

Motion

zur Revision des Gesetzes und der Verordnung über die Familienzulagen.

Die Familienzulagen bilden einen wichtigen Pfeiler der Familienpolitik. Sie sind als unterstützende und damit auch wirksame Hilfe für Familien nicht mehr wegzudenken. Deshalb ist es wichtig, dass dieses Instrument laufend den gesellschaftlichen Entwicklungen in den Bereichen Familien und Arbeit angepasst wird.

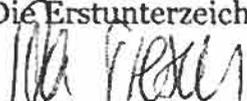
Das gültige Gesetz über die Familienzulagen und die entsprechende Verordnung stammen aus dem Jahre 1989. Obwohl einzelne Rechtsgrundlagen in der Zwischenzeit mehrmals revidiert worden sind, enthält das Gesetz Schwachstellen, die es nicht mehr als zeitgemäss erscheinen lassen.

Gestützt auf **Artikel 82 der Geschäftsordnung** für den Landrat ersuche ich deshalb den Regierungsrat, dem Landrat eine Revision des Gesetzes und der Verordnung über die Familienzulagen zu unterbreiten.

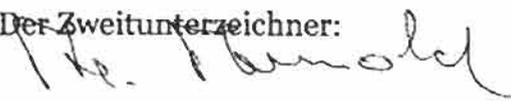
Mit der Revision der erwähnten Rechtserlasse sollen folgende Ziele verfolgt werden:

1. Anpassung an die Rechtsprechung des Kantons Uri
2. Anpassung an die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen
3. Milderung von Härtefällen
4. Unsicherheiten ausschalten

Die Erstunterzeichnerin:


Pia Tresch-Walker
Landrätin, Erstfeld

Der Zweitunterzeichner:


Alois Arnold
Landrat, Unterschächen

Erstfeld, 28. September 2005

Begründung:

Geltende Regelung im Kanton Uri:

- Gesetz über die Familienzulagen vom 4.6.1989 (RB 20.25.11)
- Verordnung über die Familienzulagen vom 27.9.1989 (RB 20.25.12)
- Kantonale Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern vom 22.2.1954 (RB 20.2521)

Interkantonaler Vergleich

Wie bereits erwähnt wurden sowohl Gesetz wie auch Verordnung in den letzten Jahren teilweise revidiert. Ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass die meisten kantonalen Gesetze in den Grundzügen ähnlich sind. Allerdings gibt es bezüglich Geltungsbereich, Familienzulagen und Organisation wesentliche Unterschiede. Festgestellt werden darf, dass diejenigen Kantone (z.B. GR, SH, SG, SZ etc.), welche ihre Familienzulagen-Gesetzgebung in den letzten Jahren einer Totalrevision unterzogen haben, den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen Rechnung getragen haben. Auch kennen einige Ausgleichskassen (u. a. GR) das System des Lastenausgleichs. Zehn Kantone, darunter auch Uri, kennen auch Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Zehn Kantone richten ergänzende Zulagen für Personen, welche in der Landwirtschaft tätig sind, aus.

Bestrebungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene wurde die Volksinitiative „Für faire Kinderzulagen“ am 11. April 2003 eingereicht. Sie verlangt einen neuen Verfassungsartikel, der den Bund verpflichtet Bestimmungen über die Kinderzulagen zu erlassen. Insbesondere sollen damit die Kinderzulagen mindestens Fr. 450 betragen und der Lohn- und Preisentwicklung angepasst werden. Auch soll ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich eingerichtet werden.

Die Eidg. Räte beraten zur Zeit einen Gegenentwurf zu dieser Initiative. In der Märzsession hat der Nationalrat beschlossen, den Kantonen einen Minimalansatz für die Ausrichtung von Kinderzulagen vorzuschreiben und den Grundsatz, dass jedes Kind eine Zulage erhalten soll, im Bundesgesetz zu verankern. Minimal soll die Zulage Fr. 200 betragen und die Ausbildungszulage Fr. 250.

