

Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

11. Februar 2020

Nr. 2020-105 R-362-13 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur kantonalen Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen»

Zusammenfassung

Am 18. Juni 2019 reichte ein Initiativkomitee, vertreten durch die SP Uri, der Standeskanzlei Uri 832 gültige Unterschriften für eine kantonale Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen» ein.

Die Volksinitiative verlangt, dass das Gesetz über die Familienzulagen (FZG; RB 20.2511) insofern abgeändert wird, als die Kinder- und Ausbildungszulagen, die in Uri heute den bundesrechtlichen Mindestansätzen entsprechen (200 Franken Kinder- und 250 Franken Ausbildungszulage pro Monat), um je 40 Franken auf 240 Franken bzw. 290 Franken pro Kind und Monat erhöht werden. Diese Erhöhung der Zulagen bringe «Urner Familien eine konkrete Entlastung des Familienbudgets».

Es lassen sich sowohl für wie auch gegen eine Erhöhung der Familienzulagen Argumente anführen. Der Regierungsrat gewichtet die Pro-Argumente zum Wohle des Kantons höher. Aus seiner Sicht wäre eine Empfehlung auf Ablehnung der Initiative ein falsches Zeichen an das Urner Stimmvolk. Attraktive Familienzulagen sind eine wichtige Investition in die Zukunft von jungen Menschen und Familien und können für Fachkräfte einen Anreiz sein, im Kanton Uri zu arbeiten und sich hier mit ihren Familien niederzulassen - was dem Fachkräftemangel und der drohenden Überalterung der Bevölkerung in Uri entgegenwirkt. Insgesamt verspricht sich der Regierungsrat von höheren Familienzulagen auch positive Impulse für das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum in Uri. Andere Kantone sind ebenfalls daran, die Familienzulagen zu erhöhen.

Soweit der fertig ausgearbeitete Entwurf der Initiative auch Alterslimiten setzt, führt er innerhalb des FZG zu Widersprüchlichkeiten. Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat deshalb, dem Initiativbegehren einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen.

Inhaltsverzeichnis

I.	Bericht	3
1.	Formelle Beurteilung der Initiative	3
1.1	Einreichung, Wortlaut und Begründung der Initiative	3
1.2	Zustandekommen der Initiative.....	3
1.3	Gültigkeit der Initiative.....	3
1.3.1	Gesetzliche Grundlagen	3
1.3.2	Gegenstand und Form der Initiative	4
1.3.3	Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht	4
2.	Materielle Beurteilung der Initiative.....	5
2.1	Grundlagen und Abgrenzung.....	5
2.1.1	Entstehung des FamZG und des FZG	5
2.1.2	Die Durchführung der Familienzulagenordnung	6
2.1.3	Die Finanzierung der Familienzulagen und ihre Höhen	7
2.1.4	Auswirkungen der Initiative auf den Beitragssatz in Uri	9
2.1.5	Die Familienzulagen in der Landwirtschaft	9
2.2	Würdigung des Initiativbegehrens.....	9
2.2.1	Die Pro-Argumente	9
2.2.2	Die Contra-Argumente	11
2.2.3	Abwägung der Argumente	12
3.	Der Gegenvorschlag	12
4.	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden.....	13
II.	Antrag.....	14

I. Bericht

1. Formelle Beurteilung der Initiative

1.1 Einreichung, Wortlaut und Begründung der Initiative

Am 18. Juni 2019 reichte ein Initiativkomitee, vertreten durch die SP Uri, der Standeskanzlei Uri 832 Unterschriften für eine kantonale Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen» ein. Die Initiative verlangt, Artikel 6 Absatz 3 des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG; RB 20.2511) wie folgt zu ändern:

«Die Kinderzulagen betragen 240 Franken pro Monat für jedes Kind bis zum vollendeten 16. Altersjahr. Die Ausbildungszulagen betragen 290 Franken pro Monat für jedes Kind vom vollendeten 16. Altersjahr bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens jedoch bis zum vollendeten 25. Altersjahr.»

Auf dem Unterschriftenbogen wird argumentiert, dass in Uri die Kinder- und Ausbildungszulagen seit Langem nicht mehr angepasst worden seien. In der Zentralschweiz seien es einzig (noch) die Kantone Uri und Obwalden, die die bundesrechtlichen Mindestzulagen von 200 Franken und 250 Franken ausrichten würden. Familien würden aber immer stärker belastet mit steigenden Krankenkassenprämien, Mieten, teuren ausserfamiliären Betreuungsplätzen und steigenden Kosten bei ausserkantonalen Ausbildungsplätzen. Eine Erhöhung der Zulagen bringe «Urner Familien eine konkrete Entlastung des Familienbudgets».

