



Bern, 22. November 2017

---

## **Änderung des Familienzulagengesetzes**

Ausbildungszulagen ab Ausbildungsbeginn,  
Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende  
Mütter und Finanzhilfen an Familienorganisationen

**Erläuternder Bericht**  
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

---



# Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Änderung des Familienzulagengesetzes

**Das Familienzulagengesetz soll in drei Punkten revidiert werden. Ausbildungszulagen für Jugendliche sollen neu ab dem Zeitpunkt des Beginns ihrer nachobligatorischen Ausbildung ausgerichtet werden und nicht erst nach Vollendung ihres 16. Altersjahres. Ebenfalls sollen neu arbeitslosen alleinstehenden Müttern Familienzulagen gewährt werden. Schliesslich soll im Familienzulagengesetz eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an Familienorganisationen geschaffen werden.**

## Ausgangslage

Am 21. Juni 2013 reichte Ständerätin Seydoux-Christe die Motion 13.3650 „Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen“ ein. Die Motion beauftragt den Bundesrat, die Gesetzgebung dahingehend zu ändern, dass arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, ebenfalls Anspruch auf eine Familienzulage haben.

Nationalrat Müller-Altermatt reichte am 17. März 2016 die Parlamentarische Initiative 16.417 „Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages ausrichten“ ein. Dieses Anliegen ist sowohl in der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates als auch des Ständerates unbestritten. Mit der Umsetzung dieser Parlamentarischen Initiative durch das Parlament müsste das Familienzulagengesetz innert kurzer Zeit zweimal revidiert werden. Dies erachtet der Bundesrat nicht als zweckmässig, weshalb er dieses Anliegen in die vorliegende Vernehmlassungsvorlage zur Umsetzung der Motion Seydoux-Christe integriert.

Schliesslich soll die geplante Revision des Familienzulagengesetzes zum Anlass genommen werden, eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung von Finanzhilfen an Familienorganisationen zu schaffen.

## Inhalt der Vorlage

Im geltenden Recht erhalten Eltern Ausbildungszulagen erst dann, wenn ihre Kinder das 16. Altersjahr vollendet haben und in Ausbildung sind. Neu sollen den Eltern bereits ab dem Zeitpunkt Ausbildungszulagen gewährt werden, in dem ihre Kinder das 15. Altersjahr vollendet haben und sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden. Für Kinder, die das 16. Altersjahr vollendet haben und noch die obligatorische Schule besuchen, werden ebenfalls Ausbildungszulagen ausgerichtet.

Arbeitslose alleinstehende Mütter können im geltenden Recht während des Bezugs der EO-Mutterschaftsentschädigung keine Familienzulagen beziehen. Wenn beispielsweise in Folge einer fehlenden Vaterschaftsanerkennung niemand sonst einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen kann, können für das Kind keine Familienzulagen bezogen werden. Dies soll geändert und im Familienzulagengesetz ein Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige vorgesehen werden. Damit sichergestellt wird, dass allen arbeitslosen alleinstehenden Müttern während der 14 Wochen EO-Mutterschaftsentschädigung ein Anspruch auf Familienzulagen zusteht, sind die Einschränkungen nach Artikel 19 Absatz 2 FamZG nicht anwendbar (Überschreiten der Einkommensgrenze und Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV).

Schliesslich wird eine neue gesetzliche Grundlage für die Unterstützung von Familienorganisationen geschaffen. Die Finanzhilfen können gesamtschweizerisch respektive sprachregional tätigen Familienorganisationen gewährt werden, welche gemäss ihrem Zweck gemeinnützig, konfessionell neutral und parteipolitisch unabhängig sind. Für die Förderbereiche

„Begleitung, Beratung und Bildung“ sowie „Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit“ können Finanzhilfen beantragt werden.

# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Grundzüge der Vorlage</b>	<b>5</b>
1.1	Ausgangslage.....	5
1.1.1	Familienzulagen .....	5
1.1.2	Finanzhilfen an Familienorganisationen.....	7
1.2	Ziele .....	8
1.3	Die beantragte Neuregelung.....	8
1.3.1	Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung.....	8
1.3.2	Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter.....	11
1.3.3	Finanzhilfen an Familienorganisationen.....	12
1.4	Umsetzung auf Verordnungsstufe .....	14
1.4.1	Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung.....	14
1.4.2	Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter.....	15
1.4.3	Finanzhilfen an Familienorganisationen.....	15
1.5	Erledigung parlamentarischer Vorstösse .....	15
<b>2</b>	<b>Erläuterung zu einzelnen Artikeln</b>	<b>17</b>
<b>3</b>	<b>Auswirkungen</b>	<b>25</b>
3.1	Auswirkungen auf die Sozialversicherung.....	25
3.1.1	Finanzielle Auswirkungen .....	25
3.1.2	Personelle Auswirkungen .....	25
3.2	Auswirkungen auf den Bund.....	26
3.2.1	Finanzielle Auswirkungen .....	26
3.2.2	Personelle Auswirkungen .....	26
3.3	Auswirkungen auf Kantone.....	26
3.3.1	Finanzielle Auswirkungen .....	26
3.3.2	Personelle Auswirkungen .....	27
3.4	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.....	27
3.5	Auswirkungen auf die Gesellschaft.....	27
<b>4</b>	<b>Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates</b>	<b>29</b>
4.1	Verhältnis zur Legislaturplanung.....	29
4.2	Verhältnis nationalen Strategien des Bundesrates.....	29
<b>5</b>	<b>Rechtliche Aspekte</b>	<b>31</b>
5.1	Verfassungsmässigkeit.....	31
5.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.....	31
5.2.1	EU-Recht.....	31
5.2.2	Weitere internationale Verpflichtungen .....	31
5.3	Erlassform .....	32
5.4	Unterstellung unter die Ausgabenbremse.....	32

5.5	Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	33
5.5.1	Subsidiaritätsprinzip	33
5.5.2	Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	33
5.5.3	Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone	33
5.6	Vereinbarkeit mit dem Subventionengesetz	34
5.6.1	Die Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele	34
5.6.2	Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen	34
5.6.3	Verfahren der Beitragsgewährung	34
5.7	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	34
5.8	Datenschutz	35

# 1 Grundzüge der Vorlage

## 1.1 Ausgangslage

### 1.1.1 Familienzulagen

Zum besseren Verständnis der Vorlage werden einleitend die wichtigsten Eckwerte des Familienzulagensystems dargelegt.

Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006<sup>1</sup> (FamZG) in Kraft. Neben diesem Gesetz existiert auf Bundesebene zudem das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>2</sup> über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) als Spezialgesetz.

Das Familienzulagengesetz macht den kantonalen Familienzulagengesetzen in wichtigen Bereichen Vorgaben. Es legt Mindestbeträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen 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, den Begriff der Ausbildung<sup>3</sup> sowie das Verfahren. Die Kantone regeln innerhalb des vom Familienzulagengesetz vorgegebenen Rahmens die Aufsicht, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen sowie zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen<sup>4</sup>. Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Monat und Kind, die Ausbildungszulage mindestens 250 Franken. Der Betrag für die Ausbildungszulage ist höher als die der Kinderzulage, da die Eltern nach der obligatorischen Schule für die Kosten für Schulbücher, Material etc. aufkommen müssen.

Die Familienzulagen dienen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder<sup>5</sup>. Gemäss Familienzulagengesetz haben Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige mit einem bescheidenen Einkommen Anspruch auf Familienzulagen für ihre Kinder (und unter gewissen Voraussetzungen auch für Stief-, Pflege-, und Grosskinder).

Als Arbeitnehmende im Sinne des Familienzulagengesetzes gelten diejenigen Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden und einen AHV-pflichtigen Lohn von 7050 Franken pro Jahr bzw. 587 Franken pro Monat<sup>6</sup> erzielen. Als Selbstständigerwerbende gelten diejenigen selbstständigerwerbenden Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen erreichen. Der Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch. Der Anspruch einer selbstständigerwerbenden Person entsteht mit der Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit und erlischt mit der Aufgabe derselben. 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 darauf folgenden Monate ausgerichtet<sup>7</sup>. Ebenso bleibt der Anspruch auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch während eines Mutterschaftsurlaubs von höchstens 16 Wochen und während eines Jugendurlaubs<sup>8</sup> bestehen.

---

<sup>1</sup> SR 836.2

<sup>2</sup> SR 836.1

<sup>3</sup> Das Familienzulagengesetz sowie die Verordnung verweisen in Bezug auf den Begriff der Ausbildung auf die AHV-Gesetzgebung. Dies bedeutet, dass sowohl für die Kinder- und Waisenrenten als auch für die Ausbildungszulagen der gleiche Begriff verwendet wird.

<sup>4</sup> Art. 3 Abs. 2 FamZG sowie Art. 16f. FamZG

<sup>5</sup> Art. 2 FamZG

<sup>6</sup> Stand 2017.

<sup>7</sup> Art. 10 der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007 (FamZV, SR 836.21)

<sup>8</sup> Jugendurlaub im Sinne von Art. 329e Abs. 1 OR

Der Bezüger einer Arbeitslosenentschädigung erhält zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht<sup>9</sup>. Dieser Zuschlag wird nur ausbezahlt, wenn dem Versicherten oder einer anderen erwerbstätigen Person keine Zulagen nach FamZG resp. FLG zustehen. Der Zuschlag zum Taggeld umfasst lediglich die gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen, jedoch nicht die Geburts- und Adoptionszulagen.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden ausgerichtet für Personen mit Kindern, die kein oder nur ein bescheidenes Einkommen haben. Als Nichterwerbstätige gelten in der AHV obligatorisch versicherte Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind. Auch Personen, die als Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind, und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen von 587 Franken pro Monat nicht erreichen, fallen darunter<sup>10</sup>. 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 42 300 Franken nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht. Die Kantone können die Einkommensgrenze erhöhen bzw. ganz darauf verzichten<sup>11</sup>.

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

#### **1.1.1.1 Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung**

Nach dem Familienzulagengesetz werden für Kinder bis 16 Jahre und für erwerbsunfähige Kinder bis 20 Jahre Kinderzulagen ausgerichtet<sup>12</sup>. Der Anspruch auf Kinderzulagen besteht bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, das heisst bis zum Ende des Monats in dem es seinen 16. Geburtstag feiert. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die Zulagen unabhängig davon ausgerichtet, ob eine Ausbildung absolviert wird oder nicht.

Für Kinder in Ausbildung von 16 bis 25 Jahre besteht Anspruch auf Ausbildungszulagen<sup>13</sup>. Die Ausbildungszulage wird ab dem Monat nach der Vollendung des 16. Altersjahres ausgerichtet, sofern sich das Kind in Ausbildung befindet. Die Zulagen werden bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, jedoch längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Zweck der Ausbildungszulagen ist die Förderung der Ausbildung<sup>14</sup>. Der im Vergleich zu den Kinderzulagen höhere Betrag<sup>15</sup> erklärt sich dadurch, dass den Eltern höhere Kosten für die Ausbildung entstehen, wenn die Kinder eine nachobligatorische Ausbildung absolvieren. Während in der obligatorischen Schule die Kosten für Schulbücher, Material etc. von der öffentlichen Hand übernommen werden, müssen die Eltern für diese Kosten ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung selber aufkommen. Zudem müssen sie allenfalls auch Kosten für den Schulweg bzw. den Arbeitsweg übernehmen.

Heute werden Ausbildungszulagen für Jugendliche, die vor dem vollendeten 16. Altersjahr eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, erst dann ausgerichtet, wenn sie das 16. Altersjahr vollendet haben. Obwohl Eltern ab dem Eintritt ihrer Kinder in eine nachobligatorische Schule höhere Kosten zu tragen haben, werden gemäss geltender Regelung für Kinder, die vor ihrem 16. Geburtstag eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, anstatt Ausbildungs- Kinderzulagen ausgerichtet. Diese Unstimmigkeit soll

---

<sup>9</sup> Vgl. Art. 22 Abs. 1 AVIG.

<sup>10</sup> Art. 19 Abs. 1 und Abs. 1<sup>bis</sup> FamZG

<sup>11</sup> Einkommensgrenze aufgehoben haben TI, GE, JU; erhöht hat sie VD.

