



23.406

Parlamentarische Initiative
Starke Familien durch angepasste Zulagen
Erläuternder Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates

vom 27. August 2025

Übersicht

Aufgrund der Teuerung sowie steigender Krankenkassenprämien und Mietzinsen sehen sich Familien seit einigen Jahren mit einem Kaufkraftverlust konfrontiert. Mit ihrer Vorlage zur Erhöhung der Mindestsätze für die Familienzulagen möchte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) dieser Entwicklung entgegenwirken. Damit will sie insbesondere verhindern, dass Familien aus finanziellen Gründen auf weitere Kinder verzichten, und das Risiko reduzieren, dass Kinder von Armut betroffen sind.

Ausgangslage

Die Familienzulagen sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Die Höhe der Familienzulagen sowie deren Anpassung sind in Artikel 5 des am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG)¹ geregelt. Kraft Beschlusses des Bundesrates vom 28. August 2024 belaufen sich die bundesrechtlichen Mindestansätze per 1. Januar 2025 auf 215 Franken für die Kinder- und 268 Franken für die Ausbildungszulagen. Die Mindestansätze werden angepasst, wenn der Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) seit der letzten Festsetzung – in diesem Fall 2009 – um über 5 Punkte gestiegen ist, was zu Beginn des Jahres 2024 der Fall war. Die Kantone können die Ansätze erhöhen sowie Geburts- und Adoptionszulagen einführen.

Inhalt der Vorlage

Die Kommission schlägt vor, die bundesrechtlichen Mindestansätze der Familienzulagen gemäss Artikel 5 Familienzulagengesetz auf jeweils 250 Franken für Kinder- und 300 Franken für Ausbildungszulagen anzuheben. Dies, weil Familien mit geringen Einkommen überproportional von der heutigen Teuerung betroffen sind und der Bund gemäss Artikel 116 der Bundesverfassung² (BV) bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Familienbedürfnisse zu berücksichtigen hat.

Weiter schlägt die Kommission vor dem Bundesrat beim Teuerungsausgleich eine weitergehende Rundungskompetenz zu zugestehen und einige redaktionelle Unschärfen in Artikel 5 zu verbessern.

¹ SR 836.2

² SR 101

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Am 14. März 2023 hat Nationalrat Marc Jost (Die Mitte-Fraktion, EVP, BE) die parlamentarische Initiative Jost «Starke Familien durch angepasste Zulagen» (23.406) eingereicht. Die Initiative fordert die bundesrechtlichen Mindestansätze der Familienzulagen gemäss Artikel 5 Absatz 1 und 2 Familienzulagengesetz (FamZG) auf jeweils 250 Franken für Kinder- und 300 Franken für Ausbildungszulagen anzuheben.

Begründet wurde die parlamentarische Initiative damit, dass seit der Einführung des FamZG im Jahre 2009 die Mindestansätze noch nie erhöht wurden und Familien mit geringen Einkommen überproportional von der heutigen Teuerung betroffen seien. Es wird auf Artikel 116 BV verwiesen, wonach der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Familienbedürfnisse zu berücksichtigen hat.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) gab der parlamentarischen Initiative am 22. Februar 2024 mit 13 zu 12 Stimmen Folge. Begründet wurde dies hauptsächlich damit, dass so das Risiko der Kinderarmut in Zeiten des Kaufkraftverlustes verringert werden könne.

Die parlamentarische Initiative Jost wurde in der SGK-N zeitgleich wie die parlamentarische Initiative Piller Carrard «Die Kaufkraft der Familien stärken» (22.499) behandelt. Diese forderte ebenfalls eine Erhöhung der Mindestansätze, allerdings um je 100 Franken: Die Kinderzulagen sollten auf 300 Franken und die Ausbildungszulagen auf 350 Franken erhöht werden. Zusätzlich forderte die Initiative einen Zuschlag für einkommensschwache Familien. Mit 16 zu 8 Stimmen beantragte die Kommission, der parlamentarischen Initiative Piller Carrard 22.499 keine Folge zu geben, da die geforderte Erhöhung um 100 Franken und die damit verbundenen Mehrkosten in ihren Augen kaum zu finanzieren wären. Der Nationalrat folgte am 14. April 2024 mit 121 zu 64 Stimmen dem Antrag seiner Kommission und gab der parlamentarischen Initiative keine Folge.

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) stimmte am 7. Oktober 2024 mit 7 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem Entscheid ihrer Schwesterkommission zu, der parlamentarischen Initiative 23.406 Folge zu geben. Sie möchte damit insbesondere verhindern, dass Familien aufgrund des Kaufkraftverlustes aus finanziellen Gründen auf weitere Kinder verzichten.

Am 14. Februar 2025 legte die SGK-N die Eckwerte zur Ausarbeitung Erlassentwurfs in Erfüllung der parlamentarischen Initiative fest. Die SGK-N schlägt neben der Erhöhung der Familienzulagen - wie in der parlamentarischen Initiative gefordert - einige weitere Anpassungen vor. So soll der Bundesrat beim Teuerungsausgleich eine explizite Rundungskompetenz erhalten, und einige sprachliche und redaktionelle Ungenauigkeiten in Artikel 5 sollen verbessert werden. Gestützt auf Artikel 112 Absatz 1

des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ zog die Kommission für ihre Arbeiten Sachverständige des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) bei.

Am 27. August 2025 beriet die Kommission den Vorentwurf. Sie trat mit 12 zu 12 Stimmen mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin auf den Vorentwurf ein, nahm ihn mit 12 zu 12 Stimmen mit Stichentscheid der Kommissionspräsidentin in der Gesamtabstimmung an und verabschiedete den Vorentwurf und den erläuternden Bericht in die Vernehmlassung.

2 Ausgangslage

2.1 Geltendes Recht

Familienzulagengesetz

Die Familienzulagen sollen die Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen, teilweise ausgleichen. Sie umfassen die Kinder- und die Ausbildungszulage sowie die – in mehreren Kantonen eingeführte – Geburts- und Adoptionszulage.

Auf Bundesebene existiert als Rahmenerlass das Familienzulagengesetz, das die Mindestansätze für die Kinder- und die Ausbildungszulagen sowie weitere gesamtschweizerisch geltende Rahmenbedingungen festlegt. Die Kantone übernehmen die Durchführung des Familienzulagensystems und können höhere Ansätze als die bundesrechtlich bestimmten Mindestansätze vorsehen. Aufgrund der föderalistischen Struktur des Familienzulagensystems sind die ausgerichteten Familienzulagen in den Kantonen unterschiedlich. Die Mindestansätze reichen 2025 von 215 Franken für die Kinderzulagen und 268 Franken für die Ausbildungszulagen bis zu 435 Franken für Kinderzulagen und 585 Franken für Ausbildungszulagen im Kanton Wallis.⁴

Die Familienzulagen für Erwerbstätige werden fast ausschliesslich durch Arbeitgeberbeiträge und die Beiträge Selbstständigerwerbender finanziert. Aufgrund der grossen Differenzen zwischen den kantonal vorgesehenen Ansätzen variiert der Arbeitgeberbeitrag zwischen den Kantonen erheblich. Im Jahr 2023 lag der mittlere Arbeitgeberbeitragssatz bei 1,6 Prozent. Der Kanton Wallis sieht zudem eine Mitfinanzierung durch Arbeitnehmer mittels Arbeitnehmerbeiträgen vor, diese betragen 2025 0,17 Prozent. Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden hauptsächlich durch die Kantone finanziert. Diese können zusätzlich eine Beitragspflicht für Nichterwerbstätige vorsehen (GL, SO, AR, SG, TG und TI).