In seiner heutigen Fassung knüpft Artikel 6 Absatz 3 FZG die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen in Uri an die Mindestansätze, wie sie das Bundesrecht kennt (Art. 5 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen [Familienzulagengesetz, FamZG]; SR 836.2). Gemäss Satz 2 dieser Bestimmung kann der Landrat in einer Verordnung aber höhere Zulagen vorsehen. Artikel 6 Absatz 2 FZG knüpft die Ausrichtungsdauer der Kinder- und Ausbildungszulagen an Artikel 3 Absatz 1 FamZG.

1.2 Zustandekommen der Initiative

Kantonale Volksabstimmungen müssen von mindestens 600 Stimmberechtigten unterzeichnet sein (Art. 28 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Uri; RB 1.1101).

Der Regierungsrat stellte am 25. Juni 2019 fest, dass die Volksinitiative mit 823 gültigen Unterschriften formell zustande gekommen ist.

1.3 Gültigkeit der Initiative

1.3.1 Gesetzliche Grundlagen

Mit einer kantonalen Volksinitiative kann der Erlass, die Änderung oder die Aufhebung von Verfassungs-, Gesetzes- oder Ordnungsbestimmungen verlangt werden (Art. 27 Abs. 1 Verfassung des

Kantons Uri). Kantonale Volksinitiativen müssen sich auf einen einheitlichen Regelungsbereich beschränken und dürfen weder übergeordnetem Recht widersprechen noch aus tatsächlichen Gründen unmöglich oder inhaltlich unbestimmt sein (Art. 28 Abs. 2 Verfassung des Kantons Uri).

Der Regierungsrat leitet dem Landrat zustande gekommene Initiativen mit einer Botschaft weiter. Die Botschaft spricht sich darüber aus, ob die Initiative ganz oder teilweise ungültig sei (Art. 68 Abs. 1 des Gesetzes über die geheimen Wahlen, Abstimmungen und die Volksrechte [WAVG]; RB 2.1201).

Der Landrat entscheidet über die Gültigkeit des Volksbegehrens. Sein Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen (Art. 68 Abs. 1 letzter Satz WAVG).

Ist das Volksbegehren nicht zustande gekommen oder ungültig, so wird ihm keine weitere Folge geleistet (Art. 68 Abs. 3 WAVG).

1.3.2 Gegenstand und Form der Initiative

Mit der vorliegenden Initiative wird eine Änderung einer kantonalen Gesetzesbestimmung verlangt. Ein solches Begehren kann Gegenstand einer kantonalen Volksinitiative sein (Art. 27 Abs. 1 Verfassung des Kantons Uri).

Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen einer Initiative ein sachlicher Zusammenhang besteht (Art. 69 Abs. 3 WAVG). Die zu behandelnde Initiative besteht nicht aus verschiedenen Teilen. Die Einheit der Materie ist demzufolge gewahrt.

Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Initiative ausschliesslich entweder in Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt ist (Art. 69 Abs. 4 WAVG). Die zu behandelnde Initiative wurde als ausgearbeiteter Entwurf eingereicht. Damit ist auch die Einheit der Form gewahrt.

1.3.3 Vereinbarkeit der Initiative mit übergeordnetem Recht

In Artikel 3 Absatz 2 FamZG ermächtigt das Familienzulagengesetz des Bundes die Kantone, in ihren Familienzulagenordnungen höhere Kinder- und Ausbildungszulagen vorzusehen als die gesetzlichen Minima in Artikel 5 Absatz 1 und 2 FamZG (200/250 Franken pro Monat). Soweit mit der Initiative eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je 40 Franken pro Kind und Monat verlangt wird, ist sie bundesrechtskonform.

Nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a FamZG werden die Kinderzulagen ab Geburtsmonat des Kinds bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet hat. Ist das Kind erwerbsunfähig, so wird die Zulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet. Die Ausbildungszulagen werden ab dem Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet hat, bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet hat (Art. 3 Abs. 1 Bst. b FamZG).

Der ausgearbeitete Entwurf der Initiative knüpft die Kinderzulagen zwar an die Alterslimite von 16 Jahren gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a FamZG. Die Altersgrenze von 20 Jahren für den verlängerten Kinderzulagenbezug bei Erwerbsunfähigkeit ist hingegen nicht Bestandteil des ausgearbeiteten Entwurfs, streng genommen auch der Geburtsmonat nicht. Auch wenn nicht anzunehmen ist, dass die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Initiative den verlängerten Kinderzulagenbezug von erwerbsunfähigen Kindern in Uri wegbedingen wollen, so erweist sich das Initiativbegehren in diesem Punkt als bundesrechtswidrig. Die Kantone sind nicht legitimiert, Alterslimiten selbst zu definieren (Art. 3 FamZG e contrario)¹.