<sup>12</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. a FamZG

<sup>13</sup> Art. 3 Abs. 1 Bst. b FamZG

<sup>14</sup> Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, Art. 3 N 38.

<sup>15</sup> Die Ausbildungszulage beträgt mindestens 250 Franken, während die Kinderzulage mindestens 200 Franken pro Monat und Kind beträgt.

behooben werden, indem Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung ausgerichtet werden sollen.

Das Anliegen, die Ausbildungszulagen bereits ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung auszurichten, wurde auch im Parlament eingebracht. Am 17. März 2016 hat Nationalrat Stefan Müller-Altermatt die Parlamentarische Initiative (16.417) *Ausbildungszulagen ab dem Beginn der Ausbildung statt aufgrund des Geburtstages ausrichten* eingereicht. Darin verlangt er, das Familienzulagengesetz dahingehend anzupassen, dass für Kinder bereits ab dem effektiven Beginn der nachobligatorischen Ausbildung Ausbildungszulagen ausgerichtet werden anstatt erst ab dem vollendeten 16. Altersjahr. Die SGK-N hat der Pa.Iv. am 12. Mai 2017 mit 20:2 Stimmen bei 0 Enthaltungen Folge gegeben<sup>16</sup>. Die SGK-S hat ihr an ihrer Sitzung vom 14. August 2017 ebenfalls mit 11:0 Stimmen bei 0 Enthaltungen Folge gegeben<sup>17</sup>.

### 1.1.1.2 Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter

Eine Lücke entsteht für den Bezug von Familienzulagen, wenn eine arbeitslose alleinstehende Frau ein Kind gebärt und keine andere Person einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen kann, wie bspw. in Folge einer fehlenden Vaterschaftsanerkennung<sup>18</sup>. In der Zeit, in der die arbeitslose Mutter EO-Mutterschaftsentschädigung bezieht, hat sie selber keinen Anspruch auf Familienzulagen nach Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982<sup>19</sup> (AVIG), Erwerbersatzgesetz vom 25. September 1952<sup>20</sup> (EOG) oder FamZG. Die Kantone können bereits heute in ihren Familienzulagengesetzen vorsehen, dass diese Mütter Zulagen als Nichterwerbstätige erhalten. Eine solche Regelung hat allerdings nur der Kanton Genf getroffen. Somit erhalten die arbeitslosen alleinstehenden Mütter – ausser im Kanton Genf – während der 14 Wochen EO-Mutterschaftsentschädigung keine Familienzulagen bzw. Zuschläge zum Taggeld und zwar weder für das neugeborene Kind, noch für allfällige bereits vorhandene Kinder.

Mittels einer Motion<sup>21</sup> von Ständerätin Seydoux-Christe wurde der Bundesrat deshalb beauftragt, eine Vorlage zu erarbeiten, mit welcher diese Lücke geschlossen wird.

### 1.1.2 Finanzhilfen an Familienorganisationen

Auf Antrag des Bundesrates bewilligt das Parlament jährlich den Kredit A231.0243 „Familienorganisationen“<sup>22</sup>. Über diesen Kredit kann der Bund Organisationen, die Aufgaben zugunsten von Familien wahrnehmen, mittels Finanzhilfen unterstützen. Die Finanzhilfen können ausschliesslich an gesamtschweizerisch oder sprachregional tätige Familienorganisationen ausgerichtet werden, die gemeinnützig, konfessionell neutral und parteipolitisch unabhängig sind. Die Höhe des Kredits beläuft sich gegenwärtig (2017) auf 2 Millionen Franken. Die Finanzhilfen werden auf der Basis von vierjährigen Verträgen ausgerichtet. In der laufenden Vertragsperiode (2016-2019) werden fünf Familienorganisationen über den Kredit „Familienorganisationen“ subventioniert: Der Dachverband Pro Familia Schweiz<sup>23</sup>, der Verband Kinderbetreuung Schweiz (kibesuisse),

<sup>16</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-n-2017-05-12.aspx>

<sup>17</sup> <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-sgk-s-2017-08-15.aspx>

<sup>18</sup> Als Vater gilt, wer zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes mit der Mutter verheiratet ist (Art. 255 Abs. 1 ZGB). Ist der Vater zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes nicht mit der Mutter verheiratet, so kann das Kindesverhältnis zum Vater durch Anerkennung begründet werden (Art. 260 Abs. 1 ZGB). Der ledige Vater kann das Kind vor oder nach der Geburt bei einem Zivilstandsamt anerkennen. Ist der Vater zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes nicht mit der Mutter verheiratet und hat er das Kind nicht anerkannt, so entsteht zwischen ihm und dem Kind kein Kindesverhältnis, welches ihn gestützt auf Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a FamZG zum Bezug von Familienzulagen berechtigen würde.

<sup>19</sup> SR 837.0

<sup>20</sup> SR 834.1

<sup>21</sup> Motion (13.3650) Seydoux-Christe, Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen.

<sup>22</sup> bis 2016 Kredit A2310.0333 „Dachverbände der Familienorganisationen“.

<sup>23</sup> Pro Familia Schweiz hat mit folgenden Organisationen einen Untervertrag abgeschlossen: Stiftung Elternsein, Männer CH, Pro Juventute, Schweizerischer Fachverband für Mütter- und Väterberatung,

die Schweizerische Stiftung des Internationalen Sozialdienstes (SSI), der Verein PRO Enfance und der Verein a:primo.

Die Subvention an die Familienorganisationen besteht seit dem Jahr 1949. Die Finanzhilfen werden direkt gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 Bundesverfassung gewährt. Es besteht keine genügende Rechtsgrundlage auf Stufe Bundesgesetz. Für die Beurteilung von Gesuchen um Finanzhilfen im Rahmen des Kredits „Familienorganisationen“ hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) Richtlinien erlassen. Die Gewährung dieser Subvention ist politisch breit abgestützt, was sich in der durch das Parlament vorgenommenen Erhöhung der Subventionssumme von bislang 1,2 Millionen Franken (2015) auf 2 Millionen Franken (2016) widerspiegelt.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage notwendig. Diese wird mit der vorliegenden Vorlage beantragt.

## 1.2 Ziele

Die vorliegende Vorlage umfasst die drei folgenden Ziele:

- Die Ausbildungszulagen werden für Kinder mit vollendetem 15. Altersjahr ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung ausgerichtet (Teil I der Vorlage).
- Arbeitslose alleinstehende Mütter erhalten während des 14-wöchigen Mutterschaftsurlaubs Familienzulagen für ihre Kinder (Teil II der Vorlage).
- Es wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen für Finanzhilfen an Familienorganisationen, welche seit 1949 ausgerichtet werden (Teil III der Vorlage).

## 1.3 Die beantragte Neuregelung

### 1.3.1 Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung

#### 1.3.1.1 Begründung und Bewertung

##### **Alter beim Abschluss der obligatorischen Schule bei regulärem Ausbildungsverlauf**

Das Schuleintrittsalter, die Dauer der Schulpflicht sowie der Stichtag für die Einschulung wurden bereits 1970 im Konkordat über die Schulkoordination geregelt<sup>24</sup>, <sup>25</sup>. Diesem Konkordat sind alle Kantone ausser der Kanton Tessin beigetreten. Die Dauer der obligatorischen Schule wurde auf neun Jahre und das Eintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr festgesetzt. Als Stichtag galt der 30. Juni, Abweichungen waren zugelassen<sup>26</sup>. Die Kantone nutzten diesen Spielraum und regelten die Stichtage unterschiedlich. Die Schüler, die die obligatorische Schule regulär durchlaufen haben, waren deshalb beim Austritt aus der obligatorischen Schule je nach Kanton und Geburtsmonat zwischen 15 und 16,5 Jahre alt.

Im Jahr 2007 wurde die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat)<sup>27</sup> verabschiedet. Diesem Konkordat sind

---

Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Verein für elterliche Verantwortung und Dachverband Regenbogenfamilien.

<sup>24</sup> Gemäss Artikel 2 Buchstaben a und b dieses Konkordats verpflichteten sich die Konkordatskantone, das Schuleintrittsalter auf das vollendete 6. Altersjahr festzulegen und eine mindestens 9 Jahre dauernde Schulpflicht vorzusehen.

<sup>25</sup> Abrufbar unter <http://www.edk.ch/dyn/14311.php>.

<sup>26</sup> Gemäss Artikel 2 Buchstaben a dieses Konkordats wurde der Stichtag auf den 30. Juni festgelegt, wobei Abweichungen bis zu vier Monate vor und nach diesem Stichtag zulässig waren. Im Normalfall traten die Schüler somit zwischen dem vollendeten 15. Altersjahr und dem vollendeten 16. Altersjahr aus der obligatorischen Schule aus.

<sup>27</sup> Abrufbar unter <http://www.edk.ch/dyn/14311.php>.

15 Kantone beigetreten<sup>28</sup>. Das HarmoS-Konkordat hat die obligatorische Schuldauer von neun auf elf Jahre verlängert. Da die Kinder zwei Jahre früher eingeschult werden, hat sich mit HarmoS am Austrittsalter aus der obligatorischen Schule nichts geändert. Neu ist hingegen, dass das HarmoS-Konkordat den 31. Juli für alle Beitrittskantone obligatorisch als Stichtag für die Einschulung festgesetzt hat. Vor Einführung von HarmoS hatte etwa ein Viertel der Kantone den 30. April als Stichtag.

In diesen Kantonen sind die Schüler nun bei Schuleintritt im Schnitt drei Monate jünger. In den HarmoS-Beitrittskantonen beginnen somit die Schüler, sofern sie die obligatorische Schule in der regulär vorgesehenen Zeit abschliessen<sup>29</sup>, zwischen 15 Jahren und 1 Monat und 16 Jahren und 1 Monat die nachobligatorische Ausbildung. In vielen HarmoS-Beitrittskantonen akzentuiert sich somit das Problem, dass die Eltern erst Monate nach dem Beginn der nachobligatorischen Ausbildung ihrer Kinder die betragsmässig höheren Ausbildungszulagen erhalten.

In den Kantonen, die HarmoS nicht beigetreten sind, dauert die obligatorische Schulpflicht insgesamt 9 (Einschulung mit dem vollendeten 6. Altersjahr) oder 11 Schuljahre (Einschulung mit dem vollendeten 4. Altersjahr). Einzig der Kanton Appenzell-Ausserrhoden kennt nur acht obligatorische Schuljahre (Einschulung mit dem vollendeten 6. Altersjahr). In Appenzell-Ausserrhoden beenden die Kinder die obligatorische Schulzeit somit bereits nach dem vollendeten 14. Altersjahr. Normalerweise besuchen sie aber noch das neunte Schuljahr, d.h. das letzte Schuljahr auf Sekundarstufe I. In den Kantonen, die HarmoS nicht beigetreten sind, ist der Stichtag für die Einschulung nach wie vor unterschiedlich geregelt. Dennoch ist davon auszugehen, dass schweizweit viele Jugendliche ihre nachobligatorische Ausbildung vor ihrem 16. Geburtstag beginnen.

### **Bildungslandschaft in den EU-/EFTA-Ländern sowie in drei weiteren Vertragsstaaten**

Sofern eine zwischenstaatliche Vereinbarung es vorsieht, werden Familienzulagen auch für Kinder mit Wohnsitz im Ausland ausgerichtet. Für die Ausgestaltung der neuen Bestimmung zu den Ausbildungszulagen ist es daher von Belang, wie lange die obligatorische Schule in den Vertragsstaaten dauert.

Eine Auswertung der auf der Eurydice-Datenbank abrufbaren Ländergraphiken<sup>30</sup> zeigt folgende Ergebnisse: In sieben EU-/EFTA-Ländern<sup>31</sup> dauert die obligatorische Schule bis 15 Jahre, in 19 Ländern<sup>32</sup> bis 16 Jahre, in einem Land<sup>33</sup> bis 17 Jahre und in vier Ländern<sup>34</sup> bis 18 Jahre. Nach Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien werden ebenfalls Familienzulagen nach FamZG<sup>35</sup> exportiert. In diesen Ländern dauert die obligatorische Schule bis 14.5 bzw. bis 15 Jahre. Die Auswertung zeigt, dass die Dauer der obligatorischen Schule in den Vertragsstaaten erheblich variiert.

