffung einer Mutterschaftsversicherung, weshalb sie den Zeitpunkt als ungeeignet erachtete. Vgl. dazu den Eintrag im année politique suisse: Dossier: Vereinheitlichung der Kinderzulagen, <https://anneepolitique.swiss/dossiers/514-dossier-vereinheitlichung-der-kinderzulagen>, konsultiert am 31.03.2024

<sup>27</sup> BBI 1999 3220ff.

- Die Zulagen für die Nichterwerbstätigen sind durch die Kantone zu finanzieren, diese können die Nichterwerbstätigen zu Beiträgen verpflichten.
- Die Anspruchsvoraussetzungen und die Anspruchskonkurrenz werden schweizweit vereinheitlicht.
- Der Rechtsweg, die Rekursmöglichkeit vor dem eidgenössischen Versicherungsgericht, wird im Gesetz festgelegt.
- Für Kinder im Ausland werden die Zulagen nur bei Vorliegen einer entsprechenden Regelung in einem Sozialversicherungsabkommen ausgerichtet.
- Alle Arbeitgebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen; für die Familienausgleichskassen werden Mindestgrössen vorgegeben, um deren Zahl zu reduzieren.<sup>28</sup>
- Das FLG bleibt als Spezialgesetz bestehen.

Im Juni 2000 nahm der Bundesrat zur Vorlage Stellung.<sup>29</sup> Grundsätzlich begrüsste er «die Bestrebungen, die Familienzulagen gesamtschweizerisch zu regeln». Damit liessen sich «noch bestehende Lücken schliessen und die Zulagensysteme besser koordinieren».<sup>30</sup> Er äusserte sich zu allen Eckwerten des Entwurfs positiv, insbesondere zur Ausweitung des Bezügerkreises und zum Prinzip, dass nur noch volle Zulagen ausgerichtet werden dürfen. Ebenso erachtete er die Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse aller Arbeitgebenden als förderlich für die Solidarität innerhalb der einzelnen Branchen und begrüsste die Bestrebung, die Zahl der Familienausgleichskassen zu reduzieren. Er äusserte sich nicht zur vorgeschlagenen Höhe der Zulagen, merkte aber an, dass die Bundesregelung nicht zu einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen dürfe.

Trotz dieser an sich positiven Beurteilung des von der Kommission vorgelegten Rahmengesetzes setzte sich der Bundesrat in seiner Stellungnahme dennoch mit der Frage auseinander, ob eine umfassende Bundeslösung nicht doch die zielführendere Lösung wäre. Dabei nahm er Bezug auf ein Modell eines Familienzulagengesetzes, das er im Rahmen der Erarbeitung der «Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)»<sup>31</sup> im April 1999 in die Vernehmlassung geschickt hatte. Es entsprach weitgehend dem Modell der SGK-N von 1995: Anspruch auf Zulagen für alle in der Schweiz wohnhaften Kinder, einheitliche Beitragssätze, Durchführung durch die AHV-Organe, Schaffung eines schweizerischen Ausgleichsfonds mit vollem Lastenausgleich, Aufhebung des FLG. Der wesentlichste Unterschied betraf die deutlich tiefere Zulage von 175 Franken pro Kind/Monat sowie der Verzicht auf Ausbildungszulagen, wodurch Kostenneutralität erreicht werden sollte. Die Stellungnahmen waren wie schon beim Kommissionsentwurf von 1995 höchst kontrovers ausgefallen, Befürworter und Gegner hatten sich in etwa die Waage gehalten.<sup>32</sup>

Zum Zeitpunkt der Stellungnahme des Bundesrates zum Rahmengesetz der Kommission hatte er noch nicht entschieden, welche Schlussfolgerungen er aus der zwiespältig ausgefallenen Vernehmlassung zum Entwurf seines Familienzulagengesetzes im Rahmen des NFA ziehen würde. Entsprechend liess er in seiner Schlussfolgerung zum Kommissionsentwurf noch offen, ob er dem Rahmengesetz der Kommission nicht doch ein umfassendes Familienzulagengesetz vorziehen würde.

In der Botschaft zum NFA vom November 2002 rang sich schliesslich der Bundesrat zu einem Entscheid durch. Er beantragte, auf die Schaffung eines umfassenden Bundesgesetzes über die Familienzulagen zu verzichten. Seine Begründung lautete, «dass die Familienzulagen infolge der hauptsächlichen Finanzierung durch die Wirtschaft nicht

<sup>28</sup> Mindestens 300 angeschlossene Arbeitgebende mit mindestens 2000 Arbeitnehmenden.

<sup>29</sup> BBI 2000 4784

<sup>30</sup> ebda. 4790

<sup>31</sup> BBI 2002 2291

<sup>32</sup> Bundesarchiv Dossier E6100C#2009/86#1906\*

Bestandteil des eigentlichen Finanzausgleichs» seien. Daher werde «eine Lösung im Rahmen der (...) parlamentarischen Initiative Fankhauser anzustreben sein».<sup>33</sup>

### **2.5.3 Sistierung der Gesetzgebungsarbeiten, Einreichung einer Volksinitiative**

In Folge der zunehmenden Defizite im Bundeshaushalt wurde Ende der 1990er Jahre ein Stabilisierungsprogramm aufgegelist. Im Rahmen dessen Erarbeitung wurde im April 1998 am sogenannten «runden Tisch» u.a. entschieden, die Beratungen zur pa. Iv. Fankhauser bis zur Verabschiedung des Programms und dem damit einhergehenden Ausgleich des Bundeshaushaltes (Haushaltziel 2001) zu sistieren.

Diese Sistierung nahm Travail.Suisse (vormaliger Christlich Nationaler Gewerkschaftsbund, CNG) zum Anlass, eine Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» zu lancieren. Damit sollte in erster Linie Druck auf das Parlament ausgeübt werden, endlich eine zukunftsweisende Bundeslösung zu verabschieden, um die wirtschaftliche Situation aller Familien mit Kindern nachhaltig zu verbessern. Im Wesentlichen sah die Initiative vor, die grossen Unterschiede der kantonalen Zulagenhöhen schweizweit zu vereinheitlichen, diese erheblich zu erhöhen und sie für alle Kinder zugänglich zu machen. Im April 2003 reichte Travail.Suisse die Volksinitiative mit 101'442 gültigen Unterschriften ein. Ihre materiellen Forderungen sollten in einem neuen Absatz im Familienartikel 116 der Bundesverfassung aufgenommen werden. Er lautete:

#### **«Art. 116a (neu) Kinderzulagen**

- 1 Der Bund erlässt Vorschriften über die Kinderzulagen.
- 2 Die Kinderzulagen basieren auf dem Prinzip «ein Kind, eine Zulage». Die Anspruchsberechtigung ist unabhängig vom juristischen Status des Kindes und von den wirtschaftlichen Verhältnissen der anspruchsberechtigten Person.
- 3 Der Anspruch auf Kinderzulagen besteht von der Geburt bis zum vollendeten 16. Altersjahr des Kindes. Der Anspruch wird verlängert für die Dauer einer oder mehrerer anerkannter Ausbildungen, höchstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr.
- 4 Die Kinderzulage entspricht einem einheitlichen Betrag pro Tag von mindestens 15 Franken in der ganzen Schweiz. Die Berechnung basiert auf 30 Tagen pro Monat. Die Kinderzulage wird alle zwei Jahre an die Lohn- und Preisentwicklung angepasst. Das Gesetz regelt die Höhe des Betrags für Kinder, die im Ausland leben.
- 5 Die Durchführung erfolgt in Zusammenarbeit mit den Kantonen und kann sich auf die bestehenden öffentlichen oder privaten Familienausgleichskassen abstützen. Der Bund richtet einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich für die in Absatz 4 festgelegten Leistungen ein. Er kann eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.
- 6 Die Kinderzulagen werden finanziert durch Leistungen des Bundes und der Kantone sowie durch Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Die Leistungen des Bundes und der Kantone betragen zusammen mindestens die Hälfte der Ausgaben.»

In den Übergangsbestimmungen wurde der Bundesversammlung eine Frist von fünf Jahren zur Umsetzung dieser Bestimmungen gesetzt; die Erhöhung der Zulagen gemäss Artikel 4 sollte jedoch bereits zwei Jahre nach Annahme der Initiative umgesetzt werden.<sup>34</sup>

Im Februar 2004 verabschiedete der Bundesrat seine Botschaft zur Volksinitiative.<sup>35</sup> Er bekräftigte seine grundsätzliche Haltung, wonach er nach wie vor eine bundesrechtliche

<sup>33</sup> BBI 2002 2454.

<sup>34</sup> BBI 2001 5904.

<sup>35</sup> BBI 2004 1313.

Regelung der Familienzulagen unterstützte. Die Volksinitiative lehnte er jedoch ab und beantragte den eidgenössischen Räten, dem Volk und den Ständen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Er begründete dies im Wesentlichen mit zwei Argumenten. Zum einen bestehe mit Artikel 116 Absatz 2 BV bereits eine ausreichende Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Familienzulagen. Zum anderen und vor allem erachte er die Erhöhung der Kinderzulagen auf 450 Franken pro Monat «als nicht vertretbar und volkswirtschaftlich nicht zu verkraften». Eine weitere Belastung des Bundeshaushalts und der kantonalen Haushalte in dieser Grössenordnung könne in der gegenwärtigen Lage nicht in Frage kommen.<sup>36</sup>

#### **2.5.4 Zweiter Anlauf der SGK-N: Zusatzbericht und bundesrätliche Stellungnahme**

Die SGK-N nahm nach Ablauf der vom «runden Tisch» verordneten Sistierung die Beratung zur pa. Iv. Fankhauser im Januar 2002 wieder auf. Sie erteilte ihrer Subkommission den Auftrag, «die Vorlage unter Berücksichtigung der inzwischen erfolgten Entwicklungen im Bereich der Familienpolitik erneut zu beraten und einen Vorschlag zur Anpassung des Entwurfs an den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) auszuarbeiten».<sup>37</sup>

Die in der Folge geführten Diskussionen basierten auf dem Entwurf des Rahmengesetzes von 1998. Eine Kommissionsminderheit lehnte eine Bundesregelung nach wie vor grundsätzlich ab. Aber auch in der konkreten Ausgestaltung des Gesetzes ergaben sich zahlreiche materielle Differenzen. Die wesentlichen Streitpunkte betrafen die folgenden Themenbereiche:

- Anspruch auf Familienzulagen für alle Eltern (Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige) mit oder ohne Einkommensgrenzen.
- Festlegung von Mindestzulagen und deren Höhe.
- Nur ganze oder auch Teilzulagen bei Teilzeiterwerb.
- Finanzierung der Familienzulagen: Zuständigkeit, Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes, Einführung eines gesamtschweizerischen Lastenausgleichs.
- Beibehaltung des FLG.

Erneut wurden Hearings durchgeführt und Zwischenberichte verfasst. Vor dem Hintergrund der im April 2003 lancierten Volksinitiative von Travail.Suisse entschied die Kommission im Juli 2003, bis zum Vorliegen der bundesrätlichen Botschaft zur Volksinitiative keine weiteren Beschlüsse zu fassen, «um die pa. Iv. allenfalls als indirekten Gegenvorschlag auszugestalten»<sup>38</sup>. Nachdem der Bundesrat im Februar 2004 die Botschaft zur Volksinitiative verabschiedet und auf einen Gegenvorschlag verzichtet hatte (vgl. Ziffer 2.5.3), nahm die Kommission im Juli 2004 ihre Beratungen wieder auf und verabschiedete schliesslich im September 2004 mit 12 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen den überarbeiteten Gesetzesentwurf samt Bericht zuhanden ihres Plenums. Zudem beantragte sie, die Volksinitiative abzulehnen und dieser ihren Entwurf als indirekten Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Im Wesentlichen entsprach der Entwurf jenem von 1998 (vgl. Ziffer 2.5.2). Allerdings wiesen zahlreiche Minderheitsanträge im Gesetzesentwurf darauf hin, dass das Vorhaben nach wie vor heftig umstritten blieb. Die Eckwerte des Entwurfs enthielten folgende Regelungen:

<sup>36</sup> ebda. 1334f. Die Schätzung der Kosten, welche die Umsetzung der Volksinitiative mit sich bringen würde, veranschlagte der Bundesrat auf 10,7 Milliarden Franken pro Jahr, was zweieinhalbmal mehr entspreche, als aktuell ausgerichtet werde. (Die Kostenschätzung des Initiativkomitees lag rund 1,5 Milliarden tiefer.) Da die Arbeitgebenden nicht höher belastet werden sollten, hätten für die öffentliche Hand Mehrkosten von 6,7 Milliarden Franken pro Jahr resultiert.

<sup>37</sup> BBI 2004 6892.

<sup>38</sup> ebda.

- Der Grundsatz «Ein Kind – eine Zulage» sollte insoweit verwirklicht werden, als alle Eltern unabhängig von einer Erwerbstätigkeit und vom Grad der Beschäftigung Anspruch auf volle Zulagen haben sollten. Nicht konsequent verwirklicht wurde dieser Grundsatz, weil den Kantonen die Möglichkeit eingeräumt werden sollte, für die Nichterwerbstätigen Einkommensgrenzen<sup>39</sup> einzuführen. Hingegen entfiel diese Möglichkeit für die Selbständigerwerbenden, wie es noch im Entwurf von 1998 vorgesehen war.
- Es sollten Mindesthöhen der Familienzulagen von 200 Franken Kinderzulage und 250 Franken Ausbildungszulage festgelegt werden, woraus sich Mehrkosten von 890 Mio. Franken ergeben würden.
- Der Bund sollte für die schweizweite Harmonisierung der materiellen Anspruchsvoraussetzungen zuständig sein (Kreis der berechtigten Kinder, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Dauer des Anspruchs usw.).
- Für die Regelung der Finanzierung sollten die Kantone zuständig bleiben. Für die Selbständigerwerbenden sollte – im Gegensatz zum Entwurf von 1998 – eine Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens gelten.<sup>40</sup> Die Zulagen für die Nichterwerbstätigen sollten von den Kantonen finanziert werden.<sup>41</sup> Ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich wurde nicht vorgesehen, hingegen sollten die Kantone die Möglichkeit erhalten, Lastenausgleichssysteme einzuführen.
- Das FLG sollte beibehalten werden, mit dem neuen Gesetz koordiniert und die Zulagenhöhe an die Mindestansätze von 200/250 Franken angepasst werden.
- Die Organisation der Durchführung und die Aufsicht über die Kassen sollten den Kantonen übertragen werden.
- Alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden sollten sich einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen; die Anerkennung von Familienausgleichskassen sollten von einer Mindestmitgliederzahl von Arbeitgebenden und einer Mindestzahl der von ihnen beschäftigten Arbeitnehmenden abhängig sein.
- Zweigniederlassungen sollten nicht dem Familienzulagengesetz jenes Kantons unterstellt werden, in dem sich der Hauptsitz der Firma befindet, sondern jenem, in dem sich die Zweigniederlassung befindet.

Bereits im November 2004 nahm der Bundesrat zum Zusatzbericht der Kommission Stellung.<sup>42</sup> Er bestätigte dabei die bereits in seiner Stellungnahme vom Juni 2000 geäusserte Haltung, dass er eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen nach wie vor als richtig und wichtig erachte. Entsprechend unterstützte er den nun vorliegenden modifizierten Gesetzesentwurf, weil er eine gewisse Harmonisierung des schweizerischen Familienzulagensystems, insbesondere in Bezug auf die Schaffung gleicher materieller Anspruchsvoraussetzungen und auf die Regelung der Anspruchskonkurrenz bringe. Er befürwortete die Anschlusspflicht aller Arbeitgebenden an eine Familienausgleichskasse und erachtete die Beibehaltung der Zuständigkeit der Kantone für die Finanzierung, Organisation und Aufsicht als sinnvoll. Denn, so meinte er, dies erlaube es den Kantonen, diese Bereiche mit Rücksicht auf ihre bestehenden Regelungen selber auszustalten.<sup>43</sup>

Hingegen äusserte er sich kritisch bzw. ablehnend zur Mindesthöhe der Familienzulagen von 200 bzw. 250 Franken. Er verzichtete zwar darauf, sich konkret zur Frage der Leistungshöhe zu äussern, stellte aber in aller Deutlichkeit fest, «dass die Vereinheitlichung des Systems nicht zu einer Kostensteigerung und damit zu einer zusätzlichen Belastung des Wirtschaftsstandortes Schweiz führen sollte. Mit den Mindestansätzen von 200 Franken für

<sup>39</sup> Konkret schlug die Kommission vor, dass die Kantone die Einkommensgrenze mindestens analog zu jener für die Kleinbauern im FLG (30'000 reines Einkommen plus 5000 Franken pro Kind) festlegen dürfen.

<sup>40</sup> Der Plafond sollte auf dem für die Unfallversicherung geltenden Höchsteinkommen von damals 106'800 Franken festgelegt werden.

<sup>41</sup> Es wurde mit Mehrkosten für die Kantone von 150 Mio. Franken gerechnet, BBI 2004 6921.

<sup>42</sup> BBI 2004 6887ff.

<sup>43</sup> ebda. 6944.

die Kinderzulage und 250 Franken für die Ausbildungszulage ist diese Voraussetzung nicht erfüllt. Diese Beträge würden zu einer Steigerung der Kosten und damit der Belastung in den allermeisten Kantonen führen und werden daher vom Bundesrat nicht unterstützt. Auch die höheren, von Minderheiten der Kommission geforderten Ansätze kommen deshalb keinesfalls in Frage»<sup>44</sup>.

### 2.5.5 *Parlamentarische Debatte und Referendumsabstimmung*

Der Nationalrat traktandierte im März 2005 die pa. Iv. Fankhauser und die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen» gleichzeitig.<sup>45</sup> Bereits in der Eintretensdebatte entwickelte sich eine langwierige, höchst intensiv und emotional geführte Debatte. Diese richtete sich in erster Linie an die Öffentlichkeit, denn die Positionen im Parlament standen fest.

Das Lager der Befürwortenden setzte sich aus der SP, den Grünen und der CVP zusammen, unterstützt von den Arbeitnehmerorganisationen und zahlreichen familien- und sozialpolitisch engagierten NGO's. Es argumentierte im Wesentlichen damit, dass mit dem nun endlich vorliegenden Rahmengesetz die wichtigsten Lücken geschlossen und die stossendsten Ungleichbehandlungen der Familien in der Schweiz beseitigt werden könnten. Das Rahmengesetz stelle einen guteidgenössischen Kompromiss dar, indem den Kantonen nach wie vor wichtige Kompetenzen verblieben und damit den föderalistischen Anliegen gebührend Rechnung getragen werde. Insbesondere werde den Kantonen mit dem Konzept der Mindestzulagen die Möglichkeit offengelassen, höhere Zulagen festzulegen. Die Mehrkosten seien mit Blick auf die Volksinitiative vergleichsweise moderat und für die Wirtschaft durchaus verkraftbar. Mit der Festlegung der Mindestzulage auf 200/250 Franken zeige sich der ausgewogene Kompromisscharakter der Vorlage, was auch seine Ausgestaltung als indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative unterstreiche.

Das Lager der Gegner setzte sich aus der SVP, den Liberalen und den Freisinnigen zusammen, unterstützt von den Arbeitgeberverbänden. Es bestritt die Notwendigkeit einer Bundeslösung, weil die 26 geltenden Familienzulagengesetze der Kantone und namentlich die unterschiedlichen Höhen der Familienzulagen in das jeweilige familienpolitische Setting des Kantons eingebettet seien. Die Ausgestaltung der Zulagen lasse sich folglich nur im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtung der kantonalen Familienpolitiken wie etwa der Ausgestaltung der Familienbesteuerung, des Stipendienwesens, der Alimentenbevorschussung und weiterer Förder- und Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Familien bewerten und zielführend weiterentwickeln. Neben der föderalistischen Argumentation wurde vor allem die viel zu hohe zusätzliche Belastung der Wirtschaft als inakzeptabel bezeichnet. Schliesslich wurde ins Feld geführt, dass mit einer Bundeslösung unnötigerweise eine neue Sozialversicherung geschaffen werde, was ein weiterer Ausbau des Sozialstaates mit sich bringe, ein Ausbau, der die Soziallast nicht nur weiter erhöhe, sondern erst noch auf dem ineffizienten Giesskannenprinzip beruhe. Nach der geltenden Konzeption der Familienzulagen in den Kantonen seien die Zulagen eben gerade keine Sozialversicherungsleistung, sondern lediglich Lohnbestandteile. Mit der Bundeslösung müssten die Zulagen nun auch ins Ausland exportiert werden, was es zu verhindern gelte. Von ganz rechts wurde schliesslich gewarnt, «dass dieses Gesetz einen weiteren Schritt zur Verstaatlichung der Kinder und somit zur Verstaatlichung der Familien»<sup>46</sup> bezwecke.

Bundesrat Couchebin plädierte gestützt auf die bundesrätliche Stellungnahme zum Zusatzbericht für Eintreten und für eine «kräftige» Ablehnung der Volksinitiative.<sup>47</sup> Er verwies darauf, dass der Bundesrat die Schaffung eines Rahmengesetzes und damit eine formelle Harmonisierung der Familienzulagen im Grundsatz als richtig erachte. Es sei jedoch wichtig

<sup>44</sup> ebda.

<sup>45</sup> AB 2005 N 265.

<sup>46</sup> ebda. 266.

<sup>47</sup> ebda. 285.

und entspreche der bewährten Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, dass letztere für die Sozial- und Familienpolitik und damit für die Festlegung der Höhe der Zulagen zuständig blieben. In Abweichung von der bundesrätlichen Stellungnahme stellte er sich deshalb gegen die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Mindestansätze und beantragte, einen Minderheitsantrag zu unterstützen, mit welchem die Festlegung der Höhe der Familienzulagen bei den Kantonen zu belassen sei.

Nach dieser langen Eintretensdebatte wurde schliesslich abgestimmt: Mit 99 zu 80 Stimmen wurde Eintreten beschlossen.<sup>48</sup>

In der darauffolgenden Detailberatung führte der Rat insbesondere über die zwei Kernfragen des Gesetzesentwurfs ausführliche Debatten:<sup>49</sup> die Festlegung der Höhe der Familienzulagen sowie deren Finanzierung.

- *Festlegung der Mindestansätze (Art. 5 Abs. 1 [Kinderzulagen] und 2 [Ausbildungszulagen])*

Mehrheit:	200/250 Franken/Monat.
Minderheit I:	mindestens 150 Franken für beide Zulagen (Scherrer...)
Minderheit II:	mindestens 175 Franken Kinderzulage (Triponez...)
Minderheit III:	mindestens 235/295 Franken (Rossini...)
Minderheit IV:	mindestens 450/450 Franken (Fasel...)
Minderheit V:	Festlegung durch die Kantone (Gysin...)

Alle Votanten und Votantinnen waren sich einig, dass es bei dieser Frage um den politischen Kern des Gesetzesentwurfs ging. Entsprechend hitzig wurde die langwierige Debatte geführt. Im Wesentlichen blieben die Argumente dieselben, wie bei der Eintretensdebatte: Die Ratsrechte wollte entweder keine oder möglichst tiefe Mindestansätze, während sich Mittelinks für Mindestansätze von mindestens 200/250 Franken einsetzte. Bundesrat Couchebin äusserte sich abschliessend wie folgt: « Donc, pour des raisons de principe, de répartition des compétences, pour des raisons de fédéralisme et pour des raisons pratiques aussi, le Conseil fédéral soutient la proposition de la minorité V et veut laisser aux cantons le soin de décider du niveau d'allocation familiale à fixer dans chaque région. »<sup>50</sup>

In der namentlich durchgeführten Abstimmung setzte sich die Kommissionsmehrheit mit den vom Bundesgesetzgeber festzulegenden Mindestansätzen von 200/250 Franken gegen die Minderheit V mit 95 zu 93 Stimmen durch. Dabei stimmten die SP, die Grünen und die EVP/EDU geschlossen und die CVP mit vier Abweichlern für die Mehrheit. SVP und FDP stimmten geschlossen für die Minderheit V mit einer Ausnahme: Die freisinnige Nationalrätin Egerszegi-Obrist unterstützte die Mehrheit und erwies sich damit als Zünglein an der Waage.

- *Finanzierung der Zulagen für Arbeitnehmende (Art. 17 Abs. a)<sup>51</sup>*

Mehrheit: Die Finanzierung erfolgt durch die einer Kasse angeschlossenen Arbeitgebenden sowie der Arbeitnehmenden.

<sup>48</sup> Für die Volksinitiative galt obligatorisches Eintreten.

<sup>49</sup> Einzig zusätzlich debattiert wurde der Export der Familienzulagen. Im Entwurf war vorgesehen, dass für im Ausland lebende Kinder die Zulagen kaufkraftbereinigt exportiert werden sollten (vorbehältlich abweichender zwischenstaatlicher Vereinbarungen). Die Mehrheit wollte diese Kürzung auf maximal die Hälfte begrenzen, eine Minderheit wollte keine Begrenzung. Die Minderheit setzte sich schliesslich mit 94 zu 75 Stimmen durch.

<sup>50</sup> ebda. 326.

<sup>51</sup> ebda. 331ff.

Minderheit I: Die Finanzierung erfolgt durch die einer Kasse angeschlossenen Arbeitgebenden; übersteigt der Beitragssatz 2% so können die Arbeitnehmenden höchstens hälftig zur Finanzierung des Zusatzbedarfs einbezogen werden. (Meier-Schatz...)

Minderheit II: Die Finanzierung erfolgt durch eine einer Kasse angeschlossenen Arbeitgebenden. (Rechsteiner...)

Minderheit III: Die Finanzierung erfolgt durch paritätische Beiträge der Arbeitgebenden sowie der Arbeitnehmenden. (Scherer...)

Eventualantrag Lustenberger: sollten entweder den Minderheitsanträgen I oder II zugestimmt werden, sollen die Arbeitgebenden 1,5% bezahlen und die darüber liegenden Kosten sollen paritätisch finanziert werden.

Auch zur Finanzierung wurde eine intensive, teilweise gehässige Debatte geführt. SP und Grüne unterstützten die Minderheit II, die CVP mit Teilen der FDP die Kommissionsmehrheit und die SVP mit Teilen der FDP die Minderheit III. Erneut wurden zuerst die Minderheitsanträge einander gegenübergestellt. Hierbei obsiegte die Minderheit III. In der Gegenüberstellung des Antrages der Kommissionsmehrheit mit jenem der Minderheit III fiel das Abstimmungsresultat mit 95 zu 91 Stimmen zugunsten der Mehrheit. Schliesslich wurde der Eventualantrag Lustenberger mit 99 zu 88 Stimmen angenommen.

In allen anderen Punkten folgte der Rat den Kommissionsanträgen, wie etwa betreffend Unterstellung der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen und der Beibehaltung des FLG als Spezialgesetz.

Vor der Gesamtabstimmung zum Gesetzesentwurf erklärten sowohl die SVP wie auch die FDP, dass ihre Fraktionen die Vorlage ablehnen werden. Dennoch fiel das Abstimmungsresultat vergleichsweise recht deutlich aus: die Vorlage wurde mit 100 zu 79 Stimmen an den Ständerat überwiesen.

Der Ständerat beriet den Gesetzesentwurf in der Herbstsession 2005.<sup>52</sup> Die Mehrheit der vorberatenden Kommission hatte Antrag auf Eintreten gestellt. Auch in diesem Rat wurde die Eintretensdebatte intensiv und kontrovers geführt. Neue Argumente wurden nicht vorgebracht und Befürworter und Gegner gehörten denselben Lagern an wie im Nationalrat: SVP geschlossen dagegen, SP geschlossen dafür, FDP mehrheitlich dagegen und CVP mehrheitlich dafür. Entsprechend knapp fielen die Entscheide aus. Der Ständerat beschloss mit 22 zu 21 Stimmen Eintreten.<sup>53</sup>

Dieses knappe Eintreten widerspiegelte sich in den intensiv geführten Diskussionen in der Detailberatung. Wenig überraschend schuf der Rat zu fünf zentralen Punkten Differenzen zur Vorlage des Nationalrates:<sup>54</sup>

- Die erste Differenz betraf die Festlegung der Mindestansätze (Art. 5). Die Mehrheit der Kommission hatte Antrag gestellt, der Regelung des Nationalrates zu folgen, also Mindestansätze von 200/250 Franken festzulegen. Die Kommissionsminderheit hatte demgegenüber beantragt, auf die Festlegung von Mindestansätzen zu verzichten. Die Minderheit setzte sich knapp mit 22 zu 21 Stimmen durch.

<sup>52</sup> AB 2005 S 707ff.

<sup>53</sup> Dieses Resultat wurde in der späteren Debatte angezweifelt. Ständerätin Trix Heberlein, FDP Kanton Zürich, äusserte sich wie folgt: «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.» ebda. 716.

<sup>54</sup> Es ergaben sich weitere Differenzen, die jedoch vorwiegend gesetzestechnischer Natur waren.

- Die zweite Differenz ergab sich bei der Frage der Finanzierung der Familienzulagen (Art. 17). Der Ständerat folgte dem Antrag seiner Kommission diskussionslos, die Regelung der Finanzierung allein den Kantonen zu überlassen.
- Die dritte Differenz betraf die vom Nationalrat vorgesehene Unterstellung der Selbständigerwerbenden (Art. 11 und 13). Wohl aus taktischen Gründen, um die Vorlage nicht zu überladen, war von Mittellinks kein Minderheitsantrag für die Unterstellung der Selbständigerwerbenden gestellt worden. Entsprechend diskussionslos wurde dem Antrag der Kommission zugestimmt, die Selbständigerwerbenden vom Gesetz auszunehmen.
- Die vierte Differenz drehte sich um die Frage, ob Zweigniederlassungen dem Familienzulagengesetz ihres Sitzes oder jenem des Hauptzitzes unterstellt werden sollten (Art. 12. Abs. 2). Nach intensiver Diskussion und entgegen der dezidierten Haltung von Bundesrat Couchepin folgte der Rat mit 23 zu 17 Stimmen seiner Kommissionsmehrheit, wonach Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung des Hauptzitzes zu unterstellen seien.
- Die fünfte Differenz schliesslich betraf die Kassenstruktur. Zum einen strich der Ständerat die Bestimmung des Nationalrates (Art. 15), mit welcher Mindestanforderung an die Grösse der Familienausgleichskassen gestellt wurden. Zum anderen schränkte er die Zulassung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (Art.14a) erheblich ein, indem er verlangte, dass ihre Geschäftstätigkeit von jener AHV-Kasse geführt werden müsse, bei der die unterstellten Personen angeschlossen sind.<sup>55</sup>

Die Unterstellung der Nichterwerbstätigen war ebenfalls höchst umstritten. Die Vertreter und Vertreterinnen der Ratsrechten verlangte die Streichung der entsprechenden Bestimmungen (Art. 20, 22, 23) des Nationalrates. In der Abstimmung ergab sich mit 21 zu 21 Stimmen ein Patt. Mit Stichentscheid des Ratspräsidenten, Ständerat Rolf Büttiker, FDP Solothurn, obsiegte schliesslich der Antrag der Kommissionsmehrheit, den Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige beizubehalten.

Ebenso schloss sich der Ständerat dem Beschluss des Nationalrates an, das FLG als Spezialgesetz beizubehalten.

In der Gesamtabstimmung zum Gesetzesentwurf ergab sich in der Schlussabstimmung mit 21 zu 21 Stimmen erneut ein Patt. Mit Stichentscheid des Präsidenten wurde dem Entwurf zugestimmt und zur Differenzbereinigung an den Nationalrat geschickt.

In der Wintersession 2005 traktandierte der Nationalrat die Differenzbereinigung.<sup>56</sup> Er fasste folgende Beschlüsse:

- Mindestansätze: Festhalten an Mindestansätzen von 200/250 Franken mit 97 zu 86 Stimmen (namentliche Abstimmung).
- Finanzierung: Festhalten an der Finanzierung der Zulagen für Arbeitnehmende durch ihre Arbeitgebenden mit 95 zu 91 Stimmen (namentliche Abstimmung).
- Selbständigerwerbende: Festhalten an Beibehaltung der Unterstellung der Selbständigerwerbenden mit 93 zu 92 Stimmen (namentliche Abstimmung).
- Unterstellung der Betriebe: Festhalten an Unterstellung der Zweigniederlassung unter die Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befindet.
- Kassenstruktur: Zustimmung zur Version des Ständerates, d.h. Verzicht auf Mindestanforderungen. Allerdings Festhalten daran, dass den beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen keine Auflagen betreffend Geschäftsführung durch eine AHV-Kasse gemacht werden sollen.

<sup>55</sup> Die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen «werden nicht von AHV-Ausgleichskassen geführt und daher auch als private FAK oder im Jargon wilde Kassen bezeichnet». Kieser/Reichmuth S. 224, vgl. dazu auch Ziffer 5.2.

<sup>56</sup> AB 2005 N 1566ff.

Nach wie vor heftig umstritten war die Frage, ob die Nichterwerbstätigen in das Familienzulagengesetz eingebunden werden sollten. In einer erneut namentlich durchgeführten Abstimmung hielt der Nationalrat daran fest, den Nichterwerbstätigen einen Anspruch auf Familienzulagen zu geben. Damit wurde keine neue Differenz zum Ständerat geschaffen.