Artikel 6 Absatz 2 FZG verweist bezüglich Ausrichtungsdauer der Kinder- und Ausbildungszulagen bereits auf das Bundesrecht (Art. 3 Abs. 1 FamZG). Für eine zusätzliche Norm besteht im kantonalen Gesetz kein Raum.

Der neu formulierte Artikel 6 Absatz 3 FZG würde nun aber dazu führen, dass die Ausrichtungsdauer der Kinder- und Familienzulagen in zwei Absätzen im FZG (Art. 6 Abs. 2 und 3 FZG) inkongruent geregelt wäre: Der bisherige Absatz 2 verweist in konformer Weise auf das Bundesrecht, der neue Absatz 3 definiert die Ausrichtungsdauer selbst, aber zu eng (kein verlängerter Kinderzulagenbezug bei Erwerbsunfähigkeit). Gestützt auf das Günstigkeitsprinzip, das besagt, dass von mehreren im Einzelfall anwendbaren Rechtsnormen die für die Betroffenen günstigere anzuwenden ist und die ungünstigere verdrängt, kann die Volksinitiative trotzdem als mit Bundesrecht vereinbar bezeichnet werden.

Zusammengefasst ist die Volksinitiative zwar mit dem Bundesrecht vereinbar, bringt jedoch Widersprüche mit sich und ist deshalb zumindest problematisch.

2. Materielle Beurteilung der Initiative

2.1 Grundlagen und Abgrenzung

2.1.1 Entstehung des FamZG und des FZG

Familienzulagen wurden in der Schweiz zur Zeit des Ersten Weltkriegs von Arbeitgebenden als freiwillige Leistung eingeführt. Zahlreiche Arbeitgebende fanden es ungerecht, dass ihre Angestellten mit und ohne Kinder über denselben Lohn verfügten. Sie wollten zudem verhindern, dass sie von ihren Angestellten, wenn sie Nachwuchs erhielten, vielfach mit Forderungen nach Lohnaufbesserungen konfrontiert wurden, die sie nur schwer abschlagen konnten.

Obwohl der Bund seit 1945 die Kompetenz gehabt hätte, im Bereich der Familienzulagen zu legiferieren (Familienschutzartikel), waren es ab Mitte des letzten Jahrhunderts die Kantone, die entsprechende Zulagenordnungen schufen. Verschiedene politische Vorstösse scheiterten in der Folge, die Familienzulagen bundesrechtlich einheitlich zu regeln. Erst im März 2006 stimmten die beiden Räte einem von der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zu. Das Volk nahm schliesslich das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 an, und der Bundesrat setzte es auf den

¹ Dass Zug erst ab dem vollendeten 18. Altersjahr die Zulagen von 300 Franken auf 350 Franken erhöht, ändert nichts daran, dass es sich ab dem 16. Geburtstag um Ausbildungszulagen handelt, die einen Ausbildungsnachweis erfordern.

1. Januar 2009 in Kraft. Es brachte erstmals eine gewisse Harmonisierung in die kantonalen Regelungen. So garantiert es für alle Kinder von Arbeitnehmenden eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken pro Monat und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Monat (Art. 5 FamZG). Seit der am 1. Januar 2013 in Kraft getretenen Änderung des FamZG haben auch Kinder von Selbstständigerwerbenden Anspruch auf diese Mindestzulagen («Ein Kind, eine Zulage»).

Im Kanton Uri sind die Arbeitgebenden seit 1958 obligatorisch verpflichtet, für Familienzulagen an ihre Angestellten finanziell aufzukommen. Das Gesetz über die Kinderzulagen vom 24. November 1957 sah zunächst einen Anspruch von 10 Franken pro Monat für das zweite und jedes folgende Kind vor. Mit der Gesetzesrevision von 1962 wurden die Kinderzulagen auf 15 Franken erhöht. Am 27. Oktober 1965 weitete der Landrat dank der ihm im Gesetz von 1962 zugestandenen Kompetenz den Anspruch auf jedes Kind aus und erhöhte ihn gleichzeitig auf 20 Franken. In den folgenden Jahren wurden die Zulagen mehrmals der Teuerung angepasst. Die erste grössere Revision des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG) wurde 1981 in Kraft gesetzt, indem Uri unter anderem auch eine Geburtszulage von 200 Franken einführte. Mit der Totalrevision 1989 wurde die Kinderzulage per 1990 auf 130 Franken pro Monat und die Geburtszulage auf 500 Franken erhöht.