Der Anspruch auf Familienzulagen ist grundsätzlich an eine Erwerbstätigkeit gekoppelt. Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende erhalten Familienzulagen, wenn sie ein Einkommen erzielen, das mindestens der Hälfte der minimalen vollen Rente der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV-Rente) entspricht. Da sich diese Rente regelmässig verändert, verändert sich auch das relevante Mindesteinkommen: Im Jahr 2013 lag es bei 7020 Franken, im Jahr 2023, zum Zeitpunkt der Einreichung

³ SR 171.10

⁴ Diese Ansätze gelten ab dem dritten Kind, für die ersten zwei Kinder gelten tiefere Ansätze: 327, bzw.477 Franken.

der parlamentarischen Initiative 23.406, bei 7350 Franken. Nichterwerbstätige erhalten nur dann Familienzulagen, wenn im selben Zeitraum keine erwerbstätige Person für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen hat und ihr steuerbares Einkommen weniger als die anderthalbfache maximale volle AHV-Altersrente beträgt. Arbeitslose Personen, sofern sie nicht ausgesteuert sind, fallen nicht unter diese Regelungen. Im Rahmen der Arbeitslosenversicherung können sie gemäss Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) vom 25. Juni 1982⁵ einen Zuschlag zum Taggeld erhalten, der umgerechnet den Kinder- und Ausbildungszulagen des Wohnkantons entspricht. Keine Zulagen gemäss AVIG werden ausgerichtet, wenn im selben Zeitraum eine erwerbstätige Person Anspruch auf Familienzulagen für dasselbe Kind hat.

Familienzulagen in der Landwirtschaft

Für in der Landwirtschaft tätige Personen gilt das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)⁶. Die Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft unterscheidet sich von jener nach dem FamZG. Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden nur teilweise von den Arbeitgebenden finanziert. Dabei entrichten diese Beiträge jeweils auf 2 Prozent aller Bar- und Naturlöhne, die in ihrem Betrieb ausgerichtet werden und der AHV-Beitragspflicht unterliegen, an die kantonale Ausgleichskasse. Der Restbetrag sowie der Aufwand für die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte werden zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel von den Kantonen gedeckt.

Verschiedene Bestimmungen des FamZG sind auch auf das FLG anwendbar. Unter anderem orientieren sich die Ansätze des FLG an den Mindestansätze des FamZG. Die Kinderzulagen betragen 215 Franken monatlich und die Ausbildungszulagen 268 Franken. Für Familien im Berggebiet sind die Ansätze jeweils um 20 Franken höher. Zudem gibt es für landwirtschaftliche Arbeitnehmende eine Haushaltungszulage von 100 Franken.

Andere Leistungen für Familien

Der Artikel 3 Absatz 2 dritter und vierter Satz Familienzulagengesetz verankert folgendes: «Andere Leistungen [zugunsten der Familien] müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. Weitere durch Gesamt- oder Einzelarbeitsvertrag oder andere Regelungen vorgesehene Leistungen gelten nicht als Familienzulagen im Sinne dieses Gesetzes.»

Wie bereits ausgeführt, erteilt der Artikel 116 Absatz 2 BV dem Bund eine umfassende Gesetzgebungskompetenz im Bereich der Familienzulagen. Gestützt auf den gleichen Artikel kann der Bund aber auch weitere familienpolitisch begründete Massnahmen ergreifen. So kommt dem Bund in Absatz 1 zum Schutz der Familien die Kompetenz zu, familienbezogene Massnahmen Dritter zu unterstützen. Diese Kompetenz des Bundes im Bereich des Familienschutzes besteht parallel zur Zuständigkeit der Kantone in diesem Bereich, ist jedoch subsidiär.

⁵ SR 837.0

⁶ SR 836.1

Die Familienpolitik in der Schweiz richtet sich damit nach den Grundsätzen des Föderalismus und der Subsidiarität. Das heisst: Zuständig sind hauptsächlich die Kantone und die Gemeinden. In den Kantonen und Gemeinden bestehen verschiedene Unterstützungsmassnahmen für Familien wie Familienergänzungsleistungen, Massnahmen im Bereich der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung oder Beratungsangebote für Familien. Zudem kennen die Kantone unterschiedliche Formen von Steuerabzügen⁷ pro Kind oder für spezifische, im Zusammenhang mit einem Kind entstehende Kosten, etwa für die Ausgaben der institutionellen Kinderbetreuung. Aufgrund der föderalen Zuständigkeit sind die Massnahmen in den Kantonen unterschiedlich ausgestaltet. Detaillierte Angaben zu den verschiedenen kantonalen Massnahmen können den vorhandenen kantonalen Familienberichten, Familienleitbilder und Familienkonzepten entnommen werden.⁸ Eine neuere Untersuchung des BSV zeigt die spezifischen Massnahmen im Bereich der Familienarmut in fünf Beispielkantonen auf. Die Untersuchung zeigt, dass alle Kantone Familienzulagen und weitere für Familien wichtige Leistungen wie Prämienverbilligung, Alimentenhilfe und Sozialhilfe gesetzlich regeln. Einige Kantone kennen darüber hinaus weitere Leistungen, von denen armutsgefährdete und -betroffene Familien profitieren können.⁹

Teuerungsausgleich auf den 1. Januar 2025

Artikel 5 Absatz 3 des Familienzulagengesetzes sieht vor, dass der Bundesrat die Mindestansätze der Familienzulagen zum gleichen Zeitpunkt wie die Renten der AHV der Teuerung anpasst, sofern der Landesindex für Konsumentenpreise (LIK) um mindestens 5 Punkte gestiegen ist. Es wird, anders als bei der Rentenerhöhung der AHV, nicht auf den Mischindex, sondern lediglich auf den LIK abgestellt.

Das BSV hat im Dezember 2023 erstmals eine Teuerung des durchschnittlichen jährlichen LIK von 5,1 Prozent festgestellt, womit der Prozess der Teuerungsanpassung ausgelöst wurde. Um eine zeitgleiche Anpassung mit der Rentenerhöhung sicherzustellen, wurde der Teuerungsausgleich der Familienzulagen auf den 1. Januar 2025 angesetzt. In einem zweiten Schritt wurde neben der festgestellten Teuerung bis Ende 2023 auch ein Teil der durchschnittlichen jährlichen Entwicklung des LIK bis zum Inkrafttreten der Ansätze im Jahr 2025 berücksichtigt, um eine möglichst realitätsnahe Abbildung der Teuerung zu gewährleisten. Die Prognose von Dezember 2023 ging für 2024 von einer Preisentwicklung von 1,9 Prozent aus, weshalb die Mindestansätze der Familienzulagen um 7,1 Prozent erhöht wurden.