In der Frühjahrssession 2006 war die Differenzbereinigung im Ständerat traktandiert.<sup>57</sup> Er fasste folgende Beschlüsse:

- Mindestansätze: Entgegen dem Antrag der Mehrheit seiner vorberatenden Kommission, auf Mindestansätze zu verzichten, setzte sich überraschend der Antrag der Minderheit mit 23 zu 19 Stimmen durch, Mindestansätze von 200/250 Franken festzulegen.
- Finanzierung: Der Rat stimmte dem Antrag ihrer Kommission diskussionslos zu, an der Regelung der Finanzierung durch die Kantone festzuhalten.
- Selbständigerwerbende: Der Rat stimmte dem Antrag der Kommission diskussionslos zu, an der Nichtunterstellung der Selbständigerwerbenden festzuhalten.
- Unterstellung der Betriebe: Der Ständerat übernahm die Regelung des Nationalrates, wonach Zweigniederlassung der Familienzulagenordnung des Kantons zu unterstellen sind, in dem sie sich befinden und fügt an, dass die Kantone abweichende Regelungen treffen können.
- Kassenstruktur: Zustimmung zur Version des Nationalrates, auf Auflagen für die wilden Familienausgleichskassen zu verzichten.<sup>58</sup>

Die Vorlage sah vor, am FLG festzuhalten und die dort festgelegten Ansätze von 175 Franken an die Mindestansätze von 200/250 Franken anzupassen. Weil diese Zulagen vom Bund mitfinanziert werden, würden damit für ihn Mehrkosten in der Höhe von 30 bis 40 Millionen Franken entstehen. Diese Mehrkosten mussten über die Lösung der Ausgabenbremse bewilligt werden. Für die Lösung der Ausgabenbremse stimmten 23 Räte dafür und 15 dagegen. Damit wurde die Ausgabenbremse nicht gelöst, weil das erforderliche qualifizierte Mehr von 24 Stimmen nicht erreicht wurde. Damit blieb eine weitere Differenz mit dem Nationalrat bestehen.

Bereits zwei Tage später behandelte der Nationalrat das Geschäft erneut.<sup>59</sup> Seine vorberatende Kommission hatte am selben Vormittag getagt und Anträge ans Plenum zu den verbleibenden Differenzen gestellt. Einleitend fasste Nationalrätin Egerszegi in ihrer Funktion als Kommissionpräsidentin die Resultate der geführten Diskussionen zusammen. Sie bedauerte, dass auf Grund des vom Ständerat beschlossenen Nichteinbezugs der Selbständigerwerbenden die wesentliche Zielsetzung des Vorhabens des Nationalrates, die Verwirklichung des Prinzips «ein Kind, eine Zulage», nicht verwirklicht werden könne. Die Politik sei die Kunst des Machbaren und deshalb habe die Kommission mit 12 zu 7 Stimmen bei 4 Enthaltungen beschlossen, dem Rat zu beantragen, auf den Einbezug der Selbständigen zu verzichten. Ergänzend wies sie darauf hin, dass das Gesetz den Kantonen die Möglichkeit belasse, ihrerseits die Selbständigerwerbenden einzubeziehen und damit das Prinzip «ein Kind, eine Zulage» zu verwirklichen. Die Kommission beantrage zudem, bei den verbliebenen Differenzen dem Ständerat zu folgen mit einer Ausnahme: an der Angleichung der Zulagen in der Landwirtschaft solle festgehalten werden.

Der Nationalrat stimmte allen Anträgen ihrer vorberatenden Kommission zu.

<sup>57</sup> AB 2006 S 95ff.

<sup>58</sup> In der Debatte äusserte sich der Kommissionspräsident, Ständerat Schwaller, dazu: «Auch anerkannte Familienausgleichskassen, die nicht von AHV-Ausgleichskassen geführt werden, sollen ihre Tätigkeit uneingeschränkt fortführen können. Mit der Fassung des Ständerates aus der ersten Lesung würde man die anerkannten zwischenberuflichen Familienausgleichskassen faktisch aus dem Markt drängen». ebda. 99.

<sup>59</sup> AB 2006 N 245ff.

Einen Tag später behandelte der Ständerat das Geschäft.<sup>60</sup> Seine vorberatende Kommission beantragte einstimmig, die Kostenbremse für das FLG zu lösen. Diesem Antrag stimmte der Rat ohne Gegenstimme zu.

Damit war die Gesetzesvorlage bereinigt und bereit für die Schlussabstimmungen. Diese fanden am Ende der Frühjahrssession, am 24. März 2006, statt, also ziemlich genau 15 Jahre nach der Eingabe der pa. Iv. Fankhauser am 13. März 1991.

Wie umstritten die Vorlage blieb, manifestierte sich im Nationalrat, weil im Hinblick auf ein allfälliges Referendum sowie der bevorstehenden Abstimmung über die Volksinitiative unüblicherweise nochmals heftige Pro- und Contra-Voten gehalten wurden. So drohten SVP und FDP erneut mit dem Referendum. FDP Nationalrat Pierre Triponez, Direktor des schweizerischen Gewerbeverbandes, äusserte sich wie folgt: «Schon in einer sehr frühen Phase der Beratungen in diesem Rat habe ich angekündigt, dass die Wirtschaftsverbände – Schweizerischer Gewerbeverband, Schweizerischer Arbeitgeberverband, Economiesuisse, Centre Patronal und die Fédération Romande Patronale – diese Gesetzesvorlage dann ablehnen würden, wenn den Kantonen eine bundesrechtliche Minimalhöhe der Kinderzulagen von monatlich 200 beziehungsweise 250 Franken aufgezwungen werden sollte. Trotz diesem klaren Positionsbezug und entgegen den Empfehlungen der Kantone, die gemäss der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen für die Familienpolitik zuständig sind und bleiben sollen, und entgegen dem Willen des Bundesrates hat nun aber die Ratsmehrheit einen Gesetzentwurf mit Mindestzulagen erarbeitet, der diesem Grundsatz keine Rechnung trägt und überdies Mehrkosten von rund 700 Millionen Franken jährlich zur Folge hätte. Ich möchte deshalb hier vor der Schlussabstimmung zu Protokoll geben, dass der Schweizerische Gewerbeverband zusammen mit weiteren Wirtschaftsorganisationen vom verfassungsmässigen Recht des Referendums Gebrauch machen und dieses Bundes-Kinderzulagengesetz bekämpfen wird.»<sup>61</sup>

Die Replik auf dieses Votum kam von Nationalrat Hugo Fasel, Präsident von Travail.Suisse: «Dass dieses Geschäft einen "Fotofinish" erleben würde, war zu erwarten. Dass gekämpft würde bis auf die Zielgerade, war zu erwarten. Der Ständerat hat der Vorlage mit 23 zu 21 Stimmen zugestimmt. Ein erster Sieg ist erreicht. Dass wir heute darüber abstimmen können, hat damit zu tun, dass die Initiative von Travail.Suisse das Parlament gezwungen hat, sich mit den Kinderzulagen in diesem Lande zu beschäftigen. Jahrelang versuchte man, sich dem, was Angeline Fankhauser hier im Rat durchgesetzt hatte, nämlich eine pa. Iv., zu verweigern. Erst die Initiative von Travail.Suisse hat dieses Parlament – dieses Parlament der Verweigerung – endlich gezwungen, Verbesserungen herbeizuführen. Namens der grünen Fraktion nehme ich wie folgt Stellung: (...) Die Initiative wollte immer, dass es in diesem Lande eine Kinderzulage für alle geben soll. Wenn dies heute in dieser Vorlage nicht gilt, dann wiederum, weil die FDP die Selbstständigerwerbenden herausgenommen hat. Gerade der Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes hat seine eigene Klientel aus dieser Vorlage herausgekippt. Das ist beschämend. (...) Die grüne Fraktion stimmt geschlossen für diese minimale Gegenvorlage zur Initiative von Travail.Suisse. Wir freuen uns auf den Referendumskampf; wir werden ihn auch gewinnen (...).»<sup>62</sup>

Schliesslich stimmte der Nationalrat in einer erneut namentlich durchgeführten Abstimmung dem Gesetzesentwurf mit 106 zu 85 Stimmen zu. Der Ständerat führte keine Debatte mehr und verabschiedete die Vorlage wie bisher denkbar knapp mit 23 zu 21 Stimmen.

<sup>60</sup> AB 2006 S 179.

<sup>61</sup> AB 2006 N 510.

<sup>62</sup> ebda.

**Abbildung 1: Familienzulagsystem Situation heute (= vor Einführung des Familienzulagengesetztes) und mit Familienzulagengesetz<sup>63</sup>**

	<b>Situation heute</b>	<b>Situation mit Familienzulagengesetz</b>
<b>Kinderzulage</b>	je nach Kanton rund 160 bis 340 Franken	mindestens 200 Fr. bis 16 Jahre
<b>Ausbildungszulage</b>	je nach Kanton rund 170 bis 440 Franken, für Jugendliche in Ausbildung	mindestens 250 Fr. für 16- bis 25-Jährige in Ausbildung
<b>Altersgrenzen</b>	je nach Kanton unterschiedlich	einheitlich 16/25
<b>Geburts- und Adoptionszulage</b>	10 Kantone kennen heute Geburtszulagen, 5 davon sehen auch Adoptionszulagen vor.	Die Kantone können solche Zulagen vorsehen. Das Bundesgesetz gibt für diesen Fall einheitliche Anspruchsbedingungen vor.
<b>Bei Teilzeitarbeit</b>	in der Regel nur Teilzulagen	volle Zulagen
<b>Anspruch der Arbeitnehmenden</b>	Alle Arbeitnehmenden haben Anspruch. Kantone regeln die Finanzierung.	Alle Arbeitnehmenden haben Anspruch. Kantone regeln die Finanzierung.
<b>Selbständigerwerbende</b>	10 Kantone kennen heute Familienzulagen für Selbständigerwerbende.	Die Kantone können solche Zulagen vorsehen. Keine Vorgaben im Bundesgesetz.
<b>Nichterwerbstätige</b>	5 Kantone kennen Familienzulagen für Nichterwerbstätige, meist einkommensabhängig. Finanzierung durch Kantone.	Nichterwerbstätige mit tiefem Einkommen (unter 38 700 Franken pro Jahr; Stand 2006) erhalten in allen Kantonen Familienzulagen. Finanzierung durch Kantone.
<b>Jährliche Kosten der Familienzulagen</b>	4079 Millionen Franken	4672 Millionen Franken

Quelle: Erläuterungen des Bundesrates zur Referendumsabstimmung über das FamZG (26.11.2006):<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20061126.html>, konsultiert am 31.03.2024

## 2.5.6 Referendum, Rückzug der Volksinitiative und Volksabstimmung

Wie angekündigt, wurde unter Führung des schweizerischen Gewerbeverbandes ein Referendumskomitee «Nein zu Bundeskinderzulagen» gegründet, das von der Fédération des Entreprises Romandes, vom Centre Patronal, vom Schweizerischen Arbeitgeberverband sowie von Economiesuisse mitgetragen wurde. Mit knapp 55'000 gültigen Unterschriften reichte es im August 2006 das Referendum gegen das FamZG ein.

Noch vor dem Zustandekommen des Referendums hatte Travail.Suisse Ende April 2006 seine Volksinitiative mit folgender Begründung zurückgezogen:<sup>64</sup> «Selbst dieser moderate Kompromiss wird aber von Seiten der Wirtschaft bekämpft. Für Travail.Suisse ist das eine sture und inakzeptable Haltung. Mit der Initiative „Für faire Kinderzulagen!“ hat Travail.Suisse wichtige Forderungen aufgestellt und aufgezeigt, wo eine bessere Familienpolitik in Zukunft hinführen soll. Travail.Suisse will nun mit vereinten Kräften den im Parlament erzielten Teilerfolg der Initiative ins Ziel bringen. Travail.Suisse hat deshalb entschieden, die Initiative „Für faire Kinderzulagen!“ zurückzuziehen und ist entschlossen, sich zusammen mit allen anderen Befürworter/innen besserer Kinderzulagen für das neue Gesetz einzusetzen und den Referendumskampf zu gewinnen.»<sup>65</sup>

Der Abstimmungskampf wurde von beiden Lagern, die sich gleich zusammensetzten wie bereits im Parlament, intensiv und mit denselben Argumenten wie in der parlamentarischen

<sup>63</sup> Erläuterungen des Bundesrates zur Referendumsabstimmung über das FamZG (26.11.2006):  
<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20061126.html>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>64</sup> BBI 2006 4447.

<sup>65</sup> Medienmitteilung von Travail.Suisse vom 28. April 2006.

Debatte geführt.<sup>66</sup> Ausnahme war der Export der Familienzulagen für im Ausland lebende Kinder. Hatte dieser im Parlament keine grössere Rolle gespielt, wurde er in der Kampagne der Gegner als wichtiges Argument gegen das Bundesgesetz eingesetzt.<sup>67</sup>

**Abbildung 2: Abstimmungsplakat der SP zur Referendumsabstimmung über das Familienzulagengesetz 2006**



Quelle: eMuseum, <https://www.emuseum.ch/objects/62118/>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>66</sup> Die Sendung «Arena» zur Abstimmung im deutschschweizer Fernsehen (SRF) wurde am 10. November 2006 ausgestrahlt: [Arena - Kinderzulagen - Play SRF](#); im Westschweizer Fernsehen (RTS) in der Sendung «infrarouge» am 24.10.2006: [Infrarouge - Christian Levrat - Il ne doit pas y avoir de limitation des allocations familiales - Réaction Françoise Saudan - Play RTS](#).

<sup>67</sup> Etwa im Argumentarium der SVP: «Mit dem Export von Familienzulagen wird dem Sozialmissbrauch Tür und Tor geöffnet. Denn kein Arbeitgeber kann nachprüfen, ob die Kinder, für welche er monatlich Beiträge entrichtet, im Ausland auch wirklich existieren. (...) Die zur Förderung der Familien in der Schweiz gedachte Idee ist mit dieser Vorlage zu einem Subventionsprogramm für im Ausland lebende Kinder geworden, und alles auf Kosten von Gewerbe und Steuerzahler! <https://www.svp.ch/wp-content/uploads/FC9DE779-CD19-4865-916A836CDB083772.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

**Abbildung 3: Abstimmungsplakat der SVP zur Referendumsabstimmung über das Familienzulagengesetz 2006**



Anmerkung: Zur Abstimmung stand neben dem FamZG auch das Bundesgesetz Oztzusammenarbeit. Quelle: eMuseum, <https://www.emuseum.ch/objects/58841/>, konsultiert am 31.03.2024.

Der Bundesrat unterstützte das neue Gesetz. Im Abstimmungsbüchlein fasste er die wichtigsten Argumente wie folgt zusammen: «Mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen wird die grundlegende Leistung der Familien für unsere Gesellschaft anerkannt. Das Gesetz schafft einen in allen Kantonen gültigen Mindeststandard: Die beträchtlichen Unterschiede der Beträge werden verkleinert, und die Bedingungen für den Anspruch auf Familienzulagen werden harmonisiert. Das Bundesgesetz stellt einen tragfähigen und finanzierten Kompromiss dar».<sup>68</sup>

Die Referendumsabstimmung fand am 26. November 2006 statt. Das FamZG wurde mit 68% Ja-Stimmen angenommen. Als einziger Kanton lehnte Appenzell Innerrhoden das Gesetz ab. Der Kanton Jura stimmte mit dem höchsten Ja-Anteil von 83,7% zu. «Es ist dies jener Kanton, in dem die Familien vom neuen Gesetz am meisten profitieren werden, weil dort die Kinderzulagen am tiefsten waren. Auch die Kantone Neuenburg, Waadt und Bern, deren Zulagen ebenfalls deutlich unter dem künftigen Minimum lagen, stimmten der Harmonisierung mit Mehrheiten von über 70% zu.»<sup>69</sup>

Im Année Politique Suisse wird die Abstimmungsanalyse wie folgt zusammengefasst:<sup>70</sup> «Gemäss der Vox-Analyse waren für den Abstimmungsentscheid die Einstufung auf der Links-Rechts-Achse und die Parteisympathie ausschlaggebend. Personen die sich als links

<sup>68</sup> Volksabstimmung vom 26. November 2006, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20061126.html>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>69</sup> Dossier: Vereinheitlichung der Kinderzulagen, <https://anneepolitique.swiss/dossiers/514-dossier-vereinheitlichung-der-kinderzulagen>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>70</sup> Bundesgesetz über die Familienzulagen, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/32104-bundesgesetz-uber-die-familienzulagen>, konsultiert am 31.03.2024.

einstuften, nahmen die Vorlage fast einhellig an, diejenigen die sich in der Mitte einreihten stimmten ebenfalls klar dafür, während Befragte die sich als rechts einordneten, die Vorlage insgesamt knapp ablehnten. Die Parteiparolen wurden unterschiedlich befolgt. Während die Sympathisanten der SP fast geschlossen ein Ja in die Urne legten, wurde die FDP von ihrer Anhängerschaft förmlich desavouiert. 67% ihrer Sympathisanten hielten die Vorlage gut, zu der die Partei die Nein-Parole gefasst hatte. Auch bei der SVP, die ebenfalls ein Nein empfohlen hatte, war die Zahl der Abweichler mit 42% überraschend hoch. Abtrünnige gab es auch bei der CVP, trotz der Ja-Parole der Partei stimmten 29% der Anhänger gegen das Gesetz. Die Vorlage wurde von allen Gesellschaftsschichten angenommen. Allerdings waren Personen mit tieferer Schulbildung skeptischer als Gutgebildete, und Ledige waren überraschenderweise positiver eingestellt als Verheiratete.»

### 2.5.7 *Erlass der Ausführungsbestimmungen*

Das Familienzulagengesetz (FamZG) überträgt dem Bundesrat die Kompetenz, den Zeitpunkt des Inkrafttretens festzulegen und die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Die Artikel 17 und 26 wurden indes sofort in Kraft gesetzt. Art. 26 beauftragt die Kantone, ihre Familienzulagenordnungen bis zum Inkrafttreten des Gesetzes anzupassen und die Ausführungsbestimmungen nach Artikel 17 umzusetzen. Dieser definiert die Kompetenzen und Aufgaben der Kantone: Errichten einer kantonalen Familienausgleichskasse, Aufsicht und Organisation des Kassenwesens sowie die Regelung der Finanzierung der Zulagen.

Der Bundesrat beauftragte das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), die Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagengesetz unter Einbezug namentlich der Familienausgleichskassen zu erarbeiten und dazu eine Vernehmlassungsvorlage vorzubereiten. Es wurde die Zielsetzung vorgegeben, das FamZG und die Ausführungsbestimmungen (FamZV) per 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen.

Das BSV nahm umgehend die Arbeiten zur Erarbeitung der Verordnung an die Hand.<sup>71</sup> Hierzu setzte es eine beratende Kommission ein, in welche vier Vertreter von kantonalen Ausgleichskassen und vier Vertreter von Verbandsausgleichskassen Einsitz nahmen.<sup>72</sup>

Für die Projektverantwortlichen des BSV erwies sich der Austausch mit dieser «Koordinationskommission Familienzulagen (KoKo FamZ)» als ausgesprochen hilfreich und nützlich. Die Kenntnisse der Kassenleitenden über die konkrete Durchführung ermöglichten es, die Bestimmungen der Verordnung möglichst praxisnah auszugestalten. Allerdings wurden die Diskussionen in den Sitzungen oft auch sehr kontrovers geführt, weil die Interessenlagen in zentralen Regelungsbereichen zwischen den kantonalen Kassen und den Verbandsausgleichskassen, aber auch innerhalb der Verbandsausgleichskassen teilweise ausgesprochen heterogen waren.

Zwischen März und Juni 2007 führte das EDI die Vernehmlassung zum Verordnungsentwurf durch.<sup>73</sup> Er lehnte sich so weit möglich einerseits an die Regelungen der AHV an und orientierte sich andererseits an der kantonalen Durchführungspraxis. Er enthielt Ausführungsbestimmungen insbesondere zu folgenden Punkten:

<sup>71</sup> Stampfli, Marc, Umsetzung des FamZG: Stand der Vorbereitung, in: Schaffhauser/Kieser (Hrsg.), Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), St. Gallen 2009, S. 61ff.

<sup>72</sup> Die jeweiligen Vertreter (damals nur Männer) wurden von ihren Verbänden, der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen (KKAK) und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) delegiert. Nicht vertreten waren die wilden Familienausgleichskassen nach Art. 14a, da diese nicht verbandlich organisiert waren (und sind).

<sup>73</sup> Vernehmlassung zur Verordnung über die Familienzulagen, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/gesetzgebung/vernehmlassungen/verordnung-famz.html>, konsultiert am 31.03.2024.

- **Ausbildungszulage und Begriff der Ausbildung:** Festlegung einer Einkommensgrenze der Jugendlichen in Ausbildung und Übernahme des Ausbildungsbegriffs der AHV für den Anspruch auf Ausbildungszulagen.
- **Geburts- und Adoptionszulagen:** Definition der Voraussetzungen, um bei einer Geburt oder einer Adoption Anspruch auf eine Geburts- bzw. Adoptionszulage zu haben.
- **Berechtigte Kinder:** Die Festlegung der Voraussetzungen, um auch für Stief- und Pflegekinder Anspruch auf Familienzulagen zu gewähren.
- **Export von Zulagen für Kinder im Ausland:** Festlegung der Voraussetzungen, um Zulagen für Kinder im Ausland auszurichten und diese der Kaufkraft im Wohnland des Kindes anzupassen.
- **Anspruch auf Zulagen bei Arbeitsverhinderung:** Festlegung der Bedingungen, um Arbeitnehmende bei einer Arbeitsverhinderung z.B. durch Krankheit, Unfall oder Mutterschaft Anrecht auf Familienzulagen zu gewähren.
- **Spezielle Beschäftigungssituationen:** Festlegung von Regeln, die gelten, wenn Arbeitnehmende mehrere Arbeitgebende haben oder wenn sie schwankende Einkommen erzielen.
- **Nichterwerbstätige:** Bestimmung der Voraussetzung, damit Nichterwerbstätige Anspruch auf Familienzulagen haben und Festlegung der massgebenden Einkommensgrenzen.
- **Organisation und Finanzierung der Familienausgleichskassen:** Bestimmung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Kassen in organisatorischen und finanziellen Fragen.
- **Statistik:** die Festlegung der Auflagen an die Kantone, die es dem Bund ermöglichen, eine gesamtschweizerische Statistik zu den Familienzulagen zu erstellen.<sup>74</sup>

Die Ergebnisse der Vernehmlassung sind im entsprechenden Vernehmlassungsbericht des EDI zusammengefasst.<sup>75</sup> Die meisten der vorgeschlagenen Regelungen fanden breite Zustimmung, insbesondere die einheitliche Regelung der Anspruchsvoraussetzung und die Anlehnung an die Bestimmungen der AHV. Neben zahlreichen Änderungsvorschlägen zu gesetzes- oder durchführungstechnischen Aspekten, fielen die Stellungnahmen jedoch zu jenen Regelungen kontrovers aus, die politische Grundsatzfragen betrafen. Dies waren insbesondere die beiden folgenden Regelungsbereiche:

- **Export von Zulagen für Kinder im Ausland:** die im Entwurf vorgesehenen Exportregelung war maximal restriktiv: es sollten nur Zulagen exportiert werden, wenn der Export durch Sozialversicherungsabkommen geregelt ist. Zudem sollten bestehende bilaterale Sozialversicherungsabkommen so restriktiv wie möglich ausgelegt werden. In Bezug auf Staaten ohne Abkommen sollte keine Exportpflicht, auch nicht kaufkraftangepasst, bestehen.<sup>76</sup> Diese Regelung war für Mittelinks und für viele im Ausländerbereich aktive NGO's zu restriktiv, während sie von Mitterechts ausdrücklich begrüßt wurde. Der Bundesrat hielt in der definitiven Fassung daran fest.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Eröffnung der Vernehmlassung zur Verordnung über die Familienzulagen, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-11730.html>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>75</sup> Bericht des EDI über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, [https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/88/cons\\_1/doc\\_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-88-cons\\_1-doc\\_6-de-pdf-a.pdf](https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/6006/88/cons_1/doc_6/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-dl-proj-6006-88-cons_1-doc_6-de-pdf-a.pdf), konsultiert am 31.03.2024.

<sup>76</sup> Nur die sog. Entsandten (Arbeitnehmende von Arbeitgebenden mit Sitz in der Schweiz, die im Ausland tätig sind) sollten Anspruch auf kaufkraftangepasste Familienzulagen haben (vgl. Art. 8 FamZV).

<sup>77</sup> Wie oben dargestellt, spielte die Exportfrage im Argumentarium der Gegner eine wichtige Rolle. Um dieses Argument zu entkräften, versicherte der Bundesrat im Abstimmungskampf, mit dem Bundesgesetz würden nicht mehr Zulagen ins Ausland fließen als bisher. Entsprechend restriktiv setzte der Bundesrat dann die Exportregelung um. Vgl. Erläuterungen des Bundesrates S. 21: Volksabstimmung vom 26. November 2006, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/volksabstimmungen/volksabstimmung-20061126.html>, konsultiert am 31.03.2024.

- **Organisation und Finanzierung der Familienausgleichskassen:** Von einzelnen Kantonen und v.a. von den Verbandsausgleichskassen wurden Regelungen abgelehnt, die aus ihrer Sicht die Kompetenz der Kantone und die Organisationsfreiheit der Kassen zu stark einschränkten. Dies betraf etwa die Bestimmung, dass die Kantone den maximalen Beitragssatz festlegen müssen, den die Familienausgleichskassen erheben dürfen oder die explizite Formulierung, wonach die Verbandsausgleichskassen der Aufsicht des Kantons und hinsichtlich Finanzierung und Organisation den kantonalen Vorschriften unterstellt seien. Der Bundesrat hat diese Anliegen insoweit aufgenommen, als einzelne Bestimmungen redaktionell überarbeitet, entschärft oder gestrichen wurden, insbesondere jene, welche die Kantone verpflichtete, einen maximalen Beitragssatz festzulegen.

Der Bundesrat verabschiedete die Verordnung am 31. Oktober 2007.<sup>78</sup> Den Kantonen blieb danach ein gutes Jahr Zeit, ihre Familienzulagengesetze bis zur Inkraftsetzung des FamZG am 1. Januar 2009 anzupassen. Bis dahin oblag es dem BSV, die Weisungen für die schweizweit rechtsgleiche Durchführung zu erarbeiten und eine gesamtschweizerische Statistik über die Familienzulagen aufzubauen.<sup>79</sup> Hierfür arbeitete es erneut eng mit der KoKo FamZ zusammen.

Das BSV publizierte die Weisungen unter dem Titel «Wegleitung zum Familienzulagengesetz» erstmals per 1. Januar 2009.<sup>80</sup> Sie enthalten zahlreiche Anleitungen, die oftmals mit konkreten Anwendungsbeispielen erläutert sind. Die Wegleitung wurde danach regelmässig, meistens im Jahresrhythmus, aktualisiert und ergänzt. Ein Blick in die zwischenzeitlich über 150 Seiten umfassende Publikation zeigt, wie vielfältig und komplex die Durchführung im Bereich der Familienzulagen ist.<sup>81</sup> Für die zuständigen Mitarbeitenden in den FAK ist die Wegleitung ein praxisorientiertes Arbeitsinstrument.

Auch der Aufbau der gesamtschweizerischen Statistik erwies sich als aufwändig und in der Umsetzung herausfordernd. Dies ist in erster Linie der komplexen Kassenstruktur geschuldet. So hatten die damals 251 Familienausgleichskassen für jeden Kanton, in dem sie im Jahr 2009 tätig waren, einen separaten Fragebogen auszufüllen und es oblag (und obliegt) den Kantonen, die Fragebögen zu sammeln, zu prüfen, gegebenenfalls zu korrigieren und sie anschliessend dem BSV zuzustellen. Die erste Statistik zum Jahr 2009 wurde 2011 publiziert, seither erscheint sie jährlich.<sup>82</sup>

## 2.6 Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden: Verwirklichung des Grundsatzes «ein Kind, eine Zulage»

Bereits in der Wintersession 2006, also wenige Woche nach der Referendumsabstimmung zum FamZG, reichte Nationalrat Hugo Fasel eine pa. lv. ein, mit welcher er die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das FamZG verlangte. Der Text der Initiative lautete wie folgt:

<sup>78</sup> Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV), <https://www.fedlex.admin.ch/eli/oc/2008/52/de>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>79</sup> FamZG Art. 27 Abs 2: «Er (der Bundesrat) kann zur Wahrnehmung seiner Aufsichtsfunktion nach Artikel 76 Absatz 1 ATSG das BSV beauftragen, den mit der Durchführung dieses Gesetzes betrauten Stellen Weisungen zu erteilen und einheitliche Statistiken zu erstellen.

<sup>80</sup> Wegleitung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen FamZG (FamZWL), gültig ab 2009: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6348/download?version=1>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>81</sup> Alle FamZWL-Versionen finden sich unter folgendem Link: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6348#versions=21|1>, konsultiert am 31.03.2024

<sup>82</sup> Statistik der Familienzulagen BSV, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 31.03.2024.

«Das Familienzulagengesetz ist so anzupassen, dass für die Anspruchsberechtigung auf Kinderzulagen das Prinzip "Ein Kind, eine Zulage" gewährleistet ist.»<sup>83</sup>

Es ist davon auszugehen, dass NR Fasel die hohe Zustimmung zum FamZG in der Referendumsabstimmung nutzen wollte, um den im Parlament, konkret im Ständerat, so knapp gescheiterten Einbezug der Selbständigerwerbenden und damit dem Prinzip «ein Kind, eine Zulage» nun doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Während die pa. Iv. in der sozialpolitischen Kommission des Nationalrats eine klare Mehrheit fand, brauchte es in der Schwesterkommission des Ständerates erneut den Stichentscheid des Kommissionspräsidenten, um ihr Folge zu geben. Die SGK-N beauftragte daraufhin eine Subkommission, einen entsprechenden Entwurf zu erarbeiten. Die Kommission verabschiedete diesen schliesslich am 4. Mai 2009 mit 14 zu 10 Stimmen bei einer Enthaltung.<sup>84</sup>

Der Entwurf sah vor, die bestehende Lücke bei den Selbständigerwerbenden zu schliessen – bislang hatten lediglich 13 Kantone Familienzulagen für die Selbständigerwerbenden eingeführt – und die Selbständigerwerbenden dem FamZG zu unterstellen. Alle Selbständigerwerbenden sollten sich einer FAK anschliessen müssen. Ihr Anspruch auf Familienzulagen sollte unabhängig vom Einkommen bestehen und sie sollten Anspruch auf dieselben Leistungen haben wie die Arbeitnehmenden. Die Finanzierung sollte durch Beiträge der Selbständigerwerbenden auf ihrem AHV-pflichtigem Einkommen erfolgen. Den Kantonen sollte die Möglichkeit offengelassen werden, die Beiträge zu plafonieren und zwar auf dem von der obligatorischen Unfallversicherung höchsten versicherten Verdienst. Die Kommission veranschlagte die Mehrkosten für die Selbständigerwerbenden auf 167 Mio. Franken. Dies hätte einem durchschnittlichen Beitragssatz von 1,2 Prozent ohne und von 1.6% mit Plafonierung entsprochen.

Der Bundesrat nahm im August 2009 Stellung.<sup>85</sup> Er stimmte der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung des FamZG zu und verzichtete darauf, eigene Anträge zu stellen.

Der Nationalrat behandelte die Vorlage in der Wintersession 2009.<sup>86</sup> Erneut kam es zu einer langwierigen, zum Teil gehässig geführten Debatte. Eine Kommissionminderheit<sup>87</sup> beantragte Nichteintreten, eine zweite Minderheit<sup>88</sup> beantragte Rückweisung an die Kommission mit dem Auftrag, eine paritätische Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende vorzusehen. Die Pro- und Kontraargumente blieben dieselben, wie in der Debatte zur Einführung des FamZG; hinzu kam lediglich das Argument der Gegner, es sei nicht statthaft ein Gesetz bereits wieder zu revidieren, das erst vor wenigen Monaten in Kraft getreten ist. Schliesslich stimmte der Rat dem Entwurf der Kommission in der Gesamtabstimmung mit 95 zu 68 Stimmen zu.<sup>89</sup>

Im Ständerat hatte es die Vorlage wesentlich schwerer. Die vorberatende Kommission beantragte ihrem Rat Nichteintreten mit der Begründung, zum einen gehe es nicht an, das junge Gesetz gleich wieder zu ändern bzw. auszubauen und zum anderen hätten die Kantone bereits die Möglichkeit, die Selbständigerwerbenden ihren

<sup>83</sup> [06.476 | Ein Kind, eine Zulage | Geschäft | Das Schweizer Parlament](#), konsultiert am 31.03.2024; eine ausführliche Begründung der pa.lv. findet sich in: Hugo Fasel, CHSS 2008 S. 91ff.

<sup>84</sup> BBI 2009 5991.

<sup>85</sup> Parlamentarische Initiative. Ein Kind, eine Zulage. Bericht vom 4. Mai 2009 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates. Stellungnahme des Bundesrates, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2009/1083/de>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>86</sup> AB 2009 N 2302.

<sup>87</sup> Triponez, Kleiner (FDP) und Borer, Dunant, Stahl (SVP).

<sup>88</sup> Scherer, Baettig, Borer, Bortoluzzi, Dunant, Estermann, Parmelin, Stahl (alle SVP).

<sup>89</sup> Der Antrag auf Nichteintreten wurde in namentlicher Abstimmung mit 98 zu 73 Stimmen abgelehnt. Der Rückweisungsantrag an die Kommission wurde in namentlicher Abstimmung mit 112 zu 52 Stimmen abgelehnt.