Die Annahme des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) anno 2006 bewirkte, dass sich der Kanton Uri an eine zweistufige Anpassung seiner Familienzulagenordnung machte: Auf den 1. Januar 2008 erhöhte er auf Verordnungsstufe die Kinderzulagen von 190 Franken auf 200 Franken pro Monat und führte gleichzeitig die Ausbildungszulagen in der Höhe von 250 Franken pro Monat ein. Die grundlegende Revision des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG) erfolgte dann - unter gleichzeitiger Aufhebung der Verordnung vom 27. September 1989 über die Familienzulagen - auf den 1. Januar 2009. Artikel 6 Absatz 3 des revidierten FZG knüpft die Höhe der Urner Familienzulagen an die bundesrechtlichen Ansätze nach Artikel 5 FamZG. Seither ist das FZG erst einmal angepasst worden, nämlich per 1. Januar 2013 (Umsetzung des Prinzips «Ein Kind, eine Zulage»).

2.1.2 Die Durchführung der Familienzulagenordnung

Die Familienzulagenordnung führen die Familienausgleichskassen durch, und zwar hauptsächlich die kantonalen Familienausgleichskassen und die von Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen (sogenannte Verbandsfamilienausgleichskassen).

Die Verbandsausgleichskassen, denen in der Regel Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einer bestimmten Branche angeschlossen sind (z. B. die Schreiner, Metzger oder Floristen), haben das Recht, aber nicht die Pflicht, im Kanton Uri entweder mit einer eigenen, autonomen Familienausgleichskasse oder als Abrechnungsstelle der kantonalen Familienausgleichskasse tätig zu sein. Für die Mitglieder dieser Verbandsausgleichskassen bedeutet dies insofern eine administrative Erleichterung, als ihnen für alle Belange der ersten Säule und der Familienzulagen die gleiche Ausgleichskasse als Ansprechpartnerin zur Verfügung steht (Idee des «One-stop-shop»). Finanziell betrachtet sind die Abrechnungsstellen Teil der Familienausgleichskasse Uri (Einnahmen und Ausgaben werden in der Betriebsrechnung der Familienausgleichskasse Uri konsolidiert), während die autonomen Verbandsfamilienausgleichskassen die Familienzulagenordnung im Kanton Uri auf eigene Rechnung und auf eigenes finanzielles Risiko durchführen. Das bedeutet, dass sie den Beitragssatz, der zur Finanzierung der kantonal vorgeschriebenen Familienzulagen erforderlich ist, grundsätzlich selber festlegen können. Sie

sind mit anderen Worten nicht an den Beitragssatz gebunden, der für die kantonale Familienausgleichskasse gilt, müssen sich jedoch an einem Lastenausgleich beteiligen (Art. 19 FZG), was immerhin zur Angleichung der im Kanton Uri geltenden Beitragssätze führt.

2020 führen neben der kantonalen Familienausgleichskasse insgesamt 39 Verbandsfamilienausgleichskassen die Zulagenordnung im Kanton Uri durch, 13 als Abrechnungsstellen und 26 als autonome Familienausgleichskassen.

2.1.3 Die Finanzierung der Familienzulagen und ihre Höhen

Wie in fast allen Kantonen, so werden auch in Uri die Familienzulagen von den Arbeitgebenden und den Selbstständigerwerbenden finanziert. Nur im Wallis beteiligen sich die Arbeitnehmenden an der Finanzierung der Familienzulagen. Die Zulagen der Nichterwerbstätigen bezahlt in Uri der Kanton (Art. 14 FZG und Art. 3 Reglement zum Gesetz über die Familienzulagen [FZR]; RB 20.2513).

In Uri legt der Regierungsrat die Beitragssätze für die Familienausgleichskasse Uri fest (Art. 14 Abs. 3 FZG). Die Beiträge werden in Prozent der AHV-pflichtigen Einkommen berechnet (Art. 16 Abs. 1 und 2 FamZG). Aufgrund bestehender Reserven konnte der Urner Regierungsrat per 2011 den Beitragssatz von 2,0 auf 1,7 Prozent reduzieren. Der Beitragssatz für die Selbstständigerwerbenden lag bei Inkraftsetzung des revidierten Gesetzes (2013) bei 1,0 Prozent. Es war damals ein bewusster Entscheid des Gesetzgebers, die Arbeitgebenden zusammen mit der relativ kleinen Zahl von Selbstständigerwerbenden keine Solidargemeinschaft bilden zu lassen. Aufgrund der damaligen Verhältnisse hätten die Selbstständigerwerbenden bei der Bildung einer Solidargemeinschaft nicht einmal dazu beigetragen, dass der Beitragssatz der Arbeitgebenden (1,7 Prozent) um 0,05 Prozent hätte reduziert werden können. Regierungsrat, Landrat und Volk gewichteten vor diesem Hintergrund das Interesse höher, die Selbstständigerwerbenden nur soweit wie nötig mit zusätzlichen Abgaben zu belasten (siehe Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen [FZG], Nr. 2012-245 R-721-11, Seite 5). 2015 konnte der Regierungsrat den Beitragssatz der Selbstständigerwerbenden aufgrund eines Reservenüberschusses auf nicht kostendeckende 0,5 Prozent halbieren.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Familienzulagen und die Beitragssätze in den Kantonen (Stand: 1. Januar 2020). Der Beitragssatz der einzelnen kantonalen Familienausgleichskassen hängt stark von der Personalstruktur der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Selbstständigerwerbenden ab, die ihr angeschlossen sind. Je grösser die Kinderzahl ist und je tiefer die ausgerichteten Löhne sind, desto höher sind tendenziell die Beiträge, die zur Finanzierung der Zulagen erhoben werden.