---

<sup>28</sup> Sieben Kantone haben den Beitritt abgelehnt und in vier Kantonen ist noch offen, ob sie dem Konkordat beitreten.

<sup>29</sup> Je nach Kanton besuchen zwischen 18 und 35 Prozent der Schüler die obligatorische Schule mindestens ein Jahr länger als üblich.

<sup>30</sup> Abrufbar unter: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Countries>. Bei den Ländergraphiken handelt es sich um eine vereinfachte, pauschale Darstellung, Abweichungen von den jeweiligen Altersgrenzen sind insbesondere in föderalen Staaten möglich.

<sup>31</sup> Griechenland, Liechtenstein, Kroatien, Österreich, Slowenien, Tschechische Republik und Zypern.

<sup>32</sup> Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Irland, Island, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Norwegen, Polen, Schweden, Slowakei, Spanien, Ungarn.

<sup>33</sup> Rumänien.

<sup>34</sup> Belgien, Deutschland, Niederlande, Portugal.

<sup>35</sup> Nach FLG werden Familienzulagen zudem in einige weitere Länder exportiert.

## Heute geltende Altersgrenze

Die heute geltende Altersgrenze von 16 Jahren wurde damals aus einer anderen Optik festgesetzt: Ursprünglich galt im FLG für die Kinderzulagen die Altersgrenze 15<sup>36</sup>. Diese wurde 1965 auf 16 erhöht, da die Altersgrenze mit der Schulpflicht im Einklang stehen sollte<sup>37</sup>. Dies war damals bei den ältesten Kindern eines Jahrgangs nicht der Fall. Die Zulagen wurden mit Erhöhung der Altersgrenze ein Jahr länger bedingungslos gewährt, d. h. ohne Prüfung, ob das Kind in Ausbildung ist oder nicht. Zu diesem Zeitpunkt war die Erhöhung der Altersgrenze eine Verbesserung für die Familien, da es bis zum Inkrafttreten des FamZG im Jahr 2009 bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft keine unterschiedlichen Ansätze für Kinder und für Jugendliche in Ausbildung gab.

Bei der Ausarbeitung des FamZG dienten für die Festlegung der Altersgrenzen die im FLG sowie die in den kantonalen Regelungen geltenden Altersgrenzen als Orientierung. Vor Einführung des Familienzulagengesetzes galt für den Bezug von Kinderzulagen im FLG sowie in 22 Kantonen die Altersgrenze 16. Bei der Einführung der betragsmässig höheren Ausbildungszulagen im FamZG wurde nicht berücksichtigt, dass die Kinder bei regulärem Ausbildungsverlauf die obligatorische Schule im Verlauf ihres 16. Altersjahr abschliessen und die nachobligatorische Ausbildung noch vor ihrem 16. Geburtstag beginnen<sup>38</sup>. In einem Kanton mit Stichtag 31. Juli für die Einschulung betrifft dies die Eltern eines Kindes, welches im Juli Geburtstag hat, während 12 Monaten.

## Neue Regelung

Neu sollen die Eltern ab dem Zeitpunkt Ausbildungszulagen erhalten, in dem ihre Kinder die nachobligatorische Ausbildung beginnen. Da die Abgrenzung zwischen obligatorischer und nachobligatorischer Ausbildung sowohl innerhalb der Schweiz wie auch im Ausland unterschiedlich gehandhabt wird<sup>39</sup>, ist aus Gründen der Gleichbehandlung eine untere Alterslimite für den Bezug von Ausbildungszulagen dennoch erforderlich.

Diese wird auf das vollendete 15. Altersjahr festgesetzt, da die jüngsten Kinder eines Jahrganges in der Mehrzahl der Kantone 15 Jahre und 1 Monat alt sind, wenn sie nach der regulären Schulzeit mit der nachobligatorischen Bildung beginnen können. Die Festlegung einer unteren Altersgrenze hat zur Konsequenz, dass für Kinder, die eine Klasse überspringen und somit vor Abschluss der regulären Schulzeit eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, erst dann eine Ausbildungszulage ausgerichtet werden kann, wenn sie das 15. Altersjahr vollenden. Davon ist allerdings nur ungefähr 1 Prozent der Kinder betroffen<sup>40</sup>.

Für Kinder, die das 16. Altersjahr vollendet haben und noch die obligatorische Schule besuchen, werden ebenfalls Ausbildungszulagen ausgerichtet. Dies wird in der neuen

---

<sup>36</sup> Bei Inkrafttreten des FLG (damals Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern [AS 1952 823]) im Jahr 1953 lag die Altersgrenze für die Familienzulagen beim vollendeten 15. Altersjahr. „Oblag das Kind einem Studium“, so betrug die Altersgrenze 20 Jahre. Dort wo die Schulpflicht bis zum erfüllten 16. Altersjahr bestand, wurden die Kinderzulagen bis zur Beendigung des Schulunterrichts bezahlt (BBl 1952 I 207).

<sup>37</sup> Auf Antrag der ständerätlichen Kommission hat das Parlament die Altersgrenze für die Kinderzulagen auf 16 angehoben. Begründet wurde diese Erhöhung damit, dass das schulpflichtige Alter fast allgemein auf 16 Jahre ausgedehnt worden sei (AB 1965 III 113).

<sup>38</sup> Je nach Kanton durchlaufen ca. 65 bis 80 Prozent der Kinder die obligatorische Schule in der regulären Zeit. Verzögerungen ergeben sich durch verspätete Einschulungen und Repetitionen. Der Anteil an Schülerinnen und Schülern, die die obligatorische Schule schneller durchlaufen als geplant, ist sehr klein (vgl. Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I, Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2016, S. 4 und Les indicateurs de l'enseignement obligatoire, Année scolaire 2011-2012, Kanton Waadt, S. 27).

<sup>39</sup> Wie oben dargelegt, ist die Bildungslandschaft sowohl in der Schweiz als auch in den Vertragsstaaten, in die Kinder- und Ausbildungszulagen exportiert werden, sehr unterschiedlich.

<sup>40</sup> Vgl. Bildungsverläufe während der obligatorischen Schulzeit im Kanton Zürich: Verzögerungen, Beschleunigungen und Wechsel vom Kindergarten bis zum Abschluss der Sekundarstufe I, Bildungsdirektion Kanton Zürich, 2016, S. 4.

Regelung explizit festgehalten. Für diese Kinder erfolgt somit keine Verschlechterung im Vergleich zum heutigen System.

In der französischen Version des Gesetzes soll zusätzlich der Begriff „allocation de formation professionnelle“ durch „allocation de formation“ ersetzt werden. Damit wird die Terminologie an die deutsche und italienische Version angepasst. Es handelt sich um eine bloss redaktionelle Änderung.

### **1.3.1.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht<sup>41</sup>**

Das EU-Recht sieht keine Bestimmungen zu dieser Frage der vorliegenden Vorlage vor.

Jeder Staat hat bezüglich Familienleistungen eigene Regelungen. Leistungen eines Staates zu Gunsten der Familien lassen sich somit nur in der Gesamtschau mit anderen Massnahmen sowie dem Steuer- und Sozialrecht beurteilen.

Die europäischen Staaten kennen im Gegensatz zur Schweiz keinen Unterschied zwischen Kinder- und Ausbildungszulagen. Deshalb kann die Frage, ab wann Ausbildungszulagen ausgerichtet werden, nicht mit den Regelungen in den EU-/EFTA-Staaten verglichen werden.

## **1.3.2 Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter**

### **1.3.2.1 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung**

#### **Anspruchslücke im Familienzulagensystem**

Gestützt auf Artikel 10 Absatz 2 der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007<sup>42</sup> (FamZV) können bereits heute zusätzlich zur EO-Mutterschaftsentschädigung Familienzulagen beansprucht werden. Dies aber nur dann, wenn vor der Geburt ein Lohnanspruch bestanden hat. Mütter, die vor dem Mutterschaftsurlaub ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung bezogen haben, haben folglich keinen Anspruch. Das EOG kennt zwar einen Anspruch auf Kinderzulagen. Dieser Anspruch besteht jedoch nur für die Dienstleistenden, nicht aber für die Mütter<sup>43</sup>. Somit kennen heute nur die bundesrechtlichen Familienzulagenordnungen einen Anspruch auf Familienzulagen während des Mutterschaftsurlaubes. Es handelt sich deshalb nicht um eine Lücke in der Arbeitslosenversicherung<sup>44</sup> oder der Erwerbsersatzordnung<sup>45</sup>, sondern um eine Lücke im Familienzulagensystem.

#### **Erweiterungen des Bezüger/-innenkreis der Nichterwerbstätigen im FamZG**

Aufgrund des fehlenden Lohnanspruchs der arbeitslosen alleinstehenden Mütter wäre es systemfremd, ihnen einen Anspruch auf Familienzulagen als Erwerbstätige zu gewähren. Dementsprechend soll den arbeitslosen alleinstehenden Müttern während der Zeit der EO-Mutterschaftsentschädigung neu ein Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige

---

<sup>41</sup> Was die Vereinbarkeit der vorliegenden Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen anbelangt, s. Ziff. 5.2.

<sup>42</sup> SR **836.21**

<sup>43</sup> Die andere Behandlung der Dienstleistenden gegenüber den Müttern in der EO ist vom Gesetzgeber gewollt; er entschied sich bei der Mutterschaftsentschädigung für eine Minimallösung ohne jegliche zusätzliche Zulagen (vgl. Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats vom 3. Oktober 2002 zur Parlamentarischen Initiative *Revision Erwerbsersatzgesetz. Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Mütter*, BBl **2002** 7547).

<sup>44</sup> Gemäss AVIG wird zusätzlich zum Arbeitslosentaggeld ein Zuschlag in der Höhe der jeweils gesetzlich vorgeschriebenen Familienzulagen ausgerichtet. Da die Arbeitslosenentschädigung im Zeitpunkt der Geburt von der EO-Mutterschaftsentschädigung abgelöst wird, wäre es nicht systemkohärent, die Anspruchslücke der arbeitslosen alleinstehenden Mütter im AVIG zu schliessen.

<sup>45</sup> Würde die Anspruchslücke im EOG geschlossen, müsste diese neue Leistung wegen des Gleichbehandlungsgebots von allen Müttern (nicht nur von arbeitslosen alleinstehenden), die eine EO-Mutterschaftsentschädigung erhalten, bezogen werden können.

gewährt werden<sup>46</sup>. Der Bezüger/-innenkreis der Nichterwerbstätigen wird analog zu Artikel 19 Absatz 1<sup>bis</sup> FamZG erweitert. Gemäss dieser Bestimmung gelten seit 2013 auch diejenigen Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden als nichterwerbstätig, die das Mindesteinkommen für den Bezug von Familienzulagen (7050 Franken pro Jahr) nicht erreichen<sup>47</sup>.

## **Einkommensgrenze und Ergänzungsleistungen**

Nichterwerbstätige haben nur dann Anspruch auf Familienzulagen, wenn deren steuerbares Einkommen unter 42 300 Franken pro Jahr liegt. Auf diese Einschränkung soll bei den arbeitslosen alleinstehenden Müttern verzichtet werden. Ebenso soll auf die Einschränkung verzichtet werden, wonach Nichterwerbstätige den Anspruch auf Familienzulagen verlieren, wenn sie für sich selbst oder für eines ihrer Kinder Ergänzungsleistungen beziehen. Damit wird sichergestellt, dass allen arbeitslosen alleinstehenden Müttern während der 14 Wochen EO-Mutterschaftsentschädigung ein Anspruch auf Familienzulagen zusteht.