Die ungerundeten Ansätze belaufen sich seit dem 1. Januar 2025 monatlich auf 214,25 Franken für die Kinder- und 267,8 Franken für die Ausbildungszulagen. Mangels einer weitergehenden Rundungskompetenz des Bundesrates wurden sie auf den nächsthöheren Franken aufgerundet. Dies ergibt 215 Franken für die Kinder- und

⁷ Pro Familia (2025): Steuerabzüge für Familien, www.profamilia.ch > Familien > Familienratgeber > Stichworte > Steuerabzüge für Familien.

⁸ Stutz Heidi, Bannwart Livia, Legler Victor (2017): Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone, Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 1/17.

⁹ Nationale Plattform gegen Armut (2025): Prävention und Bekämpfung von Familienarmut in den Kantonen. Abstimmung und Koordination von Massnahmen und Strategien, Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 6/24.

268 Franken für die Ausbildungszulagen pro Monat. Vom Teuerungsausgleich sind folgende Kantone betroffen: Für die Kinderzulagen: ZH, LU, GL, SO, BL, AG, TG und TI; für die Ausbildungszulagen: ZH, LU, GL, SO, BL, AG und TI.

Die kantonalen Ansätze 2025 (siehe Anhang Tabelle 1) haben gezeigt, dass nicht nur die obengenannten Kantone ihre Ansätze angepasst haben. Zusätzlich zu den obengenannten Kantonen haben auch BE, NW, ZG, AI, SG, VD, VS und NE die Kinderzulagen und Ausbildungszulagen erhöht, obwohl die von ihnen ausgerichteten Zulagen bereits höher als die neu festgelegten Mindestansätze waren.

Basierend auf den Ansätzen 2025 werden die Mehrkosten im Vergleich zum Vorjahr auf circa 328 Millionen Franken geschätzt, davon 322 Millionen Franken für Leistungen nach FamZG und 6 Millionen Franken für Leistungen nach FLG.

2.2 Betreuungszulage nach der parlamentarischen Initiative 21.403

Der Ständerat und der Nationalrat sehen für die Umsetzung der parlamentarischen Initiative 21.403 «Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung» zur Senkung der Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung die Einführung einer Betreuungszulage im FamZG vor. Die Betreuungszulage würde als neue Zulage neben den Kinder- und Ausbildungszulagen bestehen. Die Annahme der parlamentarischen Initiative Jost 23.406 hätte keinen Einfluss auf eine mögliche Betreuungszulage.

Der Ständerat und der Nationalrat entschieden, die Betreuungszulage grundsätzlich ausschliesslich über die Erhöhung des Arbeitgeberbeitragssatzes zu den Familienzulagen zu finanzieren. Wäre die Betreuungszulage 2025 eingeführt worden, müsste der Arbeitgeberbeitragssatz im gesamtschweizerischen Durchschnitt um rund 0,17 Prozentpunkte erhöht werden. Als Basis für die Berechnung wurde der durchschnittliche Arbeitgeberbeitragssatz der kantonalen Familienausgleichskassen 2022 verwendet.

2.3 Handlungsbedarf

Der Teuerungsausgleich auf den 1. Januar 2025 ist die erste Erhöhung der Mindestansätze seit dem Inkrafttreten des FamZG im Jahr 2009. Die Kommission begrüsst diese vom Bundesrat beschlossene Anpassung der Mindestansätze, hält sie aber als unzureichend. Die stetige Erhöhung der Krankenkassenprämien, der Mietzinsen sowie die Teuerung haben die Kaufkraft der Schweizer Bevölkerung geschwächt. Besonders betroffen sind Familien. Mit der Geburt eines Kindes steigen die Haushaltsausgaben deutlich und dauerhaft. Mindestens ein Elternteil muss oft das Arbeitspensum reduzieren, was zu einer Senkung des Familieneinkommens führt. Die Familienzulagen sollen diese zusätzlichen Kosten zumindest teilweise ausgleichen. Für viele Familien, sowohl für Familien mit geringem Einkommen als auch für Familien des Mittelstandes, sind die Zulagen in der aktuellen Situation zu niedrig.

Familien oder Alleinerziehende mit Kindern sind überproportional oft von Armut betroffen. Im Jahr 2023 waren in der Schweiz 8,1 Prozent der Bevölkerung oder rund 708 000 Personen von Einkommensarmut betroffen. Neben älteren Einzelpersonen zählten alleinerziehende Haushalte zu den am stärksten von Armut betroffenen Gruppen. Im Jahr 2023 waren rund 14 Prozent von ihnen von Armut betroffen. Bei Paaren mit Kindern, sind vor allem die Paare mit drei oder mehr Kindern betroffen (9,1%).¹⁰

Es geben rund 25 Prozent der Einelternhaushalte an, dass sie es schwierig finden, finanziell über die Runden zu kommen, bei Paaren mit Kindern sind dies rund 10 Prozent. Je mehr Kinder ein Paar hat, desto mehr Mühe haben die Familien finanziell über die Runden zu kommen.¹¹

Weiterhin stellt die Kommission fest, dass die Geburtenhäufigkeit eine sinkende Tendenz zeigt: im Jahr 2023 lag die durchschnittliche Kinderzahl pro Frau in der Schweiz bei 1,3.¹²

Die Kommission sieht einen klaren Handlungsbedarf. Gewisse Kantone richten bereits Familienzulagen von 250 Franken oder mehr aus, die Mehrheit ist jedoch unter diesem Wert. Mit einer einmaligen Erhöhung der Mindestansätze im FamZG will die Kommission sicherstellen, dass die finanzielle Lage der Familien schweizweit verbessert wird. Sie will damit verhindern, dass Familien aus finanziellen Gründen auf weitere Kinder verzichten. Gleichzeitig möchte sie das Risiko reduzieren, dass Kinder in der Schweiz von Armut betroffen sind.

2.4 Nicht gewählte Lösungen

Anpassung des Mechanismus des Teuerungsausgleiches

Bei der Festlegung der Eckwerte für den vorliegenden Vorentwurf, wurden von der SGK-N auch Überlegungen zum Mechanismus des Teuerungsausgleiches angestellt. Die Kommission hat analysiert, ob die Anpassung der Mindestansätze nach Artikel 5 Absatz 3 Familienzulagengesetz sich am Mischindex der AHV (vgl. Art. 33^{ter} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG¹³) orientieren sollte. Es wurde unter anderem argumentiert, dass die Mindestrente der AHV in den letzten zwanzig Jahren im Schnitt um 0,8 Prozent gestiegen ist, während die Mindestansätze der Familienzulagen bis zum 1. Januar 2025 seit dem Inkrafttreten 2009 noch nie erhöht worden seien.

Die bisherige Regelung gründet darin, dass der Lohnindex Entgelte für geleistete Arbeit berücksichtigt, wohingegen die Familienzulagen zum einen einkommensunab-

¹⁰ BFS (2024): Armut, www.bfs.admin.ch > Statistiken > Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung > Soziale Situation, Wohlbefinden und Armut > Armut und Deprivation > Armut.

¹¹ BFS (2023): Anteil der Bevölkerung, der in einem Haushalt lebt, für den es schwierig ist, finanziell über die Runden zu kommen, www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Familien > Finanzielle Situation der Haushalte.