Kanton	Kinderzulage in Franken pro Monat	Ausbildungszulage in Franken pro Monat	Beitrag Arbeit- gebende in Prozenten	Beitrag Selbst- ständigerwerbende in Prozenten
ZH	200/250	250	1,2	1,2
BE	230	290	1,6	1,6
LU	200/210	250	1,35	1,35
UR	200	250	1,7	0,5

SZ	220	270	1,4	1,4
OW	200	250	1,4	1,4
NW	240	270	1,5	1,5
GL	200	250	1,5	1,5
ZG	300	300/350	1,7	1,7
FR	265/285	325/345	2,8	2,8
SO	200	250	1,15	1,15
BS	275	325	1,8	1,8
BL	200	250	1,3	1,3
SH	230	290	1,4	1,3
AR	200	250	1,6	1,6
AI	230	280	1,8	1,0
SG	230	280	1,8	1,3
GR	220	270	1,65	1,65
AG	200	250	1,45	1,45
TG	200	250	1,8	1,8
TI	200	250	2,05	1,1
VD	300/380	360/440	2,58	2,8
VS	275/375	425/525	2,545	1,445
NE	220/250	300/330	2,1	2,1
GE	300/400	400/500	2,45	2,45
JU	275	325	2,65	2,65

Wie bereits ausgeführt, können die Kantone in ihren Familienzulagenordnungen höhere Kinder- und Ausbildungszulagen als im Bundesgesetz vorsehen. In der Zentralschweiz hat seit 2009 (Inkrafttreten des FamZG) einzig Schwyz die Zulagen erhöht, und zwar in zwei Schritten von ursprünglich 200/250 Franken auf heute 220/270 Franken. In den übrigen Zentralschweizer Kantonen sind die Zulagen seit 2009 unverändert. Dabei bezahlt Luzern Kindern bereits ab dem 12. bis zum 16. Lebensjahr 210 Franken Kinderzulagen, Zug Kindern bis zum 18. Altersjahr 300 Franken und ab dem 18. Altersjahr 350 Franken.

Gesamtschweizerisch haben nicht weniger als sechs Kantone ihre Zulagen per 2020 erhöht, und zwar Freiburg (von 245/265 und 305/325 auf 265/285 Franken und 325/345 Franken), Basel-Stadt (von 200/250 auf 275/325 Franken), Schaffhausen (von 200/250 auf 230/290 Franken), St. Gallen und Appenzell Innerrhoden (von 200/250 auf 230/280 Franken) sowie Jura (von 250/300 auf 275/325 Franken). Appenzell Ausserrhoden wird die Zulagen voraussichtlich unterjährig ebenfalls von 200/250 auf 230/280 Franken erhöhen. Soweit ersichtlich, waren es familien- und steuerpolitische Überlegungen, die zu diesen Erhöhungen führten. Aus familienpolitischen Gründen erhöhte Schwyz die Zulagen (2015 von 200/250 auf 210/260 Franken und 2017 von 210/260 auf 220/270 Franken), konnte gleichzeitig aber aufgrund bestehender Reserven die Beiträge von 1,6 um je 0,1 Prozent auf 1,4 Prozent senken. Solothurn und Basel-Landschaft reduzierten per 2020 ihre Beitragssätze bei gleichbleibenden Leistungen um je 0,05 Prozent auf 1,15 bzw. 1,3 Prozent, Aargau wiederum erhöhte bei gleichbleibenden Leistungen um 0,16 auf heute 1,45 Prozent.

2.1.4 Auswirkungen der Initiative auf den Beitragssatz in Uri

Eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen würde von Gesetzes wegen auch zu einer Erhöhung der Geburts-/Adoptionszulagen führen, weil die Höhe der Geburts-/Adoptionszulagen dem Fünffachen einer monatlichen Kinderzulage entspricht (Art. 6 Abs. 4 FZG). Eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je 40 Franken pro Kind und Monat und folglich der Geburts-/Adoptionszulagen um 200 Franken pro Ereignis führt bei der Familienausgleichskasse Uri und ihren Abrechnungsstellen zu Mehrkosten in der Höhe von schätzungsweise 2,75 Millionen Franken pro Jahr (plus rund 1,98 Millionen Franken bei den Kinder-, plus rund 0,73 Millionen Franken bei den Ausbildungs- und plus 0,042 Millionen Franken bei den Geburts-/Adoptionszulagen). 2018 richtete die Familienausgleichskasse Uri mit ihren Abrechnungsstellen rund 12,7 Millionen Franken Zulagen aus und nahm rund 12,9 Millionen Franken Beiträge ein.