Am 21. September dieses Jahres hat nun der Ständerat, zwar mit einer äusserst knappen Mehrheit beschlossen, eine Mindestzulage pro Kind und Ausbildung aus dem Gesetz zu streichen.

Das Geschäft geht nun wieder zur Bereinigung in den Nationalrat. Es kann davon ausgegangen werden, dass es in naher Zukunft für die ganze Schweiz keine Mindeststandards für Kinderzulagen gibt. Es ist deshalb begründet, notwendige Änderungen von Rechtsgrundlagen anzugehen.

Regelung im Kanton Uri

Das Gesetz über die Familienzulagen im Kanton Uri lässt dem Landrat – im Gegensatz zu anderen Kantonen – viel Handlungsspielraum für „Detaillösungen“ offen. Wesentliche sozialpolitische Anliegen, z. B. die Höhe der Kinderzulagen, Finanzierung,

Berechnung der Kinderzulagen etc., kann der Landrat durch die Verordnung regeln. Trotzdem gibt es Schwachstellen, die mit einer Revision des Gesetzes und der Verordnung ausgemerzt werden sollten.

1. Anpassung an die kantonale Rechtsprechung

Gesetz über die Familienzulagen:

Artikel 3, b) Ausnahmen, Absatz 1, Buchstabe c)

¹ Dem Gesetz nicht unterstellt sind

c) die Arbeitgeber für den mitarbeitenden Ehegatten

² Der Regierungsrat kann einen Arbeitgeber von der Unterstellung ausnehmen, der mindestens 200 bezugsberechtigte Arbeitnehmer beschäftigt und Familienzulagen nach Massgabe dieses Gesetzes ausrichtet.

Das Obergericht des Kantons Uri hat am 24.9.2004, die gesetzliche Regelung, wonach die Arbeitgebenden für im Betrieb arbeitende Ehegatten nicht dem Gesetz über die Familienzulagen unterstellt sind, als verfassungswidrig erklärt (Quelle: Obergericht, 24. September 2004, OG V 03 14). Dadurch wird Artikel 3, Absatz 1, des Gesetzes über die Familienzulagen teilweise aufgehoben. Diese „Gesetzesänderung“ hat zur Folge, dass Selbständigerwerbende, welche nach bisherigen Recht aufgrund der zu hohen Einkommensverhältnisse nicht in den Genuss von Kinderzulagen gekommen sind, neu für ihre Ehepartner Familienzulagen geltend machen können, sofern sie den Ehepartnern einen Lohn bezahlen.

Diese richterliche Entscheidung ist aber staatspolitisch nicht unproblematisch, weil ja bekanntlich das Urner Stimmvolk dem Gesetz über die Kinderzulagen zugestimmt hat. Der Entscheid des Obergerichtes erstaunt auch deshalb, weil der Bund für die Bezugsberechtigung von Kinderzulagen in der Landwirtschaft für den mitarbeitenden Ehegatten sinngemäss die gleiche Regelung, wie sie im Gesetz über die Kinderzulagen des Kanton Uri vom 4.6.1989 verankert ist, anwendet (siehe Artikel 1 der eidgenössischen Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft!).

Mit dieser Feststellung will ich die Richtigkeit des Gerichtsentscheides nicht in Frage stellen. Allerdings erachte ich es aufgrund des richterlichen Entscheides als sinnvoll, die Rechtsgrundlagen den neuen Gegebenheiten anzupassen. Dies umso mehr als auch Artikel 3, Absatz 2 der Verordnung über die Familienzulagen im heute bestehenden Wortlaut überhaupt nicht mehr angewendet werden kann. Dieser Artikel lautet wie folgt:

Verordnung über die Familienzulagen:

Artikel 3, Einkommensgrenze für Selbständigerwerbende

¹ Dem Gesetz unterstehen Selbständigerwerbende, deren AHV-pflichtiges Einkommen 45 000 Franken im Jahr, zuzüglich 4000 Franken für jedes zulageberechtigte Kind, nicht übersteigt.