Familienzulagengesetzen zu unterstellen. In der Frühjahrssession 2010 ergab die Abstimmung im Rat mit 21 zu 21 Stimmen ein Patt und mit Stichentscheid der Ratspräsidentin, Erika Forster-Vannini, FDP St. Gallen, wurde Nichteintreten beschlossen.<sup>90</sup>

In der Differenzbereinigung in der Frühjahrssession 2010 hielt der Nationalrat an seinem Beschluss auf Eintreten mit 97 zu 87 Stimmen bei 6 Enthaltungen fest.<sup>91</sup> Der Ständerat stimmte diesmal – entgegen dem Antrag der Mehrheit seiner vorberatenden Kommission – mit 23 zu 20 Stimmen für Eintreten, womit er das Geschäft zur Detailberatung an seine vorberatende Kommission über gab.<sup>92</sup> Diese benötigte rund ein Jahr für ihre Beratungen. Wie ihr Präsident, Ständerat Kuprecht (SVP Schwyz), vor dem Ständerat am 1. März 2011 ausführte, lag dies an der Prüfung zweier Fragen, die im Zusammenhang mit dem FLG standen.<sup>93</sup>

Zum einen ging es um die Frage der Rechtsgleichheit. Während im Gesetzesentwurf die Selbständigerwerbenden ihre Familienzulagen selber finanzieren sollten, werden im FLG die Familienzulagen für die selbständigerwerbenden Bäuerinnen und Bauern vom Bund und den Kantonen finanziert.<sup>94</sup> Die Kommission gab dem Bundesamt für Justiz deshalb ein Rechtsgutachten in Auftrag, um abzuklären, ob diese Ungleichbehandlung verfassungskonform sei. Das Bundesamt kam zum Schluss, «dass die Verfassungsmässigkeit gegeben sei; das FLG habe sowohl eine agrarpolitische als auch eine familienpolitische Komponente und stütze sich sowohl auf Artikel 104 Absätze 2 und 3 der Bundesverfassung als auch auf Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung ab.»<sup>95</sup>

Zum anderen war die Kommission der Auffassung, dass den Direktbetroffenen Gelegenheit gegeben werden sollte, sich vernehmen zu lassen. Deshalb führte die Kommission Hearings durch. Gemäss den Ausführungen von SR Kuprecht ergaben diese, «dass die Selbständigerwerbenden dieser obligatorischen Regelung nicht unterstellt werden sollten, während die Kreise der Landwirtschaft andererseits zum Ausdruck brachten, dass es ein herber Einkommensverlust wäre, würden die Zulagen nicht mehr entrichtet.»<sup>96</sup>

Erneut zeigte sich die tiefe Gespaltenheit der Kommission, denn diese beantragte mit Stichentscheid des Präsidenten den Entwurf des Nationalrates als Ganzes abzulehnen. Weil der Rat jedoch ein Jahr zuvor Eintreten beschlossen hatte, musste dennoch eine Detailberatung geführt werden. Dabei stimmte der Rat grossmehrheitlich zweien Anträgen der Kommissionsmehrheit zu, mit denen Differenzen zum Nationalrat geschaffen wurden. Zum einen sollte es in der Kompetenz der Kantone liegen zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse für die Arbeitnehmenden und die Selbständigerwerbenden gleiche Beitragssätze erhoben werden müssen. Zum anderen sollte der Bundesgesetzgeber (und nicht die Kantone) abschliessend bestimmen, dass die Beiträge der Selbständigerwerbenden schweizweit zu plafonieren seien.

Höchst kontrovers wurde die Debatte betreffend Sonderbehandlung der Landwirtschaft geführt. Die Kommissionsmehrheit, bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des rechtsbürgerlichen Lagers, beantragte, dass die Bauern wie die übrigen Selbständigerwerbenden ihre Zulagen ebenfalls selber zu finanzieren hätten. Das FLG sollte als Spezialgesetz erhalten bleiben, einzig bezüglich der Finanzierung sollten die Bauern dem Finanzierungsartikel 16 im FamZG unterstellt werden. Diese Gleichbehandlung aller Selbständigerwerbenden sei, so argumentierte die Kommissionsmehrheit, ein Gebot der

<sup>90</sup> AB 2010 S 70ff.

<sup>91</sup> AB 2010 N 378ff.

<sup>92</sup> AB 2010 S 237.

<sup>93</sup> AB 2011 S 23.

<sup>94</sup> Die Kosten für die öffentlich Hand beliehen sich damals auf rund 90 Mio. Fr. für den Bund und 45 Mio. Fr. für die Kantone; vgl. dazu auch Ziffer 2.4.

<sup>95</sup> SR Kuprecht in seinem Eröffnungsvotum (AB 2011 S 24).

<sup>96</sup> ebda.

Rechtsgleichheit. Mit diesem Antrag hätte die Landwirtschaft zweckgebundene Subventionen der öffentlichen Hand in der Höhe von damals insgesamt 150 Millionen Franken verloren. Die Kommissionsmehrheit wollte jedoch die Bauernlobby nicht allzu sehr vor den Kopf stossen und hatte deshalb am 1. Februar 2011 entschieden, zu dieser Problematik eine Kommissionsmotion einzureichen. Diese beauftragte den Bundesrat, «dafür zu sorgen, dass der Zahlungsrahmen für Aufgabenbereiche der Landwirtschaft um die bisher für Finanzhilfen nach Artikel 19 FLG (alte Fassung) eingesetzten Mittel erhöht wird, und allfällige Gesetzesänderungen vorzuschlagen». <sup>97</sup> Der Bundesrat beantragte in seiner ausführlichen Stellungnahme vom 23. Februar 2011 die Ablehnung der Motion.

In der Debatte rechtfertigte Ständerat Frick, CVP Schwyz, dieses Vorgehen wie folgt: «Für mich ist es kein gerechter Staat, der von Kleingewerblern zwei Prozent des Einkommens als Abgabe verlangt und den anderen Selbstständigerwerbenden, den Bauern - allen Bauern -, die Beiträge aus den staatlichen Finanzen bezahlt. (...) Aus diesem Dilemma suchte die Kommission einen Ausweg. Wir haben uns damit schwergetan, und eine gerechte Lösung ist in der Tat schwierig zu realisieren. Auf der einen Seite behandeln wir weiterhin ungleich, wir belasten die Gewerbler mit den Abgaben und bevorzugen die Bauern. Das ist ein Verstoss gegen das Prinzip der Gleichbehandlung. Ich meine, das ist keine sozial gerechte Lösung. Auf der anderen Seite machen wir es wie die Kommissionsmehrheit und sagen, die Bauern bezahlen ihre Beiträge ebenfalls selber, aber wir nehmen der gesamten Landwirtschaft nichts weg; was bisher unter dem Titel "Familienzulage" bezahlt wurde, wird der Landwirtschaft dann unter anderem Titel zur Verfügung gestellt. Das war die Lösung der Kommissionsmehrheit, aber ich wurde bereits gewarnt, nicht nur von Kollegen im Rat, sondern auch von aussen. Man sagte mir: "Es ist schon gar keck, im Wahljahr der stärksten politischen Organisation der Schweiz etwas wegzunehmen oder etwas aufzubürden!" Das gehört in den Bereich der eindringlichen Warnungen eines Wahljahres. Aber trotzdem, die Probleme müssen auf den Tisch (...). Wir sind in einem Dilemma, aus dem wir nicht einfach billig herauskommen, und ich meine, die Bauern haben die Konsequenz richtig gezogen. Die Bauern haben gesagt: Wir sind uns bewusst geworden, was auf dem Spiel steht, und wir verzichten auf diese pa. Iv. Fasel. Das ist eine saubere Konsequenz der Bauern, und diese unterstützte ich ebenfalls. (...)»<sup>98</sup>

Die Kommissionsminderheit beantragte, die Finanzierung der Zulagen für die Landwirtschaft bei der öffentlichen Hand zu belassen. Sie argumentierte, dass die für die Familienzulagen in der Landwirtschaft bestimmten Gelder der öffentlichen Hand eine spezifische sozialpolitische Massnahme zugunsten der Bauernfamilien darstellten und es eine Illusion sei, dass ihr bisheriger Zweck sich über anderweitige Subventionen im Agrarbudget ersetzen lasse. Dies zeige, dass das Vorgehen der Mehrheit rein taktischer Natur sei: man wolle die Bauern verärgern, um diese im Nationalrat dazu zu bringen, den Gesetzesentwurf bodigen zu helfen. Entsprechend verärgert äusserte sich etwa SR Schwaller: «Beim Antrag, wie er nach längeren und schwierigen Diskussionen von der Mehrheit angenommen worden ist, geht es letztlich weniger darum, die Landwirte gleich wie die anderen Selbstständigerwerbenden zu behandeln. Vielmehr wird einfach das Schiff überladen. Dieses Schiff, das "Ein Kind, eine Zulage" heisst, bekommt damit, was die Selbstständigerwerbenden anbelangt, noch mehr Schlagseite.»<sup>99</sup> Das Statement von SR Fetz war noch pointierter: «Ein letzter Punkt zur Landwirtschaft (...): Ich meine, man spürt die Absicht und ist verstimmt. Hier soll ein unliebsames Geschäft gebodigt werden, indem man die Bauernvertreter aufschreckt. Es ist so sicher wie das Amen in der Kirche, dass diese – zumindest die Vertretung im Nationalrat, wo das Geschäft dann weiter gebodigt werden soll – sich nicht durch eine grosse Solidarität auszeichnen, wenn es nicht um ihre eigenen Interessen geht. Man muss wissen, was hinter

<sup>97</sup> [11.3004 | Kompensation der Familienzulagen in der Landwirtschaft | Geschäft | Das Schweizer Parlament](https://www.parlament.ch/de/11.3004-kompensation-der-familienzulagen-in-der-landwirtschaft-geschaeft-das-schweizer-parlament), konsultiert am 31.03.2024.

<sup>98</sup> AB 2011 S 29.

<sup>99</sup> ebda. 28.

dieser Übung steht, und dann kann man abstimmen, wie man will; man muss einfach wissen, auf welcher Seite man steht.»<sup>100</sup>

Auch Bundesrat Burkhalter wandte sich dezidiert gegen die Taktik der Kommissionsmehrheit: «Plus je vous écoute – et je vous ai écoutés longuement en commission puisque j'étais présent pour assister aux débats sur ce dossier – plus je pense que vous mélangez deux dossiers, même s'ils ont des points de contact. Si vous voulez vraiment, Monsieur Frick, régler le problème et supprimer une inéquité apparente, alors commencez par dire oui ou non au projet "un enfant, une allocation" et ensuite par dire oui ou non à la nécessité de rediscuter les modalités dans l'agriculture. Mais ne mélangez pas les deux dossiers, parce qu'en faisant ainsi, vous donnez lieu à ce débat qui est objectivement un débat d'entrée en matière pour ou contre le projet de base. Cela n'est pas très correct, dans la mesure où le débat d'entrée en matière pour ou contre le principe a déjà eu lieu, et, ma foi, Mesdames et Messieurs, il faut savoir accepter les décisions de la majorité, même si elles sont prises avec peu de voix d'écart – vous avez dit qu'au Conseil national la décision avait été prise à une courte majorité. Les indépendants ne crient pas de joie devant ce projet qui leur est pourtant destiné – Madame Forster<sup>101</sup> l'a rappelé. Mais s'il y a une solution fédérale, Madame Forster, c'est parce que le Parlement l'a voulu. C'est cela, la démocratie. Beaucoup de gens se battent pour la démocratie, spécialement ces derniers temps; il faut savoir la respecter quand on l'a. Une décision a été prise et il faut la respecter. Puis, si vous le souhaitez, vous pourrez élaborer une motion digne du Conseil des Etats. Je ne parlerai pas de l'autre pour ne pas devenir inconvenant.»<sup>102</sup>

Diese mahnenden Worte von Bundesrat Burkhalter dürften dazu beigetragen haben, dass sich der Ständerat doch recht deutlich mit 27 zu 16 Stimmen für den Antrag der Minderheit entschied. Noch am selben Tag zog die Kommissionsmehrheit ihre Motion zurück. Das ziemlich durchsichtige taktische Manöver, den Einbezug der Selbständigerwerbenden in letzter Minute mit Hilfe der Bauernlobby zu verhindern, war gescheitert.

In der Gesamtabstimmung stimmte der Ständerat mit 22 zu 20 Stimmen schliesslich dem Entwurf zu.<sup>103</sup>

Der Nationalrat übernahm in der anschliessenden Differenzbereinigung die Version des Ständerates.<sup>104</sup> Damit erhielten die Kantone die Kompetenz zu bestimmen, dass innerhalb einer Familienausgleichskasse für die Arbeitnehmer und die Selbständigerwerbenden gleiche oder ungleiche Beitragssätze festgelegt werden können und dass die Beiträge der Selbständigerwerbenden auf dem maximal zu versichernden Verdienst bei der obligatorischen Unfallversicherung plafoniert werden.

Die Schlussabstimmungen fanden am 18. März 2011 statt, also mehr als fünf Jahre nach Einreichung der parlamentarischen Initiative Fasel. Dem bereinigten Gesetzesentwurf stimmte der Nationalrat (erneut in namentlicher Abstimmung) mit 98 zu 88 Stimmen zu,<sup>105</sup> der Ständerat mit 23 zu 20 Stimmen bei einer Enthaltung.<sup>106</sup> Der Bundesrat setzte diese Revision per 1. Januar 2013 in Kraft.

Mit diesem Entscheid der eidgenössischen Räte war der 1991 mit der pa. Iv. Fankhauser verlangte Grundsatz «ein Kind, eine Zulage» nun endlich auf Bundesebene weitgehend verwirklicht. Seither wurden nur noch einzelne, punktuelle Revisionen des FamZG durchgeführt (vgl. dazu Ziffer 3). Der 2011 abgeschlossene Prozess zur Schaffung eines vor

<sup>100</sup> ebda. 30.

<sup>101</sup> Ständerätin Forster, FDP St. Gallen, hatte in der Debatte dezidiert für das Vorgehen der Kommissionsmehrheit plädiert.

<sup>102</sup> AB 2011 S 32.

<sup>103</sup> ebda.

<sup>104</sup> AB 2011 N 146.

<sup>105</sup> AB 2011 N 554.

<sup>106</sup> AB 2011 S 338.

allem im Leistungs- und Anspruchsbereich harmonisierten schweizerischen Familienzulagsystems hat bis heute Bestand und wurde seither politisch von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt. Bis heute besteht das komplexe schweizerische Familienzulagsystem folglich aus dem FamZG als Rahmengesetz, aus den 26 kantonalen Familienzulagengesetzen und aus dem FLG als Spezialregelung für die Bäuerinnen, Bauern und landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden.



## 3 Reformen seit 2009

Wie oben dargestellt, wurde mit der Inkraftsetzung des FamZG 2009 und der nachgeholten Unterstellung der Selbständigerwerbenden ins FamZG per 2013 die strukturelle Ausgestaltung des schweizerischen Familienzulagsystems abgeschlossen. Seither sind keine grundlegenden Reformen vorgenommen worden. Lediglich in einzelnen Punkten wurden Nachbesserungen realisiert. Diese werden nachfolgend dargestellt und erläutert.

### 3.1 Schaffung des Familienzulagenregisters (FamZReg)

Bereits im Oktober 2007 wurden in beiden Räten zwei gleichlautende Motionen eingereicht, die den Bundesrat beauftragten, «im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters zu schaffen (analog zu den entsprechenden Registern bei der AHV und der IV) und diese so bald als möglich zu realisieren».<sup>107</sup> In der Begründung wiesen die Motionäre darauf hin, dass v.a. der im FamZG neu geregelte Anspruch auf den Bezug von ganzen Zulagen auch bei Teilzeiterwerbstätigkeit die Gefahr von Doppelbezügen erheblich erhöhe: «Neu besteht bereits bei einem kleinsten Arbeitspensum Anspruch auf ganze Zulagen. Mit anderen Worten: Sowohl der Vater als auch die Mutter haben in sehr vielen Fällen die Möglichkeit, ganze Zulagen zu beziehen. Damit erhöht sich aber auch die Gefahr deutlich, dass für viele Kinder zweifach Zulagen geltend gemacht werden – zumal keine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen bestehen, die eine systematische und wirksame Kontrolle solcher Doppelbezüge zu verhindern helfen.» Nachdem der Bundesrat die Annahme der beiden Motionen beantragt hatte, wurden sie von den Räten oppositionslos überwiesen.

Der Bundesrat verabschiedete die Botschaft zur Schaffung eines Familienzulagenregisters (FamZReg) im September 2009.<sup>108</sup> Er beantragte, ein nationales Register zu erstellen, in dem sämtliche Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz und im Ausland, für die eine Familienzulage nach FamZG oder FLG ausgerichtet wird, mit ihrer AHV-Versichertennummer erfasst werden. Die Familienausgleichskassen sollten die entsprechenden Daten an die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) in Genf liefern, die für den Aufbau und den Betrieb des Registers zuständig sein sollte. Der Zugang zum Register sollte aus Datenschutzgründen restriktiv geregelt werden. Einzig die FAK sollten vollumfängliche Einsicht ins Register haben. Für die Öffentlichkeit sollte lediglich die Möglichkeit bestehen, über das Internet mittels Angabe der AHV-Nummer des Kindes und seines Geburtsdatums in Erfahrung zu bringen, ob für das Kind eine Zulage bezogen wird und wenn ja über welche FAK.<sup>109</sup> Diese Abrufmöglichkeit für die Öffentlichkeit wurde deshalb in die Vorlage aufgenommen, um insbesondere Alleinerziehenden mit Kindern zu ermöglichen, die ihnen zustehenden Zulagen einzufordern. Denn es kommt immer wieder vor, dass bspw. der erstanspruchsberechtigte Expartner, der die Kinder nicht betreut, die Zulagen nicht weiterleitet oder diese nicht bezieht. Mit der Abfrage können die Betroffenen herausfinden, ob Zulagen bezogen werden und welche FAK zuständig ist. Dies ermöglicht es ihnen gegebenenfalls, bei der zuständigen FAK zu beantragen, ihnen die Zulagen direkt (und nicht an den Erstanspruchsberechtigten) auszubezahlen (sog. Drittauszahlung nach FamZG Art. 9).

<sup>107</sup> [07.3618](#) Motion Schiesser, Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern; [07.3619](#) Motion Zeller, Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern.

<sup>108</sup> BBI 2009 6101ff.

<sup>109</sup> InfoFamZ, <https://www.infofamz.zas.admin.ch/AlfaInfoWeb/#/search>, konsultiert am 31.03.2024.

---

Im Parlament war das Vorhaben weitgehend unbestritten. Wenige Differenzen zwischen den Räten konnten zügig bereinigt werden, so dass die Revision des FamZG in der Sommersession 2010 verabschiedet werden konnte. Der Bundesrat erliess die angepasste FamZV im September 2010.

Für die Verwaltung (BSV/ZAS) und die Durchführungsstellen erwies sich die Konzeption des Registers, die digitale Anbindung aller involvierter Stellen (alle FAK, Arbeitgebende mit eigener Durchführung, SECO für den Zuschlag bzw. die Familienzulage über die Arbeitslosenversicherung sowie die AHV-Ausgleichskassen für die Ausrichtung von Kindergeld während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen) sowie die Organisation des Betriebs des Registers als herausfordernd. Erneut war der Einbezug der KoKo FamZ<sup>110</sup> zielführend. Auch mit der Schaffung einer bis heute aktiven Betriebsgruppe FamZ-Register, bestehend aus Vertretenden der Informatikpools der Ausgleichskassen, der unabhängige Familienausgleichskassen (Art. 14 Bst. a FamZG), der ZAS und BSV konnten praxistaugliche Lösungen für Schnittstellen und Abläufe des Datentransfers sowie für die Weiterentwicklung des Registers implementiert werden.

Nach Erlass der «Wegleitung zum Familienzulagenregister (WL-FamZReg)»<sup>111</sup> durch das BSV im Oktober 2010 wurde das Register im Januar 2011 in Betrieb genommen. Seither wurde das FamZReg regelmässig evaluiert und entsprechend weiterentwickelt.<sup>112</sup> Die Evaluationen richteten ihren Fokus auf zwei Punkte: zum einen, ob und in welchem Ausmass die eigentliche Zielsetzung des Registers, die Verhinderung des Doppelbezugs, erreicht wird und zum anderen, wie die Durchführungsstellen die Benutzerfreundlichkeit beurteilen und wo Verbesserungsbedarf besteht. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Resultate zur Verhinderung des Doppelbezugs:

---

<sup>110</sup> Koordinationskommission Familienzulagen (avec des représentants des caisses de compensation cantonales et professionnelles, des CAF selon l'art. 14 let. a LAFam, du SECO et de l'OFAS).

<sup>111</sup> Wegleitung zum Familienzulagenregister (WL-FamZReg),

<https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6942/download>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>112</sup> Eine wichtige Erweiterung des FamZReg betraf bspw. den obligatorischen Eintrag des Wohnsitzlandes des Kindes ab 1. Januar 2019, vgl. dazu Ziffer 4.4.

Demgegenüber scheiterte ein Versuch, ein zusätzliches Ausbildungsbestätigungsregister aufzubauen und dieses dem FamZReg anzugliedern. Nationalrat Pezzatti, FDP Zug, reichte 2014 eine entsprechende Motion ein ([14.4134](#) Motion Pezzatti Fortschritt statt Bürokratie bei den Ausbildungszulagen). Hintergrund ist, dass für den Bezug von Ausbildungszulagen die Eltern regelmässig eine von den Bildungsinstitutionen ausgestellte Ausbildungsbestätigung bei ihrem Arbeitgeber bzw. bei ihrer Familienausgleichskasse einreichen müssen. Dieser administrative Aufwand sollte dadurch entfallen, dass alle Bildungsinstitutionen gesetzlich verpflichtet werden sollten, ihre Ausbildungsnachweise in elektronischer Form an das Ausbildungsregister zu schicken. Der Bundesrat beantragte Ablehnung der Motion. Er verwies u.a. auf die Unmöglichkeit, alle Anbieter von Ausbildungen zu erfassen: «(...) So dürften die blosse Identifikation der meldepflichtigen Bildungsinstitutionen und Ausbildungsanbieter, deren grosse Anzahl und die Fluktuation im Bildungsmarkt erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Zudem müssten für kleine Ausbildungsanbieter wohl Ausnahmen und für Ausbildungen im Ausland Alternativen zur elektronischen Meldepflicht vorgesehen werden.» Nach Kenntnisnahme dieser Ausführungen zog NR Pezzatti die Motion zurück.

**Abbildung 4: FamZReg-Evaluationen zur Verhinderung des Doppelbezugs**

Jahr	Ungerechtfertigte Bezahlung von Zulagen <sup>1</sup>	Eingestellte Zulagen <sup>2</sup>	
		Anzahl	Summe (in Mio. Franken)
2011 <sup>3</sup>	9'210	12'013	8.3
2012	15'009	33'668	11.8
2013	18'377	16'427	8.0
2014	19'931	16'386	6.5
2016	35'101	16'140	7.0
2018	34'015	14'324	6.3
2020	26'445	18'873	8.3
2022	26'614	15'372	8.2

- 1 In wie vielen Fällen konnte durch die vorgängige Konsultation des FamZReg die ungerechtfertigte Bezahlung von Zulagen vermieden werden (Schätzung)?
- 2 Wie viele zu Unrecht ausbezahlte Zulagen wurden aufgrund von Rückmeldungen des FamZReg eingestellt?
- 3 Nur 76% aller Kassen konsultierten des FamZReg, die SECO-Daten waren unvollständig.

Quelle: Familienzulagenregister, interne Auswertung des BSV

Das FamZReg erweist sich als nützliches Instrument für die Digitalisierung von Durchführungsaufgaben auch ausserhalb der Familienzulagen. So verabschiedete der Bundesrat im September 2023 eine Botschaft zur Digitalisierung in der Erwerbsersatzordnung (EO)<sup>113</sup>, die auch den Zugriff der EO-Durchführungsstellen auf das FamZReg beinhaltet: «Dienstleistende der Armee, im Zivildienst, Zivilschutz und bei Jugend und Sport» sollen ihre Ansprüche auf Erwerbsersatzleistungen künftig in einem digitalen Verfahren geltend machen. Die für die Bearbeitung der Anträge notwendigen Informationen sollen weitgehend automatisch über digitale Schnittstellen aus anderen Registern bezogen werden. Eines dieser anderen Register ist das FamZReg. Im Rahmen dieser Revision muss deshalb im FamZG eine Bestimmung eingefügt werden, welche es den EO-Durchführungsstellen erlaubt, auf die digitalen Daten des FamZG zugreifen zu dürfen.

Diese Reform soll zudem dazu genutzt werden, im FamZG eine Bestimmung einzufügen, die es zuständigen kantonalen Stellen für die Prüfung des Anspruchs auf individuelle Prämienverbilligung (IPV) ermöglichen, Zugang zum FamZReg zu erhalten. Mit diesem Zugang können die kantonalen IPV-Stellen effizient in Erfahrung bringen, ob für junge Erwachsene ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage besteht, was ein Indiz dafür sein kann, dass eine Unterstützungspflicht der Eltern vorliegt und deshalb kein Anrecht auf eine Prämienverbilligung gegeben ist.

### 3.2 Herabsetzung der Altersgrenze für den Bezug von Ausbildungszulagen und Familienzulagen für arbeitslose Mütter

2013 reichte Ständerätin Seydoux-Chrste eine Motion ein, mit welcher sie eine Lücke im FamZG zu schliessen verlangte.<sup>114</sup> Bislang hatten arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung bezogen, keinen Anspruch auf Familienzulagen. Diese Lücke

<sup>113</sup> Bundesgesetz über den Erwerbsersatz (Digitalisierung in der Erwerbsersatzordnung), Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens,

<https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73668.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>114</sup> [13.3650](#) Motion Seydoux-Chrste Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen.

ergab sich dann, wenn das Kind vom Vater nicht anerkannt worden war oder wenn der Aufenthalt des Vaters unbekannt blieb und folglich keine andere Person als die Mutter einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen konnte. Nachdem der Bundesrat die Annahme der Motion beantragt hatte, überwiesen die Räte die Motion im März 2014.

2016 reichte Nationalrat Müller-Altermatt eine pa. lv. ein, mit der er verlangte, dass «Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages»<sup>115</sup> auszurichten seien. In der damals geltenden Bestimmung bestand Anspruch auf Ausbildungszulage erst ab dem vollendeten 16. Altersjahr des sich in Ausbildung befindlichen Kindes. Weil immer mehr Jugendliche ihre nachobligatorische Ausbildung bereits zwischen 15 und 16 Jahren begannen, sollten sie auch bereits ab dem effektiven Beginn Anspruch auf die höheren Ausbildungszulagen haben. Die beantragte Änderung begründete der Initiant wie folgt: «Auch wenn es sich bei der vorgeschlagenen Änderung im Einzelfall um relativ geringe Beträge handelt (...), darf die Entlastungswirkung nicht unterschätzt werden. Die Zeit, in welcher Jugendliche in die Lehre oder eine weiterführende Schule eintreten, ist für viele Familien die finanziell anspruchsvollste Zeit, sind doch oftmals noch Geschwister vorhanden, die noch nicht über eigenes Einkommen verfügen und zu versorgen sind. Vor diesem Hintergrund ist die bestehende Ungerechtigkeit und Ungleichbehandlung umso mehr abzuschaffen.» Die sozialpolitischen Kommissionen beider Räte gaben der Initiative Folge.<sup>116</sup> Der Bundesrat entschied deshalb, das Anliegen gleich in seine Botschaft zur Umsetzung der Motion Seydoux-Christe aufzunehmen und umzusetzen.

Der Bundesrat setzte noch ein weiteres Anliegen im Rahmen dieser Revision um: Bislang erfolgte die Ausrichtung von Bundessubventionen an Familienorganisationen im Umfang von rund 2 Millionen Franken pro Jahr direkt gestützt auf den Verfassungsartikel 116 Abs. 1, also ohne explizite gesetzliche Grundlage. Eine solche sollte nun im FamZG geschaffen werden.

Im November 2018 verabschiedete der Bundesrat die entsprechende Botschaft.<sup>117</sup> Er beantragte die Revision des FamZG in folgenden Punkten:

- Arbeitslose Mütter sollen während des Bezugs der Mutterschaftsentschädigung Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige haben.
- Eltern sollen Ausbildungszulagen ab dem Zeitpunkt gewährt werden, in dem ihre Kinder das 15. Altersjahr vollendet haben und sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden.
- Dem FamZG soll ein weiteres Kapitel hinzugefügt werden, das die rechtlichen Bestimmungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen an Familienorganisationen enthält.

Die Revision war in den Räten im Grundsatz unbestritten. Alle Anträge auf noch tiefere Altersgrenzen für den Bezug von Ausbildungszulagen wurden deutlich abgelehnt. National- und Ständerat stimmten den bundesrätlichen Anträgen einstimmig und ohne Enthaltungen zu. Die neuen Bestimmungen traten auf den 1. August 2020 in Kraft.

### 3.3 Einführung eines obligatorischen Lastenausgleichs

Artikel 16 Abs. 1 FamZG delegiert die Zuständigkeit für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen den Kantonen. In Abs. 2 wird festgelegt, dass die Beiträge zur Finanzierung in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens festgelegt werden müssen. Art. 17 Abs. 2 FamZG bestimmt, dass den Kantonen die Aufsicht über die FAK obliegt. In den Buchstaben

<sup>115</sup> [16.417](#) Pa. lv. Müller Altermatt Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages ausrichten.

<sup>116</sup> Die SGK-N hat der pa. lv. am 12. Mai 2017 mit 20:2 Stimmen bei 0 Enthaltungen, die SGK-S am 14. August 2017 mit 11:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen Folge gegeben.

<sup>117</sup> Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes, <https://www.fedlex.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2019/171/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2019-171-de-pdf-a.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

---

a – I des Absatzes wird aufgeführt, was die Kantone insbesondere zu regeln haben bzw. regeln können. Buchstabe k lautet: Sie regeln insbesondere «den allfälligen Lastenausgleich zwischen den Kassen».

Innerhalb eines Kantons bestehen in den einzelnen FAK unterschiedliche Beitragssätze, wenn der Kanton keinen oder lediglich einen teilweisen Lastenausgleich vorsieht. Da die FAK in der Regel nach Branchenzugehörigkeit organisiert sind, variieren die Beitragssätze zwischen den einzelnen FAK je nach Risikostruktur der Branche: «Zu den „schlechten“ Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die tiefe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Arbeitnehmende mit vielen Kindern eingestellt haben sowie angeschlossene Betriebe, bei denen viele Teilzeitangestellte den Erstanspruch auf Familienzulagen haben (diesen werden auch volle Zulagen ausgerichtet). Beispiele dafür sind FAK, denen Arbeitgeber von Niedriglohnbranchen wie der Gastronomie oder dem Bau angeschlossen sind. Zu den „guten“ Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die hohe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Angestellte mit wenigen Kindern haben und bei denen hauptsächlich Vollzeitangestellte den Erstanspruch auf Familienzulagen haben. Beispiele dafür sind FAK in den Hochlohnbranchen wie insbesondere der Pharma- und Finanzindustrie.»<sup>118</sup> In Kantonen ohne Lastenausgleich beträgt die Spannweite der Beitragssätze zwischen 0,5 und 3,9 Prozent.

Von einem Lastenausgleich profitiert auch die jeweilige kantonale FAK, weil sie als Auffangkasse jene Arbeitgebende und Selbständigerwerbende aufnehmen muss, die sich keiner Branchenkasse anschliessen können, weil sie schlechte Risikostrukturen haben. Die kantonale FAK hat folglich ohne Lastenausgleich in der Regel den höchsten Beitragssatz in ihrem Kanton.

Will ein Kanton einen Lastenausgleich einführen hat er zwei Möglichkeiten:

- Ein voller Lastenausgleich gleicht die unterschiedlichen Beitragssätze aller in einem Kanton tätigen FAK vollständig aus. Dies kann durch eine vom Kanton organisierte nachträgliche Ausgleichszahlung zwischen den FAK oder durch die Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes im Kanton geschehen.
- Ein teilweiser Lastenausgleich gleicht nur einen Teil der unterschiedlichen Beitragssätze der FAK aus. Dies kann z.B. mittels Festlegung der maximalen Höhe der Ausgleichszahlung erfolgen.

2021 sahen die kantonalen Lastenausgleichssysteme wie folgt aus<sup>119</sup>:

---

<sup>118</sup> Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/78861.pdf>, S. 11, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>119</sup> ebda. 14.

### Abbildung 5: Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme

Ausgestaltung der Lastenausgleichssysteme	Kantone
Voller Lastenausgleich	Ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende
	Lastenausgleich für Arbeitnehmende, kein Lastenausgleich für Selbstständigerwerbende
Teilweiser Lastenausgleich	Ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende
	Lastenausgleich für Arbeitnehmende
Kein Lastenausgleich	GL, AR, AI, AG, TG, NE

Quelle: Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes

<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78861.pdf>, S. 14, konsultiert am 31.03.2024

Der Urner Ständerat Isidor Baumann, CVP/Mitte, reichte im September 2017 eine Motion ein, mit welcher er verlangte, im FamZG festzuschreiben, dass die Kantone «zwingend den vollen Lastenausgleich zwischen den Kassen» einführen müssen».<sup>120</sup>

In der Begründung zum Vorstoss argumentierte er wie folgt: «(...) Um eine faire Lastenteilung bei den Familienleistungen innerhalb der Kantone zu erzielen, soll innerhalb des Kantons der Lastenausgleich zwischen den FAK verpflichtend eingeführt werden. (...) Aufgrund des hohen sozialpolitischen Stellenwertes der Familienzulagen und der Regelung der Mindestleistungen auf Bundesstufe wird der Bundesrat aufgefordert, hier für faire Bedingungen zu sorgen. Denn anders als bei AHV/IV/EO/MSE/ALV existiert bei den FAK kein Ausgleichsfonds. Die Familienleistungen funktionieren jedoch als Sozialversicherung, weshalb die Lastenteilung über einen kantonalen Ausgleich sichergestellt werden muss. (...)»

Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion: «(...) Die kantonalen Lastenausgleichssysteme funktionieren grundsätzlich gut und erfüllen ihren Zweck. Eine Verpflichtung der Kantone, zwingend einen vollen Lastenausgleich zwischen den Kassen vorzusehen, ist jedoch aus Sicht des Bundesrates nicht angezeigt und nicht vereinbar mit einer Kompetenzverteilung, die dem in der Familienpolitik stark verankerten Föderalismus Rechnung trägt. Es sind vorwiegend die Kantone, welche Art und Höhe der Leistungen zugunsten der Familien festlegen. Es ist deshalb folgerichtig, dass sie auch die Kompetenz haben, deren Finanzierung und in diesem Zusammenhang auch die Frage des innerkantonalen Lastenausgleichs zwischen Familienausgleichskassen zu regeln.»

Der Ständerat führte im März 2018 eine Debatte über die Motion, die insbesondere innerhalb des bürgerlichen Lagers hitzig geführt wurde.<sup>121</sup> Sie drehte sich in erster Linie um das der schweizerischen Familienpolitik inhärente Thema des Föderalismus. Ständerat Roland

<sup>120</sup> [17.3860](https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78861.pdf) Motion Baumann Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung.

<sup>121</sup> AB 2018 S 247ff.