Um diesen jährlichen Mehraufwand finanzieren zu können, müsste die Familienausgleichskasse Uri ihren Beitragssatz für die Arbeitgebenden um 0,44 Prozent erhöhen. Für die zusätzliche Öffnung der Schwankungsreserve - zur Sicherung der Zulagenansprüche muss die Familienausgleichskasse Uri über Reserven in der Höhe von 30 bis 80 Prozent eines Jahresaufwands verfügen (Art. 18 FZG) - bedarf es weiterer 0,05 Prozent. Zusammen müsste der Beitragssatz somit von heute 1,7 Prozent um rund 0,5 Prozent auf 2,2 Prozent erhöht werden, der Beitragssatz der Selbstständigerwerbenden im gleichen Verhältnis (+ 30 Prozent) von 0,5 Prozent auf 0,65 Prozent.

2.1.5 Die Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sind auf Bundesebene separat im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1) geregelt. Die Kantone haben bei der Ausgestaltung der Familienzulagen in der Landwirtschaft keinen Spielraum. Für selbstständigerwerbende Landwirte betragen die Kinderzulagen 200 Franken und die Ausbildungszulagen 250 Franken pro Kind und Monat, im Berggebiet 220 Franken und 270 Franken pro Kind und Monat (Art. 7 FLG). Finanziert werden diese Zulagen vom Bund und den Kantonen (Art. 19 FLG). - Diese Zulagen sind nicht Gegenstand der Initiative und damit des vorliegenden Berichts.

2.2 Würdigung des Initiativbegehrens

Im Rahmen der Würdigung des Initiativbegehrens wurde Wirtschaft Uri angehört, und es wurden deren Argumente übernommen.

2.2.1 Die Pro-Argumente

Folgende Argumente sprechen für eine Erhöhung der Familienzulagen im Kanton Uri:

- Die Familienzulagen kommen allen Familien, ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Stärke, gleichermaßen zugute. Sie entlasten die Familienbudgets insbesondere der unteren und mittleren Einkommen und tragen auch zur Bekämpfung der Familienarmut bei. Eine Erhöhung um substantielle 40 Franken pro Zulage verleiht dieser gesellschaftspolitisch notwendigen Wirkung Nachdruck.

- Im Mai 2019 haben der Souverän das Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF) beschlossen und hat das Urner Stimmvolk im Oktober 2019 seiner Umsetzung im Kanton zugestimmt. Höhere Familienzulagen sind ein sozialer Ausgleich zu diesen Steuerreformen, die in Uri insbesondere zur Folge haben, dass ab 2020 die Gewinne der Urner Unternehmen tiefer besteuert werden als bisher und die Dividenden nur auf dem vom Bundesrecht vorgegebenen Minimum von 50 Prozent teilbesteuert werden. Die Unternehmungen können ihren Mitarbeitenden, die nicht unwesentlich zu den Unternehmenserfolgen beitragen, die steuerlichen Einsparungen über höhere Zulagen teilweise weitergeben.
- Höhere Familienzulagen machen Uri für Arbeitnehmende und damit auch für Fachkräfte interessant. Bekanntlich nahm 2019 der Fachkräftemangel gesamtschweizerisch weiter zu. Besonders gross ist er in der Zentralschweiz, und Uri muss hier aufpassen, nicht den Anschluss zu verlieren. Denn es würde dem Kanton schaden, wenn die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mangels Fachkräften plötzlich nicht mehr wettbewerbsfähig wären. Im Standortwettbewerb spielen attraktive Familienzulagen dem Kanton in die Karten.
- Der Regierungsrat erwartet von attraktiven Familienzulagen, dass junge Arbeits- und Fachkräfte, die in Uri arbeiten, mit ihren Familien auch hier wohnen bleiben oder in den Kanton Uri zügeln. Das trägt zu einem Bevölkerungswachstum bei, dämmt die drohende Überalterung der Bevölkerung und wirkt dem zunehmenden Leerwohnungsbestand in Uri entgegen.
- Mehreinnahmen von insgesamt 2,75 Millionen Franken wirken sich positiv auf die Kaufkraft der Privathaushalte aus. Der Einheitssteuersatz im Kanton Uri garantiert jedem Urner Familienhaushalt ein höheres frei verfügbares Einkommen nach Abzug der Steuern. Die Privathaushalte können sich mehr Konsumgüter leisten, was letztlich auch wieder dem Urner Gewerbe zugutekommt.
- Nebst Uri richten 2020 weitere zehn Kantone die Mindestzulagen aus, Zürich, Luzern (in diesen Kantonen erhalten Kinder bereits ab zwölf Jahren 250 Franken [ZH] bzw. 210 Franken [LU] Kinderzulagen) und Appenzell Ausserrhoden (unterjährige Erhöhung geplant) eingerechnet. 2019 waren es nebst Uri noch 14 Kantone, die die Mindestzulagen ausrichteten. Das zeigt, dass die Kantone von der im FamZG eingeräumten Kompetenz, höhere als die Mindestzulagen vorzusehen, je länger, je mehr Gebrauch machen. Es wäre dem Ansehen des Kantons abträglich, wenn Uri bis in wenigen Jahren zu den letzten Kantonen gehören würde, die eine Erhöhung der Zulagen beschliessen.
- Wegpendlerinnen und Wegpendler, die in den Kantonen Schwyz, Nidwalden oder Zug arbeiten, erhalten heute höhere Familienzulagen als ihre Kolleginnen und Kollegen in Uri. So erhalten Arbeitnehmende beispielsweise in Schwyz 220/270 Franken und in Zug 300/350 Franken. Dies führt dazu, dass für diese Personen Stellenangebote in Uri weniger attraktiv sind.
- Mit Zulagen in der Höhe von 240 bzw. 290 Franken pro Monat (Durchschnitt: 265 Franken) bewegt sich Uri wieder im schweizerischen Mittel (Durchschnitt: 266 Franken).