## **Subsidiarität des Anspruchs**

Der Anspruch einer erwerbstätigen Person geht dem Anspruch einer nichterwerbstätigen Person vor<sup>48</sup>. Aus diesem Grund muss eine Rückabwicklung möglich sein, sofern der Vater das Kind einer arbeitslosen alleinstehenden Mutter nach Ablauf der 14 Wochen EO-Mutterschaftsentschädigung anerkennt oder das Gericht eine Vaterschaftsklage gutheisst<sup>49</sup>. War der Vater während dieser Zeit erwerbstätig, so hätte er, gestützt auf Artikel 7 Absatz 1 FamZG, in erster Linie Anspruch auf die Familienzulagen gehabt. Eine Rückabwicklung ist in einem solchen Fall systemkohärent, weil es auch in anderen Konstellationen zu einem Wechsel in der Anspruchsberechtigung und damit zu einer Rückabwicklung kommen kann.

### **1.3.2.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht<sup>50</sup>**

Das EU-Recht sieht keine Bestimmungen zu dieser Frage der vorliegenden Vorlage vor.

In den meisten EU- und EFTA-Ländern leitet sich der Anspruch auf Familienleistungen direkt vom Kind ab. Im Gegensatz dazu ist in der Schweiz der Anspruch auf Familienzulagen historisch bedingt grundsätzlich an die Erwerbstätigkeit geknüpft. Die Problematik des fehlenden Anspruchs auf Familienzulagen von arbeitslosen alleinstehenden Müttern stellt sich deshalb in den EU- und EFTA-Staaten so nicht.

## **1.3.3 Finanzhilfen an Familienorganisationen**

### **1.3.3.1 Begründung und Bewertung**

#### **Förderung der Familien als familienpolitisches Handlungsfeld**

Für die Unterstützung der Familienorganisationen durch Finanzhilfen des Bundes soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Die Förderbereiche für deren Unterstützung sollen basierend auf die familienpolitische Auslegeordnung, welche der Bundesrat im Rahmen der Erstellung des Berichts „Familienpolitik. Auslegeordnung und

---

<sup>46</sup> Die neue Regelung wird somit in Anlehnung an die heute im Kanton Genf geltende Regelung ausgestaltet, wonach diese Mütter Familienzulagen als Nichterwerbstätige beziehen können (vgl. Artikel 3 Absatz 2 und 3 des Ausführungsreglements zum Familienzulagengesetz des Kantons Genf, abrufbar unter [www.ge.ch/legislation](http://www.ge.ch/legislation) > Recueil systématique genevois (rs/GE) > Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales (RAF, J 5 10.01; Stand 14.06.2017).

<sup>47</sup> In der AHV gelten nur diejenigen als nichterwerbstätig, deren Bruttojahreseinkommen unter 4667 Franken pro Jahr liegt.

<sup>48</sup> Artikel 7 Absatz 1 Buchstabe a FamZG

<sup>49</sup> Durch die Anerkennung bzw. Gutheissung einer Vaterschaftsklage wird das Kindesverhältnis rückwirkend auf den Zeitpunkt der Geburt begründet (ex tunc; Art. 252 Abs. 2 ZGB).

<sup>50</sup> Was die Vereinbarkeit der vorliegenden Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen anbelangt, s. Ziff. 5.2.

Handlungsoptionen des Bundesrates“ in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) vorgenommen hat, festgelegt werden.

In seiner familienpolitischen Auslegeordnung hat er vier Handlungsfelder definiert: Handlungsfeld 1: Wirtschaftliche Absicherung der Familien und Bekämpfung der Familienarmut; Handlungsfeld 2: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit; Handlungsfeld 3: Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen und Handlungsfeld 4: Förderung der Familien<sup>51</sup>. Im Bereich der allgemeinen Förderung der Familien (Handlungsfeld 4) leistet der Bund seit geraumer Zeit seinen Beitrag mit der finanziellen Unterstützung von sprachregional bzw. gesamtschweizerisch tätigen Familienorganisationen für ihre Beratungs- und Dienstleistungsangebote.

Auch in Zukunft sollen die Finanzhilfen ausschliesslich gesamtschweizerisch respektive sprachregional tätigen Familienorganisationen gewährt werden, welche gemäss ihrem Zweck gemeinnützig, konfessionell neutral und parteipolitisch unabhängig sind.

## **Zwei Förderbereiche**

Künftig soll der Bund in zwei Förderbereichen Finanzhilfen ausrichten: im Förderbereich „Begleitung, Beratung und Bildung“ sowie im Förderbereich „Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung“. Familienorganisationen, welche um Finanzhilfen ersuchen, müssen gemäss ihrem statutarischen Zweck respektive Stiftungszweck in einem dieser Förderbereiche tätig sein.

Der Förderbereich „Begleitung, Beratung und Bildung“ umfasst die Begleitung und Unterstützung von Familien. Dabei kann es sich um aufsuchende Angebote wie Hausbesuchsprogramme oder Begegnungsorte für Familien handeln. Im Weiteren können Familienberatungsangebote unterstützt werden. Darunter fällt die Beratung in schwierigen Familienphasen, Beratung für bestimmte Familientypen oder zu spezifischen Themen. Schliesslich können auch Elternbildungsangebote mittels Finanzhilfen unterstützt werden. Die Elternbildung bezweckt die Vermittlung bzw. Aneignung von Kenntnissen und Fertigkeiten, die für die Erziehung von Kindern und das Zusammenleben in der Familie von Bedeutung sind.

Der Förderbereich „Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung“ wurde in Anlehnung an das Handlungsfeld 2 (Vereinbarkeit von Familie und Beruf) der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundes<sup>52</sup> festgelegt. Finanzhilfen können in diesem Förderbereich zum einen für Tätigkeiten gewährt werden, welche dazu beitragen, dass Eltern über ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot verfügen. Die familienergänzende Kinderbetreuung umfasst die institutionelle Betreuung im Vorschul- und Schulbereich. Zum anderen können Tätigkeiten subventioniert werden, welche zur Ausgestaltung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen beitragen.

## **Regelung im FamZG**

Eine neue gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Finanzhilfen an Familienorganisationen kann in einem neuen oder einem bereits bestehenden Gesetz geschaffen werden. Die Schaffung eines neuen, eigenständigen Familienförderungsgesetzes wurde im Rahmen der Erstellung des Berichts „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundesrates“ als Handlungsoption geprüft. In seiner Aussprache über die familienpolitische Strategie hat der Bundesrat jedoch entschieden, diese Möglichkeit nicht weiterzuverfolgen. Rund ein halbes Dutzend bestehende Bundesgesetze, die sich materiell mit Familienfragen befassen, wurden auf ihre

---

<sup>51</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes“ in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“ vom 20. März 2013, S. 8. Kann abgerufen werden unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Bericht zur Familienpolitik.

<sup>52</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes“ in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“ vom 20. März 2013, S. 8.

Eignung für die Integration einer neuen gesetzlichen Bestimmung für die Subventionierung der Familienorganisationen geprüft. Diese Prüfung ergab, dass sich das FamZG dafür als am besten geeignet erweist.

Die neuen Bestimmungen im FamZG zu den Finanzhilfen an Familienorganisationen (Teil III der Vorlage) sollen in Anlehnung an die Subventionsbestimmungen anderer Sozialversicherungsgesetze erlassen werden: Gestützt auf Artikel 101<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946<sup>53</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) kann der Bund gesamtschweizerisch tätigen gemeinnützigen privaten Institutionen Beiträge zur Förderung der Altershilfe ausrichten. Gestützt auf Artikel 74 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959<sup>54</sup> über die Invalidenversicherung (IVG) können sprachregional oder national tätigen Dachorganisationen der privaten Invalidenfachhilfe oder Invalidenselbsthilfe Beiträge für Dienstleistungen zugunsten von Invaliden und deren Angehörigen gewährt werden.

### **1.3.3.2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht<sup>55</sup>**

Das EU-Recht sieht keine Bestimmungen zu dieser Frage der vorliegenden Vorlage vor.

In Frankreich können Familienorganisationen, gleich wie Organisationen in anderen Bereichen, von einer Unterstützung der öffentlichen Hand profitieren. Diese Organisationen sind hauptsächlich in den Bereichen Familienmediation, Rechtsschutz von hilfsbedürftigen Erwachsenen, Erziehungsunterstützung, erzieherische Massnahmen sowie Unterstützung von überschuldeten Familien tätig. Die Finanzierung dieser Subventionen wird über den Zweig „Familie“ der sozialen Sicherheit sichergestellt. In Deutschland unterstützt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend seit langer Zeit bundesweit tätige Familienorganisationen. Die Förderkompetenz des Bundes ergibt sich aus dem Sozialgesetzbuch. Die Förderziele und Allgemeinen Fördergrundsätze sind in den Familienförderrichtlinien des Bundes festgehalten. Gegenstand der Förderung sind die Bereiche Familienverbandsarbeit, Familienbildung und Familienberatung. Zudem können auch Beiträge für Sonder- und Grossveranstaltungen zentraler Organisationen gewährt werden. In Österreich unterstützt ebenfalls die Bundesregierung Familienorganisationen. Gemeinnützige Familienorganisationen, die im familienpolitischen Beirat<sup>56</sup> vertreten sind, können finanzielle Unterstützung beantragen. Zudem profitieren Familienberatungsstellen<sup>57</sup> sowie gemeinnützige Einrichtungen, die Elternbildung anbieten, von staatlichen Beiträgen. In Italien hingegen werden die Familienorganisationen durch die Zentralregierung nicht finanziell unterstützt. In den letzten Jahren haben jedoch gewisse Regionen begonnen, Familienorganisationen mit finanziellen Beiträgen zu fördern.

## **1.4 Umsetzung auf Verordnungsstufe**

### **1.4.1 Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung**

Die neuen Gesetzesbestimmungen betreffend Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung (Teil I der Vorlage) bedürfen Ausführungen auf Verordnungsstufe. In Artikel 1 der FamZV ist zu definieren, dass unter einer nachobligatorischen Ausbildung eine Ausbildung im Sinne von Artikel 25 Absatz 5 AHVG zu verstehen ist. Zudem macht der Ersatz des Begriffes „allocations de formation professionnelle“ durch „allocation de formation“ im Gesetz eine Anpassung des französischen Verordnungstextes notwendig.

---

<sup>53</sup> SR 831.10

<sup>54</sup> SR 831.20

<sup>55</sup> Was die Vereinbarkeit der vorliegenden Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen anbelangt, s. Ziff. 5.2.

<sup>56</sup> Der familienpolitische Beirat wurde als Beratungsgremium des jeweiligen Familienministers eingerichtet. In diesem Beirat sind derzeit 6 Familienorganisationen vertreten.

<sup>57</sup> In der Schweiz sind nach Art. 171 ZGB die Kantone verpflichtet, Ehe- und Familienberatungsstellen zur Verfügung anzubieten.

### **1.4.2 Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter**

Es ist zu prüfen, ob die neuen Gesetzesbestimmungen für Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter (Teil II der Vorlage) Ausführungen auf Verordnungsstufe bedürfen. Gegebenenfalls würde in der FamZV ein Verweis auf Artikel 29 der Verordnung vom 24. November 2004<sup>58</sup> zum Erwerb ersatzgesetz (EOV) nötig.

### **1.4.3 Finanzhilfen an Familienorganisationen**

Die neue Gesetzesbestimmung (Teil III der Vorlage) bedarf Ausführungsbestimmungen. Gestützt auf Artikel 21*h* Absatz 4 des Gesetzesvorentwurfs hat der Bundesrat in der FamZV das Verfahren für die Ausrichtung der Finanzhilfen zu regeln. Dieses soll sich an der bereits heute geltenden Praxis orientieren.

## **1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse**

Durch die vorliegende Revision des FamZG kann die Motion Seydoux-Christe vom 21. Juni 2013 „Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen“ (13.3650) abgeschrieben werden.

---

<sup>58</sup> SR 834.11



## 2 Erläuterung zu einzelnen Artikeln

### Ziffer I

#### Zur Systematik

Die neuen Bestimmungen betreffend Finanzhilfen an Familienorganisationen werden in das bestehende Bundesgesetz vom 24. März 2006<sup>59</sup> eingefügt. Die Finanzhilfen an Familienorganisationen sind eine neue, vom bisherigen Regelungsgegenstand unabhängige Thematik, weshalb sie im Gesetz in einem separaten Kapitel geregelt werden.