Eberle, SVP Thurgau, empörte sich über die beiden sozialdemokratischen Vorredner, welche für den obligatorischen vollen Lastenausgleich plädiert hatten: «Ja, es wird langsam lustig. Dass die beiden Sozialdemokraten Zanetti und Rechsteiner so argumentieren, erstaunt mich überhaupt nicht - es ist doch so. Das ist ja logisch, ich habe auch nichts dagegen, das ist legitim. Man kann sagen, alles, was mit dem Sozialen zu tun habe, sei Sache des Bundes. Aber dann sagen Sie das doch! Dann sagen Sie das doch! Oder anerkennen Sie die Bundesverfassung, die besagt, welche Bereiche die Kantone zu regeln haben und welche Bereiche nicht die Kantone, sondern der Bund zu regeln hat. Dann müssen wir dort ansetzen und nicht so tun, als wolle man hier quasi nett sein mit den Sozialversicherungen oder den sozialen Teilen von Versicherungen. Die Kompetenz liegt nach wie vor bei den Kantonen. Das ist Fakt. Da können Sie den Kopf noch lange schütteln; ich hoffe, dass er nicht abfällt. Das ist einfach so. Ich verstehe das auch. Ich verstehe sogar die kantonalen Ausgleichskassen. Wenn Sie einen Hund fragen, ob er noch eine Wurst will, dann wird er sie kaum refüsieren. (...)»<sup>122</sup>

Neben dem Föderalismus wurde diskutiert, ob es sich bei den Familienzulagen um eine Sozialversicherung handle oder nicht. Die Befürworter der Motion begründeten u.a. ihre Zustimmung damit, dass es im Sozialversicherungsrecht üblich sei, dass auch die Lasten ausgeglichen würden. Demgegenüber bestritten die Gegner, dass es sich bei den Familienzulagen um eine Sozialversicherung handle, was sich in der alleinigen Finanzierung der Zulagen durch die Arbeitgeber zeige und es sich bei der Familienzulage folglich um einen reinen Lohnzuschlag handle. SR Kuprecht, SVP Schwyz, äusserte sich dazu: Es ist «keine Sozialversicherung, nein, es ist keine. Für eine Versicherung fehlt hier das zwingende Element der Gegenseitigkeit. Die entsprechenden Prämien werden nur von den Arbeitgebern bezahlt, es gibt keine Abgabepflicht der Arbeitnehmer. Damit fehlt hier die Gegenseitigkeit; und wenn die Gegenseitigkeit fehlt, fehlt ein wesentliches Element des Versicherungsgedankens – das in Bezug auf die Aussage, es gehe hier um eine Sozialversicherung. Es ist eine Zulage und keine Versicherung.»<sup>123</sup> Der Bund habe deshalb nicht die Legitimation Vorgaben zur Finanzierung zu erlassen.

Selbstverständlich spielten nicht allein solche ordnungspolitischen Überlegungen eine Rolle, sondern auch ganz handfeste wirtschaftliche Interessen: So dürfte die jeweilige Nähe zu einem Branchenverband das Abstimmungsverhalten der Räte stark beeinflusst haben. Branchen mit guten Risiken (d.h. tiefen Beitragsätzen, wie Banken, Versicherungen, Ärzte usw.) lobbiierten gegen und Branchen mit schlechten Risiken (d.h. mit hohen Beitragssätzen wie Gastgewerbe, Detailhandel, Bau usw.) lobbiierten für den vollen Lastenausgleich.

Der Ständerat stimmte – entgegen dem Antrag der Mehrheit ihrer vorberatenden Kommission – der Motion schliesslich mit 20 zu 18 Stimmen zu. Im Nationalrat verlief die Debatte in der Herbstsession 2018 demgegenüber weitgehend emotionslos. Der Rat stimmte dem Antrag der Mehrheit ihrer vorberatenden Kommission auf Annahme der Motion mit grossem Mehr zu.<sup>124</sup>

Der Bundesrat führte im Sommer 2020 eine entsprechende Vernehmlassung durch. Darauf gestützt beantragte er im August 2021 den eidgenössischen Räten, die Motion nicht umzusetzen und diese abzuschreiben. Er begründete dies damit, dass er «angesichts der stark kontroversen Stellungnahmen» in der Vernehmlassung einen einschneidenden Eingriff in die kantonale Zuständigkeit für nicht vertretbar erachte. An der bewährten Grundkonzeption der geteilten Regelungskompetenzen bei den Familienzulagen solle festgehalten werden, namentlich im Kernbereich der Finanzierung. Der Bund solle die

<sup>122</sup> ebda. 251.

<sup>123</sup> ebda. 249.

<sup>124</sup> Annahme der Motion mit 137 zu 33 Stimmen bei 3 Enthaltungen, AB 2018 N 1438.

Kantone nicht ohne Not zwingen, austarierte Kompromisslösungen durch eine Vorgabe des Bundes zu übersteuern.<sup>125</sup>

Die Räte folgten diesem Antrag des Bundesrates nicht und stimmten deutlich für Nichtabschreiben der Motion<sup>126</sup>. Der Bundesrat sah sich folglich gezwungen, dem Parlament im Mai 2023 einen Gesetzesentwurf und eine Botschaft zu deren Umsetzung vorzulegen.<sup>127</sup> Diese sieht vor, die Kantone in Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k FamZG zu verpflichten, einen vollen Lastenausgleich einzuführen.

Gemäss Botschaft ist es Sache der Kantone zu bestimmen, wie der volle Lastenausgleich vorgenommen werden soll und ob die Kantone einen gemeinsamen oder separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständige einführen wollen. 2021 belief sich die Umverteilung über die geltenden Lastenausgleichssysteme der Kantone auf rund 311 Mio. Franken. Die Vorlage geht von einem zusätzlichen Umverteilungsvolumen von rund 108 Millionen Franken aus. Nach der Umsetzung der Vorlage würden folglich insgesamt rund 420 Mio. Franken umverteilt.<sup>128</sup>

**Abbildung 6: FamZG: Volumen des Lastenausgleichs in der Schweiz 2021**

		Zusätzliche Umverteilung nach Umsetzung der Vorlage in Mio. CHF	Total Umverteilung (nach der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen) in Mio. CHF
Bereits voller Lastenausgleich	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE, JU	-	227.7
Lastenausgleich nur für AN	UR, SO, SH	0.5	11.1
Teilweiser Lastenausgleich	ZH, FR, SG, GR, VS, BS	70.7	143.8
Kein Lastenausgleich	GL, AR, AI, AG, TG, NE	36.3	36.3
	<b>Total</b>	<b>107.6</b>	<b>418.9</b>

Quelle: Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes

<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78861.pdf>, S. 22, konsultiert am 31.03.2024

In der Herbstsession 2023 stimmte der Ständerat nach erneut intensiv geführter Diskussion der Gesetzesrevision mit 23 zu 19 Stimmen bei einer Enthaltung zu. Daraufhin stimmte auch der Nationalrat der Vorlage zu, so dass sie in der Frühjahrssession 2024 schliesslich verabschiedet werden konnte.

<sup>125</sup> [22.006](#) Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahre 2021. Bericht.

<sup>126</sup> Der Nationalrat stimmte mit 100 zu 71 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Ständerat mit 34 zu 6 Stimmen ohne Enthaltung für Nichtabschreiben der Motion.

<sup>127</sup> Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes,

<https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/78861.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>128</sup> Der Vollständigkeit halber sei hier ein weiteres von den Gegnern eines obligatorischen Lastenausgleichs vorgebrachtes Argument genannt: Sie befürchten, dass die Durchführungsqualität sinken werde und deshalb die Gesamtkosten steigen werden. Dies weil der Anreiz für die FAK wegfallen, genaue Anspruchsprüfungen vorzunehmen, weil die Kosten ja eh kantonsweit ausgeglichen würden.

## 4 Gescheiterte Reformen seit 2011

Nach dem Inkrafttreten des FamZG erfolgten zahlreiche Initiativen und Vorstösse, die zu verschiedenen Themenbereichen des FamZG Reformen verlangten. Ihnen gemeinsam ist, dass sie weder im Parlament noch beim Volk Mehrheiten fanden. Diese Reformbestrebungen betreffen Themenbereiche des schweizerischen Familienzulagsystems, die nach wie vor aktuell sind und die politischen Diskussionen auch künftig prägen werden, weshalb sie nachfolgend dargestellt werden.<sup>129</sup>

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass zum FLG nach den Diskussionen über die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das FamZG 2011 kein einziger Vorstoss eingereicht wurde, der die privilegierte Behandlung der Landwirtinnen und Landwirte erneut in Frage gestellt hätte.

### 4.1 Erhöhung der Mindestzulagen

In regelmässigen Abständen wird versucht, die im FamZG geregelten Mindestansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen zu erhöhen. Das Spektrum der aus dem Parlament geforderten Erhöhung bewegt sich zwischen 50 und 100 Franken pro Kind und Monat. Sie alle scheiterten recht deutlich, wobei die beiden jüngsten Vorstösse von NR Piller Carrard und NR Jost noch nicht abschliessend behandelt wurden (Stand 31.03.2024).<sup>130</sup>

Im Rahmen der Steuerreform 17 (STAF) beantragte auch der Bundesrat dem Parlament eine Erhöhung der Mindestzulage im FamZG um 30 Franken als soziale Kompensationsmassnahme. Das Parlament lehnte die Aufnahme dieser Massnahme in die Vorlage jedoch ab.<sup>131</sup>

Eine Erhöhung der Mindestzulagen politisch durchzusetzen, ist insbesondere aus zwei Gründen schwierig:

Zum einen hätte eine vom Bund vorgegebene Erhöhung für die Familien je nach der im jeweiligen Kanton festgelegten Zulagenhöhe höchst unterschiedliche Auswirkungen. Würden heute die Mindestzulagen bspw. um 50 Franken angehoben, hätte dies für die Familien in den Kantonen der Romandie<sup>132</sup> sowie in den Kantonen Zug und Baselstadt keine höheren Zulagen zur Folge, da in diesen Kantonen die Zulagen bereits heute höher sind als die angehobene Mindesthöhe. In anderen Kantonen fiele die Erhöhung sehr gering aus, bspw.

<sup>129</sup> Verzichtet wird dabei auf die Thematisierung der Besteuerung der Familienzulagen, weil dazu der steuerrechtliche Diskurs und weniger jener über das Familienzulagsystem im Vordergrund steht. Dazu nur so viel: Am 8. März 2015 lehnten 75,4 der Abstimmenden die von der damaligen CVP eingereichte Volksinitiative „Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen“ ab. Volksabstimmung vom 08.03.2015, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20150308/index.html>, konsultiert am 31.03.2024. Der Vollständigkeitshalber sei auch die thematisch verwandte Volksinitiative der SVP «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen» erwähnt. Sie wurde am 24. November 2013 mit 58,5 Prozent verworfen. Volksabstimmung vom 24.11.2013, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20131124/index.html>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>130</sup> [08.3999](#) Mo Grüne Fraktion Erhöhung der Kinderzulagen (+50 Fr.); [13.424](#) Pa. Iv. SP-Fraktion Kinderzulagen für alle statt Steuergeschenke für wenige (+60 Fr.); [14.3285](#) Mo Rechsteiner Anpassung der Kinderzulagen (+50 Fr.); [15.405](#) Pa. Iv. Ruiz Erhöhung der Familienzulagen (+50 Fr.); [22.499](#) Pa. Iv. Piller Carrard Die Kaufkraft der Familien stärken (+100 Fr.); [23.406](#) Pa. Iv. Jost Starke Familien durch angepasste Zulagen (+50 Fr.).

<sup>131</sup> Bereits im erstbehandelnden Ständerat fand diese Massnahme keine Mehrheit. Ständerat Bischof äusserte sich dazu wie folgt: «Die Kommission sagte zwar Ja zum sozialen Ausgleich, war aber der entschiedenen Auffassung, dass die vom Bundesrat beantragte Kompensation über Familienzulagen ungeeignet sei. Zum einen wäre ein Teil der Kantone gar nicht betroffen gewesen, weil es dort die entsprechenden Kinderzulagen bereits in dieser Höhe gibt, zum andern würde nur ein Teil der Bevölkerung profitieren, und zwar derjenige Teil, der Kinder hat.» (AB 2018 S 438).

<sup>132</sup> Im Kanton Neuenburg würden die Zulagen für die beiden ersten Kinder um 30 Franken erhöht.

im Kanton Bern plus 20 Fr. Kinderzulage, plus 10 Fr. Ausbildungszulage. Nur die Familien in den Kantonen Zürich, Glarus, Solothurn, Baselland, Aargau, Thurgau (nur Kinderzulage) und Tessin würden tatsächlich um 50 Franken erhöhte Zulagen erhalten. Auch bei einer Erhöhung der Mindestzulage um 100 Franken würden die Familien in den Kantonen Waadt, Wallis, Genf und Zug immer noch nicht profitieren.

Zum anderen resultieren aus einer Erhöhung der Mindestzulagen hohe Kosten. So hätte eine Erhöhung um 100 Franken gemäss einer internen Schätzung des BSV im Jahr 2022 zu Mehrkosten von rund 1,4 Milliarden Franken geführt, die grösstenteils von den Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden zu finanzieren wären. Diese hohen Kosten stehen in einem Spannungsverhältnis zur erwünschten Wirkung. Der Bundesrat äusserte sich dazu wie folgt: «Die Problematik einer generellen Erhöhung der Mindestansätze liegt darin, dass die Kosten in Folge der bedarfsumabhängigen Ausrichtung der Familienzulagen hoch sind und die erwünschte Wirkung sehr bescheiden ausfällt. Die Kosten einer Erhöhung um 60 Franken lägen bei knapp 1 Milliarde Franken, während sich die durchschnittlichen Familieneinkommen bloss um 1% und die unteren-mittleren Einkommen um 2% erhöhen würden.»<sup>133</sup>

## 4.2 Einführung von bedarfsabhängigen Kinderzulagen

Mit dem Entscheid, den gleichlautenden pa. Iv der beiden Nationalrättinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz aus dem Jahr 2000<sup>134</sup> Folge zu geben, beabsichtigte das Parlament, ein Ergänzungsleistungssystem für einkommensschwache Familien auf Bundesebene einzuführen. Dafür sollte ein eigenständiges Ergänzungsleistungsgesetz für Familien oder ein entsprechendes Rahmengesetz geschaffen werden. Die SGK-N mit ihrer Subkommission Familienpolitik setzte sich intensiv mit der Thematik auseinander, entwarf verschiedene Modelle, führte mehrere Hearings und eine Vernehmlassung durch. Das Projekt blieb jedoch höchst umstritten, was sich auch darin zeigte, dass die Arbeiten mehrmals (u.a. um die Entstehung des FamZG nicht zu gefährden) sistiert wurden. Nach über elfjährigen Beratungen beantragte die SGK-N im März 2011 ihrem Rat mit 13 zu 12 Stimmen bei einer Enthaltung, beide Initiativen abzuschreiben. In namentlicher Abstimmung stimmte der Nationalrat diesem Antrag zu und schrieb die Initiativen in der Sommersession 2011 mit 97 zu 90 Stimmen schliesslich definitiv ab.

Nach diesem Entscheid blieb die Bekämpfung der Familienarmut mittels bundesrechtlich geregelten Bedarfsleistungen ein immer wiederkehrendes Thema.<sup>135</sup> Nachdem sich jedoch gezeigt hatte, dass ein eigenständiges Bundesgesetz für Familienergänzungsleistungen nicht mehrheitsfähig ist, wurde versucht, das Anliegen innerhalb des FamZG zu realisieren, und dieses mit bedarfsabhängigen Kinderzulagen zu ergänzen.

Einen ersten Schritt in diese Richtung machte der Bundesrat selbst. Nachdem ein neuer Verfassungsartikel über die Familienpolitik in der Volksabstimmung vom März 2013<sup>136</sup> am fehlenden Ständemehr gescheitert war, wurde der Bundesrat per Postulat von Nationalrat Tornare<sup>137</sup> beauftragt, eine familienpolitische Strategie des Bundes vorzulegen. Im Mai 2015

<sup>133</sup> Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare ([13.3135](https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf)) «Familienpolitik» vom 20. März 2013, 20. Mai 2015, S. 13, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>134</sup> [00.436](#) Pa.Iv. Fehr Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell; [00.437](#) Pa.Iv. Meier-Schatz Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell.

<sup>135</sup> [12.4142](#) Ip Feri Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Armutsbekämpfung; [13.3351](#) Mo Feri Familienergänzungsleistungen als Mittel zur Armutsbekämpfung; [20.3381](#) Mo Prelicz-Huber Keine Kinderarmut; [20.3684](#) Po Feri Massnahmen zur Armutsprävention.

<sup>136</sup> Vgl. dazu z.B. den Eintrag im année politique suisse: Verfassungsartikel für eine umfassende Familienpolitik, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/32550>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>137</sup> [13.3135](#) Po Tornare Familienpolitik.

verabschiedete der Bundesrat den entsprechenden Bericht.<sup>138</sup> Im Kapitel «Wirtschaftliche Absicherung der Familien und Bekämpfung der Familienarmut» konstatierte er, dass die Kinderkosten ein erhöhtes Armutsrisiko mit sich brächten, was insbesondere für Alleinerziehende und kinderreiche Familie gelte. Aus dieser Erkenntnis leitete er folgende Schlussfolgerung ab: «Die Belastungen, welche sich aus den Kinderkosten ergeben, erfordern eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familien.» Eine von mehreren geprüften Handlungsoptionen hierfür sah er in der Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen: «Das Familienzulagengesetz regelt Familienzulagen, die unabhängig von einem Bedarf ausgerichtet werden. Gestützt auf die geltende Verfassungsbestimmung von Artikel 116 BV wäre es aber auch möglich, neu bedarfsabhängige Zulagen einzuführen, mit welchen finanziell schlecht gestellte Familien gezielt unterstützt werden könnten.»<sup>139</sup> Eine erste Modellrechnung veranschlagte damals die entsprechenden Kosten auf 300 bis 600 Mio. Franken, wobei die Sozialhilfe mit rund 100 Mio. Franken entlastet würde.

In den Schlussfolgerungen des Berichts stellte der Bundesrat drei Massnahmen zur Diskussion, die vertieft geprüft werden sollten. Eine davon war «die Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen als gezielte Massnahme zur Bekämpfung der Familienarmut.»<sup>140</sup>

Bereits in der Herbstsession 2015 nahm Nationalrätin Yvonne Feri diesen Ball auf und reichte eine Motion ein, mit welcher sie die Erarbeitung eines Gesetzes verlangte, «welches die heutigen Kinderzulagen schweizweit bedarfsabhängig ergänzt». <sup>141</sup>

Allerdings krebste der Bundesrat bereits wenige Monate nach der Publikation seines Berichts zur Familienpolitik zurück. In seiner Stellungnahme beantragte er mit folgender Begründung die Ablehnung der Motion: «(...) Die Einführung der von der Motionärin verlangten Bedarfszulagen ist eine der Handlungsoptionen, die der Bundesrat in diesem Bericht geprüft hat. Er kam zum Schluss, dass die Kostenfolgen für diese neuen Zulagen in der Größenordnung von 300 bis 600 Millionen Franken pro Jahr zu liegen kämen. Mit Blick auf die aktuelle finanzpolitische Situation hält der Bundesrat die Einführung eines solchen Bedarfszulagen-Systems derzeit für nicht tragbar. Zudem stünde ein Tätigwerden des Bundes zur Bekämpfung der Familienarmut in einem gewissen Spannungsverhältnis zur geltenden Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen (...).»

Der Nationalrat behandelte die Motion in der Sommersession 2017. In namentlicher Abstimmung wurde sie mit 132 zu 54 Stimmen deutlich abgelehnt.

Fünf Jahre später, versuchte es Nationalrätin Feri erneut. Sie reichte nochmals dieselbe Motion für die Einführung von Bedarfszulagen ein, diesmal auch mit Blick auf die Folgen der Corona-Pandemie.<sup>142</sup> Erneut hatte das Anliegen keine Chance, der Rat lehnte die Motion mit 122 zu 66 Stimmen ab.

Auch in der jüngsten Vergangenheit wurden Vorstöße mit dem Ziel eingereicht, die Familienarmut zu bekämpfen, allerdings nicht mehr mit Bedarfszulagen im FamZG sondern mit eigenständigen Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Auch sie waren chancenlos. Die pa. Iv. von NR Piller Carrard wurde in der Frühjahrssession 2023 mit

<sup>138</sup> Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare ([13.3135](https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf)) «Familienpolitik» vom 20. März 2013, 20. Mai 2015, S. 13, <https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>139</sup> ebda. 18.

<sup>140</sup> ebda. 23.

<sup>141</sup> [15.3939](https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf) Mo Feri bedarfsabhängige Kinderzulagen.

<sup>142</sup> [20.3683](https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2013/20133135/Bericht%20BR%20D.pdf) Mo Feri bedarfsabhängige Kinderzulagen.

113 zu 80 und die pa. Iv. der Grünen Fraktion in der Herbstsession 2023 mit 121 zu 70 Stimmen abgelehnt.<sup>143</sup>

## 4.3 Erhöhung der Altersgrenzen für Ausbildungszulagen

Das FamZG legt den Bezug von Ausbildungszulagen längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr fest (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b FamZG). Im Oktober 2012 reichte die sozialpolitische Kommission des Nationalrates ein Postulat ein, mit welchem sie den Bundesrat beauftragte, «zu den sozialen Auswirkungen der im heutigen FamZG festgelegten fixen Altersgrenze für Ausbildungszulagen einen Bericht und wenn nötig Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten». <sup>144</sup> Die Kommission begründete den Auftrag damit, dass «Ausbildungen insbesondere in der höheren Berufsbildung, aber auch an den Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen immer häufiger im Alter von 25 bis 29 Jahren abgeschlossen» würden. Dies hat, so meinte sie, «die Auswirkung, dass immer mehr Familien für einen Teil ihrer sich noch in Ausbildung befindenden Kinder keine Ausbildungszulagen erhalten, was nicht dem ursprünglichen Sinn des Gesetzes entspricht». Der Bundesrat war bereit, das Postulat entgegenzunehmen und der Nationalrat überwies es in der Frühjahrssession 2013.

Der Bundesrat publizierte den entsprechenden Bericht anfangs 2017.<sup>145</sup> In den Schlussfolgerungen begründete er, weshalb er eine Anpassung der Altersgrenze nach oben ablehne. Er führte drei Argumente auf:

- Auch wenn ein nicht unbedeutender Teil der Studierenden ihre finanzielle Situation (trotz Stipendien und Darlehen) als schwierig bezeichneten, sei eine Erhöhung der Altersgrenze deshalb nicht zielführend, weil viele Studierende ab 26 Jahren die Ausgaben mit Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit decken könnten. Bei einer Erhöhung der Altersgrenze führe dies dazu, dass viele Studierende in den Genuss von Ausbildungszulagen kämen, ohne diese effektiv zu benötigen.
- Die in der Schweiz geltende Altersgrenze gehöre zu den höchsten im EU-/EFTA-Raum, was zeige, dass diese angemessen sei. Eine Erhöhung hätte zur Folge, dass beträchtliche zusätzliche Leistungen ins Ausland exportiert werden müssten.
- Die Altersgrenze 25 sei im Sozialversicherungsrecht bestens koordiniert, weshalb für die Durchführung der Sozialversicherungen die Bewahrung dieser Kohärenz sinnvoll und zielführend sei.

<sup>143</sup> [20.454](#) Pa. Iv. Piller Carrard Kinderarmut bekämpfen; [22.484](#) Pa.Iv Grüne Fraktion Kinder vor Armut schützen.

<sup>144</sup> [12.3973](#) Po SGK-N Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen. Zuvor hatte Nationalrätin Silvia Schenker eine pa. Iv. eingereicht, mit der sie verlangte, die Ausrichtung von Ausbildungszulagen nicht nach der fixen Altersgrenze, sondern nach der jeweiligen Ausbildungsdauer festzulegen. In der Beratung der SGK-N entschied NR Schenker, ihre pa. Iv. zugunsten des danach verabschiedeten Kommissionspostulats zurückzuziehen ([11.481](#) Pa.Iv. Schenker Erhöhung Altersgrenze für Ausbildungszulagen).

<sup>145</sup> Altersgrenze bei Ausbildungszulagen und Familienleistungen von internationalen Organisationen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3973 SGK-N vom 12. Oktober 2012 und [14.3797](#) Maury Pasquier vom 24. September 2014, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/grundlagen-und-gesetze.html>, konsultiert am 31.03.2024. Der Bundesrat hatte das BSV beauftragt, in den Bericht zur Altersgrenze auch gleich den Bericht zum [14.3797](#) Postulat Maury Pasquier Ein Kind, eine Zulage zu integrieren. Mit diesem Postulat verlangte die Genfer Ständerätin zu prüfen, mit welchen geeigneten Massnahmen verhindert werden könne, dass für ein Kind gleichzeitig zwei Familienzulagen bezogen werden können – die eine nach FamZG, die andere gestützt auf Reglemente von internationalen Organisationen. Auch hier kam der Bundesrat zum Schluss, dass kein Handlungsbedarf bestehe. Die Familienzulagen, die die internationalen Organisationen zusätzlich zu kantonalrechtlichen Zulagen ausrichteten, seien freiwillige zusätzliche Leistungen der Organisationen in ihrer Funktion als Arbeitgeber, weshalb es sich nicht um Doppelbezüge handle. Der Ständerat schloss sich der Einschätzung des Bundesrates an und schrieb das Postulat in der Sommersession 2018 ab.

Die sozialpolitischen Kommissionen der Räte schlossen sich mehrheitlich den Schlussfolgerungen des Bundesrates an und erkannten keinen Handlungsbedarf. Das Postulat wurde in der Sommersession 2018 abgeschrieben.<sup>146</sup>

## 4.4 Kaufkraftangepasster Export

Nationalrätin Verena Herzog, SVP Thurgau, reichte in der Herbstsession 2017 eine pa. Iv. ein, mit der sie verlangte, «dass (...) Kinder- und Ausbildungszulagen für im EU-Ausland lebende Kinder kaufkraftbereinigt entrichtet werden.»<sup>147</sup> Ihre Forderung begründete sie wie folgt: «Bei den Familienzulagen, welche aus Lohnbeiträgen finanziert werden, geht es um eines der umfangreichsten Schweizer Sozialwerke. Hier fallen auch die mit Abstand grössten Sozialkosten im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit an. Es geht dabei um Zahlungen von rund 420 Millionen Franken pro Jahr, die in den EU-Raum fliessen, insbesondere für im Ausland lebende Kinder von Grenzgängern und Kurzaufenthaltern. Diese Personen werden durch eine Kaufkraftbereinigung keinesfalls schlechter gestellt oder anders behandelt, sondern damit würde nur eine deutliche Bevorteilung korrigiert. Hierbei eine Gleichbehandlung anzustreben ist ein Gebot der Stunde, stehen doch alle Sozialwerke und unsere Staatsfinanzen unter Druck. Die Sicherung der bisherigen Leistungen muss im Zentrum stehen.»

Konkret schlug Nationalrätin Herzog vor, die im FamZG festgelegten Mindestzulagen um 100 Franken zu kürzen und gleichzeitig einen Zuschlag von 100 Franken für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz in der Schweiz zu gewähren.

2017 lagen lediglich Schätzungen zum Exportvolumen der Familienzulagen vor. Mit der 2019 eingeführten Pflicht, das Wohnsitzland der Kinder, für die eine Familienzulagen ausgerichtet wird, im FamZReg einzutragen<sup>148</sup>, wurde die Voraussetzung geschaffen, den Export von Familienleistungen ins Ausland zu schätzen: Im Anspruchsjahr 2019 wurden insgesamt 2,43 Mio. Familienzulagen<sup>149</sup> im Wert von 737 Mio. Franken exportiert. Insgesamt gingen 85 Prozent des Totals aller exportierten Leistungen oder 622 Mio. Franken an in Nachbarländer wohnhafte Kinder, der grösste Teil davon an Grenzgänger und Grenzgängerinnen. Frankreich war dabei mit insgesamt 59 Prozent der exportierten Familienzulagen der mit Abstand grösste Empfänger. Es folgten Italien mit 20 Prozent, Deutschland mit 6 Prozent, Österreich mit 1 Prozent und alle anderen Länder mit 15 Prozent.<sup>150</sup>

Die sozialpolitischen Kommissionen beider Räte gaben der parlamentarischen Initiative Folge. Die Beratungen der zuständigen SGK-N verzögerten sich bis 2022 zum einen coronabedingt, zum anderen wegen eines ausstehenden Urteils des Europäischen Gerichtshofes zu einem vergleichbaren Fall in der EU.

Im August 2022 führte die SGK-N die Grundsatzdebatte. Dabei stand der erwähnte Gerichtsfall vor dem europäischen Gerichtshof im Zentrum der Diskussionen. Vertreterinnen der Verwaltung informierten die Kommission über Inhalt und Stand des Rechtstreits, der

<sup>146</sup> Der Vollständigkeit halber noch ein Hinweis auf einen parlamentarischen Vorstoss, der danach zu dieser Thematik noch eingereicht wurde: Mit der Interpellation von Nationalrätin Buillard-Marbach in der Herbstsession 2018, wollte diese vom Bundesrat u.a. wissen, wieviel eine Erhöhung der Altersgrenze für den Bezug von Ausbildungszulagen bis zum 26. Altersjahr kosten würde: [18.3906](#) Ip Bulliard Die Prekarisierung der Studierenden wegen verlängerter Studiendauer bremsen. Offenbar verzichtete die Interpellantin danach, die Thematik weiter zu verfolgen.

<sup>147</sup> [17.483](#) Pa.Iv. Herzog Kaufkraftbereinigte Familienzulagen.

<sup>148</sup> vgl. Ziffer 3.1.

<sup>149</sup> Individuen sind mehrfach gezählt, wenn sich während des Jahres der Leistungstyp, die Kassenkennzahl, die gesetzliche Grundlage, der Kanton oder das Domizilland ändert. Der Betrag der Zulage ist im Familienzulagenregister nicht eingetragen. Deshalb muss dieser bei Schätzungen zu finanziellen Auswirkungen mittels der kantonalen Minimalansätze approximiert werden, was zu Ungenauigkeiten führt.

<sup>150</sup> Quelle ist ein interner BSV-Bericht des Bereichs Datengrundlagen und Analysen.

zwischen Österreich und der EU-Kommission ausgetragen worden war. Die Regierung von Bundeskanzler Sebastian Kurz hatte per 1. Januar 2019 einen Mechanismus zur Indexierung der Höhe von Familienleistungen für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger eingeführt, die in Österreich arbeiten, deren Kinder aber im Ausland leben. Daraufhin hatte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet und schliesslich, nachdem es zu keiner Einigung zwischen den Parteien gekommen war, Klage beim Gerichtshof der Europäischen Union erhoben. In einer Medienmitteilung hatte die zuständige Kommissarin dieses Vorgehen klipp und klar begründet: «Le marché unique est fondé sur l'équité et l'égalité de traitement. Il n'y a pas de travailleurs de seconde classe dans l'Union européenne. Lorsque des travailleurs mobiles cotisent à un système de sécurité social de la même manière que les travailleurs locaux, ils doivent percevoir des prestations identiques, même lorsque leurs enfants vivent à l'étranger. Il n'y a pas d'enfants de seconde classe dans l'Union européenne».<sup>151</sup>

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs dazu erging im Juni 2022.<sup>152</sup> Die Verwaltung informierte die SGK-N an der besagten Sitzung über den Inhalt des Urteils. Der EuGH habe in mehrfacher Hinsicht einen Verstoss Österreichs gegen das Unionsrecht festgestellt. Eine Anpassung der Familienzulagen für EU-Bürgerinnen und -Bürger mit Kindern in einem anderen EU-Land an die dortige Kaufkraft verstosse sowohl gegen die Regeln zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit des Freizügigkeitsabkommens, als auch gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung des Freizügigkeitsabkommens. Damit sei Österreich verpflichtet worden, die seit 1. Januar 2019 gültige Indexierung umgehend zu beenden und die betroffenen EU-BürgerInnen rückwirkend zu entschädigen.

Bezogen auf die Schweiz, so die Vertreterinnen der Verwaltung, bedeute dies, dass die Schweiz im Rahmen von Anhang II zum Freizügigkeitsabkommen und dem EFTA-Übereinkommen dieselben Koordinierungsbestimmungen anzuwenden habe wie die EU-Staaten untereinander. Deshalb wäre eine Indexierung bzw. Kaufkraftanpassung von Familienleistungen durch die Schweiz vertragswidrig. Die Schweiz erachte bereits bisher – wie die EU-Kommission und die grosse Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten – die Indexierung von Familienzulagen aufgrund der geltenden europäischen Koordinierungsvorschriften als nicht zulässig. Diese Auffassung werde nun durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs bestätigt.<sup>153</sup>

Nach eingehender Diskussion gelangte die Mehrheit der SGK-N zum Schluss, ihrem Rat zu beantragen, angesichts der rechtlichen Hürden sowie des administrativen Aufwands die pa. Iv. nicht umzusetzen und sie abzuschreiben. Zu den rechtlichen Hürden äusserte sie sich wie folgt: «Würde die Schweiz die pa. Iv. im Sinne der Urheberin umsetzen, würde dies nach Einschätzung der Mehrheit der Kommission die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU unnötig belasten. Zudem wäre davon auszugehen, dass das Bundesgericht die Regeln gemäss Freizügigkeitsabkommen höher gewichten würde (...). In Fällen, in denen das internationale Recht ein Grundrecht wie die Nichtdiskriminierung schützt, würde das Bundesgericht dieses wahrscheinlich höher gewichten als ein Bundesgesetz, mit dem der Gesetzgeber nachträglich bewusst vom internationalen Recht abgewichen ist. (...).»<sup>154</sup>

<sup>151</sup> Commission européenne – Communiqué de presse : Indexation des prestations familiales: la Commission engage une procédure d'infraction contre l'Autriche, Bruxelles, 24. Janvier 2019.

<sup>152</sup> Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Österreich – Urteil vom 16. Juni 2022 (Rechtssache C-328/20).