2.2.2 Die Contra-Argumente

Folgende Argumente sprechen gegen eine Erhöhung der Familienzulagen im Kanton Uri:

- Nicht alle Urner Familien profitieren von einer Erhöhung der Zulagen im Kanton Uri. Grund dafür ist das Erwerbortsprinzip. Die Wegpendlerinnen und Wegpendler im Alleinernährer-Modell beziehen ihre Familienzulagen weiterhin im Kanton, in dem sie arbeiten, unabhängig davon, ob die Zulagen in diesem Kanton höher oder tiefer sind als in Uri. Umgekehrt profitieren alle Zupendlerinnen und Zupendler im Alleinernährer-Modell von den höheren Zulagen.
- Eine unparitätische Erhöhung der Abgaben um zusätzliche 0,5 Lohnprozente trifft die Urner Volkswirtschaft, aber auch die öffentliche Verwaltung. Dieser Personalaufwand kann Auswirkungen auf ein nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum und die Arbeitsplätze im Kanton Uri haben.
- Der Urner Beitragssatz von aktuell 1,7 Prozent ist höher als in den meisten umliegenden Kantonen (SZ: 1,4 Prozent; NW: 1,5 Prozent; OW: 1,4 Prozent; LU: 1,35 Prozent; ZG: 1,7 Prozent; BE: 1,6 Prozent; ZH: 1,2 Prozent). Mit anderen Worten beteiligen sich die Urner Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber schon heute stärker an den Familienlasten, als dies die Arbeitgebenden in den meisten anderen Kantonen tun. Je grösser die Kinderzahl ist und je tiefer die ausgerichteten Löhne sind, desto höher sind tendenziell die Beiträge, die zur Finanzierung der Zulagen erhoben werden.
- Uri erreicht schweizweit eine sehr hohe, wenn nicht sogar die höchste finanzielle Wohnattraktivität. Neben geringen Wohnkosten bietet Uri eine moderate Steuerbelastung und vergleichsweise tiefe Krankenkassenprämien. Als einziger Kanton begrenzt Uri den Abzug von Kinderdrittbetreuungskosten nicht. Somit sind Familien in Uri mit den aktuellen Familienzulagen real bessergestellt als Familien in anderen Kantonen.
- Eine Erhöhung der Familienzulagen würde zur Ausrichtung von in der Höhe nicht bezifferbaren Differenzzulagen an Zupendlerinnen und Zupendler im Kanton Uri führen. Grund dafür ist die Anspruchskonkurrenz bei interkantonalen Lebenssachverhalten. Arbeitet beispielsweise der Vater einer in Schwyz wohnhaften Familie im Doppelverdiener-Modell in Uri, seine Ehefrau aber in Schwyz, so kann sich der Vater bei seiner Familienausgleichskasse in Uri zum Bezug einer Differenzzulage von 20 Franken pro Zulage anmelden (Differenz zu den Zulagen von 220/270 Franken in Schwyz).
- Mit einem Beitragssatz von neu 2,2 Prozent würde die Familienausgleichskasse Uri im interkantonalen Vergleich schlecht dastehen. Arbeitgebende, die der Familienausgleichskasse Uri angeschlossen sind, aber die Möglichkeit haben, zu einer (günstigeren) autonomen Verbandsfamilienausgleichskasse zu wechseln, könnten diesen Schritt tun. Das würde sich unter Umständen zusätzlich negativ auf den Beitragssatz der Familienausgleichskasse Uri auswirken.
- Neu wäre es in Uri nicht mehr der Landrat, der über die Höhe der Zulagen bestimmt, sondern das Volk. Über Änderungen der Familienzulagen müsste künftig immer das Volk entscheiden, was gesetzgeberisch aufwendiger ist.