#### Titel

Die Ergänzung des Titels ist durch die Einführung der neuen Bestimmungen zu den Finanzhilfen an Familienorganisationen bedingt.

#### Ingress

Neben dem für die Familienzulagengesetzgebung massgebenden Artikel 116 Absätze 2 und 4 der Bundesverfassung (BV) wird als Verfassungsgrundlage für die Finanzhilfen an Familienorganisationen neu auch Artikel 116 Absatz 1 BV genannt, da der Geltungsbereich sachlich auf eine Massnahme zum Schutz der Familie ausgedehnt wird.

#### Ersatz eines Ausdrucks

Betrifft nur den französischen Text.

#### Art. 1

##### *Abs. 2*

Die Finanzhilfen an Familienorganisationen nach dem neuen 3b. Kapitel fallen nicht in den Geltungsbereich des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000<sup>60</sup> über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), da es sich bei der Ausrichtung der Finanzhilfen nicht um ein Verfahren in Sozialversicherungssachen handelt. Anders als bei den Beiträgen zur Förderung der Altershilfe (Art. 101<sup>bis</sup> AHVG) und der Förderung der Invalidenhilfe (Art. 74f. IVG) finden deshalb auch die Artikel 32 und 33 ATSG keine Anwendung.

Auf diese Finanzhilfen ist das Bundesgesetz vom 20. Dezember 1968<sup>61</sup> über das Verwaltungsverfahren (VwVG) sowie das Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990<sup>62</sup> über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG) anwendbar.

#### Art. 3 Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone

##### *Absatz 1, Einleitungssatz*

Betrifft nur den französischen Text.

##### *Buchstabe a*

Der erste Satz des Buchstabens a wird sprachlich angepasst. Neu ist der zweite Satz des Buchstabens a. Diese Anpassung ist Folge der Änderung in Buchstabe b. Mit dem neuen Satz wird der Zeitpunkt der Ablösung der Kinderzulage durch die Ausbildungszulage in denjenigen Fällen geregelt, in denen das Kind zwischen seinem 15. und 16. Geburtstag

---

<sup>59</sup> SR 836.2

<sup>60</sup> SR 830.1

<sup>61</sup> SR 172.021

<sup>62</sup> SR 616.1

eine nachobligatorische Ausbildung beginnt. Beginnt das Kind während dieser Zeit noch keine nachobligatorische Ausbildung, so wird die Kinderzulage wie bis anhin bis zum vollendeten 16. Altersjahr ausbezahlt. Im dritten Satz wird in Anlehnung an die Anpassungen in diesem Buchstaben ebenfalls präzisiert, dass die Kinderzulage für erwerbsunfähige Kinder bis zum Ende des Monats ausgerichtet wird, in dem sie das 20. Altersjahr vollenden.

#### *Buchstabe b*

In Zukunft sollen Ausbildungszulagen bereits ab dem Zeitpunkt ausgerichtet werden, in dem die Kinder eine nachobligatorische Ausbildung beginnen und das 15. Altersjahr vollendet haben.

Zur Frage, was als nachobligatorische Ausbildung gilt, soll weiterhin auf den Ausbildungsbegriff verwiesen werden, wie er in der Verordnung vom 31. Oktober 1947<sup>63</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV) geregelt ist<sup>64</sup>. Dieser Ausbildungsbegriff wurde von der Rechtsprechung entwickelt und hat sich in der Durchführung bewährt. Artikel 1 FamZV wird entsprechend angepasst werden.

Gemäss Artikel 49<sup>bis</sup> Absatz 1 AHVV ist ein Kind in Ausbildung, wenn es sich auf der Grundlage eines ordnungsgemässen, rechtlich oder zumindest faktisch anerkannten Bildungsganges systematisch und zeitlich überwiegend entweder auf einen Berufsabschluss vorbereitet oder eine Allgemeinausbildung erwirbt, die Grundlage bildet für den Erwerb verschiedener Berufe. Der Ausbildungsbegriff in der AHV ist nicht deckungsgleich mit einer nachobligatorischen Ausbildung: so beginnen zum Beispiel in gewissen Kantonen die kantonalen Maturitätsschulen bereits während der obligatorischen Schulzeit. Deren Schüler werden bereits vor Abschluss der obligatorischen Schulzeit auf der Grundlage eines ordnungsgemässen, rechtlich anerkannten Bildungsganges systematisch auf den Erwerb einer Allgemeinausbildung vorbereitet, die Grundlage bildet für den Erwerb verschiedener Berufe. Eine Ausbildung an einer kantonalen Maturitätsschule gilt deshalb bereits als Ausbildung im Sinne der AHV. Kommt hinzu, dass das Austrittsalter aus der obligatorischen Schule im Kanton Appenzell-Ausserrhoden ein Jahr tiefer liegt als in den anderen Kantonen. Die Kinder sind in diesem Kanton bei Austritt aus der obligatorischen Schule erst im 15. Altersjahr (d. h. zwischen 14 und 15 Jahre alt). Ebenso sind im EU-/EFTA-Ausland die Regelungen betreffend obligatorischer Schulzeit sehr unterschiedlich.

Um die Eltern aller Kinder – unabhängig von deren Ausbildungsgang und dem Wohnsitz – gleich zu behandeln, ist die Festsetzung einer unteren Altersgrenze notwendig. Diese wird auf das vollendete 15. Altersjahr festgesetzt, da in der Mehrzahl der Kantone die jüngsten Kinder eines Jahrganges 15 Jahre und 1 Monat alt sind, wenn sie nach der regulären Schulzeit die nachobligatorische Ausbildung beginnen. Für Kinder, die eine Klasse überspringen und somit vor dem vollendeten 15. Altersjahr eine nachobligatorische Ausbildung beginnen, hat die Festlegung der unteren Altersgrenze zur Konsequenz, dass die Ausbildungszulagen erst ab dem Beginn des Monats ausgerichtet werden, in welchem sie das 15. Altersjahr vollendet haben.

Die Ausbildungszulage wird für den ganzen Monat ausbezahlt, in dem das Kind die nachobligatorische Ausbildung beginnt.

Für Kinder, die das 16. Altersjahr vollendet haben und noch die obligatorische Schule besuchen, werden ebenfalls Ausbildungszulagen ausgerichtet. Für diese werden gemäss aktueller Praxis bereits heute Ausbildungszulagen ausgerichtet.

---

<sup>63</sup> SR 831.101

<sup>64</sup> Die Regelungen in Art. 49bis und 49ter AHVV sind auf die Familienzulagen über den Verweis in Art. 1 FamZV auf Art. 25 AHVG anwendbar.

## Art. 19 Anspruch auf Familienzulagen

### Abs. 1ter

#### Satz 1

Anspruchsberechtigte: Neu sollen arbeitslose alleinstehende Mütter vom Zeitpunkt der Geburt an während der gesamten Bezugsdauer der Mutterschaftsentschädigung als Nichterwerbstätige einen Anspruch auf Familienzulagen<sup>65</sup> geltend machen können, sofern für den gleichen Zeitraum keine andere Person einen Anspruch auf Familienzulagen für dasselbe Kind hat. Es gilt somit auch für diese Kategorie der Anspruchsberechtigten der Grundsatz, dass der Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige subsidiär ist.

Ein Anspruch auf Familienzulagen besteht ausschliesslich für Frauen, die einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung nach Artikel 16b ff. EOG haben. In Artikel 16b Absatz 3 Bst. a und b EOG i.V.m. Artikel 29 EOv wird im Gegensatz zum AVIG keine Vermittlungsfähigkeit vorausgesetzt<sup>66</sup>. Arbeitslose Mütter haben gemäss Artikel 29 EOv Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung, wenn sie im Zeitpunkt der Niederkunft entweder ein Taggeld der Arbeitslosenversicherung beziehen (Bst. a) oder am Tag der Geburt die für den Bezug eines Taggeldes nach dem AVIG erforderliche Mindestbeitragsdauer erfüllen (Bst. b). Arbeitslose Mütter müssen somit einzig die zweijährige Rahmenfrist nach Artikel 9 Absatz 1 AVIG erfüllen. Demgegenüber müssen sie nicht beim Arbeitsamt zur Arbeitsvermittlung gemeldet sein, damit sie im Zeitpunkt der Geburt als arbeitslos gelten (BGE 136 V 239 E. 2.1). Der Verweis auf das EOG hat den Vorteil, dass die Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen bereits durch die AHV-Ausgleichskassen vorgenommen wird. Die Familienausgleichskassen können deshalb davon ausgehen, dass arbeitslose Mütter, die eine EO-Mutterschaftsentschädigung beziehen, auch zum Bezug der Familienzulagen für Nichterwerbstätige berechtigt sind, sofern keine andere Person einen Anspruch geltend machen kann.

Dauer des Anspruchs: Die arbeitslosen alleinstehenden Mütter sollen während des 98 Tage dauernden Anspruchs auf Mutterschaftsentschädigung Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige geltend machen können – und zwar sowohl für ihr neugeborenes Kind als auch für ihre allfälligen älteren Kinder. Die Dauer des Anspruchs wird mit der Formulierung „gelten während der Dauer dieses Anspruchs ebenfalls als Nichterwerbstätige“ umschrieben.

Der Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung entsteht am Tag der Niederkunft (Art. 16c Abs. 1 EOG). In den Kantonen, die einmalig auszurichtende Zulagen gewähren, haben auch diese Mütter für ihr neugeborenes Kind bzw. Adoptivkind Anspruch auf Geburts- oder Adoptionszulagen.

Die Frage, ab welchem Zeitpunkt und wie lange Anspruch auf Familienzulagen besteht, ist bei den periodischen Geldleistungen für Neugeborene anders zu beantworten als für allfällige ältere Geschwister:

- Neugeborene: Arbeitslose alleinstehende Mütter gelten aufgrund der neuen Regelung während des Bezugs der Mutterschaftsentschädigung als Nichterwerbstätige. Für Nichterwerbstätige gelten die gleichen Regeln wie für Erwerbstätige, wonach rückwirkend für den ganzen Geburtsmonat die volle Kinderzulage ausgerichtet wird (Art. 3 Abs. 1 Bst. a FamZG). Deshalb erhalten arbeitslose alleinstehende Mütter für den angebrochenen Monat die volle Kinderzulage – dies unabhängig davon, von welchem Tag an die Mutterschaftsentschädigung ausgerichtet wird. Der Anspruch auf die

<sup>65</sup> Die Familienzulagen umfassen die periodisch ausgerichteten Kinder- und Ausbildungszulagen sowie die einmalig ausgerichteten Geburts- oder Adoptionszulagen, sofern die Kantone dies in ihren Familienzulagenordnungen vorsehen (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 2 FamZG).

<sup>66</sup> Arbeitslos im Sinne des AVIG sind nur Personen, die als vermittelbar gelten (Art. 8 Abs. 1 Bst. f AVIG). Bei schwangeren arbeitslosen Frauen stellt sich die heikle Frage, ob die Vermittelbarkeit gegeben ist.

Kinderzulagen nach FamZG endet im Zeitpunkt, in dem der Anspruch auf die Mutterschaftsentschädigung endet. Die Zulagen werden ab diesem Zeitpunkt durch den Zuschlag zum Arbeitslosentaggeld abgelöst (Art. 22 Abs. 1 AVIG).

- Allfällige ältere Geschwister: Sind nebst dem Neugeborenen ältere Geschwister vorhanden, so bezieht die arbeitslose alleinstehende Mutter für sie vor der Geburt den Zuschlag zum Arbeitslosentaggeld (dieser Zuschlag wird von der Arbeitslosenkasse ausgerichtet, sofern keine andere Person für diese Kinder Anspruch auf Familienzulagen geltend machen kann und entspricht in der Höhe dem Betrag der Familienzulage). Da dieser Zuschlag akzessorisch zum Taggeld ist, erhält die Mutter den Zuschlag bis zum Zeitpunkt, in dem die Auszahlung der Mutterschaftsentschädigung beginnt (Art. 16g Abs. 1 Bst. a EOG). Während der Ausrichtung der Mutterschaftsentschädigung werden den Müttern die Familienzulagen (Kinderzulagen oder Ausbildungszulagen) für die älteren Geschwister gestützt auf die vorliegende Neuregelung im FamZG pro rata temporis ausgerichtet. Dieser Grundsatz wird im geltenden Recht auf Erwerbstätige angewendet, die während des Monats eine neue Arbeitsstelle antreten<sup>67</sup>. Die Mütter erhalten die Familienzulagen – wie für das Neugeborene – bis zum Zeitpunkt, in dem der Anspruch auf das Taggeld der Arbeitslosenversicherung und den Zuschlag wieder auflebt.