<sup>153</sup> An der Sitzung der SGK-N nahmen zudem Vertreter von FAK zu den Auswirkungen eines kaufkraftangepassten Exports auf die Durchführung Stellung. Sie äusserten sich dahingehend, dass «die Umsetzung einen beträchtlichen administrativen Mehraufwand für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie die Ausgleichskassen mit sich bringen» würde.

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 18. August 2022,

[https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht\\_SGK-N\\_17.483\\_2022-08-18.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht_SGK-N_17.483_2022-08-18.pdf),  
konsultiert am 31.03.2024.

<sup>154</sup> ebda.

Die Kommissionsminderheit, bestehend aus den Vertretern und Vertreterinnen der SVP, beantragten Fristverlängerung mit der Begründung, dass es aus ihrer Sicht durchaus möglich wäre, die Initiative EU-konform umzusetzen. Der Nationalrat schrieb die pa. lv. in der Herbstsession 2022 mit 143 zu 51 Stimmen (ohne Enthaltungen) ab.<sup>155</sup>

---

<sup>155</sup> AB 2022 N 1865ff.



## 5 Das schweizerische Familienzulagsystem Stand 2023<sup>156</sup>

### 5.1 Rechtliche Grundsätze

Das FamZG macht den kantonalen Familienzulagengesetzen in wichtigen Bereichen Vorgaben. Es legt Mindestbeträge für die Kinderzulagen von 200 Fr. und für Ausbildungszulagen von 250 Fr. pro Kind und Monat fest und vereinheitlicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen. Es regelt die Arten von Familienzulagen, den Kreis der Anspruchsberechtigten, den Beginn und das Ende des Anspruchs, die Altersgrenzen, die Koordination mit anderen Sozialversicherungen sowie das Verfahren. Die Kantone regeln innerhalb des vom FamZG vorgegebenen Rahmens die Aufsicht über die Familienausgleichskassen, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen sowie zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Entsprechend unterschiedlich ist die Höhe der Zulagen in den Kantonen. Während einige Kantone die Mindestansätze des Bundes ausrichten, gewähren andere Kantone bis zu doppelt so hohe Zulagen.<sup>157</sup> Die Leistungen nach FLG entsprechen den Mindestleistungen nach FamZG (die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen liegen im Berggebiet 20 Franken höher). Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden erhalten zusätzlich eine Haushaltungszulage von 100 Franken pro Monat.

Gemäss FamZG haben alle Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden sowie Nichterwerbstätige mit einem bescheidenen Einkommen Anspruch auf Familienzulagen für ihre Kinder (und unter gewissen Voraussetzungen auch für Stief-, Pflege- und Grosskinder, sowie für Geschwister). Es werden – auch bei einer Teilzeitbeschäftigung – nur ganze Zulagen ausgerichtet. Anspruchsberechtigt nach dem FLG sind selbstständige Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Arbeitnehmende, Äplerinnen und Äpler sowie Berufsfischerinnen und Berufsfischer.

Als *Arbeitnehmende* im Sinne des FamZG gelten die Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden und einen AHV-pflichtigen Lohn von mindestens 7350 Franken pro Jahr bzw. 612 Franken pro Monat erzielen (Stand 2024). Der Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch. Von diesem Grundsatz wird aus sozialpolitischen Gründen in gewissen Fällen abgewichen. Nach Eintritt einer unverschuldeten Arbeitsverhinderung, nach dem Tod sowie bei einem unbezahlten Urlaub werden die Zulagen noch während des laufenden Monats und der drei darauffolgenden Monate ausgerichtet. Ebenso bleibt der Anspruch auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch bei einem Mutterschaftsurlaub während höchstens 16 Wochen, bei weiteren Urlauben während unterschiedlichen Dauern bestehen.

Als *Selbstständigerwerbende* gelten die Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen erreichen.<sup>158</sup> Der Anspruch einer

<sup>156</sup> Die nachfolgenden Ziffern 5.1 und 5.2 sind teilweise der Botschaft des Bundesrates zum Lastenausgleich entnommen: Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2023/1469/de>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>157</sup> vgl. dazu die BSV-Publikation «Arten und Ansätze der Familienzulagen» im Anhang 7.2.

<sup>158</sup> Statistische Definitionen Selbstständigerwerbende, [https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/statistiken/DefSelbststaendig\\_d.pdf.download.pdf](https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/statistiken/DefSelbststaendig_d.pdf.download.pdf), konsultiert am 31.03.2024.

selbständigerwerbenden Person entsteht mit der Aufnahme der selbständigen Erwerbstätigkeit und erlischt mit deren Aufgabe.

Wer eine Arbeitslosenentschädigung bezieht, erhält zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht. Dieser Zuschlag wird nur ausbezahlt, wenn der versicherten oder einer anderen erwerbstätigen Person keine Zulagen nach FamZG oder FLG zustehen. Der Zuschlag zum Taggeld umfasst lediglich die gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen, jedoch nicht die Geburts- und Adoptionszulagen. Der zusätzlich zur Arbeitslosenentschädigung entrichtete Zuschlag in der Höhe der gesetzlichen Familienzulagen wird mit Geldern aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung finanziert und von den Arbeitslosenkassen direkt an die Versicherten ausbezahlt. Die Arbeitslosenversicherung ist keiner FAK angeschlossen.

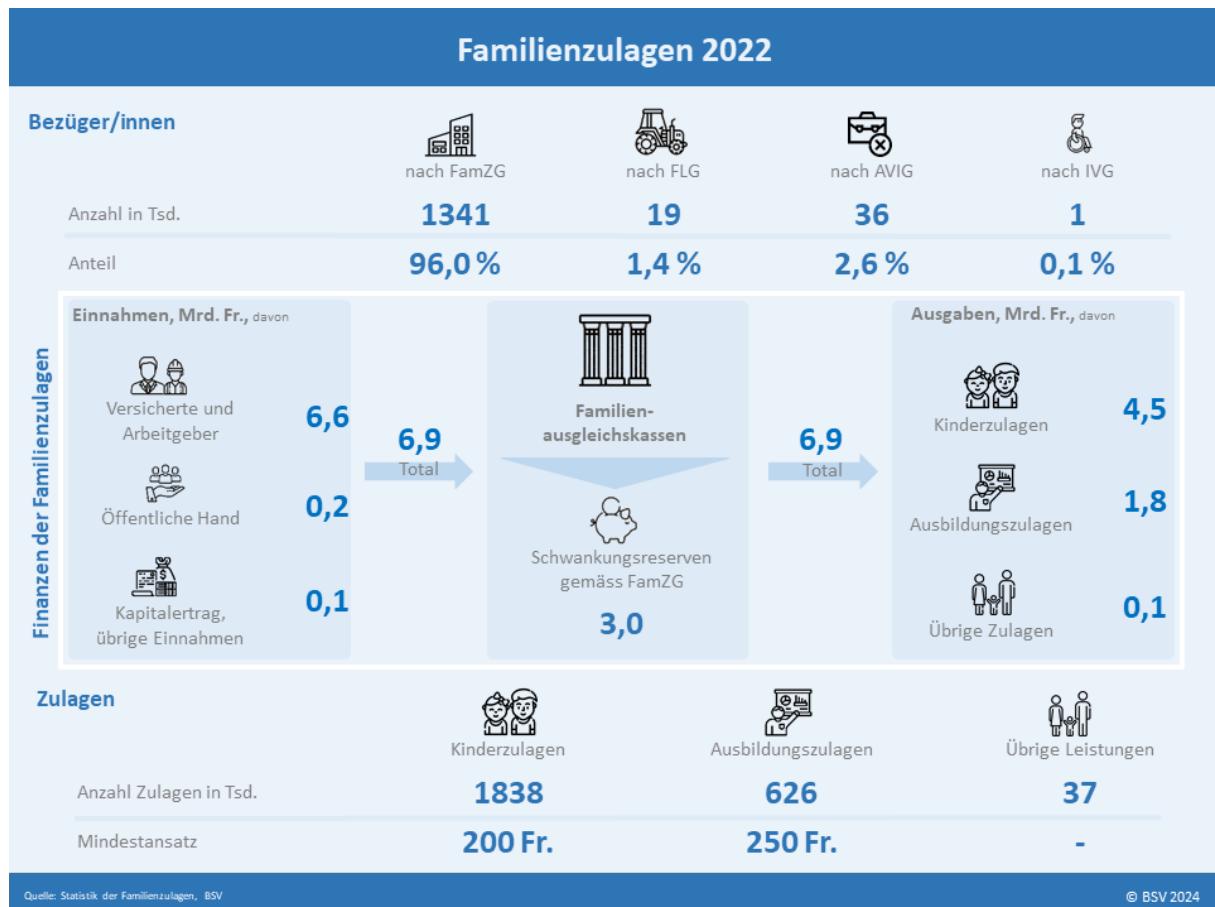
Familienzulagen für *Nichterwerbstätige* werden ausgerichtet für Personen, die Kinder haben und kein oder nur ein bescheidenes Einkommen erzielen. Als Nichterwerbstätige gelten in der AHV obligatorisch versicherte Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind. Auch Personen, die als Arbeitnehmende oder Selbständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen von 612 Franken pro Monat nicht erreichen, fallen unter diese Kategorie. Schliesslich gelten arbeitslose Mütter, die Anspruch auf eine Mutterschaftentschädigung haben, während der Dauer dieses Anspruchs ebenfalls als Nichterwerbstätige. Eine nichterwerbstätige Person hat Anspruch auf Familienzulagen, sofern keine erwerbstätige Person einen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind geltend machen kann, ihr jährliches steuerbares Einkommen 44'100 Franken (Stand 2024) nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht. Die Kantone können die Einkommensgrenze erhöhen oder ganz darauf verzichten. Die Einkommensgrenze aufgehoben haben die Kantone Tessin, Genf und Jura, erhöht hat sie der Kanton Waadt.

Die Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden haben Anspruch auf Familienzulagen gemäss der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie arbeiten, es gilt also das *Erwerbsortsprinzip*. Arbeiten Eltern in verschiedenen Kantonen oder in verschiedenen EU/EFTA-Staaten mit unterschiedlichen Ansätzen, so hat die zweitanspruchsberechtigte Person allenfalls Anspruch auf eine *Differenzzahlung bzw. eine Differenzzulage*.<sup>159</sup> Nichterwerbstätige beziehen in der Regel die Familienzulagen bei der kantonalen Familienausgleichskasse in ihrem Wohnsitzkanton.

Für *Kinder mit Wohnsitz im Ausland* werden die Familienzulagen nur ausgerichtet, soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen dies vorschreiben. Eine solche Vereinbarung besteht insbesondere mit der Europäischen Union (EU) und den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

<sup>159</sup> In der FamZWL werden auch für die Differenzzulagen Anwendungsbeispiele aufgeführt, etwa in der Randziffer (Rz) 416: «Die Eltern sind verheiratet. Die Mutter arbeitet als Arbeitnehmerin im Kanton A., in welchem die Familie wohnt, und verdient dabei 20 000 Franken. Der Vater arbeitet bei zwei verschiedenen Arbeitgebern. Beim Arbeitgeber im Kanton A. verdient er 30 000 Franken, beim Arbeitgeber im Kanton B. verdient er 50 000 Franken. Beide Eltern haben Anspruch auf Familienzulagen. Um die Rangordnung für den Bezug festlegen zu können, muss bestimmt werden, welche FAK für die Ausrichtung der Familienzulagen für die Eltern zuständig ist (Rz. 527 ff.). Erst dann kann bestimmt werden, welcher Elternteil nach Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe d FamZG den Vorrang beim Bezug der Familienzulagen hat. Für die Mutter ist die Familienzulagenordnung im Kanton A. anwendbar. Für den Vater diejenige im Kanton B., weil er dort den höchsten Lohn erhält (s. Rz. 527). Die Rangordnung nach Bst. d für den Bezug ist folgende: 1. Mutter, 2. Vater. Die Mutter bezieht die Zulagen, der Vater eine allfällige Differenzzahlung, wenn die Zulagen im Kanton B höher sind als jene im Kanton A.» Zu Personen mit Kindern im Ausland steht in Rz 435: «die zweitanspruchsberechtigte Person (hat) Anspruch auf eine Differenzzahlung, und zwar in dem Betrag, um welchen ihr gesetzlicher Anspruch höher ist als im Land der erstanspruchsberechtigten Person.»

Abbildung 7: Familienzulagen 2022



Quelle: Statistik der Familienzulagen,

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 08.08.2024

## 5.2 Die Familienausgleichskassen

Die Familienzulagen werden durch die FAK und die Arbeitgeber durchgeführt. Sie werden von insgesamt 223 FAK ausgerichtet.<sup>160</sup> Das FamZG unterscheidet zwischen drei verschiedenen Kategorien von FAK: die beruflichen und zwischen-beruflichen FAK, die kantonalen FAK sowie die von den AHV-Verbandsausgleichskassen geführten FAK. Die Arbeitgeber schliessen sich für die Familienzulagen in aller Regel der von ihrer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK (sog. Verbandsausgleichskasse) an, mit der sie auch die übrigen Sozialversicherungen abrechnen (One-stop-shop).

- Bei den *beruflichen und zwischenberuflichen FAK* handelt es sich um FAK, die ausschliesslich die Familienzulagen und gegebenenfalls von den Kantonen übertragene Aufgaben ihrer angeschlossenen Arbeitgeber und Selbstständigerwerbenden durchführen. Umgangssprachlich werden sie oft als reine oder wilde FAK bezeichnet. Die Kantone bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie diese anerkennen. Zurzeit gibt es 67 berufliche und zwischenberufliche FAK in 15 Kantonen.
- Die 26 *kantonalen FAK* werden von den kantonalen AHV-Ausgleichskassen geführt. Sie haben eine Auffangfunktion, indem sie Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende aufnehmen müssen, die sich keiner anderen FAK anschliessen können.
- Die *AHV-Verbandsausgleichskassen* sind berechtigt, in jedem Kanton eine FAK zu führen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Bei der Gründung einer FAK müssen die

<sup>160</sup> Im Anhang 7.1 Statistik findet sich eine detaillierte Auflistung der in den Kantonen tätigen FAK.

Verbandsausgleichskassen gestützt auf das AHVG beim BSV eine Bewilligung zur Ausübung einer übertragenen Aufgabe einholen. Zudem müssen sie die Gründung dem Kanton melden. Damit ermöglicht das FamZG den Grundsatz des One-stop-shop, wonach die Arbeitgeber bzw. die Selbstständigerwerbenden die Sozialversicherungen rund um die erste Säule bei derselben Kasse abrechnen können sollen. Den FAK der AHV-Verbandsausgleichskassen sind häufig Arbeitgeber und/oder Selbstständigerwerbende einer bestimmten Branche angeschlossen. Es gibt aber auch AHV-Verbandsausgleichskassen, bei denen Arbeitgeber und/oder Selbstständigerwerbende verschiedener Branchen angeschlossen sind. Ein Sonderfall dieses FAK-Typus ist die FAK der Eidgenössischen Ausgleichskasse (FAK-EAK). Art. 15 FamZV verpflichtet die EAK eine FAK für die Bundesverwaltung, die eidg. Gerichte und die Bundesanstalten zu führen. Der Artikel besagt zudem, dass sich der FAK-EAK auch andere bundesnahe Institutionen anschliessen können. Insgesamt führen 42 AHV-Verbandsausgleichskassen 130 FAK.

Neben diesen drei FAK-Typen existieren in vielen Kantonen auch noch sogenannte *Abrechnungsstellen*. Im Gegensatz zu den FAK, die zwingend eine eigene Rechtspersönlichkeit (Verein, Stiftung, Anstalt) haben müssen, haben Abrechnungsstellen keine eigene Rechtspersönlichkeit. Sie basieren auch nicht auf einer gesetzlichen Bestimmung im FamZG. Sie sind das pragmatische Konstrukt, welches einzelne FAK in Kantonen betreiben, in denen es sich für sie nicht lohnt, eine eigenständige FAK zu führen. Dies ist dann der Fall, wenn zu wenige ihrer Mitglieder in einem Kanton tätig sind oder wenn die Risikostruktur ihrer Mitglieder in einem Kanton zu hohen Beitragssätzen führen würde. Um für ihre Mitglieder im Sinne des One-stop-shops dennoch die Durchführung der Familienzulagen anbieten zu können, schliesst eine solche FAK mit einer anderen in diesem Kanton tätigen FAK oder mit der kantonalen FAK<sup>161</sup> einen Vertrag ab. Dieser regelt, dass die FAK die Durchführung der Familienzulagen für ihre in diesem Kanton tätigen Mitglieder übernimmt, dass diese über die von ihr ausgerichteten Leistungen und eingenommenen Beiträge mit der FAK abrechnet und dass sie für ihren Durchführungsaufwand von der FAK entschädigt wird.<sup>162</sup> Eine aktuelle Schätzung des BSV veranschlagt die Zahl der in der Schweiz geführten vertraglich geregelten Abrechnungsstellen auf 165. Einige Kantone verbieten das Führen von Abrechnungsstellen.

Die FAK sind nach Artikel 15 Absatz 3 FamZG verpflichtet, durch die Aufnung einer *Schwankungsreserve* für das finanzielle Gleichgewicht zu sorgen. Die Schwankungsreserve ist nach Artikel 13 Absatz 2 FamZV angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt. Die Schwankungsreserve betrifft die Gesamtausgabe einer in mehreren Kantonen tätigen FAK und muss nicht je Kanton separat ausgewiesen werden. Aus der Schwankungsreserve sind Defizite zu decken und Einnahmenschwankungen im Jahresverlauf auszugleichen. So können kurzfristige Anpassungen des Beitragssatzes vermieden werden. Die Summe aller Schwankungsreserven betrug per Ende 2021 ca. 3 Milliarden Franken, d. h. 48 Prozent der Jahresausgabe für Familienzulagen nach FamZG.

Für die Aufsicht über die Durchführung der Familienzulagen sind die Kantone zuständig. Art. 17 Abs. 2 FamZG lautet: «Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der

<sup>161</sup> Es ist meist die kantonale FAK, weil sie in ihrer Funktion als Auffangkasse auch die Mitglieder jener AHV-Kassen, für die es sich nicht lohnt eine FAK zu führen, aufnehmen müsste. Auffangkasse bedeutet, dass in Folge Anschlusspflicht alle Arbeitgebenden und alle Selbstständigerwerbenden, die sich keiner Verbandsausgleichskasse oder keiner beruflichen oder zwischenberuflichen FAK anschliessen können, von der kantonalen FAK aufgenommen werden müssen.

<sup>162</sup> Es ist davon auszugehen, dass nach der Inkraftsetzung des Obligatoriums eines vollen Lastenausgleichs (vgl. Ziffer 3.3) viele Abrechnungsstellen verschwinden werden, insbesondere jene, die in Folge einer schlechten Risikostruktur ihrer Mitglieder geführt werden, weil die Beitragssätze über den Lastenausgleich ja ausgeglichen werden.

Kantone. Unter Vorbehalt dieses Gesetzes und in Ergänzung dazu sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen.» In den nachfolgenden Buchstaben a bis l werden der Zuständigkeits- und der Aufgabenbereich abschliessend definiert. Bezuglich Aufsicht haben die Kantone folgendes zu regeln:

- «c. die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen;
- d. den Entzug der Anerkennung;
- e. den Zusammenschluss und die Auflösung von Kassen;
- f. die Aufgaben und Pflichten der Kassen und der Arbeitgeber;
- g. die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;
- i. die Revision der Kassen und die Arbeitgeberkontrolle;
- l. die allfällige Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen, insbesondere von Aufgaben zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes.»

Das FamZG weist damit den Kantonen eine umfassende Regelungskompetenz und Aufsichtspflicht über die im jeweiligen Kanton tätigen FAK zu. Die Kantone setzen diese Vorgaben des Bundesgesetzgebers in ihren Familienzulagengesetzen um. Entsprechend vielfältig und heterogen sind diese. Bspw. wird die Aufsicht über die FAK unterschiedlichen kantonalen Direktionen übertragen und diese weisen die konkreten Aufsichtstätigkeiten wiederum unterschiedlichen Behörden, oftmals der kantonale FAK, zu. Die konkreten Aufsichtsbestimmungen enthalten in der Regel folgende Vorgaben: die FAK müssen jährlich von einer externen Stelle revidiert werden. Sie müssen der zuständigen Behörde den entsprechenden Bericht, den Jahresbericht sowie die Jahresrechnung, die Statistiken und weitere Unterlagen (insbesondere die notwendigen Angaben für die Festlegung des Lastenausgleichs, dort wo ein solcher vorgesehen ist) unentgeltlich zustellen. Einzelne Kantone verlangen zudem, dass die Arbeitgeber periodisch auf die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften überprüft werden müssen.

### 5.3 Ein Blick über die Grenzen

Den einzelnen EU-Ländern steht es frei, eigene Regeln für den Anspruch auf Familienleistungen festzulegen. In einigen Ländern werden regelmässige Zahlungen geleistet, während in anderen Ländern anstelle von Zahlungen je nach Familiensituation steuerliche Vergünstigungen zum Tragen kommen.

Die sogenannten MISSOC-Tabellen bieten einen Überblick über die Familienleistungen aller EU-EFTA Staaten.<sup>163</sup> Daraus geht hervor, wie unterschiedlich und vielfältig die Systeme in jenen Ländern ausgestaltet sind, die Familienzulagen ausrichten. Gemeinsam sind ihnen – im Unterschied zum schweizerischen System – zum einen, dass sie den Anspruch auf Familienzulagen direkt an das Kind koppeln und nicht an den Erwerbstatus der Eltern und zum anderen, dass die Zulagensysteme zentralstaatlich geregelt sind, tiefere Staatsebenen folglich keine Regelungskompetenzen haben.

Die Zulagen unterscheiden sich stark in der Höhe, in der Zulagenart (Kinder, Ausbildungs-, Geburts-, Adoptions, Ausbildungs-, Betreuungszulagen usw.), in der Abstufung nach Kinderzahl (je mehr Kinder, desto höher die einzelne Zulage, oder aber wie in Frankreich

<sup>163</sup> Comparative tables – MISSOC, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>, konsultiert am 31.03.2024.

eine Zulage erst ab dem zweiten Kind), bezüglich Alters- und Einkommensgrenzen sowie bezüglich Finanzierung (Steuern, Arbeitgeber/ -nehmerbeiträge). Im Anhang 7.3 findet sich eine Zusammenstellung der Regelungen einiger ausgewählter EU-Länder.

## 6 Reformbedarf und Reformmöglichkeiten

Drei grundlegende Merkmale prägen die Struktur des schweizerischen Familienzulagensystems. Das erste ist die Anknüpfung des Anspruchs auf Familienzulagen an den Erwerbsstatus der Eltern und nicht – wie im Ausland üblich – an das Kind selbst. Das zweite ist die im Rahmengesetz FamZG festgeschriebene geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen und das daraus hervorgehende grosse Gefälle zwischen den Kantonen namentlich im Leistungs- und Kostenbereich. Das dritte schliesslich ist die Spezialregelung im Bereich der Landwirtschaft.

- Die Anknüpfung des Anspruchs auf Familienzulagen an den Erwerbsstatus der Eltern ist der Hauptgrund dafür, dass bis heute das seit der parlamentarischen Initiative Fankhauser verfolgte Ziel «ein Kind, eine Zulage» nicht vollumfänglich umgesetzt werden konnte. Es bestehen nach wie vor Anspruchslücken namentlich für Kinder, deren Eltern sich in prekären Erwerbssituationen befinden. Zudem ist der aufwändige und teure Durchführungsapparat mit den zahlreichen Familienausgleichskassen eine direkte Folge dieser Anknüpfung. Schliesslich ist das komplexe Regelwerk für die Bürgerinnen und Bürger kaum verständlich und nachvollziehbar und Veränderungen im Erwerbsleben oder bei Wohnortswechseln sind oftmals mit administrativ aufwändigen Anspruchs- und/oder Kassenwechseln verbunden.
- Aus historischer Perspektive stellt die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen mit Blick auf die langwierigen und harten politischen Auseinandersetzungen bis zum Zustandekommen des FamZG ein wesentlicher Fortschritt dar. Vor der Schaffung des Bundesrahmengesetzes regelten 26 kantonale Familienzulagengesetze die Familienzulagen in vielen Bereichen unterschiedlich. Mit dem FamZG konnte eine Harmonisierung in wichtigen Teilbereichen erreicht werden: Unterstellung der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen, Festlegung von Mindestzulagen und Abschaffung der Teilzulagen, schweizweite einheitliche Regelung des Anspruchs, der Anspruchskonkurrenz und der Anwendungsverfahren. Demgegenüber stehen die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der Leistungshöhe der Ansätze der Zulagen (und damit verbunden das administrativ aufwändige System der Differenzzulagen auch innerhalb der Schweiz) sowie bezüglich Gewährung von Geburts- und Adoptionszulagen. Entsprechend unterschiedlich sind die Kosten, die je nach Leistungshöhe in den einzelnen Kantonen zu finanzieren sind.
- Die Spezialregelung in der Landwirtschaft in Form eines eigenständigen Bundesgesetzes stellt ein immer grösserer Anachronismus dar. Dabei steht nicht primär die Frage im Vordergrund, ob die Privilegierung der Landwirte und Landwirtinnen wegen der Finanzierung ihrer Zulagen durch die öffentliche Hand gegenüber allen anderen Selbständigerwerbenden gerechtfertigt ist oder nicht. Der Anachronismus zeigt sich in erster Linie in den Schwierigkeiten bei der Durchführung, welche sich aus dem Nebeneinander von FamZG und FLG ergeben. Obwohl die beiden Gesetze an sich gut koordiniert sind, ergeben sich in der Praxis zahlreiche und schwierige Abgrenzungs- und Zuständigkeitsprobleme. Diese werden zudem immer grösser. Einerseits sind wichtige Bestimmungen im FLG materiell veraltet, d.h. sie stimmen je länger je weniger mit der sich rasch verändernden Agrargesetzgebung überein. Andererseits werden die Erwerbstätigkeiten der Bäuerinnen und Bauern vielfältiger und lassen sich immer weniger von rein landwirtschaftlichen Tätigkeiten abgrenzen.

Die sich aus dieser Struktur des schweizerischen Familienzulagensystems ergebenden Lücken und Mängel erfordern Reformen. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten: Es wird an der heutigen Struktur festgehalten, also am Bundesrahmengesetz und den 26 kantonalen Familienzulagengesetzen unter Beibehaltung der jeweiligen Zuständigkeiten. Verbesserungen sollen (weiterhin) in diesem Rahmen mittels einzelner, zielgerichteter

Reformen erreicht werden. Die zweite Möglichkeit besteht darin, das Familienzulagsystem radikal zu reformieren mittels Schaffung einer umfassenden Bundeslösung. Nachfolgend werden diese beiden Reformmöglichkeiten dargestellt.

## 6.1 Reformen im Rahmen des geltenden Systems

Soll das Familienzulagsystem in der heutigen Ausgestaltung erhalten bleiben, ist es dennoch notwendig, dieses in verschiedenen Bereichen zu verbessern und zu modernisieren. Neben der nach wie vor geltenden wichtigen familien- und sozialpolitischen Zielsetzung der Realisierung des Grundsatzes «ein Kind, eine Zulage», also die Schliessung von Anspruchslücken, sind weitere Herausforderungen anzugehen: die Bekämpfung der Familienarmut mittels Einführung von Bedarfszulagen, die Aufhebung des FFLG, die Modernisierung der Aufsicht, die Verschlankung der Kassenstruktur und die Senkung der Durchführungskosten sowie der Ausbau der Digitalisierung in der Durchführung. Im Folgenden wird dieser Reformbedarf in den einzelnen Themenbereichen erläutert und aufgezeigt, welche Reformmassnahmen umgesetzt werden sollten.

### 6.1.1 Schliessung von Anspruchslücken

Die bestehenden Anspruchslücken werden nachfolgend verschiedenen Themenbereichen zugeordnet.

- *Beendigung des Lohnanspruchs, Einkommensgrenzen und prekäre Arbeitsverhältnisse*

Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch und er besteht nur während der Dauer des Arbeitsverhältnisses, sofern der Lohn dem erforderlichen Mindesteinkommen entspricht.<sup>164</sup> Ist der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin an der Arbeitsleistung verhindert, so werden die Familienzulagen nach Eintritt der Arbeitsverhinderung noch während des laufenden Monats und der drei darauffolgenden Monate ausgerichtet.<sup>165</sup> Daraus konnte bspw. bei längerer Krankheit dann eine Anspruchslücke entstehen, wenn Arbeitnehmende länger als drei Monate krank war resp. unfallbedingt ausfielen und keine andere Person einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen konnte. Diese Lücke wurde per 1.1.2014 auf Weisungsstufe dadurch geschlossen, dass Erwerbstätige, die krankheits- resp. unfallbedingt länger als drei Monate an der Arbeitsleistung verhindert sind, neu direkt als Nichterwerbstätige gelten und als solche Anspruch auf Familienzulagen geltend machen können.<sup>166</sup>

Zu den dennoch verbleibenden Anspruchslücken äusserte sich der Bundesrat im Februar 2021 und erneut Ende 2022 im Rahmen seiner Stellungnahme zu zwei parlamentarischen Interpellationen, welche sich nach noch offenen Lücken erkundigten: „In den Fällen, in denen kein Lohn bzw. keine Versicherungsleistung mehr fließt, keine andere Person einen Anspruch geltend machen kann und kein Anspruch als nichterwerbstätige Person auf Familienzulagen gegeben ist (weil die Einkommensgrenze überschritten wird und/oder Ergänzungsleistungen bezogen werden) besteht nach wie vor eine Lücke. Um diese zu schliessen, müsste deshalb die Einkommensgrenze für Nichterwerbstätige aufgehoben werden.“<sup>167</sup> Diese Einkommensgrenze liegt gegenwärtig bei einem steuerbaren Einkommen

<sup>164</sup> Das Mindesteinkommen bemisst sich an einem jährlichen Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht (Art. 13 Abs. 3 FamZG).

<sup>165</sup> vgl. Art. 10 FamZV.

<sup>166</sup> FamZWL Rz. 602.

<sup>167</sup> [20.4565](#) IP Fridez Zulage für jedes Kind in der Schweiz. Ziel erreicht? Siehe zu dieser Thematik auch die beiden früheren Vorstösse von NR Fridez: [13.1017](#) und [15.4197](#) sowie [19.3927](#) Mo Sommaruga Familienzulagen. Die rechtliche Situation von unregelmässig Beschäftigten ist zu verbessern. Noch hängig mit derselben Forderung: [23.3927](#) Mo Piller Carrard Unregelmässig Beschäftigten das Leben vereinfachen sowie die in der Wintersession 2023 eingereichte [23.4526](#) Mo Piller Carrard Anspruch auf Familienzulagen bei Krankheit.

von 44'100 Franken pro Jahr. Eine vollständige Lückenschliessung würde bedingen, dass der Bundesgesetzgeber diese Grenze aufhebt. Damit würde er allerdings den Kantonen ihre bisherige Kompetenz entziehen, diese Einkommensgrenze eigenständig zu erhöhen oder aufzuheben, was die Kantone TI, VD, GE und JU auch umgesetzt haben. JU und VD haben den Kreis der anspruchsberechtigten Nichterwerbstätigen sogar auf Bezügerinnen und Bezüger einer AHV-Altersrente ausgeweitet. Eine Aufhebung der Einkommensgrenze dürfte politisch vor allem deshalb heikel sein, weil den Kantonen diese Kompetenz im FamZG insbesondere deshalb zugebilligt worden war, weil sie die Zulagen der Nichterwerbstätigen auch finanzieren müssen. Der Bundesrat kam deshalb in seiner *Stellungnahme vom Dezember 2022 zum Schluss, «dass das derzeitige System der Situation von Personen mit tiefem Einkommen ausreichend Rechnung trägt».*<sup>168</sup>

Die *Stellungnahme des Bundesrates zu noch bestehenden Lücken* bezieht sich auf die Thematik «Arbeitsverhinderung durch Krankheit kombiniert mit dem Verlust des Lohnanspruchs» und dem damit einhergehenden Statuswechsel von erwerbstätig zu nichterwerbstätig. In diesem Spannungsfeld befinden sich oft Eltern, die sich in prekären Arbeitsverhältnissen befinden, wie etwa bei kurzzeitigen Arbeitsverträgen, Temporärarbeit, Arbeit auf Abruf, Heimarbeit ohne vertraglich festgelegte Stundenzahl und Scheinselbstständigkeit. Hier ergeben sich heute die sozialpolitisch stossendsten Anspruchslücken. Bei diesen Arbeitsverhältnissen kommt es häufig vor, dass die Arbeitnehmenden keinen oder nur einen tageweisen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen können. Diese Arbeitnehmenden erhalten dadurch *de facto* Teilzulagen. Dies widerspricht der Intention des Gesetzgebers, welcher mit der Schaffung des FamZG die Teilzulagen explizit abgeschafft hat. Die Weisungen des BSV enthalten praxisnahe Anweisungen zur Handhabung dieser schwierigen Situationen, die zudem für die betroffenen Arbeitnehmenden und die Durchführungsstellen oftmals mit aufwändigen Verfahren und entsprechenden Zahlungsverzögerungen verbunden sind.<sup>169</sup> Aber solange der Anspruch auf Familienzulagen an den Lohn geknüpft bleibt, lassen sich diese Lücken, die sich bei prekären Arbeitsverhältnissen unweigerlich ergeben, nicht beseitigen. Auf die in diesem Zusammenhang gestellte Frage von Nationalrat Markus Ritter, was aus Sicht des Bundesrates geändert werden müsste, «um den administrativen Aufwand für Eltern resp. Personen mit unregelmässiger Erwerbstätigkeit zu minimieren» antwortete dieser: «Die einzige Möglichkeit, den administrativen Aufwand für Bezügerinnen und Bezüger mit unregelmässiger Erwerbstätigkeit zu senken, wäre eine grundlegende Neugestaltung des Familienzulagensystems und insbesondere der Finanzierungsmethode.»<sup>170</sup>

Eine weitere Anspruchslücke ergibt sich aus der Einkommensgrenze bei Jugendlichen in Ausbildung: Kein Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht, wenn ein Jugendlicher/eine Jugendliche ein durchschnittliches monatliches Erwerbseinkommen erzielt, das höher ist als die maximale volle Altersrente der AHV. Dies entspricht gegenwärtig 2450 Franken pro Monat. Diese Regelung ist vor allem deshalb problematisch, weil sie zu stossenden Ungleichbehandlungen führt: Für einen Jugendlichen, dessen Ausbildung volumnfänglich von den Eltern finanziert wird und dieser folglich auf keine Erwerbsarbeit angewiesen ist, besteht Anspruch auf Ausbildungszulagen, während für einen Jugendlichen, der seine Ausbildung eigenständig mit Erwerbsarbeit finanzieren muss und mehr als 2450 Franken verdient, kein Anspruch besteht.

- *Ausbildungsbegriff und Ausbildungsnachweis*

Anspruch auf Ausbildungszulagen hat, wer sich in einer nachobligatorischen Ausbildung bis höchstens zum vollendeten 25. Altersjahr befindet. Was als Ausbildung gilt, richtet sich nach

<sup>168</sup> [22.4010](#) Ip Ritter Anspruch und Ausrichtung von Familienzulagen.

<sup>169</sup> Vgl. FamZWL Rz 510ff.

<sup>170</sup> [22.4010](#) Ip Ritter Anspruch und Ausrichtung von Familienzulagen.

dem Ausbildungsbegriff der AHV auch für die Familienzulagen.<sup>171</sup> Die Rentenwegleitung der AHV nennt konkrete und detaillierte Anforderungen an eine Ausbildung, für die Anspruch auf Waisen- und Kinderrenten nach der AHV bzw. Ausbildungszulagen nach dem FamZG besteht. Lücken bei den Familienzulagen nach FamZG ergeben sich in erster Linie deshalb, weil der Anspruch auf Kinder- und Waisenrenten nach AHV erst ab dem 18. Altersjahr beginnt, während der Anspruch auf Ausbildungszulagen nach FamZG ab dem 15. Altersjahr besteht.

Die Rentenwegleitung wird periodisch – auch mit Blick auf die spezifischen Gegebenheiten für den Anspruch auf Ausbildungszulagen nach FamZG – an die sich verändernde Ausbildungslandschaft angepasst. Dennoch ergeben sich bei den Ausbildungszulagen nach FamZG Anspruchslücken bei Ausbildungen, die den Anforderungen der Rentenwegleitung in einzelnen Punkten nicht zu genügen vermögen, etwa bei Praktika oder bei Überbrückungs- oder Eingliederungsmassnahmen, die keine arbeitsmarktliche Massnahme darstellen oder von der IV bezahlt werden. Solche Angebote unterstützen Jugendliche nach Beendigung der obligatorischen Schule im Übergang zu einer Berufsausbildung. Sie sind in der Regel auf die spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppe ausgerichtet und passen deshalb nicht immer in das Schema des Ausbildungsbegriffs der AHV. Andere Beispiele für Lücken ergeben sich bei Ausbildungsunterbrüchen z.B. in Folge von nicht bestandenen Abschlussprüfungen mit entsprechenden Wartefristen für die Wiederholung, bei spezifischen Praktika, bei Ausbildungen im Sportbereich, bei Anerkennungen von Fernstudien u.a.m.

Mit einer breiteren Definition des Ausbildungsbegriffes liessen sich Lücken schliessen. Dies könnte einerseits mittels Änderung der AHVV bzw. der Rentenwegleitung umgesetzt werden. Dabei würden sich allerdings Konflikte mit der AHV ergeben, weil die Zielgruppen nicht identisch sind, es sich bei ihr um kein vergleichbares Massengeschäft handelt und die Renten wesentlich höher sind als die Ausbildungszulagen. Die andere Variante wäre, für die Ausbildungszulagen nach FamZG einen eigenständigen Ausbildungsbegriff zu definieren und ihn von der AHV zu entkoppeln. Der grosse Nachteil dieser Lösung wäre indes, dass innerhalb des Sozialversicherungssystems zwei unterschiedliche Ausbildungsbegriffe zur Anwendung kämen, was kaum zielführend wäre.

Wie erwähnt, ergeben sich die sozialpolitisch stossendsten Lücken dort, wo nach der Beendigung der obligatorischen Schule Ausbildungsbangebote in Anspruch genommen werden müssen, die nicht in den Rahmen der Rentenwegleitung passen. Diese Problematik könnte am einfachsten dadurch gelöst werden, dass für alle Jugendlichen zwischen dem Ende der obligatorischen Schule und dem vollendeten 18. Lebensjahr Anspruch auf Ausbildungszulagen ohne Ausbildungsnachweis gewährt würde. Damit würden nicht nur stossende Lücken geschlossen, sondern auch die aufwändige Administration im Zusammenhang mit dem Ausbildungsnachweis würde entfallen.

Nationalrat Candinas hat diese Forderung bereits zweimal im Parlament eingebracht.<sup>172</sup> Der Bundesrat beantragte beide Vorstösse zur Ablehnung in erster Linie mit Verweis auf die damit einhergehenden Mehrkosten. Beide Vorstösse wurden in Folge Nichtbehandlung nach zwei Jahren abgeschrieben.

- *Export der Zulagen*

Die Familienzulagenverordnung (FamZV) sieht vor, dass für Kinder mit Wohnsitz im Ausland Familienzulagen nur dann ausgerichtet werden, wenn zwischenstaatliche Vereinbarungen dies vorsehen. Solche bestehen für die EU/EFTA-Staaten. Das Exportverbot in die übrigen

<sup>171</sup> Art. 1 FamZV i.V.m. Art. 25 AHVG bzw. Art. 49bis-49ter AHVV. Der Ausbildungsbegriff der AHV ist in der Rentenwegleitung in den Randziffern 3358ff definiert,

<https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6857/download>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>172</sup> [13.3922](#) Mo Candinas Ausbildungszulagen für alle Jugendlichen bis 18 Jahre; [18.4056](#) Mo Candinas Ausbildungszulagen für alle Jugendlichen bis 18 Jahre bringen Erleichterungen für Familien.

Staaten hat zur Folge, dass Eltern, die in der Schweiz arbeiten und auf deren Löhnen Beiträge für die Familienzulagen entrichtet werden, keine Zulagen für ihre im Ausland wohnhaften Kinder beziehen können. Diese Lücke widerspricht dem Gleichbehandlungsgebot und ist auch sozialpolitisch stossend.

Das FamZG gibt dem Bundesrat in Art. 4 Abs. 3 die Kompetenz, den Export der Familienzulagen ins Ausland zu regeln und diese der jeweiligen Kaufkraft anzupassen. Die Umsetzung wäre gesetzestechisch problemlos möglich und liesse sich analog den geltenden Regeln für Entsandte ausgestalten.<sup>173</sup>

#### **Schliessung von Anspruchslücken («ein Kind eine Zulage»):**

- Laufende Anpassungen der BSV-Weisungen, um neue Lücken bei prekären Arbeitsverhältnissen zu schliessen;
- Aufhebung der Einkommensgrenze für Nichterwerbstätige;
- Aufhebung der Einkommensgrenze für Jugendliche in Ausbildung;
- Verzicht auf den Ausbildungsnachweis bis zum vollendeten 18. Lebensjahr;
- Kaufkraftbereinigter Export von Zulagen für im Ausland wohnhafte Kinder ausserhalb der EU/EFTA-Staaten, wenn auf dem Erwerbseinkommen des Vaters/der Mutter Beiträge an die Familienzulagen entrichtet werden.

#### **6.1.2 Einführung von Bedarfszulagen**

Die Familienzulagen nach FamZG und FLG sind Teil des horizontalen Familienlastenausgleichs, also materielle Transferleistungen der Gesellschaft an die Familien, um ihre Kosten für Betreuung, Unterhalt und Ausbildung der Kinder teilweise auszugleichen. Sie werden pro Kind ausgerichtet, unabhängig von der Höhe des Einkommens. Kritische Stimmen bezeichnen deshalb die Familienzulagen als Leistungen mit der Giesskanne. In Bezug auf die Familienzulagen wird diese Kritik heute kaum mehr geäussert, weil grossmehrheitlich anerkannt wird, dass die erheblichen Zusatzkosten aller Familien für das Grossziehen der Kinder von der Gesellschaft mittgetragen werden sollen. Für armutsbetroffene oder armutsgefährdete Familien sind diese Transferleistungen jedoch offensichtlich nicht ausreichend. Das Bundesamt für Statistik fasst ihre Situation wie folgt zusammen: Die Armutgefährdungsquoten zeigen, «dass bei einem beträchtlichen Teil der Haushalte mit Kindern die finanzielle Situation angespannt ist: Rund 28% der Personen in Einelternhaushalten und 13% der Personen in Paarhaushalten mit Kindern gelten als armutsgefährdet und verfügen somit über ein Haushaltseinkommen, das unter oder nur wenig oberhalb der Armutsgrenze liegt. Sie sind besonders stark gefährdet, bei einer geringfügigen Verschlechterung ihrer Einkommenssituation oder einer Veränderung der familiären Situation (z. B. Trennung oder Geburt eines weiteren Kindes) in die absolute Armut abzurutschen. Dies ist umso eher der Fall, je mehr Kinder im Haushalt leben und je jünger das jüngste Kind im Haushalt ist.»<sup>174</sup>

Mit Blick auf diese hohe Armutssquote von Familien stellt sich die Frage, ob für armutsbetroffene und armutsgefährdete Familien zusätzlich zu den bestehenden Zulagen Bedarfszulagen ausgerichtet werden sollten. In Ziffer 4.2 wird ausgeführt, dass diese Thematik im Bundesrat und im Parlament in den vergangenen Jahren mehrmals diskutiert worden ist, jedoch politisch keine Realisierungschance hatte.

Dennoch sollte die Einführung von Bedarfszulagen im FamZG als ein zielführendes Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut in der Diskussion bleiben. Wie bereits erwähnt, hatte auch der Bundesrat in seinem familienpolitischen Bericht von 2015 dafür plädiert, diese Frage vertieft zu prüfen. An dem in diesem Bericht skizzierten Modell könnte

<sup>173</sup> vgl. dazu Art. 7 Abs. 2 und Art. 8 FamZV.

<sup>174</sup> Bundesamt für Statistik, Familien in der Schweiz: Statistischer Bericht 2021, Neuchâtel 2021, S. 51.

und sollte angeknüpft werden: «Anspruchsberechtigt wären armutsgefährdete und armutsbetroffene Familien, welche trotz (ausreichender) Erwerbstätigkeit kein genügendes Auskommen erwirtschaften (Working Poor). Die Bedarfszulagen hätten in erster Linie den Zweck, den anspruchsberechtigten Familien die Erwerbseinbusse, welche sie aufgrund des Betreuungsaufwandes haben, teilweise auszugleichen und einen zusätzlichen Beitrag an die Kinderkosten zu leisten. Diese Zulage hätte aber im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen für Familien (...) nicht zum Ziel, den Fehlbetrag im Haushaltsbudget einer Familie bis zur Erreichung des Existenzminimums vollständig zu decken.»<sup>175</sup>

Die konkrete Ausgestaltung eines solchen Systems wäre eine Herausforderung: Es müsste sichergestellt werden, dass die Bedarfszulagen wirklich jenen Familien zugutekommen, die sie effektiv benötigten, sie dürften nicht nur keine Abhalteeffekte von der Erwerbsbeteiligung zur Folge haben, sondern müssten vielmehr Anreize für eine Erhöhung der Erwerbsbeteiligung enthalten, es müssten Schwelleneffekte und Schnittstellen namentlich zur Sozialhilfe vermieden, Zuständigkeiten bei der Durchführung definiert und Fragen zur Finanzierung gelöst werden. In Anbetracht dieser Schwierigkeiten wäre es zielführend, in einem ersten Schritt eine Machbarkeitsstudie zu erstellen.<sup>176</sup>

#### **Einführung von Bedarfszulagen im FamZG:**

- Erstellung einer Machbarkeitsstudie für Bedarfszulagen im FamZG

#### **6.1.3 Integration des FLG ins FamZG**

Die Beratungen zur Unterstellung der Selbständigerwerbenden ins FamZG 2013 hatte im Ständerat zu einer heftigen Debatte darüber geführt, ob das FLG und damit die privilegierte Behandlung der Bauern gegenüber den übrigen Selbständigerwerbenden weitergeführt werden sollte oder nicht.<sup>177</sup> Die Räte entschieden sich schliesslich dafür, das FLG als Spezialgesetz beizubehalten. Seither ist kein politischer Vorstoss mehr unternommen worden, mit welchem das FLG infrage gestellt oder gar dessen Aufhebung verlangt worden wäre.

Einleitend zu diesem Kapitel wurde erläutert, weshalb die Durchführung des FLG und die Abgrenzung zum FamZG immer schwieriger wird. Aus der Perspektive der Durchführung wäre es deshalb sinnvoll, das FLG entweder gänzlich aufzuheben oder es in das FamZG zu integrieren:

*Variante 1:* Das FLG wird aufgehoben und die Landwirtschaft wird dem FamZG unterstellt. Zum einen werden damit die selbständigen Landwirte und Landwirtinnen den Selbständigerwerbenden gleichgestellt. Dies würde bedeuten, dass sie das Privileg, die weitgehende Finanzierung ihrer Zulagen durch Bund und Kantone – 2022 belief sich diese Subvention auf insgesamt 64 Mio. Franken – verlieren würden. Zum anderen werden die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden den übrigen Arbeitnehmenden gleichgestellt. Damit würden diese die Haushaltungszulagen von 100 Franken pro Monat verlieren, was 2022 einer Summe von insgesamt 7,6 Mio. Franken entsprach. Die Gleichstellung mit den Selbständigerwerbenden hätte zudem zur Folge, dass sich die Bauern nicht mehr zwingend einer kantonalen FAK, sondern auch einer privaten FAK anschliessen könnten. Aus Sicht der

<sup>175</sup> Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare ([13.3135](#)) «Familienpolitik» vom 20. März 2013, 20. Mai 2015, S. 13.

<sup>176</sup> Eine solche Studie müsste Systeme anderer Staaten, die Bedarfsleistungen für Kinder ausrichten, in die Analyse einbeziehen. So kennt bspw. Deutschland den «Kinderzuschlag und Leistungen für Bildung und Teilhabe», welcher Alleinerziehende und Familien mit kleinen Einkommen unterstützt. Vgl. dazu: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familienleistungen/kinderzuschlag-und-leistungen-fuer-bildung-und-teilhabe-73906>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>177</sup> vgl. dazu Ziffer 2.6.

Durchführung wäre dies die effizienteste Lösung, weil die z.T. aufwändigen und komplexen Abgrenzungsfragen, ob Anspruch nach FamZG oder FLG besteht, entfallen würden.

**Variante 2:** Das FLG als Spezialgesetz wird aufgehoben, jedoch werden zentrale Bestimmungen des FLG ins FamZG überführt und der aktuellen Agrargesetzgebung angepasst. Eine Integration des FLG ins FamZG würde nur dann Sinn machen, wenn an der Privilegierung der Landwirtschaft, also an der Finanzierung ihrer Zulagen durch die öffentliche Hand festgehalten wird. Gesetzestechisch müsste ein neues Kapitel ins FamZG eingefügt werden. In diesem müsste zum einen geregelt werden, was basierend auf der aktuellen Agrargesetzgebung als landwirtschaftliche Erwerbstätigkeit in Abgrenzung von allen anderen Erwerbstätigkeiten gilt. Zum anderen müsste die Finanzierung der für agrarische Tätigkeiten ausgerichteten Zulagen neu geregelt bzw. jene vom FLG übernommen werden.

#### **Integration des FLG ins FamZG mittels:**

- Aufhebung des FLG und Gleichbehandlung der Landwirtschaft wie die übrigen Wirtschaftssektoren.
- oder
- Überführung der Spezialfinanzierung der Landwirtschaft ins FamZG und Anpassung der entsprechenden Bestimmungen an die aktuelle Agrargesetzgebung.

#### **6.1.4 Modernisierung der Aufsicht**

Die Kantone sind für die Aufsicht über die in ihrem Gebiet tätigen FAK zuständig. Ihre Aufsichtsfunktion nehmen die Kantone in unterschiedlicher Intensität und Qualität wahr. Der Bund bzw. das BSV hat keine Steuerungs- oder Koordinationskompetenz. Das BSV kann bestenfalls die Aufsichtsbehörden auf Unstimmigkeiten aufmerksam machen, die sich bspw. aus der statistischen Auswertung ergeben. So wurden in der Vergangenheit die zuständigen kantonalen Behörden vom BSV etwa darüber informiert, dass einzelne FAK die Vorgaben zur Schwankungsreserve nicht einhielten.<sup>178</sup>

Die unterschiedliche Qualität der kantonalen Aufsichtstätigkeit ist nicht unproblematisch. Allerdings lässt sich feststellen, dass die Aufsicht durch die Kantone seit der Inkraftsetzung des FamZG 2009 insofern ausreichend war, als es zu keinen grösseren Verwerfungen gekommen ist, wie etwa dass eine FAK mangels Liquidität die Familienzulagen nicht mehr hätte auszahlen können. Es besteht deshalb auch kein politischer Druck, dieses Aufsichtssystem zu überprüfen und zu verbessern.

Dennoch sollen hier zwei kritische Punkte thematisiert werden.

Zum einen wird kritisiert, dass risikominimierende Vorgaben fehlen, an die sich die FAK bei ihrer Anlagetätigkeit zur Bewirtschaftung der Schwankungsreserve zu halten hätten. So ist nicht sichergestellt, dass die Liquidität auch bei unvorhergesehenen grösseren Schwankungen im Leistungsbereich stets gewährleistet ist, oder dass infolge zu grosser Anlagerisiken nicht zu hohe Verluste eingefahren werden. Hier besteht mangels regulatorischer Anlagebestimmungen ein – im Vergleich zu anderen Sozialversicherungen – erhöhtes Risiko. Allerdings stellt sich die Frage der Legitimität von allfälligen staatlichen Regulierungen gegenüber privat geführten FAK. Bei den privaten FAK tragen die Gründerverbände, also die Arbeitgebenden und die Selbständigerwerbenden, das Risiko über ihr in der Schwankungsreserve gebundenes Vermögen, das sie ausschliesslich selbst

<sup>178</sup> Die Überprüfung der Einhaltung der Schwankungsreserve ist für die Kantone dann schwierig, wenn eine FAK in mehreren Kantonen tätig ist. In diesen Fällen bezieht sich die Bemessung der Schwankungsreserven auf die ausgerichteten Leistungen eines Jahres in allen Kantonen. Zuständig für die Prüfung der Schwankungsreserve ist jener Kanton, in dem die FAK ihren rechtlichen Sitz hat.

finanziert haben. Die Anlagerisiken ihrer FAK liegen deshalb primär in ihrer Verantwortung. Sie sind es, die im Falle eines Verlusts den Schaden zu tragen und diesen wieder auszugleichen haben. Ihren Einfluss können sie allerdings nur über die Vertretung ihrer Berufsverbände im Vorstand geltend machen. Das einzelne Mitglied selber kann sich nicht direkt an den Entscheidungen beteiligen, müsste aber die Schäden mittragen. Im Zusammenhang mit der Schwankungsreserve soll hier auch eine Kritik der FAK aufgenommen werden. Aus ihrer Sicht ist die Bestimmung in Art. 13 Abs. 2 FamZV, wonach die Schwankungsreserve mindestens 20 Prozent der durchschnittlichen Jahresausgabe betragen muss, zu hoch. Damit werde mit Blick auf die sehr geringen Schwankungsrisiken zu viel Kapital gebunden; insbesondere gelte dies mit der bevorstehenden Einführung des vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen. Die Forderung lautet daher, die untere Grenze der Schwankungsreserve deutlich zu senken.

Zum anderen kritisiert die AHV-Aufsichtsbehörde im BSV nicht bloss die sehr unterschiedliche Aufsichtstätigkeit der Kantone, sondern auch, dass einzelne kantonale Aufsichtsbehörden Anforderungen an die Revisionsberichte stellen, die vom Revisionsrecht nicht gedeckt sind. Die Reform des Revisionsrechts per 2008 führte die Änderung ein, dass die Art der Revision nicht mehr von der Rechtsform abhängt. Grundsätzlich gelten für alle Rechtsformen die gleichen, einheitlichen Revisionsvorgaben. Mit diesen Revisionsvorgaben sind auch die zwingend zu verwendenden Berichtstexte verbunden. Diese Texte können lediglich im Sinne von der Einschränkung der Prüfzusage aufgrund von festgestellten Mängeln abgeändert werden, aber auf keinen Fall zusätzliche Bestätigungen enthalten. Dies gilt für alle Revisionen, ausser der Gesetzgeber hat auf Stufe Bund oder Kanton in einem Spezialgesetz eine aufsichtsrechtliche Prüfung spezialgesetzlich geregelt. Dem Revisor ist es unter Androhung des Verlusts der Zulassung untersagt, andere Formen von Prüfungen und Berichterstattungen durchzuführen. Weder der Bund noch die Kantone haben die Revision von FAK spezialgesetzlich geregelt. Dennoch verlangen verschiedene kantonale Aufsichtsbehörden spezielle Bestätigungen oder ausgefüllte Fragebögen von den Revisionsstellen.

Im Gegensatz zu den FAK sind die Revisionen von AHV-Ausgleichskassen spezialgesetzlich geregelt und sowohl die Art der Prüfungsdurchführung als auch die Form der Berichterstattung sind spezifisch vorgegeben (Art. 68 AHVG, Art. 169 AHVV und WRAK<sup>179</sup>). Da die von Verbandsausgleichskassen geführten FAK von Revisoren geprüft werden, die für die Prüfung von AHV-Ausgleichskassen eine spezielle Zulassung benötigen, ist das BSV als Aufsichtsbehörde direkt mit diesem Problem konfrontiert. In den vergangenen 15 Jahren führten die Diskussionen und Besprechungen dazu zu keinem Resultat. Mit der Verordnungsänderung im Rahmen der «Modernisierung der Aufsicht in der ersten Säule»<sup>180</sup> wurde dem BSV die Kompetenz erteilt, auch für die Revision von an Ausgleichskassen übertragenen Aufgaben spezialgesetzliche Vorgaben an die Revision und die Berichterstattung zu formulieren.<sup>181</sup> Das BSV hat mit der Inkraftsetzung der revidierten AHVV per 1.1.2024 entsprechend in den WRAK ein zusätzliches Kapitel für die Revision von FAK eingefügt. Dadurch ist einerseits dieses formelle Problem gelöst worden und anderseits wurde eine gezieltere, bessere und für alle Kantone einheitliche Berichterstattung eingeführt. Die Kantone erhalten damit eine fundiertere Grundlage, um ihre Aufsicht wahrnehmen zu können. Ob und wie sie das tun werden, bleibt weiterhin ihnen überlassen, aber sie müssen

<sup>179</sup> WRAK: Weisungen für die Revision der AHV-Ausgleichskassen, <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/de/6949>, konsultiert am 31.03.2024

<sup>180</sup> Vgl. dazu das BSV-Dossier zu dieser Reform: Modernisierung der Aufsicht in der 1. Säule, [https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick/reformen-revisionen/modernisierung\\_aufsicht.html](https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/ueberblick/reformen-revisionen/modernisierung_aufsicht.html), konsultiert am 31.03.2024

<sup>181</sup> Art. 160<sup>bis</sup> AHVV: Revisionen der Durchführung von übertragenen Aufgaben

<sup>1</sup> Das BSV erlässt Weisungen für die Revisionen der Durchführung der an die Ausgleichskassen übertragenen Aufgaben.

<sup>2</sup> Die Weisungen für die Revisionen enthalten die Vorgaben für die Berichterstattung.»

keine Erhebungen ausserhalb der gesetzlichen Grundlagen mehr machen. Wollen die Kantone andere oder zusätzliche Angaben im Revisionsbericht haben, so müssen sie dies in ihrem kantonalen Einführungsgesetz spezialgesetzlich regeln. Solche Regelungen würden dann den Weisungen des BSV vorgehen.

Durch diese Art der Berichterstattung konnte eine weitere Schwachstelle bereinigt werden. Bislang wurden die Verbandsausgleichskassen systematisch darauf geprüft, dass keine Quersubventionierung von ihnen zu den FAK stattfanden. Sowohl die Betriebsmittel als auch der Verwaltungsaufwand müssen vollumfänglich durch die FAK (oder deren Gründerverbände) finanziert werden. Demgegenüber werden aus Sicht des BSV die Verwaltungsrechnungen der FAK und insbesondere die Verwendung der Gelder ungenügend beaufsichtigt. Es ist weniger eine mangelnde buchhalterische Transparenz bei den von AHV-Kassen geführten FAK, als vielmehr eine unklare Zuständigkeit für die Aufsicht über diese Aspekte sowie der Umstand, dass die gesetzlich zulässigen Berichtstexte dazu keine Stellung nehmen dürfen. Die FAK finanzieren deshalb heute vereinzelt auch Aufgaben, die sie eigentlich nicht finanzieren dürften. Dass sie Darlehen vergeben, ist zum Beispiel unbedenklich, wenn sie werthaltig sind und eine marktübliche Verzinsung erfolgt, aber es ist dann kritisch, wenn damit Projekte finanziert werden, die nicht die FAK betreffen und deren Werthaltigkeit nicht garantiert ist. Diese Problematik betrifft das BSV deshalb, weil die AHV-Aufsichtsbehörde im BSV gesetzlich verpflichtet ist, den AHV-Ausgleichskassen die Führung einer FAK unter Auflagen per Verfügung als «übertragene Aufgabe» zu bewilligen. Ebenso müssen weitere Aufgaben, welche die Kantone den Ausgleichskassen bzw. den von ihnen geführten FAK übertragen, vom BSV bewilligt werden. Mit dem Erlass der «Weisungen über die Übertragung weiterer Aufgaben an die Ausgleichskassen (WÜWA)» gibt das BSV den Kantonen und den Ausgleichskassen dazu zusätzliche konkrete Vorgaben.<sup>182</sup>

### Modernisierung der Aufsicht

- Umsetzung der im Rahmen der Modernisierung der Aufsicht in der ersten Säule erteilten Kompetenz ans BSV, spezialgesetzliche Vorgaben an die Revision und die Berichterstattung der FAK zu erlassen und diese anzuwenden.
- Prüfung, ob die Mindestvorgabe zur Höhe der Schwankungsreserve im Zuge der Einführung des vollen Lastenausgleichs gesenkt werden sollte.

### 6.1.5 Verschlankung der Kassenstruktur, Senkung der Durchführungskosten

Einem aussenstehenden Betrachter des schweizerischen Durchführungsapparats des Familienzulagensystems zeigt sich folgendes, doch etwas überraschendes Bild: 936 FAK und 165 Abrechnungsstellen sind in der Schweiz für die Durchführung der Familienzulagen zuständig. Die Zahl der 936 FAK lässt sich insofern relativieren, als FAK, die in mehreren Kantonen tätig sind, in jedem Kanton eine rechtlich eigenständige FAK führen müssen, die Durchführung aber am Hauptsitz der FAK erfolgt. So sind es also 26 kantonale FAK, 130 von 42 AHV-Verbandsausgleichskassen geführte FAK<sup>183</sup>, 67 wilde FAK und 165 Abrechnungsstellen. Nicht ganz einfach nachzuvollziehen ist, dass 42 AHV-Ausgleichskassen teilweise mehrere FAK führen. Dies hat einerseits historische Gründe (Gründerverbände) und andererseits dürfte dies mit unterschiedlichen Risikostrukturen der

<sup>182</sup> Weisungen über die Übertragung weiterer Aufgaben an die Ausgleichskassen (WÜWA)

<https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6956/download?version=1>, konsultiert am 31.03.2024; zumeist übertragen die Kantone diese zusätzlichen Aufgaben gestützt auf Art. 17 Abs. 2 lit I direkt allen im Kanton tätigen FAK, wie etwa die Beitragserhebung für die Aufnung eines Fonds für arme Familien oder eines Ausbildungsfonds usw. Diese übertragenen Aufgaben sind in der BSV-Publikation «Arten und Ansätze der Familienzulagen» aufgeführt.

<sup>183</sup> Fünf AHV-Kassen führen keine FAK. Eine davon, die Kasse Milchwirtschaft, hat per 1.1.24 eine FAK eröffnet.

einer FAK angeschlossenen Berufsverbände und den damit einhergehenden unterschiedlichen Beitragssätzen zu tun haben.<sup>184</sup>

Diese Kassenlandschaft ist sehr eng mit dem Durchführungsapparat der ersten Säule verknüpft. Für die Durchführung der Familienzulagen ergeben sich bei den von den kantonalen Ausgleichskassen und den AHV-Kassen geführten FAK bedeutende Synergien bei den Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden insbesondere bei der Beitragserhebung und -abrechnung. Sie müssen nur mit einer Ausgleichskasse abrechnen gemäss dem One-stop-shop-Prinzip.

In diesem vom AHV-Durchführungsapparat geprägten System sind die wilden FAK, also die nach Art. 14 lit. a FamZG zugelassenen beruflichen und zwischenberuflichen FAK, ein Fremdkörper. Diese Bestimmung gibt den Kantonen die Möglichkeit zu regeln, ob wilde FAK auf ihrem Gebiet tätig sein dürfen. Heute erlauben dies 15 Kantone, insgesamt gibt es schweizweit 67 wilde FAK. Sie führen ausschliesslich die Familienzulagen und allfällige übertragene Aufgaben durch, sind also nicht in das Durchführungssystem der ersten Säule eingebunden. Ihnen angeschlossene Arbeitgebende und Selbständigerwerbende können folglich nicht vom One-stop-shop-Prinzip profitieren. Hinzu kommt, dass die wilden FAK im Gegensatz zu den AHV-Ausgleichskassen untereinander nicht verbandlich organisiert sind, was eine übergeordnete Koordination und Steuerung praktisch verunmöglicht. Dies zeigte und zeigt sich insbesondere bei vom BSV gesteuerten Informatikprojekten zum Datenaustausch, in die alle FAK eingebunden werden müssen (FamZReg, ESSI).

Die wilden Kassen sind ein anachronistisches Überbleibsel aus der Zeit vor Einführung des FamZG. Aus den genannten Gründen sollte der Bundesgesetzgeber das Führen von wilden FAK verbieten.

Eine weitere Verschlankung des Durchführungsapparates ergäbe sich zudem, wenn eine AHV-Kasse nur eine FAK führen dürfte. Schliesslich scheinen auch die Abrechnungsstellen aus der Zeit gefallen zu sein. Mit der Einführung des vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen dürften viele von alleine verschwinden. Es wäre konsequent, wenn der Bundesgesetzgeber das Führen von Abrechnungsstellen untersagen würde.

Immer wieder wird gefragt, ob und inwieweit die einzelnen FAK überhaupt in Konkurrenz zueinander stehen und weshalb ihre Durchführungskosten so unterschiedlich sind. Dazu kann folgendes festgehalten werden.

Die Konkurrenz zwischen den FAK besteht heute nicht auf Grund der unterschiedlichen Durchführungskosten, sondern auf Grund der sehr unterschiedlichen Beitragssätze der einzelnen Branchen in Kantonen, die keinen oder bloss einen Teillastenausgleich haben. Das Motiv eines Arbeitgebers für einen Kassenwechsel ist also primär der tiefere Beitragssatz einer anderen FAK. Hat jedoch der Arbeitgeber selber schlechte Risiken, wird ihn die FAK mit den tieferen Beitragssätzen nicht aufnehmen. Hinzu kommt, dass gemäss AHVG der Kassenwechsel stark eingeschränkt ist. Ein echter Wettbewerb zwischen den FAK findet also faktisch nicht statt.

Was die unterschiedlichen Durchführungskosten betrifft, sind diese vor allem auf unterschiedliche Mitgliederstrukturen zurückzuführen und nur zu einem kleinen Teil auf mangelnde Effizienz. So hat eine FAK mit vielen Bezügern mit kleinen Löhnen und vielen Wechseln einen wesentlich grösseren Aufwand, als eine FAK mit wenigen stabilen Mitgliedern mit grossen Löhnen.

Dennoch stellt sich die Frage, ob neben der Abschaffung der wilden FAK weitere Reformen zur Senkung der Durchführungskosten beitragen könnten.

---

<sup>184</sup> So führt bspw. die FER CIAV 30 FAK, GastroSocial 19 FAK, das schweiz. Gewerbe 17 FAK.

Die Durchführung der Familienzulagen erfolgt im Dreieck Arbeitnehmende – Arbeitgebende – FAK. Die Arbeitgeber übermitteln die Anträge/Mutationen ihrer Arbeitnehmenden der FAK, welche diese prüft und entscheidet; die Arbeitgeber richten die Zulagen mit dem Lohn aus und rechnen mit der FAK über ihre Beiträge und ausgerichteten Leistungen ab. Bei der sog. delegierten Dossierführung übernehmen die Personalabteilungen grosser Firmen die Prüfung der Anträge.

2017 hat das BSV einen Forschungsbericht zu den Durchführungskosten des FamZG und allfälliger Kosteneinsparmöglichkeiten mittels Reduzierung von Regulierungen publiziert.<sup>185</sup> Der Bericht war Teil des bundesrätlichen Programms 2016 – 2019 zur administrativen Entlastung von Unternehmen.<sup>186</sup> Er veranschlagt die Durchführungs- bzw. die Regulierungskosten der Familienzulagen auf insgesamt 278 Mio. Franken. Davon entfallen 150 Mio. Franken auf die Beiträge der Unternehmen an die Verwaltungskosten der FAK. Die Kosten, die den Unternehmen selbst entstehen, betragen 128 Millionen Franken. Die Regulierungskosten der Familienzulagen belaufen sich damit auf rund 5 Prozent der gesamten Beitragssumme der Familienzulagen. Im Vergleich dazu machten die Regulierungskosten der AHV/IV/EO gemäss einer Schätzung für 2012 1,3 Prozent der gesamten Beitragssumme aus.