2.2.3 Abwägung der Argumente

Der Regierungsrat gewichtet zum Wohle des Kantons die Argumente, die für eine Erhöhung der Zulagen sprechen, höher als die Contra-Argumente. Dem Anliegen der Initiative ist zu folgen.

3. Der Gegenvorschlag

Wie eingangs dargelegt, ist die Volksinitiative mit dem Bundesrecht zwar vereinbar, bringt aber Widersprüche mit sich und ist deshalb zumindest problematisch. Der Regierungsrat empfiehlt dem Landrat deshalb, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen (Art. 28 Abs. 3 Verfassung des Kantons Uri), der einzig die Höhe der Kinder- und Familienzulagen nennt. Eine zusätzliche Regelung der Ausrichtungsdauer, wie sie mit der Volksinitiative ins Gesetz käme, ist unnötig bzw. bundesrechtswidrig.

Die Ausrichtungsdauer der Kinder- und Familienzulagen ist in Artikel 6 Absatz 2 FZG durch die Bezugnahme auf Artikel 3 Absatz 1 FamZG in dessen jeweils geltender Fassung bereits rechtskonform geregelt (dynamischer Verweis). Damit ist beispielsweise auch sichergestellt, dass die von den eidgenössischen Räten am 27. September 2019 beschlossene Änderung von Artikel 3 Absatz 1 Bestimmungen a und b FamZG², die noch im laufenden Jahr in Kraft treten, in Uri automatisch zur Anwendung kommt.

Der Initiative ist folgender Gegenvorschlag gegenüberzustellen (Beilage 2):

Artikel 6 Absatz 3 FZG

«³Die Kinderzulagen betragen 240 Franken, die Ausbildungszulagen 290 Franken pro Monat.»

Diese Formulierung garantiert eine widerspruchsfreie und bundesrechtskonforme Änderung des FZG.

Bei Annahme der Initiative bzw. des Gegenvorschlags würde sich die Situation im Kanton Uri ab 2021 wie folgt präsentieren:

Leistungen / Beitragssätze / Kosten	Situation	bisher	neu
Kinderzulage		200 Franken/Monat	240 Franken/Monat
Ausbildungszulage		250 Franken/Monat	290 Franken/Monat
Geburts-/Adoptionszulage		1'000 Franken/Ereignis	1'200 Franken/Ereignis
Beitragssatz Arbeitgebende		1,7 Prozent	2,2 Prozent
Beitragssatz Selbstständigerwerbende		0,5 Prozent	0,65 Prozent
Mehrkosten		---	2,75 Millionen Franken
Mehrkosten Differenzzulagen		---	ja, nicht bezifferbar

² Gemäss dieser Änderung können Kinder, die bereits vor vollendetem 16. Altersjahr eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, die Ausbildungszulage beziehen, jedoch frühestens ab vollendetem 15. Altersjahr.

4. Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

Auf den Kanton als Arbeitgeber hat die Erhöhung der Familienzulagen Kosten in der Höhe von rund 330'000 Franken zur Folge (Amt für Betrieb Nationalstrassen [AfBN], Kantonsspital, Stiftung Behindertenbetriebe Uri [SBU] u. a. m. nicht eingeschlossen). Die grösseren Wohngemeinden im Kanton dürfte die Erhöhung zwischen 50'000 und 70'000 Franken als Arbeitgeberinnen kosten. Auf der anderen Seite darf der Kanton, vorsichtig geschätzt, mit zusätzlichen Steuereinnahmen zwischen 100'000 und 150'000 Franken rechnen. Auch die Einwohnergemeinden profitieren von steuerlichen Mehreinnahmen.

Die Zulagen der Nichterwerbstätigen, die der Kanton finanziert (Aufwand 2018: rund 204'000 Franken), dürfte sich um rund 40'000 Franken erhöhen.

II. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Die kantonale Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen» ist gültig.
2. Die kantonale Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen» ist dem Volk zur Ablehnung zu empfehlen.
3. Der kantonalen Volksinitiative «Angemessene Familienzulagen» wird ein Gegenvorschlag gegenübergestellt, wie er in der Beilage 2 enthalten ist.
4. Der Gegenvorschlag ist dem Volk zur Annahme zu empfehlen.
5. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Artikel 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) erhoben werden.
6. Dieser Beschluss ist im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen.

Beilagen

- Änderungserlass gemäss Volksinitiative (Beilage 1)
- Änderungserlass gemäss Gegenvorschlag (Beilage 2)