² Das Einkommen selbständigerwerbender, ungetrennt lebender Ehegatten wird zusammengezählt. **Diese Regelung gilt auch, wenn zwischen Ehegatten ein Lohnverhältnis besteht.**

³ Als Grundlage für die Bemessung des AHV-pflichtigen Einkommens gilt die rechtskräftige AHV-Beitragsverfügung für das Bezugsjahr. Ist die Veranlagung noch nicht definitiv, gilt provisorisch die letztbekannte rechtskräftige Veranlagung.

2. Anpassung an die wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen

Gesetz über die Familienzulagen:

Artikel 7, Absatz 2 und 4 Anspruchsberechtigung

² Anspruchsberechtigte, die Teilzeitarbeit verrichten, **erhalten eine der Arbeitszeit entsprechende Teilzulage**

⁴ Die Verordnung regelt das Nähere, insbesondere mit Bezug auf die Teilzeitbeschäftigten und für im Ausland wohnende Kinder.

Verordnung über die Familienzulagen:

Artikel 10, Berechnung der Kinderzulagen

¹ Für Arbeitnehmer mit betriebsüblicher Arbeitszeit sind die Kinderzulagen in der Regel nach dem Monatsansatz, **für die übrigen Arbeitnehmer nach dem Tages- oder Stundenansatz zu berechnen.**

⁴ Alleinerziehende, die einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgehen, erhalten für das in deren Obhut stehende Kind die vollen Kinderzulagen, sofern ihnen anderweitig keine Kinderzulagen zustehen. Die Erwerbstätigkeit gilt als regelmässig, **wenn sie mindestens einen Viertel der branchenüblichen Arbeitszeit beansprucht**, gleichgültig, ob diese tageweise oder stundenweise geleistet wird.

Die Etablierung der Teilzeitbeschäftigung ist eine der grössten gesellschaftlichen Änderungen im Erwerbsleben der letzten Jahre. In Anbetracht der wirtschaftlichen Entwicklung wird die Teilzeitarbeit sowohl für Männer und Frauen noch an Bedeutung gewinnen. Es kann hier auch niemand bezweifeln, dass die Teilzeitarbeit nicht ein wichtiger Pfeiler des Wirtschaftswachstums darstellt. Die geltende Regelung der Familienzulagen im Kanton Uri vermag den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr voll gerecht zu werden. Insbesondere ist die Messlatte für die Bezugsberechtigung der vollen Kinderzulagen für eine alleinerziehende Person zu hoch angesetzt. 25% der branchenüblichen Arbeitszeit kann von Alleinerziehenden in der Regel nicht geleistet werden, ohne dass die Kinder darunter massiv zu leiden hätten.

Auch ist zu prüfen, ob bei Teilezeiterwerbstätigkeit ab einem bestimmten Beschäftigungsgrad die vollen Zulagen auszurichten sind. Diesbezüglich fortschrittliche Lösungen kennen z.B. die Kantone Graubünden, Schwyz und St. Gallen, die ab einem bestimmten Beschäftigungsgrad (20 oder 50%) die vollen Zulagen ausrichten.

Ein Diskussionspunkt könnte auch sein, dass man Kinderzulagen von der Unterhaltspflicht für Kinder abhängig macht und nicht vom Grad der Erwerbstätigkeit. Dies wäre die sozialste und einfachste Lösung.