Die Autoren des Berichts empfehlen drei «punktuelle Verbesserungen», die im Rahmen des geltenden Systems vorgenommen werden könnten:

- Um das Prinzip des One-stop-shop zu verwirklichen sollen zum einen Firmen mit Zweigniederlassungen in anderen Kantonen diese an die FAK des Hauptsitzes anschliessen können. Zum anderen sollen die FAK des Hauptsitzes in allen Kantonen mit Zweigniederlassungen ihrer Mitglieder Abrechnungsstellen führen dürfen, sofern es sich für sie nicht lohnt, dort eine eigenständige FAK zu führen.
- Es soll auf den Nachweis für Ausbildungszulagen bis zur Vollendung des 18. Altersjahrs verzichtet werden. Dadurch entfiel die Ausstellung des Ausbildungsnachweises durch die Bildungsinstitution, das Weiterleiten durch die Eltern und die Prüfung durch die FAK.<sup>187</sup>
- Schliesslich wird empfohlen, den Arbeitgebenden mit delegierter Dossierführung Zugang zum FamZReg zu gewähren.<sup>188</sup>

Der Bundesrat äusserte sich in seinem Bericht vom November 2019 «Administrative Entlastung. Bilanz 2016 – 2019» auch zum Regulierungs-Checkup der Familienzulagen. Er kam zu folgendem Schluss: «Die Empfehlungen des Berichts wurden im Rahmen eines Austausches zwischen dem KMU-Forum und Vertretern der Familienausgleichskassen auf ihre Praxistauglichkeit hin diskutiert.

Basierend auf diesen Diskussionen wurde entschieden, dass folgende zwei Massnahmen weiter geprüft werden:

- Anschluss von Unternehmensniederlassungen an die Familienausgleichskasse (FAK) des Firmenhauptsitzes.

<sup>185</sup> Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen, Forschungsbericht Nr. 2/17, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV, Bern 2017.

<sup>186</sup> Die Berechnung der Regulierungskosten und die Erarbeitung von Entlastungsmassnahmen erfolgte gemäss einer vom SECO vorgegebenen Methodik. Zwei 7-köpfige Expertengruppen (Vertreter und Vertreterinnen der FAK, von Treuhandfirmen, von kleinen und grossen Unternehmen) wurden intensiv in die Erarbeitung des Berichts eingebunden.

<sup>187</sup> vgl. zu dieser Thematik Ziffer 6.1.1.

<sup>188</sup> Die damit einhergehenden Kosteneinsparungen konnten nicht geschätzt werden. Die Umsetzung dieser Massnahme würde die Definition der «delegierten Dossierführung» im FamZG erfordern (was aus verschiedenen Gründen nicht unproblematisch wäre) sowie eine Bestimmung, die den Zugang dieser Arbeitgeber zum FamZReg regelt.

- Zulassung von Verbands-FAK und eigenständigen FAK als Abrechnungsstellen kantonaler FAK.»

Das weitere Vorgehen legte der Bundesrat im genannten Bericht wie folgt fest: «Am 19. September 2018 ist die Motion 17.3860 Baumann (Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung) vom Parlament überwiesen worden. (...) Die beiden genannten Prüfpunkte stehen in engem Zusammenhang mit der Anwendung eines vollen Lastenausgleichs. Bezugnehmend auf den Regulierungsbericht werden die beiden genannten Punkte (im Rahmen der Vorlage) thematisiert und geprüft.»<sup>189</sup>

In der Botschaft zum Lastenausgleich werden die beiden Empfehlungen im Kapitel «Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung» aufgenommen:<sup>190</sup> «Die Vorlage bietet jedoch die Gelegenheit, zu prüfen, ob zusätzliche Änderungen des FamZG notwendig sind, um regulatorische Probleme im System der Familienzulagen zu beseitigen.»

Zur Forderung «Anschluss von Zweigniederlassungen an die FAK des Hauptsitzes» verweist der Bundesrat darauf, dass dieser Punkt bei der Schaffung des FamZG intensiv diskutiert worden sei und sich das Parlament schliesslich für das Erwerbsortsprinzip entschieden habe, dass also «den Versicherten die Zulagen nach der Familienzulagenordnung an ihrem Arbeitsort ausgerichtet werden sollen». Der Bundesrat erachte diese Regelung nach wie vor als zielführend, weshalb daran festgehalten werden soll.<sup>191</sup> Hinzu komme, dass mit dem obligatorischen vollen Lastenausgleich in allen Kantonen ein wesentliches Hindernis für die Verbandsausgleichskassen entfalle, in Kantonen mit Zweigniederlassungen ihrer Mitglieder keine FAK zu führen.

Der Bundesrat erachtet auch die Forderung, in allen Kantonen Abrechnungsstellen zuzulassen, mit der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen als überholt. Das Führen von Abrechnungsstellen werde in den allermeisten Fällen nicht mehr nötig sein, weil der Hauptgrund eines zu hohen Beitragssatzes entfalle. Es sei daher zu erwarten, «dass der Grossteil der von Verbandsausgleichskassen geführten FAK ihr Tätigkeitsgebiet (...) auf alle Kantone ausweiten wird, in denen ihre Mitglieder tätig sind. Es wäre daher nicht zielführend, das FamZG dahingehend anzupassen, die kantonalen FAK zu verpflichten, Abrechnungsstellen zuzulassen.»

Soll der Durchführungsapparat im Rahmen des jetzigen Systems verschlankt und damit die Kosten für die Durchführung gesenkt werden, wären folgende Reformen zielführend:

### **Verschlankung der Kassenstruktur, Senkung der Durchführungskosten**

- Art. 14 lit a FamZG, welcher den Kantonen die Zulassung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (wilde FAK) ermöglicht, wird aufgehoben.
- Im FamZG wird eine Bestimmung eingefügt, die es den AHV-Verbandsausgleichskassen untersagt, mehr als eine FAK zu führen.
- Im FamZG wird das Führen von Abrechnungsstellen untersagt.
- Gewährung von Ausbildungszulagen bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes ohne Ausbildungsnachweis (vgl. dazu Ziffer 6.1.1)

#### **6.1.6 Weiterentwicklung der Digitalisierung**

Der Stand der digitalisierten Durchführung bei den AHV-FAK – nicht jedoch bei den wilden FAK – entspricht jenem der Durchführung der ersten Säule. Unterschiede ergeben sich in

<sup>189</sup> Bericht des Bundesrates, Administrative Entlastung. Bilanz 2016-2019, Bern, November 2019, S. 31, [https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/KMU-Politik/Administrative\\_Entlastung/Bericht%20Administrative%20Entlastung%202019.pdf.download.pdf/DE\\_Bericht\\_Administrative%20Entlastung.pdf](https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/KMU-Politik/Administrative_Entlastung/Bericht%20Administrative%20Entlastung%202019.pdf.download.pdf/DE_Bericht_Administrative%20Entlastung.pdf), konsultiert am 31.03.2024.

<sup>190</sup> Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes vom 24.05.2023, S. 15ff.

<sup>191</sup> vgl. dazu die Debatte in Ziffer 2.5.5.

erster Linie zwischen den einzelnen Informatiklösungen der Informatikpools, mit denen die Ausgleichskassen zusammenarbeiten. Auf dieser Ebene der Durchführung hat der Bund bzw. das BSV gegenüber den FAK keine Steuerungskompetenzen.

In drei im FamZG oder im ATSG geregelten Themenbereichen hat das BSV den Durchführungsstellen Vorgaben gemacht, mit denen digitale Prozesse der Durchführung einheitlich geregelt wurden:

### **Statistik**

Art. 27 Abs. 2 FamZG ermächtigt den Bund «einheitliche Statistiken zu erstellen». Art. 20 FamZV bestimmt den Inhalt der Bundesstatistik und erteilt dem BSV die Kompetenz, «Weisungen über die Erhebung der Daten und deren Zusammenstellung und Aufbereitung» zu erteilen. Die Erhebung bei den FAK erfolgt darauf gestützt digitalisiert mittels einem Online-Tool. Jede FAK muss sich auf dem BSV-Portal einloggen, um Zugriff auf die ihr zugeteilten kantonalen Fragebogen zu erhalten. Die Erfassung der Daten kann sowohl manuell wie auch mittels automatisierten Imports von gleichzeitig mehreren Fragebogen erfolgen. Sobald ein Fragebogen vollständig erfasst und mittels programmierten Plausibilisierungen validiert wurde, wird er für die zuständige kantonale Aufsichtsbehörde zur Kontrolle freigegeben. Diese haben ihrerseits über das BSV-Portal Zugriff auf die Fragebogen ihres Kantons und somit auf sämtliche Familienzulagendaten ihres Kantons. Das BSV stellt ihnen auch umfassende Online-Auswertungen zur Verfügung, was sie bei ihrer Kontrolle und ihren Plausibilisierungen der Daten unterstützt. Diese Erhebung erfolgt vollumfänglich digitalisiert und funktioniert einwandfrei. Es besteht kein Handlungsbedarf.

### **FamZReg**

Art. 21 FamZG ermächtigt den Bund ein zentral geführtes Register über die in der Schweiz bezogenen Familienzulagen zu führen. Hierzu wurde ein System aufgebaut, über das alle Stellen, die Familienzulagen ausrichten, dem von der ZAS geführten Register zu jeder neuen oder mutierten Familienzulage digital Meldung erteilen müssen. Die damit einhergehende digitale Vernetzung aller Kassen in der Schweiz<sup>192</sup>, die Familienzulagen ausrichten, stellt ein bedeutender Meilenstein in der Digitalisierung der Durchführung dar.

Seit Betriebsaufnahme des FamZReg 2011 wurde es regelmässig ausgebaut, Lücken geschlossen und Verbesserungen im Datenaustauschsystem mit den FAK vorgenommen. Seit einiger Zeit wird diskutiert, ob es sinnvoll wäre, das FamZReg mit den Finanzdaten der Familienzulagen zu erweitern, dass also insbesondere die Höhe der ausgerichteten Leistungen zusätzlich im Register erfasst würde. Die Aufnahme der Finanzdaten wäre eine bedeutende strukturelle Erweiterung des FamZReg.

Eine Ergänzung des Registers mit Finanzdaten dürfte etwa im Vergleich zum Rentenregister wesentlich komplexer sein. Dort bleibt der Leistungsansatz (z. B. die Rente) im Normalfall während des Jahres unverändert. Erfolgt bspw. eine Rentenerhöhung auf den 1. Januar, wird dies im Register zumeist automatisch adaptiert, ohne dass eine Meldung generiert werden muss. Bei den Familienzulagen ändert sich der Leistungsumfang während des Beobachtungsjahres häufig und teilweise sogar im Beobachtungsmonat. Daraus ergäbe sich eine erhebliche Zunahme von Meldungen, welche von den FAK erstellt werden müssten. Neben der Abschätzung des zusätzlichen Aufwands müssten auch technische, rechtliche und finanzielle Aspekte analysiert werden. In einem nächsten Schritt sollte eine entsprechende Machbarkeitsstudie erstellt werden. Damit läge eine solide Grundlage vor, um unter Einbezug der FAK und der ZAS über eine mögliche Umsetzung der Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg entscheiden zu können.

<sup>192</sup> D.h. neben den FAK auch die Arbeitslosenkassen und die AHV-Kassen.

Eine Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg würde einen erheblichen Mehrwert für die Datenauswertung liefern. Dennoch könnte nicht auf die jährliche Kassenerhebung verzichtet werden, weil sowohl administrative wie auch strukturelle Daten wie bspw. die Erfolgsrechnungen der FAK nur über diese erfasst werden können. Würden diese Zahlen in Zukunft fehlen, könnte die jährliche Kassenerhebung, die Auskunft über das gesamte Tätigkeitsgebiet der FAK gibt, nicht mehr in der heutigen Qualität erstellt werden. Auch den Kantonen fehlten so wichtige Daten für Ihre Aufsichtstätigkeit. Selbstverständlich müsste jedoch geprüft werden, inwieweit bei einer Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg die Datenerhebung für die Statistik reduziert werden könnte, um den Aufwand der FAK und der kantonalen Aufsichtsbehörden so weit möglich zu minimieren.

### **SNAP-EESSI**

Gestützt auf die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 und 987/2009 wurde per 2022 der grenzüberschreitende Datenaustausch zwischen den EU/EFTA-Staaten und der Schweiz im Rahmen des von BSV INT gesteuerte SNAP-EESSI Projekts<sup>193</sup> auch im Bereich der Familienzulagen digitalisiert. Dies bedeutet, dass ab diesem Zeitpunkt die FAK den Datenaustausch mit ausländischen Durchführungsstellen im Rahmen des von der EU vorgegebenen Systems in elektronischer Form abwickeln müssen. Für die Kommunikation steht den FAK eine Software zur Verfügung (RINA-GUI, Reference Implementation for a National Application), die ihnen über einen zentralen Access Point (beim BIT) den Zugang zum europäischen Netzwerk ermöglicht.

Die spezifische Ausgestaltung des schweizerischen Systems der Familienzulagen – die Vielfältigkeit der Kassenlandschaft, die Anwendung unterschiedlicher IT-Fachapplikationen durch die FAK, das Fehlen eines zentralen Fonds – führt dazu, dass die konkrete Anwendung bei den FAK zu Mehraufwand führt, insbesondere weil bislang das Ausfüllen des elektronischen Formulars nicht automatisiert, sondern von Hand erfolgt. Auf Grund fehlender Kompetenzen und Finanzen ist es dem BSV – im Gegensatz zu anderen Sozialversicherungszweigen – nicht möglich, eine Software zu entwickeln, mit welcher eine digitale Schnittstelle zwischen den verschiedenen Fachapplikationen der FAK und Rina Gui zur Verfügung gestellt werden könnte. Deshalb haben die beiden Kassenverbände ihren Verein eAHV/IV beauftragt, Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Ende Oktober 2023 wurde eine entsprechende Projektinitialisierungsstudie in der KoKo FamZ diskutiert. Das weitere Vorgehen ist zurzeit offen.

### **DIKOS**

Bei DIKOS (Digitale Kommunikation in den Sozialversicherungen) handelt es sich um ein laufendes Rechtsetzungsprojekt des BSV, mit dem in einem neuen Spezialgesetz<sup>194</sup> die rechtlichen Grundlagen für die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie in den Sozialversicherungen der 1. Säule (DTI-Strategie des BSV) geschaffen werden soll. Ziel ist es, eine elektronische Sozialversicherungsplattform (E-SOP) bei der zentralen Ausgleichsstelle ZAS aufzubauen. Diese soll insbesondere folgendes ermöglichen:

- Zweifelsfreie Authentifizierung für die Versicherten (Verzicht auf Unterschriften/Papierverkehr, digitale Akteneinsicht)
- Sicheres Login mit E-ID für die Versicherten

<sup>193</sup> Swiss National Action Plan for Electronic Exchange of Social Security Information: Schweizerisches Projekt zur Implementierung der EESSI-Lösung für den elektronischen Datenaustausch. Einen guten Überblick über EESSI (Implementierung, Stand, Herausforderungen) findet sich in der CHSS vom 26. Juni 2023: <https://sozialesicherheit.ch/de/digitalisierung-der-sozialversicherungen-europaeischer-datenaustausch-nimmt-fahrt-auf/>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>194</sup> BISS: Bundesgesetz über die Informationssysteme in den Sozialversicherungen. Der Gesetzesentwurf wurde am 15.12.2023 in die Vernehmlung geschickt, <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/85389.pdf>, konsultiert am 31.03.2024.

- Sichere Übermittlung mit Zeitstempel (rechtsgültiger Fristenlauf, Schnittstelle mit Justitia 4.0)
- Einstiegsportal für div. moderne Services, die bestehen oder in Entwicklung sind (DTI-Strategie)

Die Einbindung der Familienzulagen in dieses Projekt stellt aus zwei Gründen eine besondere Herausforderung dar: Zum einen erschwert die geteilte Zuständigkeit zwischen Bund und Kantonen im FamZG ein koordiniertes Vorgehen und zum anderen stehen keine finanziellen Mittel zur Entwicklung von Applikationen im Rahmen von DIKOS zur Verfügung in Folge eines fehlenden zentralen Familienzulagen-Fonds. Mit Blick auf diese zwei Hürden schlägt der Gesetzesentwurf vor, «dass bestehende Informationen aus dem Familienzulagenregister auf der E-SOP-Plattform zur Verfügung gestellt werden und jede versicherte Person die Informationen sieht, die sie als Anspruchsberechtigte auf Familienzulagen betreffen». Hingegen soll aus den genannten Gründen auf einen direkten digitalen Austausch zwischen den Versicherten und den FAK über die E-SOPs Plattform verzichtet werden.<sup>195</sup>

#### **Weiterentwicklung der Digitalisierung:**

- *FamZReg und Kassenerhebung*: Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg: Erstellung einer Machbarkeitsstudie inkl. Prüfung einer Verschlankung der Kassenerhebung.
- *SNAP-EESSI*: Schaffung einer digitalisierten Schnittstelle zwischen den Fachanwendungen der Informatikpools der FAK und Rina-Gui.
- *DIKOS*: Möglichst weitgehende Einbindung der Familienzulagen in die digitale Strategie des BSV.

#### **6.1.7 Priorisierung und politische Einordnung**

Wie oben aufgezeigt, besteht ein erheblicher Reform- und Weiterentwicklungsbedarf des FamZG. Nachfolgend soll eine Priorisierung dieser Reformen vorgenommen und politisch verortet werden.

##### **Lückenschliessung**

Der Kern des geltenden Systems ist die Anbindung des Anspruchs auf Familienzulagen an die Erwerbstätigkeit und nicht direkt an das Kind. Es ist folglich systemimmanent, dass sich die grundlegende Forderung «ein Kind, eine Zulage» nicht lückenlos realisieren lässt, dies insbesondere im Zusammenhang mit prekären Arbeitsverhältnissen. Die Schliessung jener Lücken, die sich aus Einkommensgrenzen ergeben, wäre jedoch gesetzestehnisch ohne weiteres möglich.

Zum einen betrifft dies die Einkommensgrenzen bei den Nichterwerbstätigen. Die politischen Realisierungschancen dafür dürften allerdings gering sein, weil es sich um eine obere Einkommensgrenze handelt, weshalb sozialpolitische Argumente kein grosses Gewicht haben, die Zahl der Betroffenen klein ist, die Kantone die Zulagen (weitgehend) selbst finanzieren und es deshalb in ihrer Zuständigkeit liegt, die Einkommensgrenze zu erhöhen oder aufzuheben.

Zum anderen betrifft es die Einkommensgrenze bei Jugendlichen in Ausbildung. Es ist nicht bekannt, wie viele Jugendliche in Ausbildung von dieser Grenze betroffen sind und folglich auch nicht die entsprechenden Kostenfolgen. Die politischen Realisierungschancen einer Aufhebung dürften auch hier gering sein. Seit Bestehen des FamZG ist keine einzige entsprechende Forderung in den eidgenössischen Räten erhoben worden, was darauf schliessen lässt, dass diese Einkommensgrenze politisch kaum in Frage gestellt wird.

<sup>195</sup> ebda. S. 23.

## *Bedarfzulagen*

Aus sozial- und familienpolitischer Sicht wäre die Ergänzung des FamZG mit einkommensabhängigen Zulagen die wichtigste und dringlichste Reform, weil das Ausmass der Familien- und Kinderarmut in der Schweiz nach wie vor zu gross ist. Wie aufgezeigt wurde, stellt die Umsetzung zur Erreichung der Reduzierung namentlich der Working-Poor-Familien gesetzestechisch eine grosse Herausforderung dar. Um politisch eine Realisierungschance zu haben, müsste deshalb in einem ersten Schritt eine fundierte Machbarkeitsstudie erstellt werden. Darauf basierend könnte der politische Diskurs lanciert werden.

## *Aufhebung des FLG*

Aus gesetzes- und durchführungstechnischer Perspektive wäre eine Integration des FLG ins FamZG richtig und zielführend. Dabei stellt sich die Frage, ob eine totale Integration mit Abschaffung des Landwirtschaftsprivilegs oder lediglich eine Anpassung an die aktuelle Agrargesetzgebung angestrebt werden soll. Gerade diese Ausgangslage ist es, welche eine Reform weiterhin verhindert: Die Bauern haben kein Interesse an einer Reformdiskussion, weil sie befürchten, dass ihr Privileg dabei erneut in Frage gestellt würde<sup>196</sup>, während allen anderen die Thematik viel zu unwichtig ist, um sich mit der Bauernlobby anzulegen.

## *Modernisierung der Aufsicht*

Im Rahmen der Umsetzung der «Modernisierung der Aufsicht in der ersten Säule» per 2024 werden auch betreffend Aufsicht über die von AHV-Kassen geführten FAK deutliche Verbesserungen erzielt. Es besteht deshalb gegenwärtig kein zusätzlicher Handlungsbedarf.

## *Verschlankung der Kassenstruktur, Senkung der Durchführungskosten*

Die aufgeblähte Kassenstruktur kann den heutigen Ansprüchen einer modernen, schlanken und kosteneffizienten Durchführung nicht mehr genügen. Solange jedoch das FamZG in der heutigen Form weiter besteht, lässt sich die Kassenstruktur nicht grundlegend reformieren. Einzig die nicht von AHV-Verbandsausgleichskassen geführten FAK, die sogenannten wilden FAK, sowie die Abrechnungsstellen könnten und sollten abgeschafft werden. Insbesondere die wilden FAK sind anachronistisches Überbleibsel aus der Zeit vor dem FamZG. Die mit ihnen einhergehenden Nachteile sind offensichtlich, so dass deren Abschaffung im FamZG auf wenig politischen Widerstand stossen würde.

Mit einem Verzicht auf den Ausbildungsnachweis bis zum vollendeten 18. Lebensjahr liessen sich Durchführungskosten senken, Eltern, Ausbildungsstätten und FAK administrativ entlasten sowie spezifische Anspruchslücken schliessen. Damit sind jedoch Mehrkosten verbunden, weshalb sich der Bundesrat wiederholt dagegen ausgesprochen hat. Entsprechende parlamentarische Vorstösse konnten allerdings nicht debattiert werden in Folge Nichtbehandlung innert Frist. Die Chancen für eine erfolgreiche Umsetzung einer entsprechenden Reform dürften trotz Mehrkosten recht gross sein, nicht zuletzt deshalb, weil die bisherigen Vorstösse aus der Mittefraktion eingereicht wurden.

## *Digitalisierung*

Die Weiterentwicklung der Digitalisierung entspricht auch bei den Familienzulagen einer Notwendigkeit. Die Grundproblematik liegt jedoch einmal mehr in der Frage der Zuständigkeit. Gibt das BSV den Takt vor oder sind es die Durchführungsstellen? Diese Auseinandersetzung betrifft vorab die erste Säule im Rahmen des DIKOS-Projekts. Bei den Familienzulagen schränkt vor allem das Fehlen eines nationalen Fonds die Handlungsmöglichkeiten des Bundes/BSV erheblich ein. Dennoch sollte darauf hingearbeitet werden, die Familienzulagen soweit möglich in das DIKOS-Projekt einzubinden. Im Rahmen

<sup>196</sup> vgl. dazu Ziffer 2.6.

der Weiterentwicklung der Digitalisierung sollte zudem die Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg geprüft werden.

**Folgende Reformen des FamZG sollten prioritär angegangen werden:**

- Einführung von Bedarfszulagen
- Aufhebung des FLG
- Verzicht auf den Ausbildungsnachweis bis zum vollendeten 18. Lebensjahr
- Abschaffung der wilden FAK und der Abrechnungsstellen
- Weiterentwicklung der Digitalisierung
- Prüfung einer Aufnahme der Finanzdaten ins FamZReg.

## 6.2 Schaffung eines neuen Familienzulagensystems

Einleitend zu diesem Kapitel wird ausgeführt, dass für Verbesserungen im schweizerischen Familienzulagensystem grundsätzlich zwei Wege offenstehen. Der eine ist – wie oben detailliert ausgeführt – weiterhin einzelne Reformen unter Beibehaltung der geltenden Struktur vorzunehmen. Der andere ist, die bestehende Struktur grundlegend zu erneuern, mittels Ablösung des Rahmengesetzes durch ein umfassendes Bundesgesetz. Ein solches hatte bereits die pa. Iv. Fankhauser verlangt. Die zuständige Kommission hatte einen entsprechenden Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt und sich dann doch für ein Rahmengesetz entschieden. Auch der Bundesrat hatte sich mehrmals mit dieser Thematik auseinandergesetzt und seinerseits 1998 im Rahmen des Projekts zum neuen Finanzausgleich einen eigenständigen Entwurf eines umfassenden Bundesgesetzes in die Vernehmlassung geschickt, kam dann jedoch 2001 zum Schluss, auf einen entsprechenden Antrag zu verzichten.<sup>197</sup>

Nachfolgend wird eine mögliche Ausgestaltung eines umfassenden Bundesgesetzes skizziert und dessen Vorteile im Vergleich zum bestehenden Rahmengesetz aufgezeigt. Abschliessend wird analysiert, welche Kompromisslösungen nötig wären, damit eine umfassende Reform des Familienzulagensystems eine politische Realisierungschance hat.

### 6.2.1 Eckwerte einer neuen Bundeslösung

Ein umfassendes Bundesgesetz sollte folgende Eckwerte enthalten:

- Die Familienzulagen werden durch den Bund schweizweit einheitlich geregelt.
- Der Anspruch auf Familienzulagen wird an das Kind geknüpft unabhängig vom Erwerbstatus der Eltern; alle Einkommensgrenzen werden aufgehoben. Die Zulage wird an die obhutsberechtigten Personen (Eltern) bzw. an die obhutsberechtigte Einelternfamilie ausgerichtet. Damit besteht schweizweit für alle Kinder und Jugendlichen in Ausbildung Anspruch auf dieselben Zulagen.
- Um die Familienarmut gezielt zu minimieren, werden zusätzlich zu den Familienzulagen Bedarfszulagen an Working Poor Familien ausgerichtet.
- Es wird ein zentraler schweizerischer Ausgleichsfonds für Familienzulagen mit vollem Lastenausgleich geführt. Dessen Aufnung erfolgt beim Start mittels Überführung der Schwankungsreserven aller FAK (dies entspricht gegenwärtig 3 Milliarden Franken, ca. 50% der jährlich ausgerichteten Leistungen).
- Die kantonalen FAK überprüfen und bewilligen die Anträge für die in ihrem Kanton wohnhaften Kinder und richten für diese die Zulagen aus. Die privaten FAK werden aufgelöst, ihre Schwankungsreserven dem schweizerischen Ausgleichsfond gutgeschrieben. Bisherige übertragene Aufgaben der FAK werden den AHV-Kassen zugewiesen.

<sup>197</sup> vgl. dazu Ziffer 2.5.4.

- Die Finanzierung erfolgt über Lohnbeiträge sowie über Beiträge der Selbständigerwerbenden und der öffentlichen Hand.
- Die Lohnbeiträge werden von den AHV-Ausgleichskassen zusammen mit jenen für die erste Säule erhoben und an den schweizerischen Fonds weitergeleitet.
- Eine Bundesstelle ist für die Prüfung und Ausrichtung von Zulagen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland und für die Aufsicht über die Durchführung des Gesetzes zuständig.
- Das FLG und damit die Privilegierung der Landwirtschaft wird aufgehoben.
- Den Kantonen wird die Möglichkeit zugestanden, zusätzliche (höhere) Zulagen auszurichten. Sie müssen diese jedoch eigenständig, ausserhalb des schweizerischen Ausgleichsfonds finanzieren; ansonsten müssen sie die Bestimmungen des Bundesgesetzes vollumfänglich anwenden. Damit soll Kantonen mit höheren Familienzulagen, als die vom Bund festgelegten, ermöglicht werden, ihr bisheriges Niveau zu erhalten.

Die Implementierung eines Familienzulagensystems mit diesen Eckwerten hätte im Vergleich zum bestehenden System erhebliche Vorteile:

**Verwirklichung des Prinzips «Ein Kind, eine Zulage»:** Mit der Anbindung des Anspruchs auf Familienzulagen an das Kind und der Aufhebung der Einkommensgrenzen könnten alle noch bestehenden Anspruchslücken beseitigt werden. Damit und mit der Aufhebung des FLG käme es zu einer schweizweiten Gleichbehandlung aller Kinder unabhängig vom Erwerbstatus der Eltern. Zudem kann mit zusätzlichen Bedarfsleistungen an Working Poor Familien die Kinder- und Familienarmut gezielt gesenkt werden.

**Gerechtere Finanzierung:** Mit der Schaffung schweizweit gleicher Finanzierungsregeln kombiniert mit einem schweizerischen Ausgleichsfonds (und damit dem Wegfall der Schwankungsreserven der einzelnen FAK), branchenunabhängigen, schweizweit gleichen Lohnbeiträgen (und allfällig gleicher Belastung der öffentlichen Hand) wäre das System auch finanzierungsseitig wesentlich gerechter. Dazu gehört auch der Wegfall des Finanzierungsprivilegs des Landwirtschaftssektors durch Aufhebung des FLG.

**Senkung der Durchführungs- und Verwaltungskosten:** Die Durchführung würde erheblich vereinfacht und dadurch die Verwaltungskosten deutlich gesenkt werden. Dies ergäbe sich aus der signifikanten Verringerung des Prüfaufwands, wie sie sich im heutigen System in Folge Anwendung der komplexen Anspruchskonkurrenzregeln ergibt, aus dem Ausbleiben der häufigen Kassenwechsel in Folge Arbeitgeberwechsel, aus der massiven Verschlankung des Durchführungsapparates in Folge Liquidierung der privaten FAK, aus dem Wegfall von interkantonalen Differenzzulagen, aus der vereinfachten Durchführung des Exports sowie aus der Erhebung der Lohnbeiträge gemeinsam und analog mit jenen für die erste Säule.

**Bessere Aufsicht sowie koordinierte Weiterentwicklung und Digitalisierung mit der ersten Säule:** Mit der alleinigen Steuerungskompetenz des Bundesgesetzgebers liesse sich die Aufsicht über die Durchführung an die Standards und die Modernisierungsprozesse der ersten Säule anleichen und damit nachhaltig verbessern. Im Weiteren könnten die Familienzulagen vollumfänglich in die Digitalisierungsstrategie der ersten Säule eingebunden und entsprechende Innovationen mit den Mitteln des gesamtschweizerischen Fonds finanziert werden. Schliesslich liessen sich materielle Weiterentwicklungen des Familienzulagensystems einfacher umsetzen, wie etwa die Integration der gegenwärtig im Ständerat diskutierte Integration von Betreuungszulagen ins FamZG.<sup>198</sup>

<sup>198</sup> vgl. dazu Pa. IV. [21.403](#) Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemäss Lösung.

## 6.2.2 Politisch begründete Kompromissregelungen

Die genannten Vorteile einer umfassenden Bundesregelung der Familienzulagen sind offensichtlich. Dennoch zeigt die Entstehungsgeschichte des jetzigen Rahmengesetzes, dass gewichtige politische Hürden einer derartigen Totalrevision im Wege stehen. Politische Knackpunkte sind nach wie vor der Föderalismus, die Finanzierung und die Landwirtschaft:

**Föderalismus:** Das grösste Hindernis für ein Zustandekommen eines umfassenden Bundesgesetzes war und ist der Föderalismus. Das FamZG als Rahmengesetz ist das Resultat eines Kompromisses zwischen Föderalisten und jenen, die eine zentral gesteuerte neue Sozialversicherung errichten wollten. Für die Föderalisten stand die Forderung im Zentrum, den Kantonen weiterhin die Kompetenz zu belassen, über die Höhe der Zulagen sowie über deren Finanzierung entscheiden zu können. Demgegenüber stand für die Promotoren einer neuen Sozialversicherung die Festlegung von Mindestansätzen durch den Bund und weitere Leistungsverbesserungen im Zentrum. Der mehrheitsfähige Kompromiss bestand darin, diese beiden Forderungen im bestehenden Rahmengesetz unter einen Hut zu bringen.

Sollte die Realisierung einer umfassenden Bundeslösung politische Realisierungschancen haben, wird man nicht darum herumkommen, den Kantonen weiterhin die Möglichkeit zu belassen, höhere Zulagen ausrichten zu dürfen, als die vom Bund vorgeschriebenen. Denn es ist politisch unrealistisch zu erwarten, dass jene Kantone mit nach wie vor höheren Zulagen als jene, die der Bundesgesetzgeber festlegen würde, bereit wären, diese zu reduzieren. An diesem zentralen Zugeständnis führt politisch kein Weg vorbei. Um dennoch eine grösstmögliche Harmonisierung des Zulagensystems zu gewährleisten, müsste damit die Auflage verknüpft werden, dass höhere Zulagen ausserhalb des Finanzierungssystems des Bundes finanziert werden müssten und für sie ansonsten in allen anderen Punkten ausschliesslich das Bundesgesetz Gültigkeit hätte.

**Finanzierung:** Im geltenden System werden die Familienzulagen der Arbeitnehmenden vollständig durch die Arbeitgebenden finanziert. Diese Finanzierung würde mit der Schaffung eines umfassenden Bundesgesetzes unweigerlich politisch in Frage gestellt werden. Das zentrale Argument wäre, dass es sich nun definitiv um eine reine Sozialversicherung handle (nicht mehr um Lohnzuschläge), weshalb die Arbeitnehmenden wohl wie bei den anderen Sozialversicherungen in die Finanzierung einzubeziehen wären. Der politische Diskurs müsste auch in diesem Punkt eine Kompromisslösung anstreben. Dafür könnte am ersten Entwurf der SKG-N von 1995 angeknüpft werden, welcher verschiedene Finanzierungsvarianten in Form unterschiedlicher Mischfinanzierungen mit Beteiligungen der Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden, Arbeitnehmenden sowie der öffentlichen Hand vorsah.<sup>199</sup>

**Landwirtschaft:** Es ist offensichtlich, dass im Rahmen einer umfassenden Bundesregelung die Spezialbehandlung der Landwirtschaft keinen Platz mehr hätte. Die materiellen Argumente für eine Gleichbehandlung der Landwirtschaft wurden oben genannt. Dennoch ergibt sich aus dieser Thematik nach wie vor eine hohe politische Hürde, entgingen der Landwirtschaft Stand heute doch Subventionen im Umfang von 64 Mio. Fr. Hier wäre an die Diskussionen anzuknüpfen, die der Ständerat anlässlich der Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das FamZG geführt hatte. Seine vorberatende Kommission wollte den Bundesrat per Motion beauftragen, die wegfallenden Subventionen aus dem FLG ins Landwirtschaftsbudget zu übertragen und sie dort gezielt für sozial- oder familienpolitische Anliegen einzusetzen.<sup>200</sup>

<sup>199</sup> vgl. dazu Ziffer 2.5.2.