Grenzüberschreitende Sachverhalte: Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige, die neu auch an arbeitslose, alleinstehende Mütter ausgerichtet werden sollen, gelten als Familienleistungen im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 883/2004<sup>68</sup>. Besteht ein Anspruch auf Familienzulagen, so sind sie grundsätzlich auch für Kinder auszubezahlen, die ihren Wohnsitz in einem EU-Staat haben (Art. 67 VO (EG) Nr. 883/2004)<sup>69</sup>. Besteht für denselben Zeitraum und für dieselben Kinder Anspruch auf Leistungen nach den Rechtsvorschriften mehrerer Mitgliedsstaaten, so regelt Artikel 68 VO (EG) Nr. 883/2004 deren Koordinierung. Damit soll sichergestellt werden, dass keine Leistungen gleicher Art für denselben Zeitraum zusammentreffen (vgl. Ziffer 12 der Präambel VO [EG] Nr. 883/2004). Gemäss der vorliegenden Neuregelung haben arbeitslose Mütter während des Bezugs der Mutterschaftsentschädigung nach schweizerischem Recht Anspruch auf Familienzulagen. Sowohl Arbeitslosigkeit als auch Mutterschaft sind einer tatsächlichen Beschäftigung gleichgestellt, solange Ersatzleistungen ausbezahlt werden (Ziffer 1 Bst. a Ziffer i Beschluss Nr. F1<sup>70</sup>). Gestützt auf Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer i VO (EG) Nr. 883/2004 geht bei Ansprüchen, welche beide aus denselben Gründen (Beschäftigung oder eine der Beschäftigung gleichgestellten Situation) ausgelöst werden, grundsätzlich der Wohnort der Kinder vor. Der nachrangig zuständige Staat muss Differenzzulagen ausrichten, sofern seine Familienleistungen höher sind.

Für eine Grenzgängerin mit französischer Staatsbürgerschaft, die mit ihren Kindern in Frankreich wohnt und in der Schweiz arbeitslos wird, würde dies beispielsweise bedeuten, dass Frankreich für die Ausrichtung der Arbeitslosenentschädigung zuständig ist. Für die Ausrichtung der Familienleistungen wäre gestützt auf die Koordinationsregeln ebenfalls Frankreich zuständig, und zwar vorrangig. Die Schweiz müsste allenfalls nachrangig Differenzzahlungen ausrichten.

---

<sup>67</sup> In diesem Fall werden die Zulagen bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses pro rata durch die Familienausgleichskasse des alten Arbeitgebers und ab Beginn des neuen Arbeitsverhältnisses pro rata durch die Familienausgleichskasse des neuen Arbeitgebers ausbezahlt.

<sup>68</sup> Vgl. Art. 1 Bst. z; SR **0.831.109.268.1**

<sup>69</sup> Der materielle Anspruch auf eine Leistung richtet sich nach der nationalen Gesetzgebung. Die EU-Verordnungen regeln lediglich die Koordinierung von Familienleistungen bei Vorliegen eines grenzüberschreitenden Sachverhalts (Art. 68 VO (EG) Nr. 883/2004).

<sup>70</sup> Beschluss Nr. F1 der Verwaltungskommission für die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit vom 12. Juni 2009 zur Auslegung des Artikels 68 der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Prioritätsregeln beim Zusammentreffen von Familienleistungen.

Ausnahmecharakter der Bestimmung: In Analogie zu Absatz 1<sup>bis</sup> von Artikel 19 FamZG, in dem der Kreis der Nichterwerbstätigen ein erstes Mal erweitert wurde, soll im neuen Artikel 19 Absatz 1<sup>ter</sup> auch ein „ebenfalls“ eingefügt werden. Damit wird der Ausnahmecharakter der Bestimmung gegenüber dem Grundsatz in Artikel 19 Absatz 1 FamZG ausdrücklich betont.

### Satz 2

Nach Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes haben Nichterwerbstätige keinen Anspruch auf Familienzulagen, wenn sie ein steuerbares Einkommen von über 42 300 Franken pro Jahr ausweisen oder wenn sie Ergänzungsleistungen beziehen. Artikel 19 Absatz 1<sup>ter</sup> Satz 2 der Vorlage stellt klar, dass diese Bestimmung nicht anwendbar ist. Durch die Nichtanwendung von Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes wird sichergestellt, dass alle arbeitslosen alleinstehenden Mütter – wie von der Motion verlangt – einen Anspruch auf Familienzulagen während der 14 Wochen EO-Mutterschaftsentschädigung zusteht. Zudem ist die unterjährige Berechnung des steuerbaren Einkommens für die Durchführung der Familienzulagen äusserst aufwändig und kompliziert, und erscheint mit Blick auf die relativ kurze Anspruchsdauer unverhältnismässig.

### Gliederungstitel vor Art. 21f

Die Erweiterung des Regelungsgegenstandes macht die Einführung dieses Gliederungstitels notwendig. Unter diesem neuen Gliederungstitel werden die Bestimmungen zu den Finanzhilfen an Familienorganisationen eingefügt.

### Art. 21f Zweck und Förderbereiche

Die Finanzierung der Finanzhilfen an Familienorganisationen erfolgt über das ordentliche Budget des Bundes (Kredit A231.0243 „Familienorganisationen“). Dieser Kredit wird jährlich von den eidgenössischen Räten im Rahmen des ordentlichen Budgets verabschiedet.

Die Formulierung „Der Bund kann Familienorganisationen ... Finanzhilfen ... gewähren“ stellt klar, dass kein Rechtsanspruch auf Finanzhilfen besteht. Diese werden nur im Rahmen des von den eidgenössischen Räten bewilligten Kredits gewährt (Kreditvorbehalt). Der Kreditvorbehalt wird auch in den Verträgen zur Ausrichtung von Finanzhilfen angebracht. Damit ist eine Kündigung des Vertrags oder eine Kürzung des Betrags während der Vertragsperiode möglich. Das BSV verfügt zudem bei der Gewährung von Finanzhilfen über einen gewissen Ermessensspielraum.

Die Tätigkeiten der Organisationen (regelmässige Aktivitäten, Dienstleistungen und Projekte) in den zwei in den Buchstaben a und b genannten Förderbereichen müssen den Familien zu Gute kommen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Familien direkt (z. B. mittels Coaching von Alleinerziehenden) oder indirekt (z. B. mittels Weiterbildungsangeboten für Tageseltern, Beratungsangeboten für Arbeitgeber im Hinblick auf familienfreundliche Arbeitsbedingungen) von den Tätigkeiten profitieren.

- Buchstabe a bezieht sich auf den Förderbereich Begleitung, Beratung und Bildung. Bei der Begleitung und Unterstützung handelt es sich um nicht-monetäre Angebote, die Familien vor Ort dienen. Dabei kann es sich um aufsuchende Angebote (z. B. Hausbesuchsprogramme) oder um Begegnungsorte für Familien (z. B. Familienzentren, Spielgruppen) handeln. Unter Beratung ist die Familienberatung zu verstehen. Sie dient der Unterstützung von Familien bei der Bewältigung der vielfältigen Herausforderungen, die mit Elternschaft, Paarbeziehung und Familienleben verbunden sind. Darunter fällt die allgemeine Familien-, Erziehungs- und Elternberatung, Beratung in kritischen Familienphasen (z. B. bei Trennung, Scheidung, Tod, Flucht, Entführung), Beratung für bestimmte Familientypen (z. B. für Alleinerziehende, Regenbogenfamilien, binationale Familien) oder zu spezifischen Themen (z. B. Mütter- und Väterberatung). Mit Bildung ist insbesondere die Elternbildung gemeint. Sie bezweckt die Vermittlung bzw.

Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten, die für die Erziehung von Kindern und das Zusammenleben in der Familie von Bedeutung sind. Elternbildung umfasst eine breite Themenpalette (z. B. Umgang mit neuen Medien) und unterschiedlichste Vermittlungsformen (z. B. Veranstaltung, App, Video). Die Übergänge zwischen den drei Teilförderbereichen Begleitung, Beratung und Bildung sind fließend.

- Buchstabe b bezieht sich auf den Förderbereich Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit oder Ausbildung. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit entspricht einem der vier Handlungsfelder, die der Bundesrat in seiner familienpolitischen Auslegeordnung definiert hat<sup>71</sup>. Der Bundesrat misst Massnahmen, die auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit und/oder Ausbildung abzielen, Priorität bei. Aus diesem Grund bildet die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit einen eigenständigen, thematischen Förderbereich. Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist gegeben, wenn beide Elternteile aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmen resp. eine Ausbildung absolvieren können und ihren Kindern gleichzeitig eine bestmögliche Betreuung und Erziehung gewährt wird. Die folgenden Themen fallen in diesen Förderbereich: Familienergänzende Kinderbetreuung und familienfreundliche Arbeitsbedingungen. Unter Aktivitäten von Familienorganisationen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung werden Tätigkeiten verstanden, die dazu beitragen, dass Eltern über ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Kinderbetreuungsangebot verfügen. Sie umfasst die institutionelle Betreuung im Vorschul- und Schulbereich (z. B. Kindertagesstätten, Tagesstrukturen für Schulkinder, Tagesfamilien)<sup>72</sup>. Beim Thema familienfreundliche Arbeitsbedingungen sind Tätigkeiten gemeint, die zur Ausgestaltung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen beitragen.

## **Art. 21g Voraussetzungen**

Empfänger der Finanzhilfen sind ausschliesslich Familienorganisationen.

- Buchstabe a bestimmt, dass nur Organisationen Finanzhilfen erhalten sollen, deren Zweck mindestens unter einen der beiden Förderbereiche fällt. Damit soll erreicht werden, dass nur diejenigen Organisationen Finanzhilfen erhalten, die hauptsächlich in einem oder beiden Förderbereichen tätig sind und somit über fundierte Fachkenntnisse verfügen.
- Buchstabe b bezieht sich auf das Wirkungsgebiet der Organisation. Finanzhilfen können nur an Organisationen ausgerichtet werden, die eine gewisse territoriale Reichweite haben. Eine Organisation ist sprachregional tätig, wenn sie im gesamten Sprachraum einer der vier Landessprachen aktiv tätig ist. Eine Organisation, die in allen vier Sprachregionen tätig ist, ist gesamtschweizerisch tätig.
- Buchstabe c nennt die Anforderung der Gemeinnützigkeit. Gemeinnützig ist eine Organisation, wenn deren Zweck nicht gewinnorientiert, im öffentlichen Interesse und auf das Wohl Dritter ausgerichtet ist. Nicht gewinnorientiert ist eine Organisation, deren Tätigkeiten so ausgestaltet sind, dass mit ihnen kein Gewinn erwirtschaftet werden soll. Nicht-gewinnorientiert bedeutet jedoch nicht, dass die Familienorganisationen überhaupt keinen Gewinn erzielen dürfen. Die Einnahmen und Ausgaben einer gemeinnützigen Organisation sind – gleich wie diejenigen einer gewinnorientierten Organisation – Schwankungen unterworfen. Für die finanzielle Stabilität ist es wichtig, dass die Organisationen bescheidene Gewinne ihrem

<sup>71</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes“ vom 20. Mai 2015 in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“, S. 8. Kann abgerufen werden unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Bericht zur Familienpolitik.

<sup>72</sup> Vgl. auch Nomenklatur des BFS. Kann abgerufen werden unter: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Statistiken finden > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Gleichstellung von Frau und Mann > Vereinbarkeit Beruf und Familie: (Stand 30.05.2017).

Organisationskapital zuführen können. Aus diesem Kapital werden in den Folgejahren allfällige Verluste beglichen.