¹² BFS (2024): [Geburtenhäufigkeit](#), www.bfs.admin.ch > Statistiken > Bevölkerung > Geburten und Todesfälle > Geburtenhäufigkeit..

¹³ SR 831.10

hängig sind und zum anderen unter gewissen Bedingungen auch an Nichterwerbstätige ausgerichtet werden. Diese würden im Falle der Einführung des Mischindex gleichermassen vom Nachvollzug der Lohnentwicklung im Familienzulagensystem profitieren wie die Erwerbstätigen. Die heutige Regelung hat jedoch den Nachteil, dass nur eine zeitlich verzögerte Entwicklung der Familienzulagen an steigende Lebenshaltungskosten möglich ist.

Schlussendlich beschloss die Kommission mit 16 zu 9 Stimmen, die Orientierung am LIK bei der Anpassung der Mindestsätze beizubehalten. Da es sich bei den Familienzulagen, anders als bei den AHV-Renten, nicht um eine Lohnersatzleistung handle, sollen diese auch nicht an der Lohnentwicklung partizipieren. Daher sei die ausschliessliche Anpassung an die Preisentwicklung gerechtfertigt. Entsprechend müssten auf Familienzulagen keine Beiträge an die AHV/IV/EO bezahlt werden, sie sind jedoch Teil des steuerbaren Einkommens. Ein Minderheitsantrag für eine Anpassung des Mechanismus des Teuerungsausgleiches wurde eingereicht.

Paritätische Finanzierung der Familienzulagen

Ebenfalls diskutiert wurde eine grundsätzliche Neuregelung der Finanzierung der Familienzulagen. Die Kommission stimmte darüber ab, ob die Finanzierung der Familienzulagen künftig paritätisch – also gemeinsam durch Arbeitgeber und Arbeitnehmende – erfolgen solle. Mit 13 zu 12 Stimmen beschloss die Kommission jedoch, am Status quo festzuhalten. Diese parlamentarische Initiative ziele darauf ab, Familien zu stärken – nicht darauf die Arbeitgeberbeiträge zu senken. Es sei nicht an den Arbeitnehmenden mehr zu leisten, die Leistung der Eltern sei schon enorm. Zudem stehe es den Kantonen bereits jetzt frei, die Finanzierung der Familienzulagen zu ändern. Ein Minderheitsantrag für die Einführung einer paritätischen Finanzierung der Familienzulagen wurde eingereicht.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Festlegung der Mindestbeträge der Familienzulagen

Der Vorentwurf in Erfüllung der parlamentarischen Initiative 23.406 sieht vor, die Mindestansätze der Familienzulagen nach Artikel 5 Absatz 1 und 2 FamZG auf 250 Franken für Kinder-, bzw. 300 Franken für die Ausbildungszulagen zu erhöhen. Der gewährte Teuerungsausgleich, der zwischen der Einreichung und der Umsetzung der Initiative stattgefunden hat, wird berücksichtigt: Kraft Beschlusses des Bundesrates vom 28. August 2024 belaufen sich die bundesrechtlichen Mindestansätze per 1. Januar 2025 teuerungsbedingt neu auf 215 Franken für die Kinder- und 268 Franken für die Ausbildungszulagen. Es würde sich also um eine Erhöhung von 35, bzw. 32 Franken handeln.

3.2 Rundungskompetenz für den Bundesrat

Die Kommission will zudem eine weitergehende Rundungskompetenz bei einem Teuerungsausgleich für den Bundesrat einführen. Analog zu Artikel 30^{bis} AHVG, würde sie dem Bundesrat ermöglichen, die Beträge auf den nächsthöheren Fünffranken-Betrag zu runden. Dies würde die Beträge vereinfachen und unter anderem die Berechnung von Differenzzahlungen durch die Familienausgleichskassen erleichtern.

3.3 Referenz auf Prozent statt Punkte

Die Kommission schlägt die Verwendung von «Prozent» statt «Punkte» für die Anpassung der Mindestansätze vor. Die Verwendung von «Punkte» anstelle von «Prozent» stellt eine Ungenauigkeit dar, die im Zuge des Gesetzgebungsprozesses entstanden ist.¹⁴ Im Zusammenhang mit dem Teuerungsausgleich wird der Begriff «Punkte» entweder als «Indexpunkte» oder als «Prozentpunkte» verstanden, nicht jedoch als «Prozent». Die Berechnungsmethoden unterscheiden sich entsprechend.¹⁵

3.4 Konkretisierung der französischen Fassung

Die Kommission schlägt vor die französische Fassung des Textes so anzupassen, dass, analog zur deutschen Fassung, die Mindestansätze «auf den gleichen Zeitpunkt» wie die Renten der AHV angepasst werden. Es handelt sich hierbei um eine redaktionelle Anpassung.

3.5 Minderheitsanträge

3.5.1 Nichteintreten bzw. keine Erhöhung der Mindestansätze

Eine Minderheit (Vietze, Aellen, Aeschi, Amaudruz, de Courten, Fischer Benjamin, Gutjahr, Hess Erich, Sauter, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Wyssmann) beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten. Im Falle eines Eintretensbeschlusses beantragt eine weitere Minderheit (Gutjahr, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Pahud, Sauter, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann), die Mindestbeträge der

¹⁴ Vgl. dazu BBL 1999 3254, wo ursprünglich von Prozenten die Rede war.

¹⁵ Kieser/Reichmuth stellen fest, dass die Erforderlichkeit der Anpassung nicht von der verwendeten Indexreihe abhängen kann, weshalb korrekterweise auf die Veränderung in Prozent und nicht in Punkten abgestellt werden müsse. Dies entspreche auch der Lösung von Artikel 33ter des AHVG und von Artikel 16a Absatz 2 des Bundesgesetzes über den Erwerbssatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (EOG, SR **834.1**), deshalb sei anzunehmen, dass die Bezeichnung «Punkte» in Artikel 5 Absatz 3 FamZG irrtümlich verwendet worden sei. Erforderlich sei für eine Anpassung demnach eine Steigerung des LIK um «fünf Prozent» seit der letzten Festsetzung (Kieser/Reichmuth (2010): Praxiskommentar FamZG, Art. 5 N31 ff., Stand der Gesetzgebung und Rechtsprechung).

Familienzulagen nicht zu erhöhen und den Status quo beizubehalten. Beide Minderheiten unterstützt grundsätzlich Kinder- und Ausbildungszulagen, verweisen aber auf die Kompetenz der Kantone, allfällig höhere Zulagen festzusetzen: diese Möglichkeit sei vorhanden und werde auch genutzt. Ausserdem gäbe es in einigen Kantonen weitere Zulagen wie eine Geburts- oder eine Adoptionszulage und eine Erhöhung der Familienzulagen beinträchtigte die Wettbewerbsfähigkeit durch höhere Arbeitskosten.¹⁶

3.5.2 Mechanismus des Teuerungsausgleiches

Eine Minderheit (Marti Samira, Crottaz, Gysi Barbara, Hässig Patrick, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt) möchte die vorliegende parlamentarische Initiative dafür nutzen, weitere Anpassungen zum Schutz der Familien vor den finanziellen Folgen in Folge der Teuerung vorzunehmen. Sie möchte dazu den Teuerungsausgleich abgestützt auf den LIK zeitlich analog zur Anpassung der AHV-Renten vornehmen und nicht wie aktuell im FamZG geregelt bei Erreichen einer Teuerungsschwelle von 5 Prozent. So fände die Teuerung im Gleichschritt mit den AHV-Renten alle zwei Jahre statt oder dann, wenn der LIK innerhalb eines Jahres um mehr als 4 Prozent gestiegen ist.

3.5.3 Rundungskompetenz für den Bundesrat

Eine Minderheit (Gutjahr, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Pahud, Sauter, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) beantragt, nicht auf den nächsthöheren Fünffranken-Betrag zu runden, sondern dem Bundesrat die Möglichkeit zu geben, auf den nächstgelegenen Fünffranken-Betrag auf- oder abzurunden.

3.5.4 Paritätische Finanzierung der Familienzulagen

Eine Minderheit (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann) möchte die Finanzierung der Familienzulagen grundsätzlich neu regeln. Wenn auf Bundesebene höhere Verpflichtungen vorgesehen würden, müsse man sich in den Augen der Minderheit auch Gedanken zur Finanzierung machen. Es seien ausschliesslich die Arbeitgeber betroffen von einer Erhöhung und nicht die Kantone. Die Arbeitnehmenden könnten zwar bereits heute in die Pflicht genommen werden, allerdings sei das bis anhin nur in ei-

¹⁶ Die Arbeitskosten entsprechen den von den Unternehmen für die Beschäftigung der Angestellten aufgewendeten Kosten. Sie setzen sich zusammen aus den Löhnen und Gehältern (79,7%), den Sozialbeiträgen zulasten der Arbeitgeber (17,4%) und weiteren, insbesondere mit der beruflichen Bildung und Personalrekrutierung verbundenen Kosten (2,9%).

nem Kanton der Fall. Die Kommissionsminderheit beantragt deshalb, die Finanzierung der Familienzulagen paritätisch zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmenden aufzuteilen.

4 Erläuterung zu den einzelnen Artikeln

Art.5 Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze

Artikel 5 regelt die Höhe der Familienzulagen und die Anpassung der Ansätze.

Abs. 1

In diesem Absatz wird der Mindestansatz für die Kinderzulagen festgelegt. Die Erhöhung der neue Mindestansatz für die Kinderzulagen von mindestens 250, statt 215 Franken, wird an dieser Stelle festgelegt.

Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 7 des FLG verweist auf den in diesem Absatz festgelegten Mindestsatz. Eine Änderung dieses Mindestansatzes für die Kinderzulagen wirkt sich daher auch auf die Kinderzulagen in der Landwirtschaft aus.

Abs. 2

In diesem Absatz wird der Mindestansatz für die Ausbildungszulagen festgelegt. Die Erhöhung der neue Mindestansatz für die Ausbildungszulagen von mindestens 300, statt 268 Franken, wird an dieser Stelle festgelegt.

Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 7 des FLG verweist ebenfalls auf diesen Absatz. Eine Änderung dieses Mindestansatzes für die Ausbildungszulagen wirkt sich daher auch auf die Ausbildungszulagen in der Landwirtschaft aus.

Abs. 3

Die Kommission beantragt, den Begriff «Prozente» anstelle von «Punkte» zu verwenden. Dabei handelt es sich um die Korrektur einer redaktionellen Ungenauigkeit, die im Zuge des Gesetzgebungsprozesses entstanden ist (vgl. Kap. 3.3). Ausserdem soll eine weitergehende Rundungskompetenz für den Bundesrat eingeführt werden. Sie soll dem Bundesrat ermöglichen die Ansätze auf nächsthöheren Fünffranken-Betrag zu runden. In der französischen Fassung ist zudem eine redaktionelle Angleichung an die deutsche Fassung in Bezug auf «den gleichen Zeitpunkt» der Erhöhung vorzunehmen.

Art. 5 Abs. 1 und 2

Minderheit (Gutjahr, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Pahud, Sauter, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann)

Die Minderheit möchte am Status Quo der Mindestansätze für die Kinder- und die Ausbildungszulagen, das heisst 215, bzw. 268 Franken, festhalten.

Art. 5 Abs. 3

Minderheit (Gutjahr, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Pahud, Sauter, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann)

Gemäss Antrag der Minderheit soll der Bundesrat die Ansätze nicht nur auf den nächsthöheren Betrag aufrunden können, sondern auch auf den nächsttieferen Fünfranken-Betrag abrunden. Deshalb wird die Formulierung «nächsten» an Stelle von «nächsthöheren» vorgeschlagen.

Art. 5 Abs. 3

Minderheit (Marti Samira, Crottaz, Gysi Barbara, Hässig Patrick, Meyer Mattea, Piller Carrard, Porchet, Weichelt)

Die Minderheit möchte den Mechanismus des Teuerungsausgleiches anpassen. Die Teuerungsanpassung soll nicht mehr wie aktuell dann stattfinden, wenn der LIK um mindestens 5 Prozent seit der letzten Anpassung angestiegen ist, sondern im Gleichschritt mit den AHV-Renten. Das heisst alle zwei Jahre oder dann, wenn der LIK innerhalb eines Jahrs um mehr als 4 Prozent gestiegen ist.

Art. 16 Abs. 2^{bis}

Minderheit (Sauter, Aellen, Aeschi, de Courten, Glarner, Graber, Gutjahr, Pahud, Silberschmidt, Thalmann-Bieri, Vietze, Wyssmann)

Die Minderheit fordert eine paritätische Finanzierung der Familienzulagen durch Arbeitnehmende und Arbeitgeber. In Artikel 16 wird die Finanzierung der Familienzulagen definiert. Da die Arbeitnehmenden bis anhin noch nicht als Teil der Finanzierung vorgesehen waren, wird die paritätische Finanzierung in einem neuen Absatz 2^{bis} geregelt. Gemäss der Minderheit soll ein Arbeitnehmenden-Anteil von mindestens der Hälfte vorgesehen werden: in einem zweiten Satz wird es somit festgelegt, dass, die Kantone auch höhere Arbeitnehmerbeiträge als die Hälfte vorsehen können.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Familienzulagen werden hauptsächlich durch Beiträge von Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden finanziert; in geringerem Umfang auch von den Kantonen. Deshalb ist bei einer Erhöhung der Familienzulagen nach FamZG nicht mit Auswirkungen auf den Bund zu rechnen. Allerdings entstehen bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft zusätzliche Kosten in Höhe von schätzungsweise 12 Millionen Franken pro Jahr, von denen 8 Millionen Franken durch den Bund getragen werden. Die Erhöhung des Zuschlags zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen im Sinne des FamZG entspricht, würde zudem die Belastung des ALV-Fonds von 80 Millionen auf 92 Millionen Franken, also um schätzungsweise 12 Millionen Franken, ansteigen lassen.

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Der Beitragssatz ist je nach Kanton und Familienausgleichskasse unterschiedlich. Die vorliegende Vorlage ändert dabei nichts am bestehenden Finanzierungssystem. Es ist mit Mehrkosten insbesondere für die Arbeitgebenden zu rechnen und nicht für die Kantone und Gemeinden. Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden grösstenteils von den Kantonen finanziert.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Kostenschätzung basiert auf der Annahme, dass nur die Kantone, die heute (Stand Januar 2025) unter den vorgesehenen Mindestansätzen liegen, den neuen Ansätzen angleichen werden. So würden durch die vorliegende Vorlage Mehrkosten von gesamthaft 361 Millionen Franken entstehen, davon 348 Millionen Franken für Leistungen nach dem FamZG, und 12 Millionen Franken für Leistungen nach dem FLG. Aufgrund von Rundungseffekten summieren sich die einzelnen Werte nicht exakt zum Gesamttotal auf. Diese kleine Abweichung entsteht, weil Nachkommastellen nicht dargestellt sind.

Schätzungsweise 10 Prozent der Zusatzkosten (35 Millionen Franken) würden an Begünstigte ausbezahlt, deren Kinder im Ausland wohnhaft sind. Dies beinhaltet sowohl die internationalen Differenzzahlungen, welche anfallen, wenn gleichzeitig aus dem Ausland eine Familienzulage ausbezahlt wird, deren Betrag jedoch unter dem Betrag in der Schweiz liegt, wie auch die vollen Kinder- oder Ausbildungszulagen.

Die Kosten nach dem FamZG würden dabei von den Arbeitgebern getragen, während die Ausgaben nach dem FLG durch Bund und Kantone finanziert würden. Infolge der Erhöhung der auszahlenden Zulagen gemäss FamZG wäre voraussichtlich auch eine Erhöhung der zu leistenden Arbeitgeberbeiträge notwendig. Diese Erhöhung variierte je nach Kanton zwischen 0 und 14 Prozent (siehe Anhang 2).

Eine paritätische Finanzierung, wie sie der Minderheitenantrag Sauter fordert, würde bedeuten, dass diese nicht mehr allein durch die Arbeitgebenden, sondern zumindest zur Hälfte durch die Arbeitnehmenden getragen würden. Da die erforderlichen Einnahmen sich durch die paritätische Finanzierung nicht veränderten, würde das in der Konsequenz bedeuten, dass die heutigen Arbeitgeberbeitragssätze der Familienausgleichskassen halbiert werden könnten. Eine Ausnahme bildet der Kanton Wallis, in dem die Familienzulagen bereits heute zu einem Teil durch die Arbeitnehmenden finanziert werden. Bei einer paritätischen Finanzierung müsste der gewichtete Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeitragssatz je nach Kanton zwischen 0,55 und 1,30 Prozent pro Financier liegen.

Höhere Familienzulagen stärken die Kaufkraft von Familien mit Kindern und können positive wirtschaftliche Effekte haben.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Familienzulagen stellen ein zentrales Element zur Unterstützung von Familien dar. Eine Erhöhung der Familienzulagen hätte eine finanzielle Entlastung der Haushalte mit Kindern zur Folge, was gerade für Haushalte mit tiefem Einkommen eine Verbesserung ihrer Lebenssituation bedeuten könnte.

Höhere Familienzulagen sind ein wirksames Instrument, um das Risiko der Familienarmut zu bekämpfen, da sie das Einkommen der Familien erhöhen und somit die finanziellen Engpässe mildern, die zur Armut beitragen.

5.5 Auswirkungen auf andere Formen von Zulagen innerhalb der Sozialversicherungen

5.5.1 Familienzulagen in der Landwirtschaft

Mit der Umsetzung der vorliegenden parlamentarischen Initiative würden die Familienzulagen in der Landwirtschaft neu ebenfalls auf 250 Franken für die Kinder- und 300 Franken für die Ausbildungszulagen belaufen, zuzüglich des Zuschlags im Berggebiet und der Haushaltungszulage. Das FLG orientiert sich an den im FamZG festgelegten Zulagen.

Die Zusatzkosten der vorliegenden Vorlage nach FLG würden sich insgesamt auf 12 Millionen Franken belaufen. Davon rund 9 Millionen durch die Erhöhung der Kinderzulagen und rund 3 Millionen durch die entsprechende Erhöhung der Ausbildungszulagen.¹⁷ Da die Arbeitgeberbeiträge einen festen Prozentsatz der von ihnen ausgerichteten Löhne an die Arbeitnehmenden darstellen, entstünden für die Arbeitgebenden keine Zusatzkosten. Die Mehrkosten werden entsprechend vollumfänglich durch den Bund (2/3) und die Kantone (1/3) getragen. Von den entstandenen Mehrkosten gehen entsprechend 8 Millionen Franken pro Jahr zulasten des Bundes, davon 6 Millionen für Kinderzulagen und 2 Millionen für Ausbildungszulagen.

5.5.2 Arbeitslosenversicherung

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 AVIG erhält die versicherte Person zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen im Sinne des FamZG entspricht. Der Zuschlag wird nur ausbezahlt, wenn die Familienzulagen der versicherten Person während der Arbeitslosigkeit nicht ausgerichtet werden und für dasselbe Kind kein Anspruch einer erwerbstätigen Person besteht. Die Höhe der Familienzulagen für Arbeitslose entspricht grundsätzlich der Höhe der normalen Familienzulagen, die auch erwerbstätige Personen erhalten.

¹⁷ Für die Kostenschätzung werden die Anzahl Zulagen 2022 (letztes vollständig verfügbares Jahr) verwendet. Für jede Zulage nach FLG wird in der Folge angenommen, dass sich Betrag um die Differenz der Minimalansätze der vorliegenden Vorlage und den im Jahr 2025 geltenden Ansätzen erhöht. Entsprechend wird für die Kinderzulagen mit einer Erhöhung von 34 Franken und für Ausbildungszulagen mit einer Erhöhung von 32 Franken gerechnet und es werden damit die Gesamtkosten der Erhöhung geschätzt.

Gemäss ersten Schätzungen ergeben sich durch die vorliegende Vorlage Mehrausgaben von rund 12 Mio. Franken. Die Ausgaben würden von rund 80 auf 92 Mio. Franken steigen (bei konjunkturneutraler Arbeitslosenquote von 2,8%). Dabei handelt es sich um eine Obergrenze der erwarteten Kosten.

Diese Kosten gehen zulasten des Fonds der ALV. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge bzw. Bund- und Kantonsbeiträge an den Fonds der ALV erhöhen sich dadurch nicht automatisch.

5.5.3 Invalidenversicherung

Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG)¹⁸ hat die versicherte Person während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen Anspruch auf ein Taggeld. Dieses Taggeld besteht aus einer Grundentschädigung, auf die alle versicherten Personen Anspruch haben, und einem Kindergeld für versicherte Personen mit Kindern. Der Anspruch auf dieses Kindergeld ist gegenüber Ansprüchen auf Familienzulagen für Erwerbstätige subsidiär. Die Höhe des Kindergeldes orientiert sich gemäss Artikel 23^{bis} IVG nicht an den Ansätzen gemäss FamZG, sondern an den Taggeldern gemäss Artikel 24 IVG. Die Erhöhung der Familienzulagen gemäss der vorliegenden Vorlage hat folglich keine Auswirkungen auf die Kindergelder gemäss IVG.