3. Milderung von Härtefällen

Gesetz über die Familienzulagen:

Artikel 8, Absatz 1 a) Dauer des Anspruchs

¹ *Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht
a) mit dem Lohnanspruch des Arbeitnehmers*

² *Der Anspruch erlischt
a) nach Wegfall des Lohnanspruches*

Wenn Arbeitnehmende über längere Zeit krank sind, müssen sie meistens mit einer Lohneinbusse rechnen. Die Familienlasten bleiben jedoch bestehen. Nach kantonalem Recht erlischt der Anspruch auf Kinderzulagen im Krankheitsfall mit dem Wegfall des Lohnanspruches. Dieser Grundsatz gilt jedoch nur in den Kantonen AR, SG und Uri ganz generell. Alle anderen Kantone kennen bezüglich Ausrichtung von Kinderzulagen im Krankheitsfall grosszügigere Lösungen. Es gibt Kantone (u. a. SZ), welche die Kinderzulagen nach Krankheitseintritt noch während 12 Monaten ausrichten.

4. Unsicherheiten ausschalten

Verordnung über die Familienzulagen:

Artikel 6, Absatz 2, Geburtszulage

² *Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende haben Anspruch auf eine Geburtszulage, wenn sie im Zeitpunkt der Geburt des Kindes dem Gesetz unterstellt sind.*

Die hier fehlende geschlechtsneutrale Formulierung schafft Unklarheiten. Es ist davon auszugehen, dass auch Frauen Anspruch auf eine Geburtszulage haben, wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen. Da der Gesetzestext nicht klar ist, muss man allerdings auf eine Nichtdiskriminierungsklausel zurückgreifen, um für Frauen das gleiche Recht zu erwirken.

Finanzielle Auswirkungen

Ich gehe davon aus, dass sich die Kosten, welche sich durch die Ausmerzungen von finanziellen Härtefällen und durch die Besserstellung von Teilzeitbeschäftigten ergeben, im bescheidenem Rahmen bewegen und kaum eine Erhöhung der Beiträge erfordern werden. Es handelt sich bei meinem Vorstoss ja nicht um eine generelle Erhöhung der Familienzulagen. Die finanziellen Auswirkungen werden aber sicher ein Bestandteil der Botschaft des Regierungsrates sein.

Vielleicht fragen sie sich nun noch, ob die Auswirkungen der NFA, welche heute bei jeder Rechtserlassänderung berücksichtigt werden müssen, bei einer allfälligen Änderung relevant sind. Eine direkte Auswirkung auf die kantonale Gesetzgebung der Familienzulagen ist mit der NFA nicht zu erwarten.

Anders verhält es sich bei der *Kantonalen Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern*. Hier wird sich der Bund aus der Mitfinanzierung verabschieden und die Finanzierung muss deshalb kantonal neu geregelt werden.

Schlussfolgerungen

Wie bereits erwähnt, möchte ich nochmals betonen, dass es mir nicht darum geht, Entscheide der kantonalen Rechtssprechung in Zweifel zu ziehen. Aber die vier erwähnten Beispiele, die ich hier angeführt habe, zeigen meiner Meinung nach auf, dass es mehr als wünschenswert ist, sowohl Gesetz wie Verordnung über die Familienzulagen den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen anzupassen. Natürlich gäbe es noch andere wichtige sozialpolitische Anliegen, die man bei einer Änderung der Rechtsgrundlagen verwirklichen oder zumindest vertieft prüfen sollte.

Auch wenn auf Bundesebene Bestrebungen im Gange sind, wichtige sozialpolitische Anliegen zu verbessern, sieht es nicht so aus, als ob das in naher Zukunft passieren könnte. Die Tendenz zeigt klar auf, dass die Politik die Verantwortung der Familienzulagen bei den Kantonen lassen will. Deshalb erachte ich es als richtig und wichtig, die Änderung der Rechtsgrundlagen möglichst bald anzupacken.

Mein Anliegen ist komplex – doch die Auswirkungen bringen soziale Errungenschaften, wie sie für eine zeitgemässe Familienpolitik wichtig sind. Ich bitte euch deshalb meine Motion zu unterstützen.

Erstfeld, 28. September 2005
Pia Tresch-Walker

Quellenangaben:

- Obergericht, 24. 2004, OG V 03 14
- Bundesverordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLV), 836.11
- Bundesamt für Sozialversicherung: Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen (Stand 1. Januar 2005), 318.801.05 d