- Buchstabe d und e stellen klar, dass Finanzhilfen nur an konfessionell neutrale und parteipolitisch unabhängige Organisationen ausgerichtet werden.
- Buchstabe f hält fest, dass im Falle der Auflösung bzw. Fusion der Organisation sichergestellt sein muss, dass das Organisationsvermögen an eine gemeinnützige Familienorganisation übergeht. Bei finanzhilfeberechtigten Organisationen ist im Gewinnvortrag immer auch ein gewisser Anteil an Finanzhilfen enthalten, welcher ins Organisationskapital fließt. Deshalb muss gewährleistet sein, dass dieser Anteil auch bei einer Auflösung bzw. Fusion weiterhin gemeinnützigen Zwecken zugunsten von Familien dient.

## **Art. 21h Verfahren und Höchstsatz**

### *Abs. 1*

Da das BSV auf Bundesebene für familienpolitische Geschäfte zuständig ist und somit in diesem Bereich über das nötige Fachwissen für die Vergabe der Finanzhilfen verfügt, soll das BSV auch in Zukunft für die Durchführung zuständig sein. Gesuche um Finanzhilfen sind deshalb beim BSV einzureichen.

### *Abs. 2*

Die Finanzhilfen werden auf Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrags ausgerichtet (Art. 16 Abs. 2 Bst. a des Subventionengesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>73</sup>; SuG). Dies entspricht der heute geltenden Praxis.

Die Vergabe von Finanzhilfen mittels Verträgen ist das geeignete Instrument, weil es erlaubt, klare strategische Ziele für einen längeren Zeithorizont zu vereinbaren. Dank einem Controllingssystem kann die Erreichung dieser strategischen Ziele einfach und unkompliziert jährlich überprüft werden. Die Höhe der Finanzhilfen kann somit aufgrund der effektiv erbrachten Leistungen festgelegt werden. Dieses System schafft sowohl die notwendige Verbindlichkeit für die getroffenen Vereinbarungen als auch genügend Flexibilität, um auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Damit wird ein möglichst effizienter und wirkungsorientierter Einsatz der Bundesmittel erreicht.

### *Abs. 3*

Der Höchstsatz umschreibt den maximalen Anteil der Bundesbeteiligung an den anrechenbaren Ausgaben. Dieser beträgt 50 Prozent. Was die anrechenbaren Ausgaben umfasst, wird in der Verordnung festgelegt.

Damit wird sichergestellt, dass Tätigkeiten von den Familienorganisationen nicht nur deshalb ausgeübt werden, weil dafür Bundesmittel gesprochen werden. Diese Tätigkeiten müssen auch mittels Eigenleistungen finanziert werden. Mit dieser Bestimmung wird Artikel 7 Buchstabe h SuG entsprochen.

Familienorganisationen, welche um Finanzhilfen ersuchen, müssen im Gesuchformular ausweisen, ob und für welche Aufgaben sie Finanzhilfen von weiteren Bundesstellen ersuchen oder erhalten. Besteht aufgrund der Subventionierung derselben Aufgabe die Möglichkeit einer Doppelsubventionierung, nimmt das BSV mit der zuständigen Bundesstelle Kontakt auf, klärt den Sachverhalt ab und legt das weitere Vorgehen fest mit dem Ziel, eine Doppelsubventionierung zu verhindern.

---

<sup>73</sup> SR 616.1

*Abs. 4*

Diese Delegationsnorm ermächtigt den Bundesrat, Ausführungsbestimmungen zum Verfahren für die Ausrichtung von Finanzhilfen und zu den anrechenbaren Ausgaben zu erlassen. Das Verfahren soll sich an der bereits heute geltenden Praxis orientieren.

**Art. 27      Ausführungsbestimmungen**

*Abs. 2*

Hier wird der bisherige Verweis auf Artikel 76 ATSG präzisiert, indem neu ausschliesslich auf Absatz 1 verwiesen wird. Dies, da gemäss Artikel 1, Satz 2 FamZG Artikel 76 Absatz 2 nicht anwendbar ist. Zudem wird die in Artikel 21h Absatz 1 eingeführte Abkürzung „BSV“ verwendet, anstatt wie bisher Bundesamt für Sozialversicherung.

## 3 Auswirkungen

### 3.1 Auswirkungen auf die Sozialversicherung

#### 3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Teil I der Vorlage (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) hat jährliche Mehrausgaben für die Familienzulagen in der Höhe von rund 16 Millionen Franken zur Folge. Die Gesamtausgaben für Familienzulagen betragen im Jahr 2015 5,8 Milliarden Franken. Die Mehrausgaben machen einen Anteil von rund 3 Promille im Vergleich zu den Gesamtausgaben aus.

Die Mehrausgaben werden bei den Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende mit Beiträgen in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens finanziert (Art. 16 Abs. 2 FamZG). Die Kantone sind für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen zuständig (Art. 16 Abs. 1 FamZG). Ein Teil der Kantone überlässt die Festlegung der Beitragssätze den Familienausgleichskassen. Dort müssen folglich diese ihre Beitragssätze anpassen. Jene Kantone, welche den Familienausgleichskassen z. B. einen bestimmten Satz vorschreiben, müssen die entsprechenden Bestimmungen anpassen.

Teil II der Vorlage (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) hat marginale finanzielle Auswirkungen auf die Familienzulagen. Die Mehrkosten, welche auf jährlich 100 000 Franken geschätzt werden<sup>74</sup>, gehen aufgrund der geltenden Bestimmungen zur Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu Lasten der Kantone (Art. 20 Abs. 1 FamZG). Gewisse Kantone sehen zu ihrer Entlastung vor, dass die Nichterwerbstätigen Beiträge zu entrichten haben (Art. 20 Abs. 2 FamZG)<sup>75</sup>.

Obwohl die Finanzhilfen an Familienorganisationen im FamZG geregelt werden, hat Teil III der Vorlage keine Auswirkungen auf die Sozialversicherungen, da die Finanzierung über das ordentliche Budget des Bundes erfolgt.

in Mio. CHF	Bund	Kantone	Arbeitgeber / Selbstständigerwerbende
Mehrkosten Teil I	0,3	0,5	max. 16
Mehrkosten Teil II	--*	0,1	--*
Mehrkosten Teil III	0	--*	--*
<b>Mehrkosten Total</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>max. 16</b>

\* Die Akteure sind bei den mit \* gekennzeichneten Feldern nicht an der Finanzierung beteiligt.

#### 3.1.2 Personelle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass Teil I der Vorlage (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) geringfügige personelle Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen hat. Die Kassen überprüfen bereits heute, ob die Kinder in

<sup>74</sup> Gemäss einer Spezialauswertung des BFS brachten unverheiratete Mütter in den Jahren 2010 bis 2015 pro Jahr zwischen 900 und 1400 Kinder zur Welt, die vom Vater nicht anerkannt wurden. Für die Schätzung wird davon ausgegangen, dass jährlich maximal 1500 Kinder geboren werden, deren Väter nicht bekannt sind. Nicht bezifferbar ist die Anzahl jener Väter, die zwar ihre Vaterschaft anerkannt haben, sich jedoch in einem Land aufhalten, das keine Familienzulagen ausrichtet. Für die Ermittlung der Mehrkosten wurde die Zahl von 1500 Kindern mit der Arbeitslosenquote der Frauen (2015: 3.1%), mit der zusammengefassten Geburtenziffer (2015: 1.54 Kinder pro Frau) sowie mit der durchschnittlichen Höhe der Kinderzulagen für ein Kind während 14 Wochen (2015: CHF 861) multipliziert. Die Schätzung ergibt, dass von der Gesetzeslücke derzeit rund 50 Frauen pro Jahr betroffen wären.

<sup>75</sup> Dies ist der Fall in den Kantonen AR, GL, SO, TG und TI.

Ausbildung sind oder nicht; diese Prüfung wird nun zeitlich leicht vorverschoben. Weil es denkbar ist, dass jüngere Kinder vor Beginn einer beruflichen Grundbildung eher Zwischenlösungen wählen, könnten sich die Abklärungen tendenziell etwas aufwändiger gestalten.

Teil II der Vorlage (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) hat keine personellen Auswirkungen auf die kantonalen Familienausgleichskassen. Es handelt sich um Einzelfälle.

## **3.2 Auswirkungen auf den Bund**

### **3.2.1 Finanzielle Auswirkungen**

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung): Der Bundesbeitrag für die Mehrkosten bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft beläuft sich auf rund 330 000 Franken<sup>76</sup>. Im Jahr 2015 betragen die Bundesausgaben für die Familienzulagen in der Landwirtschaft rund 66 Millionen Franken. Die Mehrausgaben machen somit einen Anteil von fünf Promille an den Gesamtausgaben aus.

Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter): Die Finanzierung der Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter obliegt den Kantonen. Dem Bund entstehen deshalb keine Mehrausgaben.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen): Die Finanzierung der Finanzhilfen an Familienorganisationen soll über das ordentliche Budget des Bundes erfolgen<sup>77</sup>. Weil die Finanzierung bereits heute über das ordentliche Budget erfolgt, ergeben sich keine Mehrausgaben.

### **3.2.2 Personelle Auswirkungen**

Das BSV kann die revidierten Bestimmungen mit dem bisherigen Personalbestand umsetzen. Es entstehen keine Mehrkosten.

## **3.3 Auswirkungen auf Kantone**

### **3.3.1 Finanzielle Auswirkungen**

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung): Bei den Kantonen fallen zusätzliche Kosten für die Zulagen für Nichterwerbstätige an<sup>78</sup>. Dazu kommt der Kantonsbeitrag für die Familienzulagen in der Landwirtschaft (vgl. Ziff. 3.2.1). Insgesamt belaufen sich die Mehrkosten zu Lasten der Kantone auf rund eine halbe Million Franken pro Jahr.

Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter): Wie unter Ziff. 3.1 dargelegt, tragen die Kantone die Mehrkosten für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige, auf welche arbeitslose alleinstehende Mütter neu Anspruch erheben können. In Anbetracht der maximal zu erwartenden Mehrkosten von 100 000 Franken, welche sich auf die 26 Kantone

---

<sup>76</sup> Zur Finanzierung der Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende entrichten die Landwirte Beiträge von 2 Prozent der auf ihren Betrieben ausgerichteten AHV-pflichtigen Bar- und Naturallöhne. Den Restbetrag sowie die Ausgaben für die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte decken zu zwei Dritteln der Bund und zu einem Drittel die Kantone. Überdies stehen die Erträge des Fonds für Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern zur Verfügung, die für die Herabsetzung der Kantonsbeiträge verwendet werden (Art. 18 f. FLG). Von den geschätzten Mehrkosten in der Höhe von 16 Millionen Franken entfallen rund 3 Prozent auf die Familienzulagen in der Landwirtschaft, d. h. rund eine halbe Million Franken. Davon trägt der Bund zwei Drittel.

<sup>77</sup> Vgl. Voranschlag 2018 mit integrierter Aufgaben- und Finanzplan 2019-2021 der Verwaltungseinheiten, Band 2A, S. 168.

<sup>78</sup> Die Kantone können allerdings die Nichterwerbstätigen zur Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige beziehen (Art. 20 Abs. 2 FamZG).

verteilen, sind die Auswirkungen vernachlässigbar. Kann dank des Anspruchs auf Familienzulagen während den 14 Wochen eine Notlage abgewendet werden, können im Einzelfall Sozialhilfekosten eingespart werden.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen) hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone. Sie profitieren davon, dass die Organisationen ihre Leistungen auf lokaler Ebene effizienter und in höherer Qualität erbringen können.

### **3.3.2 Personelle Auswirkungen**

Die Vorlagen haben keine Auswirkungen auf den Personalbestand der Kantone. Es entstehen keine Mehrkosten.

## **3.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Mehrausgaben sind in Bezug auf Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) im Vergleich zu den Gesamtausgaben sehr klein. Die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden finanzieren rund 95 Prozent der Mehrkosten von 16 Millionen Franken pro Jahr für die Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung. Sie haben deshalb allenfalls geringfügig höhere Beitragssätze zu entrichten, was die Lohnkosten erhöht.