5.6 Auswirkungen der Familienzulagen auf das UVG

In der Unfallversicherung gemäss dem Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG)¹⁹ vom 20. März 1981 bemessen sich die Geldleistungen (Taggelder und Renten) nach dem versicherten Verdienst (Art. 22 der Verordnung über die Unfallversicherung; UVV²⁰). Grundsätzlich gilt als versicherter Verdienst der nach dem AHVG massgebende Lohn (Art. 22 Abs. 2 UVV). Dabei gibt es jedoch Abweichungen: Im Gegensatz zur AHV gelten Familienzulagen, die als Kinder-, Ausbildungs- oder Haushaltszulagen im orts- oder branchenüblichen Rahmen gewährt werden, ebenfalls als versicherter Verdienst (Art. 22 Abs. 2 Bst. b UVV). Auf solchen Familienzulagen, die als Kinder-, Ausbildungs- oder Haushaltszulagen im orts- oder branchenüblichen Rahmen gewährt werden, ist jedoch keine Prämie zu entrichten (Art. 115 Abs. 1 Bst. a UVV).

Daraus folgt, dass sich bei einer Heraufsetzung der Kinderzulagen eine Erhöhung der Geldleistungen (Taggelder und Renten) ergibt, falls der für die Bemessung der Geldleistungen massgebliche versicherte Verdienst Kinderzulagen beinhaltet (Art. 22 Abs. 2 Bst. b UVV). Aus Sicht der Prämien würde sich nichts ändern, da Kinderzulagen – wie oben erwähnt – nicht prämierelevant sind (Art. 115 Abs. 1 Bst. a UVV).

¹⁸ SR 831.20

¹⁹ SR 832.20

²⁰ SR 832.202

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Gemäss Artikel 116 Absatz 2 der BV²¹ kann der Bund umfassend Vorschriften über die Familienzulagen erlassen.²²

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

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 1999²³ 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.²⁴ 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 selbst festlegen. Dies gilt aufgrund des Übereinkommens vom 4. Januar 1960²⁵ zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

Die Ausgestaltung der Familienleistungen muss den internationalen Verpflichtungen Rechnung tragen, welche die Schweiz auf diesem Gebiet übernommen hat. Die Schweiz wendet aufgrund des Freizügigkeitsabkommens mit der EU sowie des revidierten EFTA-Übereinkommens die Verordnungen (EG) Nr. 883/2004 (VO 883/2004)²⁶ und 987/2009²⁷ an. Diese gelten auch für Familienleistungen gemäss FamZG. Nach der VO 883/2004 ist die Schweiz verpflichtet, Staatsangehörige eines EU- bzw. EFTA-Staates gleich zu behandeln wie Schweizer Bürgerinnen und Bürger (Art. 4 VO 883/2004). Familienleistungen sind daher auch EU-/EFTA-Staatsangehörigen für Kinder mit Wohnsitz im EU/EFTA-Ausland zu gewähren, sofern die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 3 Abs. 1 Bst. j VO 883/2004 i.V. mit Art. 7 VO 883/2004).

²¹ SR 101

²² AS 2008 131

²³ SR 0.142.112.681

²⁴ 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.

²⁵ SR 0.632.31

²⁶ SR 0.831.109.268.1

²⁷ SR 0.831.109.268.11

Die mit der vorliegenden Vorlage vorgeschlagene Anhebung der Mindestansätze der Familien- und der Ausbildungszulagen sowie die Änderungen beim Teuerungsausgleich sind mit den erwähnten europäischen Koordinierungsvorschriften vereinbar.

Die Schweiz ist zudem an zwei internationale Instrumente gebunden, in denen sie sich ausdrücklich verpflichtet, Leistungen an Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern zu erbringen. Dabei handelt es sich um das Übereinkommen Nr. 102 über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit der Internationalen Arbeitsorganisation²⁸ sowie um den Europäischen Kodex für soziale Sicherheit²⁹ des Europarats. Diese Instrumente legen Mindestanforderungen fest, insbesondere hinsichtlich des Kreises der Leistungsberechtigten und der Höhe der Leistungen. Der vorliegende Entwurf, der auf eine Erhöhung der Familienzulagen abzielt, ist somit mit diesen beiden internationalen Übereinkommen vereinbar.

6.3 Erlassform

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

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedarf die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen in Artikel 5 FamZG der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte, da die Änderung dieser Bestimmung neue wiederkehrende Subventionen von mehr als 2 Millionen Franken pro Jahr nach sich zieht.

Es handelt sich hierbei um Mehrausgaben für die Kinder- und Ausbildungszulagen in der Landwirtschaft nach Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 7 FLG. Die Ansätze dieser Zulagen entsprechen denjenigen nach Artikel 5 Absätze 1 und 2 FamZG. Dem Bund entstehen dadurch Kosten von rund 6 Millionen Franken pro Jahr für die Kinderzulagen und von rund 2 Millionen Franken pro Jahr für die Ausbildungszulagen. in der Landwirtschaft (vgl. Kap. 5.5.1.).

Der Schwellenwert von 2 Millionen für wiederkehrende Ausgaben ist somit überschritten, weshalb Artikel 5 Absatz 1 und Artikel 5 Absatz 2 der Ausgabenbremse unterstellt werden.

²⁸ SR 0.831.102

²⁹ SR 0.831.104

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Grundsatz der Subsidiarität (Art. 5a und 43a Abs. 1 BV): Gemäss geltendem Gesetz ist der Bund zuständig für die Regelung der Mindestansätze und den Teuerungsausgleich der Familienzulagen (Art. 5 FamZG). Mit dieser Vorlage ändert sich diese Zuständigkeit nicht.

Prinzip der fiskalischen Äquivalenz (Art. 43a Abs. 2 BV): Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt eine Kongruenz zwischen Nutzniessern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen. Die Erhöhung der Mindestansätze der Familienzulagen verursacht für den Bund und die Kantone aufgrund der Finanzierung des FLG marginale Kosten. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz wird dabei aber gewahrt.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit dieser Revision des FamZG werden keine Rechtsgrundlagen für Subventionen geändert. Eine Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 ist daher nicht erforderlich.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Erhöhung der Mindestansätze ist unmittelbar anwendbar. Die Kantone können gemäss Artikel 3 Absatz 2 FamZG höhere Ansätze vorsehen.

6.8 Datenschutz

Die Bearbeitung von Personendaten oder Massnahmen, welche anderweitig Auswirkungen auf den Datenschutz haben, sind nicht vorgesehen.

Anhang I

Tabelle 1: Arten und Ansätze der Familienzulagen 2025

Beiträge in Franken

Gesetz / Kanton	Kinderzu- lage	Ausbil- dungszulage	Geburtszu- lage	Adoptions- zulage	Beitrag an die kanto- nale FAK in % ⁱ		
	Ansatz je Kind und Mo- nat				Arbeitgeber	Selbständigerwer- bende ⁱⁱ	Nichtwerbstä- tige ⁱⁱⁱ
FLG^{iv}	215/235	268/288			2,0	–	
FamZG^v	215	268	–	–			
ZH^{vi}	215/268	268	–	–	1,025	1,025	
BE	250	310	–	–	1,5	1,5	
LU^{vii}	215/260	268	1075	1075	1,35	1,35	
UR	240	290	1200	1200	2,1	1,3	
SZ	230	280	1000	-	1,3	1,3	
OW	220	270	–	–	1,4	1,4	
NW	258	311	–	–	1,5	1,5	
GL	215	268	–	–	1,4	1,4	20
ZG^{viii}	330	330/385	–	–	1,35	1,35	
FR ^{ix}	265/285	325/345	1500	1500	2,48	2,48	
SO	215	268	–	–	1,25	1,25	15
BS	275	325	–	–	1,65	1,65	
BL	215	268	–	–	1,25	1,25	
SH	230	290	–	–	1,3	1,6	

Gesetz / Kanton	Kinderzu- lage	Ausbil- dungszulage	Geburtszu- lage	Adoptions- zulage	Beitrag an die kanto- nale FAK in % ⁱ		
	Ansatz je Kind und Mo- nat				Arbeitgeber	Selbstständigerwer- bende ⁱⁱ	Nichterwerbstä- tige ⁱⁱⁱ
AR	230	280	–	–	1,6	1,6	20
AI	245	298	–	–	1,8	1,0	
SG	245	298	–	–	1,8	1,6	20
GR	230	280	–	–	1,6	1,6	
AG	215	268	–	–	1,45	1,45	
TG	215	280	–	–	1,5	1,5	29,9
TI	215	268	–	–	1,6	0,85	25
VD^x	322/365	425/468	1617/3234	1617/3234	2,37	2,95	
VS^{xi}	327/435	477/585	2142/3213	2142/3213	2,5	1,52	
NE^{xii}	240/270	320/350	1200	1200	1,9	1,9	
GE^{xiii}	311/411	415/515	2073/3073	2073/3073	2,25	2,25	
JU	275	325	1500	1500	2,75	2,75	

ⁱⁱ Die Beitragszahlung durch die Arbeitnehmer ist in der Fussnote des entsprechenden Kantons vermerkt.

ⁱⁱⁱ Die Beiträge für Selbstständigerwerbende werden nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der den in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst (148'200 Franken) nicht übersteigt.

ⁱⁱⁱ Der Beitrag der Nichterwerbstätigen wird in Prozenten der AHV-Beiträge (TI: in Prozenten der AHV/IV/EO-Beiträge), sofern diese Beiträge den AHV-Mindestbeitrag übersteigen, berechnet (AR: nur auf die AHV-Beiträge, welche den AHV-Mindestbeitrag übersteigen). Ausserdem wurde in einzelnen Kantonen der Kreis der Anspruchsberechtigten im Vergleich zum FamZG ausgedehnt.

-
- iv FLG: Die Ansätze sind in der ganzen Schweiz identisch. Der erste Ansatz gilt im Talgebiet, der zweite im Berggebiet. An landwirtschaftliche Arbeitnehmende wird zusätzlich eine Haushaltzulage von 100 Franken im Monat ausgerichtet.
- v FamZG: Bei den angegebenen Ansätzen handelt es sich um die gesetzlichen Mindestansätze. Die Kantone können höhere Ansätze sowie weitere Zulagen vorsehen (siehe Tabelle 1).
- vi ZH: Kinderzulage: Der erste Ansatz der Kinderzulage gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahren.
- vii LU: Kinderzulage: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.
- viii ZG: Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 18 Jahren, der zweite für Kinder über 18 Jahren.
- ix FR: Kinder- und Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- x VD: Kinder- und Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind; der höhere Ansatz wird ab der dritten Zulage ausgerichtet, die der Bezugsberechtigte erhält. Kinder in Ausbildung unter 16 Jahren erhalten, bis ein Anspruch auf die Ausbildungszulage nach FamZG für sie besteht, eine Kinderzulage von 425 Franken, ab dem dritten Kind von 468 Franken. Erwerbsunfähige Kinder von 16 bis 20 Jahren erhalten eine Kinderzulage von 425 Franken, ab dem dritten Kind von 468 Franken.
Geburts- und Adoptionszulagen: Der zweite Ansatz gilt pro Kind bei Mehrlingsgeburten bzw. bei Mehradoptionen.
- xi VS: Kinder- und Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind. Kinder in Ausbildung unter 16 Jahren erhalten, bis ein Anspruch auf die Ausbildungszulage nach FamZG für sie besteht, eine Kinderzulage von 477 Franken, ab dem dritten Kind von 585 Franken.
Geburts- und Adoptionszulagen: Der zweite Ansatz gilt pro Kind bei Mehrlingsgeburten bzw. bei Mehradoptionen.
Die Arbeitnehmer bezahlen einen Beitrag von 0,17% an die Familienzulagen. Der Gesamtbeitrag für die Familienzulagen beträgt somit 2,67% (2,5% von den Arbeitgebenden und 0,17% von den Arbeitnehmenden entrichtet).
- xii NE: Kinder- und Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- xiii GE: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind. Erwerbsunfähige Kinder von 16 bis 20 Jahren erhalten eine Kinderzulage von 415 Franken, ab dem dritten Kind von 515 Franken.

Anhang 2

Tabelle 2: Geschätzte Kosten der Kantone und erforderliche Erhöhung der durchschnittlichen gewichteten Beitragssätze

Kanton	Kostenschätzung Total in Mio. CHF	Gewichteter durchschnittlicher Beitragssatz 2023 (in %)	Delta Beitragssatz (in %- Erhöhung Beitragssatz Punkten)	Erhöhung Beitragssatz (in %)
ZH	140	1.06	0.13	12%
BE	0	1.49	0	0%
LU	27	1.36	0.15	11%
UR	1	2.05	0.06	3%
SZ	7	1.33	0.1	7%
OW	2	1.4	0.16	11%
NW	0	1.5	0	0%
GL	3	1.37	0.2	14%
ZG	0	1.59	0	0%
FR	0	2.43	0	0%
SO	18	1.2	0.17	14%
BS	0	1.45	0	0%
BL	20	1.29	0.16	12%
SH	3	1.32	0.08	6%
AR	2	1.52	0.12	8%
AI	0	1.75	0.03	2%
SG	5	1.61	0.03	2%
GR	10	1.55	0.12	8%
AG	48	1.33	0.17	13%
TG	17	1.42	0.18	13%
TI	43	1.82	0.21	12%
VD	0	2.34	0	0%
VS	0	2.6	0	0%
NE	4	1.78	0.03	2%
GE	0	2.34	0	0%
JU	0	2.59	0	0%

Quellen: Familienzulagenregister Stand 30.06.2024 für Kostenschätzung, Familienzulagenstatistik 2023 für gewichtete durchschnittliche Beitragssätze.

Lesehilfe: Im Jahr 2023 lag der gewichtete durchschnittliche Beitragssatz im Kanton ZH bei 1,06%. Für 2025 werden für den Kanton Zürich durch die vorliegende pa. Iv. Zusatzkosten von 140 Mio. geschätzt, im Vergleich zu den geschätzten Kosten 2025 gemäss den geltenden Ansätzen. Zur Finanzierung der Zusatzkosten müsste der gewichtete durchschnittliche Beitragssatz um 0,13 Prozentpunkte auf 1,19 Prozent angehoben werden, was einer Erhöhung von 12 % entspricht.