<sup>200</sup> vgl. dazu Ziffer 2.6.

### 6.2.3 Ausblick

Die Geschichte des FamZG zeigt exemplarisch wie schwierig und langwierig Gesetzgebungsprozesse in der Schweiz sein können, wenn sie föderalistische Schnittstellen kombiniert mit thematisch höchst kontroversen Themen wie den Ausbau des Sozialstaates beinhalten. Das FamZG als Rahmengesetz war ein typischer guteidgenössischer Kompromiss, dessen Zustandekommen die maximale Respektierung der kantonalen Kompetenzen und der minimale Ausbau des Sozialstaates ermöglichte. Dennoch war die Schaffung des FamZG als Rahmengesetz aus familien- und sozialpolitischer Perspektive ein Erfolg. Die seither durchgeführten Reformen fanden in diesem Rahmen statt und vermochten das System in einzelnen Punkten durchaus zu verbessern. Die strukturellen Schwächen des Kompromisses – Anspruchslücken, grosses Leistungsgefälle, unterschiedliche Beitragssätze, aufgeblähter und kostenintensiver Durchführungsapparat sowie die Spezialregelung in der Landwirtschaft – blieben jedoch bestehen

Diese Mängel liessen sich mit der oben skizzierten Schaffung einer umfassenden Bundeslösung beheben. Dennoch sind die Realisierungschancen nach wie vor klein. Der politische Knackpunkt liegt vor allem im Föderalismus, der gerade in der Familienpolitik so stark verankert ist. Dass die Dinge nach 15-jähriger Laufzeit des FamZG dennoch in Bewegung geraten könnten, zeigte der in der Frühjahrssession gegen den Willen des Bundesrates gefällte Entscheid des Parlaments, die Kantone zu zwingen, einen vollen Lastenausgleich einzuführen.<sup>201</sup> Damit rüttelt der Rat an einem Eckpfeiler des Kompromisspakets «Rahmengesetz», das den Kantonen die alleinige Zuständigkeit für die Regelung der Finanzierung übertragen hatte. Lässt sich aus diesem Tabubruch schliessen, dass sich langsam ein Fenster für eine grundlegende Reform öffnet?

---

<sup>201</sup> vgl. Ziffer 3.3.

## 7 Anhang

### 7.1 Kassenerhebung

Die Erhebung bei den Familienausgleichskassen (Kassenerhebung) wird gestützt auf Art. 20 FamZV durch das BSV durchgeführt.<sup>202</sup> Die Angaben werden grösstenteils von den einzelnen FAK in einem Online-Portal erfasst und müssen von den zuständigen Kantonen auf ihre Richtigkeit hin geprüft werden. Das BSV nennt die folgenden drei Zielsetzungen der Kassenerhebung:

- Erhebung von strukturellen Informationen, die zur Begleitung des Gesetzgebungsprozesses, zur Ausübung der Aufsicht und zur Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen bezüglich Funktionsweise des Systems erforderlich sind.
- Sammlung von Finanzdaten, die für die nationale Buchhaltung und die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen erforderlich sind.
- Einbezug des Informationsbedarfs auf Kantons- und Bundesebene unter Berücksichtigung der Kapazitäten der Durchführungsorgane.
- Erfüllung des statistischen Informationsauftrags.

Die nachfolgenden Abbildungen und Tabellen geben einen Überblick über die wichtigsten Kenngrössen des schweizerischen Familienzulagensystems für das Jahr 2021.

#### 7.1.1 FamZG

**Abbildung 8: Summe der Familienzulagen und Bezüger/innen der Familienzulagen nach gesetzlichen Grundlagen, 2022**

T1 Summe der Familienzulagen nach gesetzlichen Grundlagen, 2022		
Familienzulagen	Summe der Zulagen (in Mio. Fr.)	Anteil
Familienzulagen nach FamZG	6 241	97,7 %
Familienzulagen nach FLG	86	1,3 %
Familienzulagen nach AVIG	57	0,9 %
Familienzulagen nach IVG	2	0,04 %
<b>Total Familienzulagen</b>	<b>6 387</b>	<b>100,0 %</b>

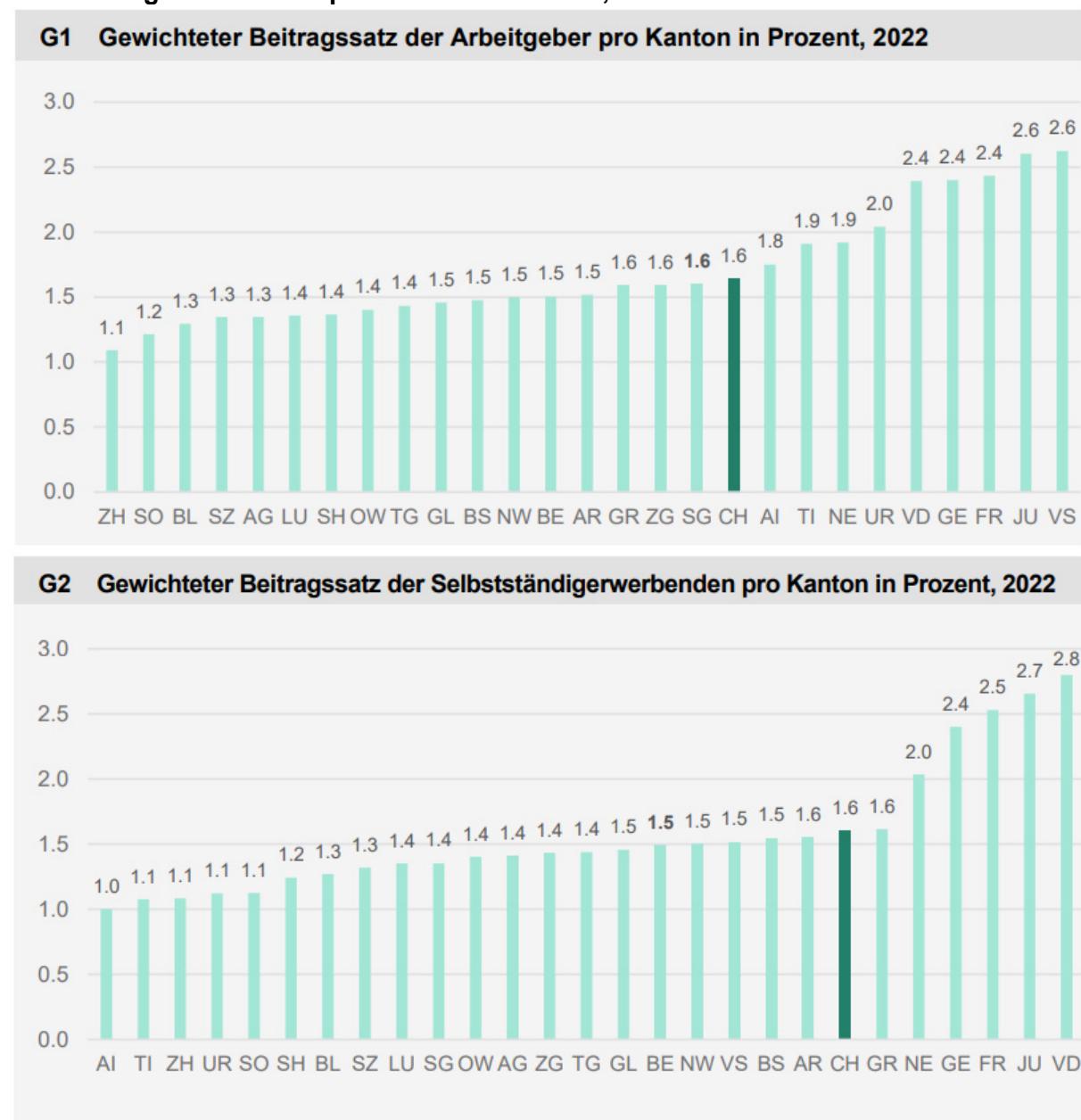
  

T3 Bezüger/innen der Familienzulagen nach gesetzlichen Grundlagen, 2022 <sup>2</sup>		
Familienzulagen	Anzahl Bezüger/innen	Anteil
Familienzulagen nach FamZG	1 340 800	99,0 %
Familienzulagen nach FLG	19 300	1,4 %
Familienzulagen nach AVIG	36 300	2,6 %
Familienzulagen nach IVG	900	0,1 %
<b>Total Familienzulagen</b>	<b>1 397 300</b>	<b>100,0 %</b>

Quelle: Statistik der Familienzulagen, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 31.03.2024

<sup>202</sup> Statistik der Familienzulagen, <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 31.03.2024.

**Abbildung 9: Gewichteter Beitragssatz der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden pro Kanton in Prozent, 2022**



Quelle: Statistik der Familienzulagen,  
<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 31.03.2024

**Abbildung 10: Ertrag 2021/2022****T11 Ertrag, 2021 / 2022**

	absolut in Mio. Fr.		Verände- rung	Anteile	
	2021	2022		2021	2022
Arbeitgeberbeiträge (inkl. Arbeitnehmer*)	6 390,3	6 595,6	3,2%	91,3%	90,8%
Beiträge von Selbstständigerwerbenden	222,8	218,5	-1,9%	3,2%	3,0%
Beiträge von Nichterwerbstätigen	13,2	12,7	-4,0%	0,2%	0,2%
Beiträge der öffentlichen Hand	143,1	138,1	-3,5%	2,0%	1,9%
Ertrag aus den Lastenausgleichen	206,6	279,9	35,5%	3,0%	3,9%
Andere Erträge*	22,4	21,3	-4,9%	0,3%	0,3%
<b>Total Einnahmen</b>	<b>6 998,4</b>	<b>7 266,1</b>	<b>3,8%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

\* nur Kanton VS

Quelle: Statistik der Familienzulagen,

<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/statistik.html>, konsultiert am 31.03.2024

### 7.1.2 Familienausgleichskassen

Abbildung 11: In der Schweiz tätige FAK nach Kantonen und Typen 2021

Kanton	anerkannte berufliche und zwischenberufl iche FAK (Art. 14 Bst. a FamZG)	kantonale FAK (Art. 14 Bst. b FamZG)	von AHV- Ausgleichskass en geführte FAK (Art. 14 Bst. c FamZG)
ZH	8	1	41
BE	3	1	45
LU	0	1	32
UR	0	1	25
SZ	0	1	38
OW	0	1	22
NW	0	1	28
GL	0	1	30
ZG	0	1	28
FR	5	1	47
SO	4	1	39
BS	3	1	39
BL	3	1	40
SH	2	1	39
AR	0	1	30
AI	0	1	27
SG	5	1	42
GR	0	1	31
AG	5	1	39
TG	2	1	33
TI	2	1	36
VD	11	1	42
VS	8	1	40
NE	3	1	39
GE	3	1	48
JU	0	1	36
Total	67	26	936

Anmerkung: Die Zahl der FAK in der Tabelle ist deutlich höher als die in Ziffer 5.2 genannten 205 in der Schweiz tätigen FAK, weil gewisse FAK in mehreren Kantonen gleichzeitig tätig sind und daher mehrfach gezählt werden.

Quelle: Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes, BBI 2023 1469 Abbildung 1

### 7.1.3 FLG

Abbildung 12: Familienzulagen in der Landwirtschaft, Jahresrechnung 2022

(in CHF)	Saldo / Solde 31.12.2022		Saldo / Solde 31.12.2021		(en CHF)	Produits
<b>Ertrag</b>						
Beiträge Arbeitgeber	23'465'079.88		22'830'295.00	2.8 %	Cotisations employeurs	
Beiträge	23'443'682.03		22'889'211.65	2.4 %	Cotisations	
Schadenersatzforderungen	2'018.30		28.65	944.7 %	Indemnités en réparation de dommage	
Erlass von Beiträgen	0.00		0.00		Remises de cotisations	
Abschreibung von Beiträgen	-4'803.30		-30'197.80	-84.1 %	Amortissements de cotisations	
Nachzahlung abgeschriebener Beiträge	611.85		-55'385.50	-101.1 %	Recouvrement de cotisations amorties	
Verzugs- und Vergütungszinsen	23'571.00		26'638.00	-11.5 %	Intérêts moratoires et rémunératoires	
Beiträge der Oeffentlichen Hand	63'841'811.54		68'233'414.57	-8.4 %	Contributions des pouvoirs publics	
Bund	42'561'207.70		45'488'943.05	-6.4 %	Confédération	
Kantone*	21'280'603.84		22'744'471.52	-6.4 %	Cantons*	
<b>Total Ertrag</b>	<b>87'306'891.42</b>		<b>91'063'709.57</b>	<b>-4.1 %</b>	<b>Total produits</b>	
<b>Aufwand</b>						
Leistungen	85'643'665.59		89'415'639.10	-4.2 %	Prestations	
Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer	27'796'815.06		29'128'170.61	-4.6 %	Allocations familiales aux travailleurs agricoles	
Familienzulagen für selbstständiger-werbende Landwirte	61'238'948.50		63'898'099.33	-4.2 %	Allocations familiales aux agriculteurs indépendants	
Rückerstattungsforderungen	-3'407'487.69		-3'615'236.04	-5.7 %	Allocations à restituer	
Absch. von Rückerstattungsforderungen	15'389.72		4'605.20	234.2 %	Amortissements d'allocations à restituer	
Kosten und Parteientschädigungen	0.00		0.00		Frais et dépens	
Administrationskosten	1'663'225.83		1'648'070.47	0.9 %	Frais d'administration	
Posttaxen	24'015.66		23'735.07	1.2 %	Taxes postales	
Kosten FLG (Art. 18/19)	115'101.17		105'271.40	9.3 %	Frais LFA (art. 18/19)	
Vergütung Durchführung FLG	1'524'109.00		1'519'064.00	0.3 %	Indemnité application LFA	
<b>Total Aufwand</b>	<b>87'306'891.42</b>		<b>91'063'709.57</b>	<b>-4.1 %</b>	<b>Total charges</b>	
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>0.00</b>		<b>0.00</b>		<b>Résultat d'exploitation</b>	

Quelle: BSV-internes Dokument

**Abbildung 13: Anzahl Familienzulagen nach FLG nach Kanton 2022**

Kantonale Ausgleichskassen	Kinder-zulagen	Ausbildungs-zulagen	Haushaltungs-zulagen	Total	davon Differenz-zahlungen	davon internat. Differenz-zahlungen
1 Zürich	1'882	556	927	3'365	141	143
2 Bern	3'851	1'493	898	6'242	161	147
3 Luzern	2'823	1'296	336	4'455	663	117
4 Uri	222	93	8	323	6	2
5 Schwyz	704	325	68	1'097	32	13
6 Obwalden	276	104	16	396	6	-
7 Nidwalden	198	67	14	279	8	-
8 Glarus	253	65	7	325	28	-
9 Zug	345	115	77	537	93	89
10 Fribourg	1'333	546	439	2'318	140	117
11 Solothurn	562	249	80	891	44	15
12 Basel-Stadt	12	3	5	20	-	-
13 Basel-Landschaft	425	202	97	724	20	40
14 Schaffhausen	249	78	38	365	20	20
15 Appenzell A.Rh.	431	124	14	569	-	-
16 Appenzell I.Rh.	242	104	4	350	2	-
17 St. Gallen	2'323	768	390	3'481	77	73
18 Graubünden	1'265	447	274	1'986	30	26
19 Aargau	1'235	440	392	2'067	7	86
20 Thurgau	2'107	733	1'015	3'855	366	366
21 Ticino	316	128	145	589	90	31
22 Vaud	2'270	802	1'245	4'317	147	147
23 Valais	1'478	579	889	2'946	1	250
24 Neuchâtel	392	168	88	648	2	2
25 Genève	370	133	323	826	-	105
150 Jura	484	199	50	733	9	3
<b>Total 2022</b>	<b>26'048</b>	<b>9'817</b>	<b>7'839</b>	<b>43'704</b>	<b>2'093</b>	<b>1'792</b>
Total 2021	26'680	10'106	7'817	44'603	2'027	1'649
Total 2020	27'631	10'472	7'679	45'782	2'347	1'483
Total 2019 <sup>1</sup>	28'840	11'185	7'877	47'902	-	-
Total 2018 <sup>1</sup>	29'700	11'530	7'668	48'898	-	-

Quelle 2023:

<https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/statistiken/flg-stat-2018.pdf.download.pdf/Tabellenteil%20FamZLw-Statistik%202023.pdf>, konsultiert am 31.03.2024

**Abbildung 14: Summer der Familienzulagen nach FLG und Kantonen 2022**

Kantonale Ausgleichskassen	Kinder-zulagen	Ausbildungs-zulagen	Haushaltungs-zulagen	Total	davon Differenz-zahlungen	davon internat. Differenz-zahlungen
1 Zürich	4'084'047	1'424'861	974'806	6'483'714	55'786	80'670
2 Bern	8'601'304	3'690'441	783'840	13'075'585	1'023	717
3 Luzern	5'223'831	2'940'382	333'978	8'498'191	142'335	91'444
4 Uri	522'068	217'885	6'730	746'683	387	347
5 Schwyz	1'559'843	766'694	61'964	2'388'501	2'107	1'867
6 Obwalden	645'336	313'022	11'911	970'269	-480	-
7 Nidwalden	460'127	172'100	13'900	646'127	300	-
8 Glarus	576'009	152'242	7'224	735'475	860	-
9 Zug	705'117	322'619	82'162	1'109'898	3'470	3'470
10 Fribourg	2'737'552	1'314'785	473'464	4'525'801	41'554	41'554
11 Solothurn	1'274'093	606'330	89'253	1'969'676	3'713	3'073
12 Basel-Stadt	21'670	5'575	11'785	39'030	-	-
13 Basel-Landschaft	909'708	495'358	115'876	1'520'942	5'040	34'593
14 Schaffhausen	537'742	205'438	41'791	784'971	3'595	3'595
15 Appenzell A.Rh.	1'144'414	351'917	16'600	1'512'931	-120	-
16 Appenzell I.Rh.	561'467	282'473	4'100	848'040	-32'162	-
17 St. Gallen	5'359'309	1'978'659	374'478	7'712'446	20'909	20'789
18 Graubünden	2'808'445	1'118'121	209'452	4'136'018	37'469	37'229
19 Aargau	2'338'768	969'484	430'674	3'738'926	1'780	74'067
20 Thurgau	4'184'528	1'642'083	853'928	6'680'539	108'393	108'393
21 Ticino	660'726	346'974	157'523	1'165'223	11'204	8'344
22 Vaud	4'462'036	1'982'504	1'175'354	7'619'894	230'939	230'939
23 Valais	2'404'342	1'377'844	804'315	4'586'501	1'323	310'604
24 Neuchâtel	938'067	468'672	118'418	1'525'157	-	-
25 Genève	707'111	297'744	359'700	1'364'555	-	131'254
150 Jura	1'184'698	589'780	42'283	1'816'761	32'908	32'908
<b>Total 2022</b>	<b>54'612'358</b>	<b>24'033'987</b>	<b>7'555'509</b>	<b>86'201'854</b>	<b>672'333</b>	<b>1'215'857</b>
Total 2021	57'257'524	24'929'426	7'978'009	90'164'959	1'751'296	2'195'010
Total 2020	58'940'795	25'042'032	7'824'898	91'807'725	1'563'684	1'745'836
Total 2019 <sup>1</sup>	62'312'050	26'366'278	7'425'231	96'103'559	-	-
Total 2018 <sup>1</sup>	63'650'354	27'686'122	7'106'785	98'443'261	-	-
Total 2017 <sup>1</sup>	65'582'165	28'821'737	7'498'852	101'902'754	-	-

Quelle 2023:

<https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/statistiken/flg-stat-2018.pdf.download.pdf/Tabellenteil%20FamZLw-Statistik%202023.pdf>, konsultiert am 31.03.2024

## 7.2 Arten und Ansätze der Familienzulagen

Das BSV publiziert jährlich eine aktualisierte Tabelle über die in den Kantonen ausgerichteten Familienzulagen.

Abbildung 15: Familienzulagen in den Kantonen 2023<sup>203</sup>

Gesetz / Kanton Loi / Canton	Kinderzulage <i>Allocation pour enfant</i>	Ausbildungszulage <i>Allocation de formation</i>	Geburtszulage <i>Allocation de naissance</i>	Adoptionszulage <i>Allocation d'adoption</i>	Beitrag an die kantonale FAK in % <i>Cotisation à la CAF cantonale en %<sup>1</sup></i>		
	Ansatz je Kind und Monat <i>Montant mensuel par enfant</i>				Arbeitgeber <i>Employeurs</i>	Selbstständig- erwerbende <i>Indépendants<sup>2</sup></i>	Nichterwerbs- tätige <i>Non-actifs<sup>3</sup></i>
FLG <sup>4</sup> LFA	200/220	250/270			2,0	–	
FamZG <sup>5</sup> LA Fam	200	250	–	–			
ZH <sup>6</sup>	200/250	250	–	–	<b>1,08</b>	<b>1,08</b>	
BE	230	290	–	–	1,5	1,5	
LU <sup>7</sup>	<b>210/260</b>	<b>260</b>	1000	1000	1,35	1,35	
UR	240	290	1200	1200	<b>2,1</b>	<b>1,3</b>	
SZ	230	280	1000	–	1,3	1,3	
OW	220	270	–	–	1,4	1,4	
NW	240	290	–	–	1,5	1,5	
GL	200	250	–	–	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	20
ZG <sup>8</sup>	300	300/350	–	–	1,6	1,6	
FR <sup>9</sup>	265/285	325/345	1500	1500	<b>2,65</b>	<b>2,65</b>	
SO	200	250	–	–	1,15	1,15	15
BS	275	325	–	–	1,65	1,65	
BL	200	250	–	–	1,25	1,25	
SH	230	290	–	–	<b>1,3</b>	1,3	
AR	230	280	–	–	1,6	1,6	20
AI	230	280	–	–	1,8	1,0	
SG	230	280	–	–	1,8	<b>1,6</b>	
GR	<b>230</b>	<b>280</b>	–	–	<b>1,6</b>	<b>1,6</b>	
AG	200	250	–	–	1,45	1,45	
TG	200	280	–	–	1,5	1,5	34
TI	200	250	–	–	<b>1,85</b>	1,0	25
VD <sup>10</sup>	300/340	400/440	1500/3000	1500/3000	<b>2,48</b>	2,8	
VS <sup>11</sup>	<b>305/405</b>	<b>445/545</b>	2000/3000	2000/3000	<b>2,499</b>	<b>1,52</b>	
NE <sup>12</sup>	220/250	300/330	1200	1200	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	
GE <sup>13</sup>	<b>311/411</b>	<b>415/515</b>	<b>2073/3073</b>	<b>2073/3073</b>	<b>2,34</b>	<b>2,34</b>	
JU	275	325	1500	1500	2,65	2,65	

Quelle: Arten und Ansätze der Familienzulagen,  
<https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/famz/grundlagen-und-gesetze/ansaetze.html>, konsultiert am 31.03.2024.

<sup>203</sup> Ansatz pro Kind und Monat: ZH und LU: Der erste Ansatz der Kinder gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahren. VD, VS, NE, GE: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind; Geburts- und Adoptionszulage: der zweite Ansatz gilt pro Kind bei Mehrlingsgeburten bzw. Mehrlingsadoptionen.

## 7.3 Familienzulagen in ausgewählten EU/EFTA-Staaten

Stand 2023<sup>204</sup>

### Osterreich

- Familienbeihilfe für alle Kinder bis 18 Jahre, in Ausbildung bis 24 Jahre, finanziert durch Arbeitgeberbeiträge und Steuern (keine Bedürftigkeitsklausel).
- Betrag: 120.60 bis 174.70 €; eine Geschwisterskala erhöht die Beihilfe nach Anzahl Geschwister (bis sieben und mehr Kinder bis 55 € pro Kind)
- Zudem gibt es auch noch einen Mehrkinderzuschlag mit Einkommensgrenze

### Frankreich

- Zulagen für alle Einwohner bis zum Alter von 20 Jahren, jedoch erst ab dem 2. Kind.
- Finanzierung durch Arbeitgeberbeiträge, SE und öffentlicher Hand.
- Die Höhe der Zulage hängt von der Zahl der Kinder, dem Alter und dem Haushaltseinkommen ab.  
2 Kinder 139.83 €; 3 Kinder 318.99 €; jedes weitere Kind 179.16 €.
- Höhere Zulage für Alleinerziehende.
- Höhere Zulagen ab 14 Jahren +69.92 € (ausser für das erste Kind).
- Die Zulagen werden für Familien mit hohen Einkommen gekürzt.
- Geburts- und Adoptionszulage.
- Betreuungszulage (Prestation d'accueil du jeune enfant PAJE) bis zum Alter des Kindes von 6 Jahren. Sie ermöglichen es, Ausgaben zu bestreiten oder einen Verlust des Berufseinkommens auszugleichen. U.a ist folgende Leistung enthalten: Mit dem Zusatz für die freie Wahl der Betreuungsform (CMG) können Eltern, die weiterhin erwerbstätig sind, die Kosten für die Betreuung eines Kindes ausgleichen, wenn sie eine Tagesmutter, einen Tagesvater oder eine Tagesmutter zu Hause oder in einer Krippe beschäftigen.

### Deutschland

- Finanzierung: Steuerfinanziert.
- Anspruch haben alle Einwohner, die steuerpflichtig sind.
- Anspruch bis 18 Jahre (bis 21 für Arbeitssuchende), in Ausbildung bis 25 Jahre.
- Kinderzulage 250 € (keine Bedarfsabklärung).

### Italien

- Vom 7. Schwangerschaftsmonat bis zum vollendeten 18/21 Lebensjahr des Kindes.
- Finanzierung durch Arbeitgeber und Steuern.
- Anspruch haben alle Einwohner.
- Höhe der Zulage ist einkommensabhängig und beträgt zwischen 50 und 175 €; ab 3 Kinder werden die Beträge erhöht.
- Keine Geburtszulage, jedoch eine Geburtsbeihilfe von maximal 1920 € pro Jahr in Abhängigkeit des Haushaltseinkommens.

<sup>204</sup> Quellen: Comparative tables, <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>, konsultiert am 31.03.2024

**Norwegen**

- Alle Einwohner
- Alle Kinder bis 18 Jahre: von 0-5 Jahren 159 €, ab 6 Jahren 100 €.
- Alleinerziehende erhalten höhere Zulagen +100 €, Alleinerziehende, die eine volle Übergangsleistung beziehen und ein oder mehrere Kinder unter 3 Jahren haben, erhalten einen Kinderzuschlag in Höhe von 63 € pro Monat.
- Kein Bedarfsnachweis

**Schweden**

- Steuerfinanzierte pauschale Kinderzulage und Familienzuschlag.
- Alle Einwohner, nicht bedarfsabhängig.
- Kinderzulage ab Geburt bis 16. Lebensjahr 112 €, pro weiteres Kind ein Zuschlag, danach für Kinder in Ausbildung erhöhte Zulage.

**Finnland**

- Steuerfinanzierte Pauschalleistung für Kinder unter 17 Jahren mit Wohnsitz in Finnland (keine Bedarfsabhängigkeit).
- Erstes Kind 94.88 €, zweites Kind 104.84 €, drittes Kind 133.79 €, viertes Kind 163.24 €, ab fünftem Kind 182.69 €.
- Höhere Zulage pro Kind für Alleinerziehende 68.30 €

**Polen**

- Steuerfinanzierte Pauschalleistung für alle Einwohner.
- Familienzulage in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen (144 € pro Kopf/Haushalt).
- Bis 5 Jahre 26 €, bis 18 Jahre 20 €.
- Erziehungsgeld als Pauschalleistung für Eltern und Erziehungsberechtigte von Kindern bis 21 Jahre für behinderte Kinder bis 24 Jahre (ohne Einkommensgrenze) 29 €.

## 8 Literaturverzeichnis

Année Politique Suisse, Universität Bern

Bundesamt für Sozialversicherungen, Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen, Forschungsbericht Nr. 2/17, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Bern 2017

Bundesamt für Statistik, Familien in der Schweiz: Statistischer Bericht 2021, Neuchâtel 2021

Bundesrat, Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes, Bern 2015

Bundesrat, Altersgrenze bei Ausbildungszulagen und Familienleistungen von internationalen Organisationen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.3973 SGK-N vom 12. Oktober 2012 und 14.3797 Maury Pasquier vom 24. September 2014, Bern 2017

Bundesrat, Administrative Entlastung. Bilanz 2016-2019, Bern 2019

Commission européenne – Communiqué de presse : Indexation des prestations familiales: la Commission engage une procédure d'infraction contre l'Autriche, Bruxelles 2019.

European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, Brussels (Internetseite)

European Commission, Missoc database, Comparative tables, Brussels (Internetseite)

EUGH, Vertragsverletzungsverfahren der EU gegen Österreich – Urteil vom 16. Juni 2022 (Rechtssache C-328/20)

Fasel, Hugo, Ein Kind, eine Zulage, CHSS 2008 S. 91ff

Historisches Lexikon der Schweiz, Bern 2001ff.

Jaggi, Maia, die Entstehung des Familienzulagengesetzes, in Schaffhauser/Kieser (Hrsg.), Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), St. Gallen 2009

Kieser/Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2010

Mahon Pascal, les allocations familiales, in: Ulrich Meyer (Hrsg), Soziale Sicherheit, 2. Auflage, Basel, Genf, München 2007, 1939ff

Pittavini, Silvia/Demierre Sébastien, Digitalisierung der Sozialversicherungen: Europäischer Datenaustausch nimmt Fahrt auf, CHSS 2023

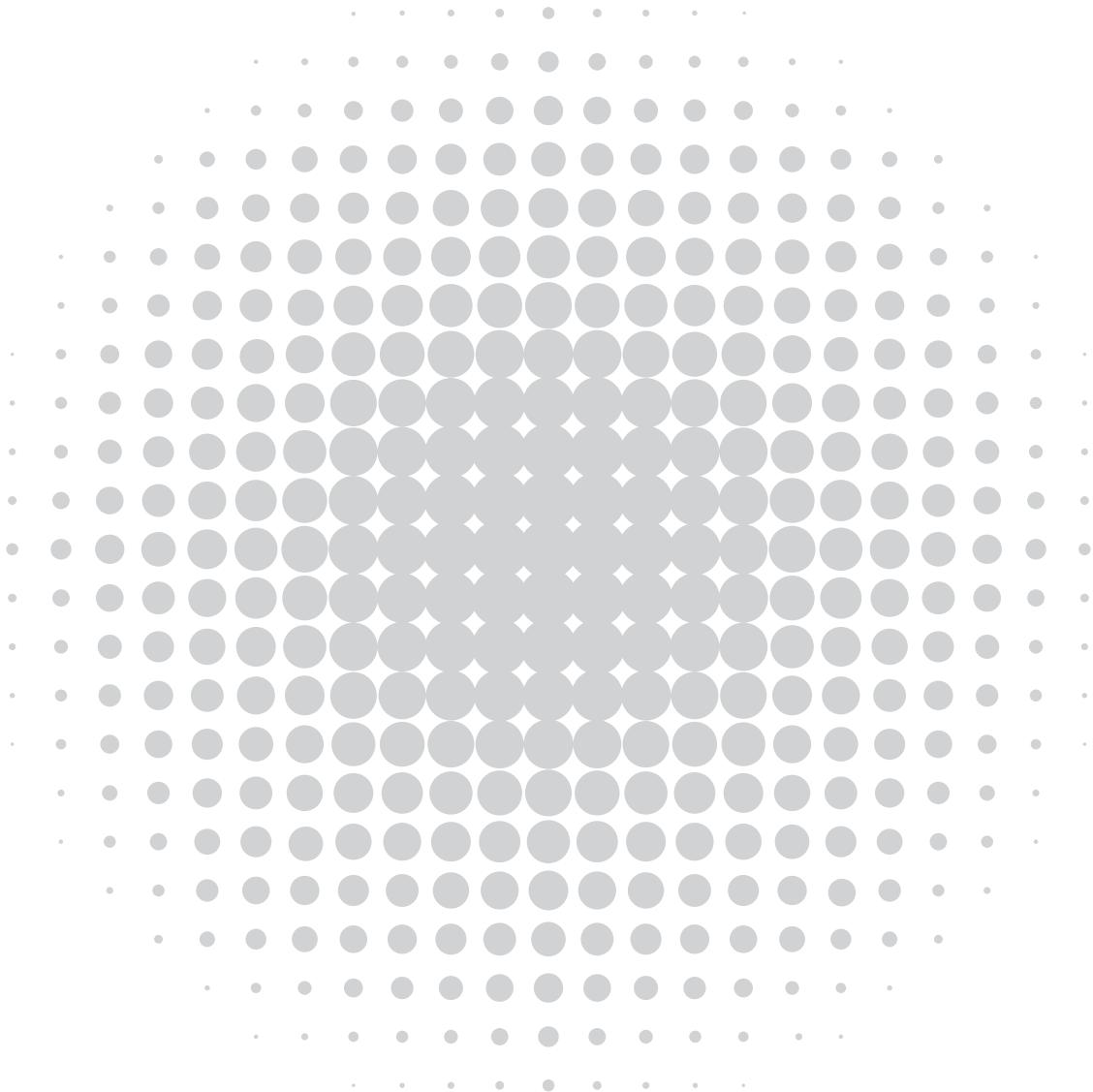
Stalder, Fritz, Das schweizerische Familienzulagensystem vor dem Umbruch?, CHSS 1995, S. 194ff.

Stalder, Fritz, Bundesgesetz über die Familienzulagen: Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens, CHSS 1996, S. 266ff.

Stampfli, Marc, Umsetzung des FamZG: Stand der Vorbereitung, in: Schaffhauser/Kieser (Hrsg.), Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), St. Gallen 2009, S. 61ff.

Bundesarchiv Dossier E6100C#2009/86#1906\*

---



bsv.admin.ch



**Forschungspublikationen – «Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**