In Bezug auf Teil III der Vorlage (Finanzhilfen an Familienorganisationen) ergeben sich im Vergleich zur heutigen Situation keine Änderungen.

## **3.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft**

Die Änderungen der vorliegenden Vorlage in Bezug auf Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) sind zu gering, als dass sie sich in der schweizerischen Gesellschaft bemerkbar machen würden. In Bezug auf Teil III der Vorlage (Finanzhilfen an Familienorganisationen) ergeben sich im Vergleich zur heutigen Situation keine Änderungen.



## **4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates**

### **4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung**

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016<sup>79</sup> zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016<sup>80</sup> über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Ziel 9 der Legislaturplanung 2015–2019 ist die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern. Insbesondere sollen die Familien gestärkt und die soziale und wirtschaftliche Armut in der Schweiz bekämpft werden. Die geplanten Änderungen im FamZG – Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung, Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter und gesetzliche Grundlage für Finanzhilfen an Familienorganisationen – tragen zur Erreichung dieses Legislaturziels bei. Deshalb hat der Bundesrat die Umsetzung dieser Anliegen in seine Ziele für das Jahr 2017 aufgenommen<sup>81</sup>.

### **4.2 Verhältnis nationalen Strategien des Bundesrates**

Die vorliegende Vorlage hat keine direkten Zusammenhänge zu nationalen Strategien des Bundesrates.

---

<sup>79</sup> BBl **2016** 1105

<sup>80</sup> BBl **2016** 5183

<sup>81</sup> Vgl. Ziel 3 Kinder-, Jugend- und Familienpolitik, Band II der Ziele des Bundesrates 2017.



# 5 Rechtliche Aspekte

## 5.1 Verfassungsmässigkeit

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) stützen sich auf Artikel 116 Absatz 2 BV, welcher dem Bund die Befugnis zum Erlass von Vorschriften über die Familienzulagen gibt.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen) stützt sich auf Artikel 116 Absatz 1 zweiter Satz BV. Gemäss dieser Bestimmung kann der Bund Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen. Indem der Bund mit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung die Möglichkeit schafft, Massnahmen zum Schutz und zur Förderung der Familien zu ergreifen, handelt er im Einklang mit der Kompetenzordnung. Hierbei unterstützt er ausschliesslich das Engagement von Dritten.

## 5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

### 5.2.1 EU-Recht

Die Ausführungen zum EU-Recht betreffen insbesondere Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) der Vorlage. Die EU hat Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zwecks Erleichterung der Freizügigkeit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil<sup>82</sup>. Die wichtigsten Grundsätze sind die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht hingegen keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze selber festlegen. Dies gilt aufgrund des EFTA-Übereinkommens auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

Die einzelnen Massnahmen der vorliegenden Revision sind vereinbar mit den erwähnten Koordinierungsvorschriften.

### 5.2.2 Weitere internationale Verpflichtungen

In Bezug auf Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) sind zwei internationale Vereinbarungen hervorzuheben, die die Schweiz im Jahr 1977 ratifiziert hat. Diese enthalten Vorschriften in Bezug auf Familienleistungen. Es handelt sich einerseits um die Europäische Ordnung der Sozialen Sicherheit von 1964<sup>83</sup> des Europarates und andererseits um das Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der Sozialen Sicherheit von 1952<sup>84</sup> der Internationalen Arbeitsorganisation. Gestützt auf Artikel 1 der

---

<sup>82</sup> Die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt.

<sup>83</sup> SR 0.831.104

<sup>84</sup> SR 0.831.102

beiden Konventionen wird der Ausdruck „Kind“ definiert als «ein Kind unter dem Alter, in dem die Schulpflicht endet, oder ein Kind unter fünfzehn Jahren, je nachdem was vorgeschrieben ist». Die vorgeschlagene Festsetzung der Altersgrenze von 15 Jahren für die Ausrichtung der Kinderzulage, wenn das Kind eine nachobligatorische Ausbildung beginnt, ist somit mit diesen beiden internationalen Bestimmungen vereinbar. Zu den anderen Regelungsgegenständen der vorliegenden Vorlage enthalten beide Konventionen keine Bestimmungen.

In Bezug auf Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen) sehen einige von der Schweiz ratifizierte internationale Abkommen in genereller Art und Weise den Schutz der Familie vor (z. B. Art. 10 UNO-Übereinkommen vom 16. Dezember 1966<sup>85</sup> über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und Art. 23 UNO-Übereinkommen vom 16. Dezember 1966<sup>86</sup> über bürgerliche und politische Rechte und Art. 8 Konvention vom 4. November 1950<sup>87</sup> zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten). Die Ausrichtung von Finanzhilfen an Familienorganisationen, die den Schutz und die Förderung der Familien zum Zweck haben, trägt zur Umsetzung dieser internationalen Bestimmungen in der Schweiz bei.

Die vorliegende Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

### **5.3 Erlassform**

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende Revisionsentwurf des Bundesgesetzes über die Familienzulagen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

### **5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedürfen. Diese Vorschrift bezweckt die Eindämmung der Bundesausgaben.

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) hat für den Bund Mehrausgaben in der Höhe von rund 300 000 Franken zur Folge. Die in Teil II geplante Einführung von Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter verursacht für den Bund keine Mehrausgaben. Weder Teil I noch Teil II fallen somit unter Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV.

Der Kredit „Familienorganisationen“ (Teil III, Finanzhilfen an Familienorganisationen), der sich gegenwärtig auf 2 Millionen Franken pro Jahr beläuft, existiert bereits. Es handelt sich somit nicht um eine neue Ausgabe, weshalb eine Unterstellung unter die Ausgabenbremse nicht notwendig ist.

---

<sup>85</sup> SR 0.103.1

<sup>86</sup> SR 0.103.2

<sup>87</sup> SR 0.101

## **5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

### **5.5.1 Subsidiaritätsprinzip**

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter<sup>88</sup>) haben keinen Einfluss auf die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen): Die Hauptzuständigkeit in der Familienpolitik liegt bei den Kantonen und Gemeinden, die über eine grössere Nähe zu den örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen verfügen als der Bund. Gestützt auf Artikel 116 Absatz 1 BV kann der Bund ebenfalls Massnahmen zum Schutz der Familie ergreifen. Sofern die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen, kann der Bund Tätigkeiten von nationalen oder sprachregionalen Familienorganisationen unterstützen, die ohne Finanzhilfen nicht hinreichend erfüllt würden. Kantone unterstützen in der Regel nur diejenigen Tätigkeiten einer Organisation, die sich auf ihr Kantonsgebiet beziehen. Die Tätigkeiten, welche die Organisationen auf sprachregionaler und nationaler Ebene erbringen, tragen oft zu einer wesentlichen Qualitätsverbesserung bei. Deshalb ist eine Unterstützung der nationalen und sprachregionalen Tätigkeiten durch den Bund sinnvoll und angezeigt.

### **5.5.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) haben keine Änderung der Finanzierungsgrundsätze zur Folge.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen): Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Finanzhilfen und bestimmt die Voraussetzungen für die Gewährung der finanziellen Mittel. Damit wird die fiskalische Äquivalenz in Bezug auf die Kongruenz von Kostenträger und Entscheidträger eingehalten. Die Förderung der Familien stellt ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen dar. Der Nutzen der Finanzhilfen kommt der Gesellschaft als Ganzes zu Gute, da eine qualitativ gute Begleitung, Beratung und Bildung der Familien die soziale Kohäsion stärken.

### **5.5.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone**

Teil I (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) und Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) haben keine Veränderung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zur Folge. Der Kompetenzbereich der Kantone ist somit respektiert.

Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen): Finanzhilfen an Familienorganisationen werden an sprachregional bzw. gesamtschweizerisch tätige Familienorganisationen ausgerichtet, die kantonalen Unterstützungsleistungen richten sich demgegenüber in der Regel an kantonal tätige Familienorganisationen. Der Kompetenzbereich der Kantone bleibt somit respektiert.

---

<sup>88</sup> Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter (Teil II) werden neu als Familienzulagen für Nichterwerbstätige gewährt, da die Mütter zu diesem Zeitpunkt keinen Lohnanspruch haben und nicht über einen Arbeitgeber an eine Familienausgleichskasse angeschlossen sind. Aus systematischer Sicht ist es deshalb konsequent, die arbeitslosen alleinstehenden Mütter den kantonalen Familienausgleichskassen zu unterstellen. Dies bedeutet, dass die Kantone für deren Finanzierung zuständig sind. Diese Unterstellung bringt jedoch keine Veränderungen der Aufgabenteilung und der Finanzierungsgrundsätze mit sich.

## 5.6 Vereinbarkeit mit dem Subventionsgesetz

Die nachfolgenden Ausführungen betreffen nur die Finanzhilfen an Familienorganisationen (Teil III).

### 5.6.1 Die Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Die Förderung der Familien ist eines der vier familienpolitischen Handlungsfelder, welche der Bundesrat in seinem Bericht „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundesrates“ in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) definiert hat. Der Bundesrat misst den Dienstleistungs- und Beratungsangeboten für Familien grosse Bedeutung zu und erachtet deren Weiterentwicklung aufgrund des gesellschaftlichen, sozialen und familialen Wandels als wichtiges familienpolitisches Handlungsfeld<sup>89</sup>. Mit den Finanzhilfen an Familienorganisationen werden gezielt Tätigkeiten von Organisationen unterstützt, welche die Begleitung, Beratung und Bildung von Familien und oder die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zum Zweck haben. Damit wird den familienpolitischen Zielen des Bundes Rechnung getragen.

### 5.6.2 Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen

Bei den Finanzhilfen für Familienorganisationen beteiligt sich der Bund nur bis zu 50 Prozent an den anrechenbaren Kosten. Mit dieser Ausgestaltung der Vergabevoraussetzungen werden die Vorgaben des Subventionsgesetzes in Bezug auf die angemessene Eigenleistung (Art. 7 Bst. c SuG) sowie in Bezug auf den Höchstsatz (Art. 7 Bst. h SuG) erfüllt.

### 5.6.3 Verfahren der Beitragsgewährung

Der Bund richtet seit rund siebzig Jahren Finanzhilfen an Familienorganisationen aus. Zuständig für die Bearbeitung der Gesuche und den Abschluss von Verträgen ist der im BSV angesiedelte Fachbereich für Familienfragen. Diese Zuständigkeit hat sich bewährt, da das BSV auf Bundesebene für familienpolitische Geschäfte zuständig ist und somit über das nötige Wissen für die Vergabe der Finanzhilfen in diesem spezifischen Bereich verfügt. Deshalb soll auch in Zukunft das BSV das Verfahren durchführen. Die Beitragsgewährung ist transparent ausgestaltet: die Voraussetzungen zur Vergabe der Finanzhilfen sind im Gesetz definiert, wie auch die wichtigsten Grundsätze zum Verfahren. Diese werden in der Verordnung präzisiert.

## 5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Teil I der Vorlage (Ausbildungszulagen ab Beginn der nachobligatorischen Ausbildung) ist nicht unmittelbar anwendbar. Die für deren Umsetzung notwendige Delegationsnorm ist bereits im geltenden Gesetz vorhanden (Art. 27 Abs. 1 FamZG).

Teil II (Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter) ist unmittelbar anwendbar, weshalb keine Delegationsnorm notwendig ist.

In Bezug auf Teil III (Finanzhilfen an Familienorganisationen) ermächtigt Artikel 21h Absatz 4 des Vorentwurfs den Bundesrat zum Erlass von Ausführungsbestimmungen betreffend Finanzhilfen für Familienorganisationen. In der Verordnung soll das Verfahren für die Gewährung der Finanzhilfen sowie die anrechenbaren Ausgaben geregelt werden. Zudem sollen in der Verordnung die beiden Förderbereiche näher umschrieben werden.

---

<sup>89</sup> Vgl. Bericht des Bundesrates „Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes“ in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“ vom 20. März 2013, S. 8. Kann abgerufen werden unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialpolitische Themen > Familienpolitik > Grundlagen > Bericht zur Familienpolitik.

## **5.8 Datenschutz**

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten.