

Bundesblatt

113. Jahrgang

Bern, den 28. September 1961

Band II

*Erscheint wöchentlich. Preis 30 Franken im Jahr, 16 Franken im Halbjahr zuzüglich
Nachnahme- und Postbestellungsgebühr*
*Einrückungsgebühr: 50 Rappen die Petitzelle oder deren Raum. — Inserate franko an
Stämpfli & Cie. in Bern*

8320

Botschaft

des

Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern

(Vom 18. September 1961)

Herr Präsident!

Hochgeehrte Herren!

Wir beehren uns, Ihnen hiermit den Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern zu unterbreiten.

Einleitung

Artikel 84^{quinq}ues, Absatz 2 der Bundesverfassung ermächtigt den Bund zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Familienausgleichskassen. Von dieser Befugnis hat der Bund bisher Gebrauch gemacht durch Erlass des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern, im folgenden «FLG» genannt. In der Zwischenzeit haben zahlreiche Kantone Gesetze über Familienzulagen für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer erlassen. Mehrere Kantone haben auch Kinderzulagen für Kleingewerbetreibende und für selbständigerwerbende Landwirte eingeführt und die Zulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer durch zusätzliche kantonale Zulagen ergänzt. Des weitern wurden in den letzten Jahren von den Eidgenössischen Räten dem Bundesrat wiederholt Motionen und Postulate überwiesen, in denen die Verallgemeinerung der Kinderzulagen für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer und die Einführung von Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unter-

landes verlangt werden. Die Frage des Ausbaues der Familienzulagen für die Landwirtschaft steht in engem Zusammenhang mit den bestehenden kantonalen Vorschriften über die Familienzulagen und mit der Frage der Verallgemeinerung der Kinderzulagen für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer. In den folgenden Ausführungen werden wir daher den gegenwärtigen Stand der Familienzulagen darstellen und die Gründe erörtern, die uns veranlasst haben, Ihnen zu beantragen, vorläufig vom Erlass eines Bundesgesetzes über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer abzusehen und die Änderung des FLG vorwegzunehmen (Buchstabe A). Diese Änderungen werden im zweiten Abschnitt eingehend behandelt (Buchstabe B).

A. Allgemeines

I. Der gegenwärtige Stand der Familienzulagen

1. Familienzulagen für Arbeitnehmer

Der Gedanke, Familienausgleichskassen (in der Folge «FAK» genannt) zu errichten, fand zuerst in der Westschweiz Eingang. Nach Ausbruch des zweiten Weltkrieges nahm die Gründung von FAK, namentlich zum Zwecke des Teuerungsausgleiches, einen bemerkenswerten Aufschwung. Gegenwärtig bestehen neben zahlreichen FAK regionaler Arbeitgeberverbände insgesamt 15 FAK schweizerischer Berufsverbände, die grösstenteils in den Jahren 1941 bis 1946 gegründet wurden.

Während des zweiten Weltkrieges machten sich in den Kantonen der Westschweiz, wo für eine grosse Zahl der Arbeitnehmer bereits FAK bestanden, Bestrebungen geltend, die Familienzulagen allgemein einzuführen. Als erster Kanton erliess der Kanton Waadt am 26. Mai 1943 ein Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer. Ihm folgten die Kantone Genf, Freiburg, Neuenburg, Luzern, Wallis, Tessin, St. Gallen, Ob- und Nidwalden, Appenzell I.-Rh., Basel-Stadt, Zug, Uri, Schwyz, Zürich, Graubünden, Solothurn, Glarus, Thurgau und Bern, so dass gegenwärtig in 21 Kantonen Gesetze über Familienzulagen für Arbeitnehmer bestehen.

Die kantonalen Gesetze stimmen in den Grundzügen weitgehend überein, weisen aber im einzelnen doch wesentliche Unterschiede auf in bezug auf die Unterstellung, die Familienzulagen, die Organisation und die Finanzierung.

Dem Gesetz sind in der Regel alle Arbeitgeber unterstellt, die im Kantonsgebiet Arbeitnehmer beschäftigen und einen Betrieb, einen Geschäftsitz oder eine Zweigstelle besitzen. Die Unterstellung des Arbeitgebers unter das Gesetz hat für diesen zur Folge, dass er sich einer FAK anschliessen und dieser Beiträge entrichten muss. Für den Arbeitnehmer bildet die Unterstellung seines Arbeitgebers eine Voraussetzung für den Bezug der Familienzulagen. Der Grundsatz, dass alle Arbeitgeber einer FAK anzugehören haben, ist durch zahlreiche Ausnahmen durchbrochen. In mehreren Kantonen sind Arbeitgeber, die Gesamtarbeitsverträgen mit Bestimmungen über Familienzulagen unterstehen, sowie

Arbeitgeber, die eine Mindestzahl von Arbeitnehmern beschäftigen und ihnen Zulagen in der gesetzlichen Mindesthöhe ausrichten, von der Unterstellung ausgenommen. Unterschiedlich ist die Unterstellung der kantonalen und kommunalen Verwaltungen und Betriebe sowie der Arbeitgeber des weiblichen Hausdienstpersonals geordnet. Nicht einheitlich ist ferner die Regelung in bezug auf die im Betrieb mitarbeitenden Familienglieder des Arbeitgebers, die in den meisten Kantonen als Arbeitnehmer betrachtet werden. In mehreren Kantonen gilt der im Betrieb mitarbeitende Ehegatte des Arbeitgebers nicht als Arbeitnehmer, was der im FLG geltenden Ordnung entspricht.

Ein buntes Bild bieten die kantonalen Gesetze in bezug auf Arten und Höhe der Familienzulagen. Die meisten Kantone sehen nur die Ausrichtung von Kinderzulagen vor, während in anderen Kantonen auch Geburtszulagen ausgerichtet werden. Im Kanton Genf beträgt die Geburtszulage 225 Franken. Das Gesetz des Kantons Waadt schreibt als gesetzliche Mindestleistung eine Geburtszulage von 100 Franken vor. Die FAK des Kantons Neuenburg richtet als freiwillige Leistung eine Geburtszulage von 200 Franken und jene des Kantons Luzern eine solche von 130 Franken aus. Alle kantonalen Gesetze setzen lediglich einen Mindestansatz der Kinderzulagen fest. Sowohl den FAK der Kantone als auch der Verbände steht es frei, höhere Leistungen zu erbringen. Der gesetzliche Mindestansatz bewegt sich zwischen 10 und 35 Franken je Kind im Monat, wobei in mehreren Kantonen die Zulage nur für das zweite und die folgenden Kinder zu gewähren ist. Über die Höhe der Ansätze orientiert Anhangtabelle 1.

Als einziger Kanton hat Genf eine Zulage zur Förderung der beruflichen Ausbildung eingeführt. Diese beträgt 70 Franken im Monat und wird für Kinder im Alter von 15 bis 20 Jahren ausgerichtet, die nach Beendigung der Schulpflicht in der Schweiz eine Berufslehre absolvieren oder einem Studium obliegen. Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre, wenn das Kind ganz oder teilweise vom Arbeitnehmer unterhalten wird. Auf diese Zulage haben nur die im Kanton Genf niedergelassenen Arbeitnehmer Anspruch.

Der Kreis der zulageberechtigten Kinder ist in den kantonalen Gesetzen nicht in einheitlicher Weise umschrieben. In erster Linie besteht Anspruch auf Zulagen für eheliche Kinder. Des weitern gelten als zulageberechtigt die ausser-ehelichen Kinder, die Stief-, Adoptiv- und Pflegekinder. Einige Gesetze stellen den ehelichen Kindern des Arbeitnehmers dessen Geschwister gleich, für deren Unterhalt der Arbeitnehmer aufzukommen hat. Erhebliche Unterschiede bestehen von Kanton zu Kanton hinsichtlich der Altersgrenze. Diese ist auf das 15., 16. oder 18. Altersjahr festgesetzt (vgl. Anhangtabelle 1). Eine besondere Altersgrenze von 20 Jahren gilt in allen Kantonen für Kinder, die in Ausbildung befragen oder infolge von Krankheit oder Gebrechen erwerbsunfähig sind.

Anspruch auf Familienzulagen haben in der Regel Arbeitnehmer, die im Dienste eines dem Gesetz unterstellten Arbeitgebers stehen. Der Begriff des Arbeitnehmers stimmt dem Grundsatz nach in allen Kantonen mit demjenigen der AHV überein. Nach den meisten kantonalen Gesetzen können auch Arbeitneh-

mer, die ihre unselbständige Erwerbstätigkeit nur nebenberuflich ausüben, Zulagen beziehen. Dadurch soll eine Benachteiligung der Selbständigerwerbenden mit bescheidenem Einkommen, die gezwungen sind, noch eine nebenberufliche Tätigkeit auszuüben, vermieden werden. Ein Selbständigerwerbender, der nebenbei als Arbeitnehmer tätig ist, kann daher für die Zeit dieser Tätigkeit die Zulage nach kantonalem Recht beziehen.

Ausländische Arbeitnehmer, deren Familie im Ausland wohnt oder deren Kinder sich nicht in der Schweiz aufhalten, sind in der Regel vom Anspruch auf die Zulagen ausgeschlossen. In den Kantonen Genf, Zug und Zürich bestehen Karenzfristen. Den FAK bleibt es jedoch freigestellt, die Zulagen ohne jede Einschränkung auszurichten. In den Kantonen St. Gallen und Wallis haben die ausländischen Arbeitnehmer auch dann Anspruch auf die Zulagen, wenn sie ihre Familien im Ausland zurückgelassen haben. Im Kanton Tessin werden die Zulagen für im Ausland lebende Kinder ausgerichtet, wenn es sich um eheliche Kinder oder Adoptivkinder bis zum vollendeten 15. Altersjahr handelt, für die kein Anspruch auf Zulagen nach ausländischem Recht besteht. Überdies hat der Arbeitnehmer auf höchstens 4 Kinderzulagen Anspruch.

Nicht einheitlich geordnet ist auch die Organisation. Abgesehen von den Kantonen Appenzell I.-Rh. und Glarus bestimmen alle kantonalen Gesetze, dass die unterstellten Arbeitgeber sich einer FAK anschliessen und dieser Beiträge zu entrichten haben. Der Arbeitgeber hat die Möglichkeit, einer privaten beruflichen oder zwischenberuflichen FAK oder der öffentlichen kantonalen FAK anzugehören. Einige Kantone lassen auch Betriebskassen zu. In den Kantonen Luzern und Genf können besondere FAK für das Personal der öffentlichen Verwaltungen errichtet werden. Nach allen kantonalen Gesetzen bedürfen die privaten FAK der Anerkennung durch den Regierungsrat. Diese wird ausgesprochen, wenn die FAK Zulagen ausrichtet, die den im Gesetz vorgesehenen Mindestansätzen entsprechen, und wenn sie Gewähr bietet für eine ordnungsgemässe Durchführung des Ausgleichs. Einzelne Gesetze knüpfen die Anerkennung ausserdem an die Bedingung, dass die FAK eine Mindestzahl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erfasst oder dass sie Zulagen an eine Mindestzahl von Arbeitnehmern ausrichtet oder endlich, dass sie einen minimalen Arbeitgeberbeitrag erhebt. Am 1. Januar 1961 bestanden insgesamt 700 private anerkannte FAK (Anhangtabelle 2).

Als Finanzierungssystem wenden die Kantone durchwegs das Umlageverfahren an, wonach die laufenden jährlichen Einnahmen die jährlichen Ausgaben zu decken haben, ohne dass in grösserem Umfange Reserven angelegt werden. Nach allen kantonalen Gesetzen werden die Familienzulagen durch Beiträge gedeckt, die durch die dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber aufzubringen sind. Die Beiträge werden in der Regel in Prozenten der Lohnsumme bemessen und zusammen mit den Beiträgen an die AHV erhoben. In der Höhe der Arbeitgeberbeiträge bestehen von einer FAK zur andern erhebliche Unterschiede. Die gegenwärtig für die nichtlandwirtschaftlichen Arbeitgeber geltenden Beitragsansätze der kantonalen FAK sind aus Anhangtabelle 1 ersichtlich.

2. Familienzulagen für Kleingewerbetreibende

Bisher haben lediglich die Kantone Appenzell I.-Rh., Luzern, St. Gallen und Schwyz die Ausrichtung von Familienzulagen für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft eingeführt. In diesen Kantonen gelten die folgenden Regelungen:

Appenzell I.-Rh.: Selbständige Gewerbetreibende mit Wohn- und Geschäftssitz in Appenzell I.-Rh. haben Anspruch auf Kinderzulagen, wie sie den Arbeitnehmern ausgerichtet werden, sofern ihr reines Einkommen 4000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 500 Franken für jedes Kind unter 18 bzw. 20 Jahren.

Luzern: Seit dem 1. Januar 1960 haben hauptberuflich Selbständigerwerbende aus nichtlandwirtschaftlichen Berufen Anspruch auf Familienzulagen, sofern sie seit mindestens einem Jahre im Kanton Luzern Wohnsitz haben und ihr reines Einkommen 5000 Franken im Jahre nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 500 Franken für jedes zulageberechtigte Kind. Die Familienzulagen bestehen in einer monatlichen Kinderzulage von mindestens 10 Franken für jedes Kind. Der Kreis der zulageberechtigten Kinder stimmt mit jenem der Regelung für die Arbeitnehmer überein.

Finanziert werden die Familienzulagen durch einen jährlichen Beitrag der Bezüger von 12 Franken, der von den Zulagen bei ihrer Auszahlung in Abzug gebracht wird, durch jährliche Beiträge der anerkannten privaten und öffentlichen FAK von 0,05 Prozent der von ihren Mitgliedern im Kanton Luzern ausgerichteten Lohnsummen sowie durch die Mittel des bisherigen Ausgleichsfonds, der als Vorschuss- und Schwankungsfonds dient.

Zur Durchführung der Familienzulagenordnung für die Gewerbetreibenden haben die beitragsleistenden FAK unter dem Namen «Luzerner FAK für Selbständigerwerbende» eine besondere Kasse errichtet, deren Geschäftsführung der kantonalen FAK obliegt. Diese erhebt die Beiträge und richtet die Kinderzulagen aus.

St. Gallen: In St. Gallen ist es den FAK freigestellt, auch den Arbeitgebern und andern Selbständigerwerbenden, die ihnen angeschlossen und im Kanton wohnhaft sind, die gleichen Kinderzulagen wie den Arbeitnehmern auszurichten. Die kantonale FAK hat von der erwähnten Möglichkeit in dem Sinne Gebrauch gemacht, dass sie den ihr angeschlossenen Arbeitgebern Kinderzulagen ausrichtet, sofern das staatssteuerpflichtige Einkommen des Arbeitgebers 15 000 Franken nicht übersteigt.

Schwyz: Seit dem 1. Juli 1961 haben hauptberuflich Gewerbetreibende mit bescheidenem Einkommen Anspruch auf die gleichen Kinderzulagen wie die Arbeitnehmer. Als bescheidenes Einkommen gilt das Erwerbseinkommen im Sinne des Bundesgesetzes über die AHV, soweit es 6000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 500 Franken für jedes zulageberechtigte Kind.

3. Familienzulagen für die Landwirtschaft

a. Die bundesrechtliche Ordnung

Die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern wurden erstmals, gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten, durch den Bundesratsbeschluss vom 9. Juni 1944 (Beihilfenordnung) eingeführt. Den Anlass dazu bildeten Überlegungen familienpolitischer Natur sowie die Notwendigkeit, die Erfüllung der Arbeitsdienstpflcht zu erleichtern und die Existenzbedingungen der landwirtschaftlichen Dienstboten und der Bergbauern zu verbessern, um die Landflucht einzudämmen. Die Beihilfenordnung wurde durch den Bundesbeschluss vom 20. Juni 1947 in die ordentliche Gesetzgebung übergeführt; dieser stützte sich auf Artikel 34^{quintus} Absatz 2 der Bundesverfassung und war bis Ende 1949 befristet. Nachdem die Beihilfenordnung durch einen weiteren befristeten Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 verlängert worden war, erfolgte eine dauernde Regelung durch das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern, geändert durch Bundesgesetz vom 20. Dezember 1957.

Die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer bestehen zur Zeit in einer Haushaltungszulage von 40 Franken sowie in einer Kinderzulage von 15 Franken im Monat.

In der Beihilfenordnung betrug die Haushaltungszulage anfänglich 14 Franken; sie wurde auf 1. April 1946 auf 30 Franken und auf 1. Januar 1958 auf 40 Franken erhöht. Die Haushaltungszulage soll den landwirtschaftlichen Dienstboten die Gründung eines eigenen Haushaltes und die Tragung der Kosten desselben erleichtern, weshalb sie verhältnismässig hoch angesetzt ist. Gerade diese Zulage erweist sich als besonders wirksam zur Bekämpfung der Landflucht, die weitgehend darauf zurückzuführen ist, dass den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern oft die Mittel fehlen, um eine Familie zu gründen und zu unterhalten.

Die Kinderzulage betrug ursprünglich 7 Franken im Monat; sie wurde wie folgt erhöht: auf 1. April 1946 auf 7.50 Franken, auf 1. Januar 1948 auf 8.50, auf 1. Januar 1953 auf 9 und auf 1. Januar 1958 auf 15 Franken. Der Anspruch auf Kinderzulagen besteht für eheliche, aussereheliche, Stief- und Adoptivkinder sowie für Pflegekinder, die der Arbeitnehmer unentgeltlich zur dauernden Pflege und Erziehung zu sich genommen hat. Ausserdem wird die Kinderzulage auch für Geschwister des Arbeitnehmers ausgerichtet, für deren Unterhalt dieser in überwiegendem Masse aufzukommen hat. Anspruch auf Zulagen besteht für Kinder bis zum zurückgelegten 15. Altersjahr. Die Altersgrenze beträgt 20 Jahre, wenn das Kind noch in Ausbildung begriffen oder infolge von Krankheit oder Gebrechen erwerbsunfähig ist.

Als landwirtschaftliche Arbeitnehmer gelten Personen, die in einem landwirtschaftlichen Betrieb gegen Entgelt landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche oder hauswirtschaftliche Arbeiten in unselbständiger Stellung verrichten. Nicht als Arbeitnehmer werden die im Betrieb mitarbeitenden Söhne und Töchter des Betriebsleiters behandelt. Diese sind am Betriebsertrag interessiert und erhalten

in der Regel keinen Barlohn. Ausländische Arbeitnehmer sind nur dann anspruchsberechtigt, wenn sie mit ihrer Familie in der Schweiz wohnen.

Die Familienzulage für Bergbauern besteht in einer Kinderzulage von 15 Franken im Monat. Als Bergbauern gelten die hauptberuflichen, selbständig-erwerbenden Landwirte im Berggebiet, gleichgültig, ob sie den Betrieb als Eigentümer, Pächter oder Nutzniesser bewirtschaften, sowie ihre mitarbeitenden Blutsverwandten in auf- und absteigender Linie, also praktisch ihre Söhne und Töchter. Für die Abgrenzung des Berggebietes ist die Standardgrenze des eidgenössischen landwirtschaftlichen Produktionskatasters richtunggebend. Als hauptberuflich tätig gilt ein Bergbauer, der im Verlaufe des Jahres vorwiegend in seinem landwirtschaftlichen Betrieb tätig ist und aus dem Ertrag dieser Tätigkeit in überwiegender Masse den Lebensunterhalt seiner Familie bestreitet; die landwirtschaftliche Tätigkeit muss somit den grössten Teil der Arbeitszeit des Bergbauern beanspruchen und gleichzeitig seine wesentliche Einkommensquelle bilden. Anspruch auf die Familienzulagen haben nur Bergbauern, deren Reineinkommen 4000 Franken im Jahr zuzüglich eines Zuschlages von 500 Franken je bezugsberechtigtes Kind nicht übersteigt. Für die Bewertung des Einkommens sind die Bestimmungen der eidgenössischen Wehrsteuergesetzgebung massgebend. Das Reineinkommen kann nach den Angaben des Bergbauern, auf Grund der letzten Wehrsteuerveranlagung oder der kantonalen Steuerveranlagung ermittelt werden, sofern diese nach gleichen oder ähnlichen Grundsätzen erfolgte wie die Wehrsteuerveranlagung.

Organisatorisch ist die Ordnung der Familienzulagen für die Landwirtschaft mit der AHV koordiniert. Die Festsetzung und die Ausrichtung der Zulagen sind Aufgabe der kantonalen Ausgleichskassen der AHV, die als FAK für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und Bergbauern fungieren.

Zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für die Zulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer wird zur Zeit von sämtlichen landwirtschaftlichen Arbeitgebern ein Beitrag von 1 Prozent der im Betrieb ausbezahlten Lohnsumme erhoben, der zusammen mit den AHV-Beiträgen zu entrichten ist. Soweit die Zulagen durch die Arbeitgeberbeiträge nicht gedeckt werden, gehen sie zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Die Aufwendungen für die Zulagen an Bergbauern werden vollständig durch die öffentliche Hand gedeckt, wobei der Bund zwei Drittel und die Kantone ein Drittel der Aufwendungen zu übernehmen haben. Die Beiträge der finanzschwachen Kantone werden herabgesetzt durch Verwendung der Einlage von 4 Prozent, mit der die Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern geäufnet wird.

Im Jahre 1960 wurden den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern rund 7,3 Millionen Franken und den Bergbauern rund 9,6 Millionen Franken an Familienzulagen ausgerichtet. Rund 12 000 Arbeitnehmer mit 22 000 Kindern und über 17 000 Bergbauern mit 53 000 Kindern standen im Genuss derselben (vgl. Anhangtabellen 3 bis 5).

Eine Sonderregelung besteht für den Kanton Genf. Gemäss Artikel 24 FLG kann der Bundesrat auf Antrag der Kantonsregierung das FLG auf die im betreffenden Kanton wohnenden landwirtschaftlichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als nicht anwendbar erklären, sofern der Kanton allgemein die Verpflichtung zur Ausrichtung von Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer eingeführt hat und die im FLG vorgesehenen Zulagen den Bezugsberechtigten vollständig zukommen.

Auf Grund des Gesetzes des Kantons Genf vom 8. November 1952 hat jeder im Kanton Genf wohnende landwirtschaftliche Arbeitnehmer Anspruch auf

- Familienzulagen, die den im FLG vorgesehenen Zulagen entsprechen;
- die Zulagen nach Massgabe des kantonalen Gesetzes unter Abzug der Familienzulagen gemäss FLG.

Da somit die Voraussetzungen für die Nichtanwendung des FLG im Kanton Genf erfüllt sind, haben wir am 20. März 1953 das FLG auf die im Kanton Genf wohnenden landwirtschaftlichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer als nicht anwendbar erklärt.

b. Die kantonalen Vorschriften über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer

In den kantonalen Gesetzen über die Familienzulagen ist der Anspruch der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer auf Familienzulagen sowie die Beitragspflicht der Arbeitgeber in der Landwirtschaft unterschiedlich geordnet.

In den meisten Kantonen sind die landwirtschaftlichen Arbeitgeber dem kantonalen Gesetz nicht unterstellt, so dass für die Landwirtschaft ausschliesslich die bundesrechtliche Ordnung anwendbar ist.

Die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg und Waadt gewähren den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern ausser den Familienzulagen nach FLG auch Zulagen nach kantonalem Recht und unterstellen die landwirtschaftlichen Arbeitgeber der Beitragspflicht nach kantonalem Gesetz. Im Kanton Wallis sind die Arbeitgeber dem kantonalen Gesetz zwar nicht unterstellt; den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern werden jedoch zusätzliche Zulagen nach kantonalem Recht ausgerichtet. Im Kanton Bern erhalten die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer kantonale Haushaltungszulagen von 15 Franken im Monat.

c. Die kantonalen Gesetze über die Familienzulagen für selbständigerwerbende Landwirte

Bisher haben die Kantone Bern, Genf, Neuenburg, Tessin, Waadt und Valais Gesetze über Familienzulagen für selbständigerwerbende Landwirte erlassen. Diese Gesetze weisen selbst in den Grundzügen wesentliche Unterschiede auf. Unterschiedlich geregelt sind der Geltungsbereich, die Anspruchsberechtigung, die Organisation und die Finanzierung.

Bern. Seit dem 1. Januar 1959 haben die Kleinbauern des Flachlandes Anspruch auf eine monatliche Kinderzulage von 9 Franken je Kind. Als bezugs-

berechtigt gelten selbständigerwerbende Personen, die als Eigentümer, Pächter oder Nutzniesser hauptberuflich einen landwirtschaftlichen Betrieb bewirtschaften, der nicht im Berggebiet im Sinne des FLG liegt. Der Hauptberuf ist in gleicher Weise umschrieben wie im FLG. Ebenso gilt für die Bezugsberechtigung die gleiche Einkommensgrenze wie für die Bergbauern im Sinne des FLG. Des weitern haben Bergbauern, die Familienzulagen nach Massgabe des FLG beziehen, Anspruch auf eine Haushaltungszulage von 15 Franken im Monat.

Zur teilweisen Finanzierung der Familienzulagen mit Einschluss der Haushaltungszulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer haben die Arbeitgeber in der Landwirtschaft einen Beitrag von 0,5 Prozent der im landwirtschaftlichen Betrieb ausgerichteten Bar- und Naturallöhne zu entrichten, soweit diese der Beitragspflicht gemäss Bundesrecht unterliegen. Die durch diesen Beitrag nicht gedeckten Aufwendungen tragen der Kanton zu vier Fünfteln und die Gemeinden zu einem Fünftel. Die Durchführung obliegt der Ausgleichskasse des Kantons Bern, die die Beiträge zu erheben und die Familienzulagen auszurichten hat.

Genf. Auf Grund des Gesetzes vom 2. Juli 1955 werden den selbständigerwerbenden Landwirten im Hauptberuf, die im Kanton Genf niedergelassen sind, Familienzulagen ausgerichtet. Die Arten und die Ansätze der Familienzulagen entsprechen jenen für die nichtlandwirtschaftlichen Arbeitnehmer.

Die Aufwendungen für die Ausrichtung der Familienzulagen werden durch Beiträge der selbständigerwerbenden Landwirte und der juristischen Personen, durch Zuwendungen des «Fonds zur Unterstützung der Familie» und durch allfällige Beiträge des Kantons gedeckt. Die selbständigerwerbenden Landwirte haben sich einer anerkannten FAK für Landwirte anzuschliessen. Landwirte, die nicht einer privaten FAK angehören, werden von Amtes wegen der kantonalen FAK angeschlossen. Die Erhebung der Beiträge und die Ausrichtung der Zulagen erfolgt durch die kantonale und die privaten FAK.

Neuenburg. Seit dem 1. Januar 1960 haben die selbständigerwerbenden Kleinbauern des Unterlandes, deren reines Einkommen im Jahre 5000 Franken zuzüglich eines Zuschlages von 500 Franken je zulageberechtigtes Kind nicht übersteigt, Anspruch auf eine Kinderzulage von 15 Franken je Kind im Monat. Dieselben Zulagen erhalten die Bergbauern, deren reines Einkommen die Einkommensgrenze des FLG, nicht aber jene der kantonalen Ordnung für die Kleinbauern des Unterlandes übersteigt. Im übrigen sind die Bestimmungen des FLG über die Bezugsberechtigung und den Kreis der bezugsberechtigten Kinder analog anwendbar.

Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der Landwirte, der kantonalen FAK und des Kantons. Von allen selbständigerwerbenden Landwirten mit Einschluss der Bergbauern wird ein Beitrag von 15 Prozent des gesamten Beitrages erhoben, den sie für die AHV, die Invalidenversicherung und die Erwerbserersatzordnung zu entrichten haben. Die kantonale FAK leistet einen jährlichen Beitrag von 24 000 Franken. Die durch diese Beiträge nicht gedeckten Aufwendungen gehen zu Lasten des Kantons. Die Durchführung obliegt der kantonalen Ausgleichskasse, die die Beiträge erhebt und die Zulagen ausrichtet.

Tessin. Seit dem 1. Januar 1961 haben Bergbauern, die Familienzulagen gemäss FLG beziehen, Anspruch auf eine kantonale Zulage von 5 Franken im Monat für jedes nach FLG zulageberechtigte Kind. Die Aufwendungen für diese Zulagen gehen vollständig zu Lasten des Kantons.

Waadt. Seit dem 1. Januar 1958 werden den hauptberuflichen selbständig-erwerbenden Landwirten und Rebbauern mit bescheidenem Einkommen Familienzulagen ausgerichtet. Der Kreis der bezugsberechtigten Personen ist durch die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel bestimmt, wobei die Bezugsberechtigten eine jährliche Zulage von 150 Franken je Kind erhalten. Für Familien mit 5 und mehr Kindern betragen die Zulagen 750 Franken im Jahr. Auch die Höhe der Einkommensgrenze richtet sich nach den verfügbaren Mitteln, und zwar in der Weise, dass die Zulagen in diesem Rahmen den Familien mit den niedrigsten Einkommen zugesprochen werden. Vom Einkommen wird für jedes Kind 500 Franken abgezogen. Die Gewährung der Zulagen wird zudem davon abhängig gemacht, dass eine einfache Buchhaltung geführt wird. Als Kinder gelten die Minderjährigen bis zur Beendigung des Schulunterrichtes oder bis zur Mündigkeit, falls sie in Ausbildung begriffen oder infolge einer Krankheit oder eines Gebrechens erwerbsunfähig sind.

Die Landwirte und Rebbauern sowie die juristischen Personen, die im Kanton Waadt landwirtschaftliche Grundstücke bewirtschaften, haben zur Deckung der Aufwendungen einen Solidaritätsbeitrag von 1 Prozent des Einkommens zu entrichten, das der Beitragspflicht gemäss AHV unterliegt. Der Kanton gewährt einen jährlichen Beitrag, der dem Gesamtbetrag der Solidaritätsbeiträge zu entsprechen hat, aber 500 000 Franken im Jahr nicht übersteigen darf. Die Durchführung obliegt der Familienausgleichskasse des Kantons Waadt.

Wallis. Seit dem 1. Januar 1959 haben die im Wallis wohnhaften Selbständig-erwerbenden, die im Kanton hauptberuflich in der Landwirtschaft tätig sind, sowie die im Wallis wohnhaften Arbeitnehmer, die nebenberuflich im Kanton eine nennenswerte selbständige Tätigkeit in der Landwirtschaft ausüben, Anspruch auf eine Kinderzulage von 10 Franken je Kind im Monat. Der Anspruch besteht während der Dauer der Tätigkeit als selbständig-erwerbender Landwirt. Die Zulagen werden für Kinder bis zum vollendeten 15. Altersjahr ausgerichtet. Die Altersgrenze beträgt 20 Jahre für die Kinder, die in Ausbildung begriffen oder erwerbsunfähig sind.

Die Finanzierung erfolgt durch Beiträge der bezugsberechtigten Personen, der juristischen Personen des Privatrechts, die im Wallis einen landwirtschaftlichen Betrieb bewirtschaften, sowie durch Zuschüsse des Staates. Der Beitrag der bezugsberechtigten Landwirte beträgt 50 Prozent des persönlichen AHV-Beitrages. Die Durchführung obliegt der kantonalen Familienausgleichskasse, die die Beiträge zu erheben und die Familienzulagen auszurichten hat.

II. Die Vorstösse betreffend eine bundesrechtliche Ordnung der Familienzulagen

In den letzten Jahren wurden in den Eidgenössischen Räten mehrere Motionen und Postulate eingereicht, womit der Bundesrat ersucht wird, einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der die Verallgemeinerung der Kinderzulagen für Arbeitnehmer unter Vornahme eines Landesausgleichs sowie die Einführung von Familienzulagen für die Selbständigerwerbenden vorsehen sollte. Zu erwähnen sind einmal die Postulate Quartenoud vom 16. Dezember 1952 und Vincent vom 11. Dezember 1953, sodann die Motionen Rohr vom 22. Juni 1955, Quartenoud vom 15. Dezember 1955 und Vincent vom 20. Dezember 1955. Auch in der Motion Bourgknecht vom 21. März 1957 wurde unter anderem der Wunsch geäußert, der Bundesrat möge dieses Problem prüfen und alsdann darüber Bericht erstatten.

Die Postulate wurden von den Eidgenössischen Räten oppositionslos angenommen.

Des weiteren haben die Kantone Freiburg und Wallis, gestützt auf Artikel 93 der Bundesverfassung, am 13. Juli 1956, bzw. am 6. Februar 1957 Standesinitiativen eingereicht, die folgenden Wortlaut haben:

Die Standesinitiative des Kantons Freiburg

Der Bundesrat wird eingeladen, den Eidgenössischen Räten einen Gesetzesentwurf betreffend die Verallgemeinerung der Familienzulagen auf eidgenössischem Boden für alle Arbeitnehmer und ihre Ausdehnung auf die Familien der Selbständigerwerbenden, insbesondere der Landwirtschaft und des Mittelstandes, zu unterbreiten. Das Bundesgesetz soll gleichzeitig einen interkantonalen Ausgleich vorsehen.

Die Standesinitiative des Kantons Wallis

Erwägend, dass zahlreiche Kantone gesetzliche Bestimmungen betreffend die Familienzulagen für die Arbeitnehmer erlassen haben;

erwägend, dass sich diese Zulagen als notwendig erweisen, um die materielle Sicherheit der Familie zu gewährleisten, und dass eine Koordination zwischen den verschiedenen kantonalen Gesetzgebungen sowie ein Ausgleich der Lasten zwischen den wirtschaftlichen Kräften aller Kantone unumgänglich ist;

erwägend andererseits, dass die zur Zeit den Bergbauern und den landwirtschaftlichen Arbeitnehmern ausbezahlten Zulagen niedriger sind als diejenigen, welche die andern Arbeitnehmer beziehen; dass sie demgemäss zur Verhinderung der Landflucht und zur Erhaltung der kleinen Bergbauernbetriebe nicht mehr wirksam beitragen können;

erwägend, dass die Ausdehnung der Auszahlung dieser Zulagen auf alle Gruppen der Selbständigerwerbenden, namentlich auf die Landwirte und den Mittelstand, notwendig erscheint;

erwägend, dass die Übernahme der Finanzierung der Zulagen an die Landwirte durch die Gesamtwirtschaft notwendig ist, beschliesst der Grosse Rat,

gestützt auf die Artikel 93, Absatz 2 BV und 44 Ziffer 15 der Verfassung des Kantons Wallis, die Bundesbehörden zu ersuchen:

1. ein Bundesgesetz auszuarbeiten, das die Familienzulagen zugunsten der Arbeitnehmer verallgemeinert und insbesondere einen interkantonalen Ausgleich vorseht;

2. den Genuss der von diesem Gesetz vorgesehenen Familienzulagen auf die Selbständigerwerbenden auszudehnen, namentlich auf die Landwirte und den Mittelstand;
3. zu diesem Zwecke die finanziellen Leistungen des Bundes festzusetzen, wobei berücksichtigt werden muss, dass die Finanzierung der Zulagen an die Landwirte von der Gesamtwirtschaft zu übernehmen ist.

Was insbesondere die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern anbetrifft, so ist die Motion Leu vom 29. Juni 1960 zu erwähnen, in der eine wesentliche Erhöhung der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer angeregt wird. Des weitern wird im Postulat Diethelm vom 21. September 1960 eine Erhöhung der Einkommensgrenze für die Bezugsberechtigung der Bergbauern verlangt. Schliesslich stellte der Schweizerische Bauernverband in einer Eingabe vom 27. Februar 1961 das Begehren, ausländischen Arbeitnehmern auch für ihre Kinder im Ausland Zulagen auszurichten. Diese Anregungen auf Änderung des FLG werden im Abschnitt B eingehend behandelt.

III. Der Werdegang der Vorlage

Bereits in unserer Botschaft vom 5. April 1957 zum Entwurf eines Bundesgesetzes betreffend die Änderung des FLG hatten wir in Aussicht gestellt, das ganze Problem der Bundesgesetzgebung auf dem Gebiete der Familienzulagen durch eine Expertenkommission abklären zu lassen. In der Folge haben wir am 16. August 1957 die «Eidgenössische Expertenkommission für die Prüfung der Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen» ernannt und ihr folgende Aufgabe gestellt:

Aufgabe der Expertenkommission ist es, die Grundsatzfrage einer bundesrechtlichen Regelung auf dem Gebiete der Familienzulagen abzuklären. Die Kommission hat infolgedessen nicht die Aufgabe, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten; sie wird lediglich die grundsätzliche Frage zu begutachten haben, ob es wünschbar sei, dass der Bund in das Gebiet der Familienausgleichskassen und der Familienzulagen gesetzgeberisch eingreife und, wenn ja, in welcher Form. Wenn die Expertenkommission ihren Bericht zuhanden des Bundesrates erstattet haben wird, wird es im Anschluss daran Sache des Bundesrates sein zu entscheiden, ob gestützt auf die gutachtliche Meinungsäusserung der Expertenkommission ein Bundesgesetz geschaffen werden soll oder nicht. Der Bundesrat ist infolgedessen in seinem Entscheid völlig frei.

Die Expertenkommission trat unter dem Vorsitz ihres Präsidenten, Direktor Dr. A. Saxer, vom Bundesamt für Sozialversicherung, in der Zeit vom 19. November 1957 bis zum 27. Februar 1959 zu drei Sessions zusammen.

Am 27. Februar 1959 hat die Kommission den ihr unterbreiteten Bericht mit 26 gegen 5 Stimmen bei 4 Enthaltungen genehmigt¹⁾. Der Expertenbericht wurde den Mitgliedern der Eidgenössischen Räte zugestellt.

Die Expertenkommission hat innert kurzer Zeit eine grosse und gründliche Arbeit geleistet. Dafür sprechen wir ihr an dieser Stelle unseren besten Dank aus.

¹⁾ Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Prüfung der Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen, vom 27. Februar 1959.

Die Expertenkommission kommt in ihrem Bericht zum Ergebnis, es seien zwei Gesetzesvorlagen, ein Bundesgesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer und in Bundesgesetz über die Änderung des FLG in Aussicht zu nehmen.

Das Bundesamt für Sozialversicherung stellte am 26. Mai 1959 im Auftrag des Eidgenössischen Departements des Innern den Expertenbericht den Kantonsregierungen, den politischen Parteien, den Spitzenverbänden der Wirtschaft und weiteren interessierten Organisationen zur Vernehmlassung zu. Ende Oktober 1959 konnte das Vernehmlassungsverfahren abgeschlossen werden.

Der Expertenbericht wurde an 65 Stellen zur Vernehmlassung gesandt, von denen 54 Stellungen bezogen haben. Von den zur Stellungnahme eingeladenen Instanzen haben sich die Kantonsregierungen mit zwei Ausnahmen, die Spitzenverbände mit vier, die politischen Parteien mit drei Ausnahmen geäußert.

Die Vernehmlassungen zum Expertenbericht zeigten, dass die Auffassungen über die beiden vorgesehenen Gesetzesentwürfe weit auseinandergingen. Während der Vorschlag, die Familienzulagen für die Landwirtschaft auszubauen, fast allgemein Zustimmung fand, zeigte sich gegen ein Bundesgesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer eine sehr starke Opposition, wie sie übrigens schon in der Expertenkommission zum Ausdruck gekommen war (Expertenbericht S. 33-37). Im Vernehmlassungsverfahren haben die Befürworter und Gegner die gleichen Argumente vorgebracht, die nachstehend zusammengefasst nochmals wiedergegeben werden.

Die Befürworter einer bundesrechtlichen Regelung weisen vor allem darauf hin, dass die gegenwärtige, vielfältige Ordnung der Kinderzulagen ihre Nachteile aufweise. Vor allem biete sie keine Gewähr für eine wirklich lückenlose Ausrichtung der Zulagen. Gerade die schwächsten Schichten der Bevölkerung blieben vielfach ausserhalb der bestehenden Ordnungen. Mit Rücksicht auf die starke Wanderbewegung der Arbeitnehmer sei es störend, wenn in einzelnen Kantonen kein gesetzlicher Anspruch auf Familienzulagen bestehe. Die Schweiz sei ein einheitliches Wirtschaftsgebiet. Die bestehenden Lücken könnten aber nur durch eine Intervention des Bundes geschlossen werden.

Des weitern wird darauf hingewiesen, dass der Geltungsbereich der bestehenden kantonalen Gesetze unterschiedlich geordnet ist. Einzelne kantonale Gesetze gehen vom Territorialitätsprinzip aus, so dass nur die im Kanton wohnhaften und tätigen Arbeitnehmer Familienzulagen beziehen können. Andere kantonale Gesetze räumen einen Anspruch auf Familienzulagen allen Arbeitnehmern ein, deren Arbeitgeber im Kanton domiziliert ist. Aus der unterschiedlichen Ordnung des Geltungsbereiches der kantonalen Gesetze ergeben sich negative und positive Kompetenzkonflikte, die ohne ein Eingreifen des Bundes kaum gelöst werden können.

Auch die Anspruchsberechtigung und die Höhe der Zulagen sowie der Beiträge seien von Kanton zu Kanton und von FAK zu FAK unterschiedlich geordnet.

Mehrere Grundbegriffe, wie die Begriffe Arbeitgeber, Arbeitnehmer, der massgebende Lohn, der Begriff des Kindes und der Altersgrenze, weichen in den

kantonalen Gesetzen voneinander ab, was ihre Anwendung durch Arbeitgeber, die mehreren Gesetzen unterstellt sind, überaus erschwere. Eine gewisse Koordination der kantonalen Gesetze durch den Bund dürfte sich daher als notwendig erweisen. Eine Angleichung der Gesetze der Kantone, die auf dem Gebiete der FAK ohne Zweifel Pionierarbeit geleistet haben, würde sich ohne weiteres ergeben. Ein Bundesgesetz dürfte wohl die Ergänzung und Krönung der kantonalen Gesetze darstellen.

Unbefriedigend sei bei der gegenwärtigen Ordnung der Kinderzulagen namentlich der Ausgleich geregelt. Der Sinn der FAK sei ja der Ausgleich der Lasten.

Die kantonalen Gesetze kannten den Ausgleich nur unvollkommen; ein organisierter Ausgleich sei bis heute, obschon er in einzelnen kantonalen Gesetzen in Aussicht genommen war, praktisch nicht zustande gekommen. Im Rahmen der FAK, die auf Grund von kantonalen Gesetzen geschaffen wurden, finde wohl ein gewisser beschränkter Ausgleich statt; aber schliesslich sei das Einzugsgebiet einer FAK immer beschränkt, und damit sei auch der Ausgleich auf dieses beschränkte Gebiet eingengt.

Die öffentliche Hand interveniere bei der gegenwärtigen Ordnung (mit Ausnahme der Familienzulagen gemäss FLG) überhaupt nicht. Sie helfe nicht systematisch mit, die Lasten zu tragen wie bei den andern Sozialwerken, zum Beispiel bei der AHV, bei der Krankenversicherung und bei der Invalidenversicherung. Auch das Problem der Mitwirkung der öffentlichen Hand könne nur durch ein Bundesgesetz zweckmässig und gerecht geregelt werden. Es sei nicht einzusehen, warum ein einzelner Zweig der Sozialversicherung von der öffentlichen Hand völlig anders behandelt werden soll als die andern.

Auch die Ordnung der Familienzulagen durch die bestehenden Gesamtarbeitsverträge vermöge, so wertvoll und begrüssenswert sie sei, nicht voll zu befriedigen.

So wünschenswert es sei, dass durch Gesamtarbeitsverträge Familienzulagen für die Arbeitnehmer eingeführt werden, so sei doch festzustellen, dass auf diesem Wege ein beträchtlicher Teil der Arbeitnehmer nicht in den Genuss von Zulagen gelangen werde.

Es sei auch kaum anzunehmen, dass eine allgemeine Einführung von Familienzulagen und FAK durch Gesamtarbeitsverträge und andere gesetzesfreie Wege wenigstens in absehbarer Zeit sich erreichen lasse. Denn es gebe zahlreiche Berufe, die nicht in der Lage seien, eine eigene FAK zu schaffen. Überdies gehöre eine nicht geringe Zahl von Arbeitgebern und Arbeitnehmern keinem Berufsverbände an. Diese Berufsgruppen, die vielfach auf Familienzulagen dringend angewiesen seien, könnten nur auf dem Wege eines gesetzlichen Obligatoriums in den Genuss von Zulagen gelangen. Nur durch ein Gesetz sei es möglich, die wirtschaftlich schwächsten Volksgruppen wirksam zu schützen. Dabei könne eine Lösung angestrebt werden, die die bisherige erfreuliche Entwicklung der Kinderzulagen in den Gesamtarbeitsverträgen nicht hemme, was beispielsweise durchaus möglich wäre, wenn der Bundesgesetzgeber nur eine Basiszulage ein-

führen würde, die durch gesamtarbeitsvertragliche Regelungen nach Bedarf ergänzt werden könnte.

Ferner wird darauf hingewiesen, dass die Gesamtarbeitsverträge dem Privatrecht angehören und nur so lange gelten, als die Parteien sich einigen können. Wenn in einer Krisis die Gesamtarbeitsverträge gekündigt werden, würden auch die Kinderzulagen automatisch dahinfallen.

Schliesslich wird gegenüber den Gesamtarbeitsverträgen eingewendet, dass jeder Lastenausgleich fehle.

Die Befürworter einer bundesrechtlichen Regelung erhoffen deshalb von einer solchen vor allem die Erreichung eines dreifachen Zieles:

- Einmal sollte die bundesrechtliche Regelung die Verallgemeinerung der Kinderzulagen und damit die Schliessung der bestehenden Lücken mit sich bringen.
- Sodann sollte die eidgenössische Regelung eine Minimalleistung für alle Bezugsberechtigten sicherstellen, und schliesslich wäre
- die Herbeiführung eines möglichst wirksamen Lastenausgleichs anzustreben.

Endlich weisen die Befürworter einer bundesrechtlichen Ordnung noch darauf hin, dass der bestehende Verfassungsartikel dem Bund ausdrücklich die Kompetenz einräume, über die FAK zu legiferieren, und dass diese Verfassungsvorschrift nicht einfach toter Buchstabe bleiben sollte.

Die Gegner einer bundesrechtlichen Regelung vermögen der Argumentation der Befürworter nicht in allen Belangen zu folgen. Es sind insbesondere die Arbeitgeberkreise sowie einzelne Kantone, die sich mit einem bundesrechtlichen Eingriff grundsätzlich nicht befreunden können, wobei hervorzuheben ist, dass diese Kreise dem Gedanken der Kinderzulagen positiv gegenüberstehen, ob schon man nach Auffassung der Arbeitgeberkreise über die Zweckmässigkeit solcher Zulagen diskutieren könnte.

Die ablehnende Auffassung stützt sich namentlich auf die erfreuliche bisherige Entwicklung der Gewährung von Familienzulagen, ohne dass von Bundes wegen eingegriffen worden wäre. Die Gegner eines solchen Eingriffes sind der Auffassung, dass diese Entwicklung selbst bei aktiver Förderung seitens des Bundes kaum rascher hätte vor sich gehen können. Ein Bundesgesetz werde daher kaum noch in der Lage sein, den Gedanken der Familienzulagen zu fördern. Sowohl eine abschliessende eidgenössische Regelung als auch ein Rahmengesetz werden nur die bestehenden Einrichtungen in ihrer Freiheit einengen und daher die Entwicklung eher bremsen als fördern.

Dem Postulat der Befürworter, dass die Bundesgesetzgebung gewisse Mindestleistungen sicherstellen sollte, wird entgegengehalten, dass es verfehlt wäre, die Löhne auf dem Umwege über Familienzulagen zu nivellieren oder etwa zu verlangen, dass überall die gleichen Familienzulagen ausgerichtet werden müssten. Auch wenn die eidgenössische Gesetzgebung lediglich die Mindesthöhe der Familienzulagen festlegen würde, liefen wir doch Gefahr, dass die kantonalen Gesetze und vertraglichen Abmachungen ausgehöhlt würden, was dem eigentli-

chen Sinn des einschlägigen Verfassungsartikels nach Ansicht der Gegner widersprechen würde. Diese Gefahr bestehe, trotzdem das von den Befürwortern als Vorteil der bundesrechtlichen Regelung angegebene Ziel, die Grundlagen der Familienzulagen zu vereinheitlichen, nicht erreicht werden könne, weil auch nach Auffassung der Mehrheit der Kommission die Kantone zur eigenen Gesetzgebung ermächtigt bleiben müssen.

Auch die Idee des direkten Lastenausgleichs unter den FAK wird als unrealistisch abgelehnt. Da die Beiträge in Lohnprozenten erhoben werden, würde der Lastenausgleich darauf hinauslaufen, dass unterdurchschnittlich produktive Wirtschaftszweige von überdurchschnittlich produktiven subventioniert würden. Damit würden der wirtschaftliche Fortschritt und die Steigerung der Produktivität der Volkswirtschaft gehemmt. Dazu komme, dass der Spitzenausgleich die FAK eines Teils ihrer Autonomie und Handlungsfreiheit beraube und einen erheblichen Verwaltungs- und Kontrollapparat bedingen würde, was den Zwecken des Familienschutzes abträglich sein könnte. Diese Nachteile würden entstehen, ohne dass andererseits der angestrebte, möglichst wirksame Lastenausgleich herbeigeführt werden könne.

Besonders wenden sich die gegnerischen Kreise auch gegen einen indirekten Lastenausgleich durch Beteiligung der öffentlichen Hand. Dadurch würden sich Bund und Kantone aus Steuermitteln an der Aufbringung eines Teils der Lohnsumme beteiligen, da ja auch die Familienzulagen keine Form von Sozialversicherungsleistungen, sondern Lohn darstellten. Es würde nach Auffassung der Arbeitgeberkreise einen sehr bedenklichen Einbruch in die heutige Rechtsordnung bedeuten, wenn inskünftig der Lohn als privatrechtliche Kategorie durch öffentliche Zuschüsse ergänzt werden müsste. Die öffentliche Hand besitze andere Möglichkeiten, den kinderreichen Familien entgegenzukommen und ihr Los zu erleichtern. Schliesslich machen die Gegner geltend, dass der Bund gemäss Artikel 34^{quinties} der Bundesverfassung die bestehenden FAK berücksichtigen und die Bestrebungen der Kantone und der Berufsverbände zur Gründung neuer FAK fördern müsse. Die beantragte bundesrechtliche Regelung führe demgegenüber zur Zerstörung einer ganzen Anzahl bewährter Einrichtungen auf dem Gebiete der Familienzulagen und erschwere die Neugründung von FAK.

Aus all diesen Gründen sind die einem Bundesgesetz abgeneigten Kreise der Auffassung, dass ein solches Gesetz weder vom Standpunkt des Postulates des Familienschutzes noch vom Standpunkt der Wirtschaft aus Vorteile mit sich bringen würde. Ganz allgemein wird befürchtet, dass ein eidgenössisches Gesetz die kantonalen Gesetze überflüssig werden liesse und sie zu Ausführungserlassen des Bundes degradieren würde. Jedenfalls könnte der kantonalen Gesetzgebung nur noch sehr wenig Raum gelassen werden. Von der gegenwärtig bestehenden kantonalen, privatwirtschaftlichen und dezentralen Lösung würden wir zu einer etatischen und zentralistischen Lösung kommen. Diese könne um so eher vermieden werden, als die bestehenden kantonalen Gesetze und die Gesamtarbeitsverträge des Ausbaus und der Verbesserung fähig seien. Die letztgenannten Argumente werden auch von kantonalen Seite unterstützt, die durch ein Bundesge-

setz einen neuen unerwünschten und unnötigen Eingriff in die föderalistische Struktur unseres Staates befürchtet. Ein solcher Eingriff erschiene im Hinblick auf die Entwicklung der kantonalen Gesetzgebung als überflüssig.

Da die befürwortenden Stimmen die gegnerischen an Zahl übertrafen, arbeitete das Bundesamt für Sozialversicherung folgende zwei Gesetzesentwürfe aus:

- zu einem Bundesgesetz über die Änderung des FLG und
- zu einem Bundesgesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer.

Um die Lage noch vermehrt abzuklären, beauftragten wir am 23. Dezember 1960 das Departement des Innern, die beiden Gesetzesentwürfe den Kantonsregierungen und den Spitzenverbänden der Wirtschaft zur Stellungnahme zu unterbreiten.

Das Ergebnis des neuen Vernehmlassungsverfahrens stimmte im wesentlichen mit jenem der ersten Umfrage überein. Die Notwendigkeit, die Familienzulagen für die Landwirtschaft auszubauen, wurde von keiner Seite bestritten. Auch die Arbeitgeberkreise, die ursprünglich diesem Revisionsbegehren kritisch gegenüberstanden, schlossen sich nunmehr den Befürwortern an.

Hingegen hatte sich die Opposition gegen ein Bundesgesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer eher noch verschärft. Mit Ausnahme des Schweizerischen Bauernverbandes lehnten die Arbeitgeberverbände geschlossen eine solche Vorlage ab. Auch einzelne Kantone, die ursprünglich den Vorschlägen der Expertenkommission zugestimmt hatten, sprachen sich nunmehr gegen ein Bundesgesetz aus. Dagegen standen die Arbeitnehmerverbände einer Vorlage mehrheitlich immer noch positiv gegenüber. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund sprach sich im zweiten Vernehmlassungsverfahren dahin aus, dass auf ein Bundesgesetz am besten verzichtet würde, weil eine Rechtsvereinheitlichung bei gleichzeitiger Berücksichtigung der Gesamtarbeitsverträge nicht möglich und ein wirklicher Lastenausgleich unter den bestehenden Verhältnissen nicht zu erreichen sei.

Abgesehen von der sehr unterschiedlichen Beurteilung der Bedürfnisfrage gingen die Meinungen auch in grundsätzlichen Fragen der Ausgestaltung des Gesetzes auch im zweiten Vernehmlassungsverfahren stark auseinander. Auf der einen Seite wurde eine völlig abschliessende Regelung der Materie als notwendig erachtet, während mehrere Kantone dafür eintraten, dass ihnen die volle gesetzgeberische Kompetenz für alle Arbeitnehmer einzuräumen sei, die in ihre Zuständigkeit fallen. Einzelne Kantone und Verbände verlangten, dass das Bundesgesetz die bestehenden gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen über Kinderzulagen berücksichtige, was von anderen Kreisen wiederum entschieden abgelehnt wurde, weil dadurch das Ausgleichsprinzip durchbrochen und die Finanzierung erschwert würde. Auch in der Frage der Finanzierung wichen die Auffassungen nach wie vor stark voneinander ab. Einige Kantone und Arbeitgeberverbände sprachen sich gegen einen indirekten Landesausgleich aus, weil die Familienzulagen Lohnbestandteil seien, so dass durch Beiträge der öffentlichen Hand die Löhne ergänzt würden, was nicht angängig sei. Zahlreiche Kantone befürwor-

teten einen direkten Landesausgleich, der aber beim gegenwärtigen Stand der FAK nicht durchführbar wäre. FAK, die hohe Beiträge erheben oder hohe Zulagen ausrichten, müssten ihre Beiträge erhöhen oder ihre Leistungen herabsetzen, was auf grösste Widerstände stossen würde.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Frage des Bedürfnisses nach einem Bundesgesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer stark umstritten ist und auch die Meinungen in grundsätzlichen Fragen der Ausgestaltung eines solchen Gesetzes auseinandergehen. Hingegen wird die Notwendigkeit der Einführung der Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes von keiner Seite bestritten.

Wir beschliessen daher am 7. Juli 1961, Ihnen nur die Vorlage über die Änderung des FLG zu unterbreiten und mit Rücksicht auf die bestehenden grundlegenden Meinungsverschiedenheiten vorläufig davon Umgang zu nehmen, auch den Gesetzesentwurf über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer an Sie weiterzuleiten.

B. Die Änderung des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern

Die Entwicklung und den gegenwärtigen Stand der Familienzulagen in der Landwirtschaft haben wir im Abschnitt A ausführlich dargelegt. In den folgenden Ausführungen befassen wir uns mit den verschiedenen Revisionsbegehren:

- Einführung von Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes und Erhöhung der Einkommensgrenze,
- Erhöhung der Haushaltungszulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und
- Ausrichtung von Kinderzulagen an ausländische Arbeitnehmer für ihre im Ausland zurückgelassenen Kinder.

Im Anschluss daran soll die Finanzierung und das Verhältnis zum kantonalen Recht behandelt werden.

I. Die Einführung von Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes

1. Die Bedürfnisfrage

In mehreren parlamentarischen Anregungen wird die Einführung von Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes verlangt (vgl. Abschnitt A, II). Ohne eine Intervention des Bundes abzuwarten, haben bisher fünf Kantone Gesetze über Familienzulagen für die selbständigerwerbenden Landwirte erlassen (vgl. Abschnitt A, I, 3, c). Einzelne Kantone haben davon abgesehen, diese Materie gesetzlich zu regeln in der Annahme, dass eine Regelung durch den Bund getroffen werde.

Die Expertenkommission hat die Frage, ob für die Kleinbauern des Unterlandes Kinderzulagen einzuführen seien, eingehend geprüft. Sie hat diese ein-

stimmig bejaht (Expertenbericht, S.148). Auch die Kantone und Spitzenverbände der Arbeitnehmer befürworten die Einführung von Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes. Ebenso stimmen die Spitzenverbände der Arbeitgeber dieser Neuerung zu.

Die Notwendigkeit, die bestehende Ordnung der Kinderzulagen für die Bergbauern auf die Kleinbauern des Unterlandes auszudehnen, ergibt sich vor allem daraus, dass eine nicht unbedeutende Zahl von Kleinbauern des Unterlandes wirtschaftlich kaum besser gestellt sind als die Bergbauern. Gewisse Schwierigkeiten, die mit dieser Unterscheidung verbunden sind, konnten noch in Kauf genommen werden, solange die Kinderzulage nur 7 oder 9 Franken im Monat betrug. Nachdem aber die Kinderzulage durchschnittlich verdoppelt und auf 15 Franken erhöht worden ist, entstehen bei ähnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen erhebliche Einkommensdifferenzen, die beseitigt werden sollten.

Auf Grund dieser Erwägungen, die auch für die Stellungnahme der Expertenkommission massgebend waren, halten wir es für notwendig, die bestehende Ordnung der Kinderzulagen für Bergbauern auf die Kleinbauern des Unterlandes auszudehnen und auch für diese eine Kinderzulage von 15 Franken im Monat einzuführen.

2. Die Bezugsberechtigung der Kleinbauern des Unterlandes

a. Der Kreis der bezugsberechtigten Personen

Der Kreis der bezugsberechtigten Kleinbauern des Unterlandes ist in analoger Weise zu umschreiben wie jener der Kleinbauern im Berggebiet. Danach sind als Kleinbauern des Unterlandes Personen anzuerkennen, die sich im Hauptberuf als selbständigerwerbende Landwirte im Flach- und Hügelland betätigen.

Die Umschreibung des Hauptberufes ist ebenfalls von der bestehenden Ordnung für die Bergbauern zu übernehmen. Demnach wird eine hauptberufliche Tätigkeit angenommen, wenn der Kleinbauer im Verlaufe des Jahres vorwiegend in seinem landwirtschaftlichen Betrieb tätig ist und aus dem Ertrag dieser Tätigkeit in überwiegender Masse den Lebensunterhalt seiner Familie bestreitet.

b. Die Stellung der Familienglieder

Die Familienglieder des Betriebsleiters, die im Betrieb mitarbeiten, haben Anspruch auf Familienzulagen für Arbeitnehmer mit Ausnahme der Blutsverwandten des Betriebsleiters in auf- und absteigender Linie sowie ihrer Ehefrauen, die als Selbständigerwerbende gelten und in dieser Eigenschaft gegebenenfalls Anspruch auf Familienzulagen für die Kleinbauern haben.

Auf Grund dieser Ordnung werden folgende Familienglieder nicht als Arbeitnehmer, sondern als Selbständigerwerbende behandelt:

- die Blutsverwandten des Betriebsleiters, in auf- und absteigender Linie, praktisch also dessen Söhne und Töchter;
- die Ehefrau des Betriebsleiters;
- die Schwiegertöchter des Betriebsleiters. Diese werden nicht als Arbeitnehmerinnen anerkannt, um zu verhindern, dass der Sohn auf dem Umwege über seine Ehefrau in den Genuss von Familienzulagen für Arbeitnehmer gelangt.

Anlass zu Diskussionen gab in letzter Zeit die Frage, ob auch die Schwiegersöhne des Betriebsleiters als landwirtschaftliche Arbeitnehmer anzuerkennen sind. Nach eingehender Prüfung dieser Frage hat die Expertenkommission festgestellt, dass in erbrechtlicher Hinsicht zwischen Söhnen und Schwiegersöhnen zwar ein erheblicher Unterschied besteht, tatsächlich aber auch der Schwiegersohn ein weitgehendes Mitspracherecht hat. Ausnahmsweise sind sowohl Söhne als auch Schwiegersöhne vom üblichen Mitspracherecht ausgenommen. In Übereinstimmung mit der Auffassung der landwirtschaftlichen Experten ist die Kommission zum Ergebnis gelangt, dass Söhne und Schwiegersöhne gleich zu behandeln und als Selbständigerwerbende anzusehen sind (Expertenbericht, S.151).

Nach den geltenden Vorschriften sind Schwiegersöhne nicht von vorneherein vom Bezug der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer ausgeschlossen. Sie können diese beziehen, wenn ihre Stellung im Betrieb derjenigen eines familienfremden Arbeitnehmers entspricht. Das Eidgenössische Versicherungsgericht hatte in mehreren Fällen dem Schwiegersohn die Arbeitnehmereigenschaft abgesprochen, weil zwischen Schwiegervater und Schwiegersohn so enge, in der Familiengemeinschaft begründete Bindungen bestünden, dass nicht angenommen werden könne, der Schwiegersohn arbeite im Betrieb als landwirtschaftlicher Arbeitnehmer. Das Bundesamt für Sozialversicherung hatte daher im Interesse einer einheitlichen Anwendung der Vorschriften die Ausgleichskassen angewiesen, die Ausrichtung von Familienzulagen an Schwiegersöhne einzustellen. In der Folge hatte das Eidgenössische Versicherungsgericht Gelegenheit, die Rechtstellung des mitarbeitenden Schwiegersohnes des Betriebsleiters gesamthaft zu überprüfen. Nach der neuen Rechtsprechung des Versicherungsgerichtes werden nur noch jene Schwiegersöhne nicht als Arbeitnehmer anerkannt, die voraussichtlich den Betrieb nach den Regeln des bürgerlichen Erbrechts zur Selbstbewirtschaftung übernehmen werden. In Abweichung von der Auffassung der Expertenkommission haben wir diesen Grundsatz in den Entwurf aufgenommen (Art.1, Abs.2, Buchstabe b). Damit wird auch dem Postulat Gnägi vom 15. Dezember 1960 Rechnung getragen, worin ein klare Lösung der Frage der Zulagenberechtigung für Schwiegersöhne verlangt wird.

c. Die Einkommensgrenze

Für die Bergbauern musste eine Einkommensgrenze eingeführt werden, weil es nicht angängig ist, Kinderzulagen, die aus öffentlichen Mitteln aufge-

bracht werden, Personen auszurichten, die darauf in keiner Weise angewiesen sind. Aus dem gleichen Grunde ist auch für die Landwirte des Unterlandes der Anspruch auf die Zulagen von den Einkommensverhältnissen abhängig zu machen. Nach der geltenden Ordnung haben die hauptberuflichen Bergbauern Anspruch auf Kinderzulagen, sofern ihr reines Einkommen 4000 Franken im Jahre nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 500 Franken für jedes zulageberechtigte Kind. Für die Berechnung des Einkommens sind die Vorschriften der Wehrsteuergesetzgebung massgebend.

Ein Postulat Diethelm vom 21. September 1960 ersucht den Bundesrat, «den Eidgenössischen Räten ohne Verzug eine Erhöhung der Einkommensgrenze zu beantragen». Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Steuerbehörden für die Wehrsteuertaxation der 10. Periode höhere Ansätze verwenden und zwar gestützt auf höhere Nettoerträge für die Jahre 1957 bis 1959, die sich auf Grund der Rentabilitätsberechnungen des Schweizerischen Bauernsekretariates und anderer Organisationen ergaben. Dadurch hätten eine Anzahl bisheriger Bezüger die Einkommensgrenze überschritten und ihren Anspruch auf Kinderzulagen eingebüsst.

Es ist zuzugeben, dass die Einkommensgrenze für Bergbauern mit ein bis zwei Kindern verhältnismässig niedrig ist. Sie dürfte auch für die Kleinbauern des Unterlandes eher zu tief angesetzt sein. Wir schlagen deshalb vor, gleichzeitig mit der Einführung für Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes auch die Einkommensgrenze auf 5000 Franken zu erhöhen. Die Erhöhung der Grenze wird nur eine bescheidene Vermehrung der Bezügerzahl zur Folge haben, so dass die finanziellen Auswirkungen kaum ins Gewicht fallen dürften.

II. Die Erhöhung der Haushaltzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer

In unserem zweiten Bericht vom 29. Dezember 1959 über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Landwirtschaftspolitik des Bundes haben wir ausgeführt, dass eine weitere Erhöhung der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer dringlich erscheine, um ihnen unter anderem auch auf diese Weise das Verbleiben in der Landwirtschaft zu erleichtern. Wir messen nach wie vor einer solchen Verbesserung der bestehenden Ordnung angesichts des zahlenmässigen Rückganges des Dienstbotenbestandes eine ganz besondere Bedeutung bei und sehen darin eine Möglichkeit, die Erhaltung von qualifizierten inländischen Arbeitnehmern zu begünstigen (S. 116 f. des erwähnten Berichtes).

Die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer bestehen in Kinderzulagen und in einer Haushaltzulage. Die Haushaltzulage von ursprünglich 14 Franken im Monat würde auf den 1. Januar 1946 auf 30 Franken und auf den 1. Januar 1958 auf 40 Franken erhöht.

Da für die Kleinbauern eine Zulage von 15 Franken je Kind im Monat vorgesehen ist, muss im Interesse einer Koordination der Zulagenordnung für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und für die Kleinbauern der gegenwärtig bestehende Ansatz der Kinderzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmer von 15 Franken unverändert beibehalten werden. Hingegen schlagen wir aus dem erwähnten Grunde vor, die Haushaltungszulage von 40 auf 60 Franken im Monat zu erhöhen. Damit wird auch der Motion Leu vom 29. Juni 1960 Rechnung getragen, in der eine wesentliche Erhöhung der Familienzulagen angeregt wird. Der verhältnismässig hohe Ansatz der Haushaltungszulage dürfte dazu beitragen, die Existenz des jungen landwirtschaftlichen Dienstboten auch im Falle der Verheiratung zu sichern und wird damit einen Anreiz bilden, der Scholle die Treue zu bewahren.

Gegen die Erhöhung der Haushaltungszulage könnte der Einwand erhoben werden, dass dadurch das gesunde Verhältnis zwischen Grundlohn und Sozialzulagen in Frage gestellt werde und die Gefahr bestehe, dass der Arbeitgeber mit Rücksicht auf die höhere Haushaltungszulage von einer Lohnerhöhung absieht oder gar den Grundlohn herabsetzt. Dieser Gefahr will Artikel 4 FLG vorbeugen, wonach die Ausrichtung der Familienzulagen an die Bedingung geknüpft ist, dass der Arbeitgeber einen Lohn zahlt, der mindestens den ortsüblichen Ansätzen entspricht. Die Familienzulagen dürfen nicht in die ortsüblichen Löhne eingerechnet und diese dadurch gedrückt werden. Der Vorschrift über die Bezahlung des ortsüblichen Lohnes kommt im Falle der Erhöhung der Haushaltungszulage noch grössere Bedeutung zu. Die Ausgleichskassen werden bei der Ausrichtung der Familienzulagen in vermehrtem Masse darauf zu achten haben, dass den Arbeitnehmern, die Familienzulagen beanspruchen, die ortsüblichen Löhne auch weiterhin bezahlt werden. Um den Ausgleichskassen die Durchführung dieser Aufgabe zu erleichtern, halten wir es für notwendig, Artikel 4 FLG durch einen zweiten Absatz zu ergänzen, wonach die Kantonsregierungen im Einvernehmen mit den kantonalen bäuerlichen Organisationen alljährlich Richtlöhne aufzustellen haben. Auf Grund dieser Richtlöhne kann die Ausgleichskasse feststellen, ob der ausbezahlte Lohn den ortsüblichen Ansätzen entspricht. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der ausbezahlte Lohn nicht ohne weiteres mit den ortsüblichen Durchschnittslöhnen verglichen werden kann, da sich die Höhe des Lohnes nach der Leistungsfähigkeit des Arbeitnehmers, nach seiner Stellung im Betrieb und dem Mass seiner Verantwortung richtet. Im Zweifelsfalle hat sich die Ausgleichskasse mit der zuständigen landwirtschaftlichen Organisation darüber zu verständigen, ob der ausbezahlte Lohn als ortsüblich anzusehen ist.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass schon heute in neun Kantonen Richtlöhne aufgestellt werden. Diese werden in den Kantonen Bern, Freiburg, Zug und Thurgau ausschliesslich zwischen den kantonalen Bauernverbänden und den kantonalen Verbänden bäuerlicher Dienstboten vereinbart. In den Kantonen Luzern, Nidwalden und Schwyz wird für die Festsetzung der

Richtlöhne eine aus drei bis fünf Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch zusammengesetzte Kommission gebildet, wobei ein Vertreter des Kantons den Vorsitz führt. Im Kanton Glarus wird die Kommission unter dem Vorsitz der kantonalen Landwirtschaftsdirektion aus vier Vertretern des Glarner Bauernbundes zusammengesetzt. Im Kanton Wallis stellt der Staatsrat, auf Vorschlag der paritätischen Berufskommission und nachdem er die Berufsverbände angehört hat, Minimallöhne für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer auf. Diese werden vor ihrer Inkraftsetzung im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht (vgl. Die Volkswirtschaft, 1960, S.392).

III. Die Ausrichtung von Kinderzulagen an ausländische Arbeitnehmer

Ausländische Arbeitnehmer haben nach der geltenden Ordnung nur dann Anspruch auf Kinderzulagen, wenn sie mit ihrer Familie in der Schweiz wohnen (FLG Art.1, Abs.3). Ein ausländischer Arbeitnehmer erhält somit für seine Kinder, die sich im Ausland befinden, keine Zulagen. In einer Eingabe vom 27. Februar 1961 bezeichnet der Schweizerische Bauernverband die Ausrichtung von Kinderzulagen an ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer als eine dringende sozial- und wirtschaftspolitische Notwendigkeit. Diese Auffassung wird von weiten Kreisen geteilt. Es wird auf die erheblichen Rekrutierungsschwierigkeiten hingewiesen, die sich insbesondere bei der Anwerbung ausländischer landwirtschaftlicher Arbeitnehmer bemerkbar machen. Diese Schwierigkeiten werden nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass ausländische Arbeitnehmer die Zulagen für Kinder, die sie im Ausland zurückgelassen haben, nicht beanspruchen können. Der Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt wird noch verschärft durch die Hebung des Lebensstandards und der Löhne in andern Einwanderungsländern, verbunden mit Vorteilen, die mehrere unter ihnen auf dem Gebiete der Sozialversicherung und insbesondere der Kinderzulagen gewähren. Um die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zu erleichtern, lässt sich die Ausrichtung von Kinderzulagen auch an ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer, die ihre Kinder im Ausland zurücklassen, nicht umgehen. Wir möchten jedoch davon absehen, Artikel 1, Absatz 3 FLG zu ändern. Die Frage der Zulagen für im Ausland befindliche Kinder ausländischer Arbeitnehmer muss auf dem Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen geregelt werden, um das Gegenrecht sicherzustellen. Bei einem Bestand von 30 000 ausländischen landwirtschaftlichen Arbeitnehmern, wovon lediglich ein Drittel verheiratet sind, ist mit rund 8000 Kinderzulagen zu rechnen, wobei noch zu berücksichtigen ist, dass sich die ausländischen Arbeitnehmer im Durchschnitt nur während 9 Monaten in der Schweiz aufhalten. Die Mehrkosten für die Kinderzulagen (180 Franken im Jahr) an ausländische Arbeitnehmer sind daher auf 1,1 Millionen Franken zu schätzen, wovon 0,8 auf den Bund und 0,3 Millionen Franken auf die Kantone entfallen.

IV. Die Finanzierung

1. Die Kosten der Familienzulagen für die Landwirtschaft

Die Aufwendungen für die Ausrichtung der Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern beliefen sich im Jahre 1960 auf rund 16,9 Millionen Franken, wovon 7,3 auf die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und 9,6 Millionen Franken auf die Familienzulagen für Bergbauern entfallen. Am 31. März 1960 standen 12 243 Arbeitnehmer und 17 257 Bergbauern im Genusse von Familienzulagen. Die Zahl der zugesprochenen Haushaltzulagen belief sich auf 12 018, jene der Kinderzulagen auf 74 990, wovon 21 671 auf die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und 53 319 auf die Bergbauern entfallen (vgl. Anhangtabelle 5).

Die Mehrausgabe, die durch die Erhöhung der Haushaltzulage von 40 auf 60 Franken im Monat bedingt ist, dürfte rund 2,1 Millionen Franken im Jahr betragen.

Die Erhöhung der Einkommensgrenze für die Bergbauern wird von geringer finanzieller Tragweite sein, da voraussichtlich eine beschränkte Zahl von Bergbauern vor allem mit ein und zwei Kindern neu in den Genuss von Zulagen gelangen wird. Die durch die Erhöhung der Einkommensgrenze bedingte Mehrausgabe ist auf rund 200 000 Franken zu schätzen, so dass die Jahresausgabe für die Kinderzulagen an Bergbauern von 9,6 auf 9,8 Millionen Franken ansteigen wird.

Auf Grund der Erfahrungen im Kanton Bern ist die Zahl der zulageberechtigten Kinder der Landwirte des ganzen Unterlandes auf 48 000 zu veranschlagen. Die Aufwendungen für die Ausrichtung einer monatlichen Kinderzulage von 15 Franken an die Kleinbauern des Unterlandes sind – auf das Jahr umgerechnet – somit auf 8,7 Millionen Franken zu schätzen.

Das Ausmass der Jahresbelastung nach dem Entwurf

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 1

Ordnung (Monatliche Ansätze)	Jahresausgabe		Mehrbelastung
	Nach geltendem Recht	Nach Entwurf	
Landwirtschaftliche Arbeitnehmer			
Haushaltzulage 40 bzw. 60 Franken	4,2	6,3	2,1 ¹⁾
Kinderzulagen 15 Franken	3,1	3,1	—
	7,3	9,4	2,1
Bergbauern.			
Kinderzulage 15 Franken	9,6	9,8	0,2 ²⁾
Bauern Unterland (einschliesslich mitarbeitende Familienglieder)			
Kinderzulage 15 Franken	—	8,7	8,7
Total	16,9	27,9	11,0

¹⁾ Mehrausgabe infolge Erhöhung der Haushaltzulage von 40 auf 60 Franken.

²⁾ Mehrausgabe infolge Erhöhung der Einkommensgrenze.

2. Die Deckung der Kosten

Wie die Aufwendungen für die Ausrichtung der Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern nach der geltenden Ordnung gedeckt werden, geht aus den Ausführungen im Abschnitt A, I, 3, a hervor. Als Finanzierungsquellen zur Deckung der Kosten für die Ausrichtung der Kinderzulagen an die Kleinbauern des Unterlandes kommen Beiträge der selbständig-erwerbenden Landwirte sowie der öffentlichen Hand in Betracht. Zur teilweisen Deckung der Aufwendungen, die durch die Erhöhung der Haushaltungszulage für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer entstehen, kommt auch eine Erhöhung des Beitrages der landwirtschaftlichen Arbeitgeber in Frage.

a. Die Beiträge der selbständigerwerbenden Landwirte

Für die Erhebung eines Beitrages der selbständigerwerbenden Landwirte spricht die Erwägung, dass auch die Landwirtschaft einen Solidaritätsbeitrag zur Deckung der Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes leisten sollte. Nach dem Vorbild der Invalidenversicherung und der Erwerbsersatzordnung könnte der Beitrag auf 10 Prozent der AHV-Beiträge festgesetzt werden. Zur Beitragsleistung müssten sämtliche Landwirte herangezogen werden, gleichgültig ob sie als solche im Haupt- oder Nebenberuf tätig sind. Die Beiträge der selbständigen Landwirte sind unter Berücksichtigung der Auswirkungen der sinkenden Beitragsskala auf rund 15,5 Millionen Franken zu schätzen. Durch einen Zuschlag von 10 Prozent zu diesem Beitrag (1,55 Millionen Franken) würde etwa ein Sechstel der Aufwendungen für die Ausrichtung der Kinderzulagen an die Kleinbauern des Unterlandes (8,7 Millionen Franken) gedeckt.

Für die selbständigerwerbenden Landwirte würde die Erhebung eines zusätzlichen Beitrages mit Rücksicht auf die allgemeine wirtschaftliche Lage der Landwirtschaft eine stark ins Gewicht fallende Belastung darstellen. Eine solche Lösung würde sich insbesondere zuungunsten der Bergbauern auswirken, die bisher im Genuss einer beitragsfreien Regelung standen und nunmehr – nach der Einführung der Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes – Beiträge zu entrichten hätten. Zudem haben in mehreren Kantonen die selbständig-erwerbenden Landwirte Beiträge zur Finanzierung der kantonalen Zulagen zu leisten, weshalb die Erhebung eines zusätzlichen Beitrages zur Finanzierung der bundesrechtlichen Zulagen auf erhebliche Schwierigkeiten stossen würde. Aus diesen Gründen möchten wir von der Erhebung eines zusätzlichen Beitrages zum AHV-Beitrag absehen. Auch die Expertenkommission hatte mehrheitlich eine beitragsfreie Lösung befürwortet (Expertenbericht, S. 163). Dagegen halten wir dafür, dass der Beitrag der landwirtschaftlichen Arbeitgeber erhöht werden soll.

b. Die Erhöhung des Beitrages der Arbeitgeber in der Landwirtschaft

Zur Zeit wird zur teilweisen Deckung der Aufwendungen für die Zulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer von sämtlichen landwirtschaftlichen Arbeitgebern ein Beitrag von 1 Prozent der im Betrieb ausbezahlten Lohnsumme erhoben. Anlässlich der Erhöhung der Kinderzulage von 9 auf 15 Franken je Kind und Monat und der Haushaltzulage von 30 auf 40 Franken im Monat durch die Gesetzesnovelle vom 20. Dezember 1957 wurde davon abgesehen, auch den Arbeitgeberbeitrag zu erhöhen. Die nochmalige Erhöhung der Haushaltzulage von 40 auf 60 Franken lässt aber eine vermehrte Beteiligung der Landwirtschaft an der Finanzierung als notwendig erscheinen. Die Verbesserung der Zulage dient der Erhaltung des bäuerlichen Dienstbotenbestandes, an der die Landwirtschaft wesentlich interessiert ist. Den beteiligten Kreisen kann daher auch eine erhöhte Beitragsleistung zugemutet werden. Wir halten eine Erhöhung des Arbeitgeberbeitrages von 1 auf 1,3 Prozent für angemessen, wodurch die Beitragssumme von 2,1 Millionen Franken im Jahre 1960 auf 2,7 Millionen Franken zunimmt.

c. Die Beiträge der öffentlichen Hand

Mit der Mehrheit der Expertenkommission sind wir der Auffassung, dass die Aufwendungen für die Ausrichtung der Kinderzulagen an die Kleinbauern des Unterlandes mit Einschluss der Verwaltungskosten entsprechend der geltenden Ordnung der Kinderzulagen für die Bergbauern ausschliesslich durch Beiträge der öffentlichen Hand zu decken sind. Dabei ist die Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen sowie die Berechnung der Beiträge der einzelnen Kantone in gleicher Weise zu regeln, wie sie für die Kinderzulagen an die Bergbauern zur Zeit besteht. Danach gehen die Aufwendungen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Diese können die Gemeinden zur Beitragsleistung heranziehen.

d. Überblick über die Deckung der Kosten

Wie aus der nachstehenden Texttabelle hervorgeht, werden nach unserem Vorschlag die Ausgaben für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer von 9,4 Millionen Franken zu knapp 30 Prozent durch Arbeitgeberbeiträge finanziert, wogegen die Kinderzulagen für die Kleinbauern ausschliesslich durch die öffentliche Hand gedeckt werden. Wenn die Familienzulagen für die Landwirtschaft als ein Ganzes zusammengefasst werden, so ergibt sich, dass von den rund 28 Millionen Franken Jahresausgaben nach der neuen Ordnung 2,7 Millionen, d. h. knapp 10 Prozent, durch die Landwirtschaft aufgebracht werden. Der verbleibende Betrag von 25,2 Millionen, d. h. rund 90 Prozent, geht zu Lasten der öffentlichen Hand. Der Bund hat nach der neuen Ordnung 16,8 Millionen Franken (1960: 10,1 Mio. Fr.) und die Kantone 8,4 Millionen Franken (1960: 5,1

Mio. Fr.) zu übernehmen, wobei die finanzschwachen Kantone um 1,3 Millionen Franken aus der Rückstellung entlastet werden.

Die Finanzierung der landwirtschaftlichen Familienzulagen

(nach der neuen Ordnung)

Beträge in Millionen Franken

Texttabelle 2

Ordnung	Jahresausgabe	Finanzielle Deckung durch			
		Arbeitgeberbeiträge	Öffentliche Hand		
			Bund	Kantone	Total
Arbeitnehmer	9,4	2,7	4,5	2,2	6,7
Bergbauern	9,8	—	6,5	3,3	9,8
Bauern Unterland ¹⁾ . . .	8,7	—	5,8	2,9	8,7
Zusammen	27,9	2,7	16,8	8,4 ²⁾	25,2

¹⁾ Einschliesslich mitarbeitende Familienglieder.
²⁾ Wovon 1,3 Millionen Franken Entlastung durch Einlage in die Rückstellung (4 Prozent von 32,3 Millionen Franken).

V. Das Verhältnis der bundesrechtlichen Ordnung zu den kantonalen Gesetzen

Wie im Abschnitt A ausgeführt wurde, richten einzelne Kantone an selbständigerwerbende Landwirte Kinderzulagen aus. Mit Ausnahme des Kantons Bern erheben die erwähnten Kantone von den selbständigerwerbenden Landwirten auch besondere Beiträge zur Deckung der Aufwendungen für die Kinderzulagen. Ähnlich liegen die Verhältnisse auf dem Gebiete der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer, wo die Kantone Bern, Freiburg, Neuenburg und Waadt die Familienzulagen nach bundesrechtlicher Ordnung durch Leistungen nach kantonalem Recht ergänzen und von den landwirtschaftlichen Arbeitgebern auch zusätzliche Beiträge erheben.

Es stellt sich die Frage, ob die Vorschriften der erwähnten Kantone über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und die Beitragspflicht der Arbeitgeber als bundesrechtswidrig anzusehen sind, und ob die Kantone Vorschriften über die Familienzulagen für Kleinbauern des Unterlandes erlassen können, wenn diese Materie durch den Bund geordnet ist.

Durch den Artikel 34^{quinties} der Verfassung ist dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der FAK übertragen worden. Solange und soweit der Bundesgesetzgeber von dieser Ermächtigung nicht Gebrauch macht, bleiben die Kantone weiterhin zur Gesetzgebung zuständig, wie das Bundesgericht wiederholt festgestellt hat.

Infolge der Einführung der Kinderzulagen für die Kleinbauern des Unterlandes wird die bundesrechtliche Ordnung der Familienzulagen für die Landwirtschaft umfassender sein als die geltende Regelung. Um jeden Zweifel darüber aus-

zuschliessen, dass die Kantone auch nach Inkrafttreten der neuen Bestimmungen zur Gesetzgebung auf diesem Gebiete zuständig sind, halten wir es für notwendig, in das Bundesgesetz eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die Kantone ermächtigt sind, für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und die selbständigerwerbenden Landwirte höhere und andere Zulagen als sie in der bundesrechtlichen Ordnung festgelegt sind, vorzusehen und für deren Finanzierung besondere Beiträge zu erheben (Art. 24, Abs. 1, Buchstabe a).

Des weitern schlagen wir vor, die Kantone zu ermächtigen, den Anspruch der Kleinbauern auf Kinderzulagen nach Anhören der landwirtschaftlichen Organisationen von besonderen Voraussetzungen abhängig zu machen (Art. 24, Abs. 1, Buchstabe b). Damit möchten wir einem Begehren des Kantons Waadt, das vom Schweizerischen Bauernverband unterstützt wird, Rechnung tragen. Von der erwähnten Ermächtigung wird vorläufig nur der Kanton Waadt Gebrauch machen, der die Betriebsberatung wirksam ausgebaut hat und den Anspruch auf Kinderzulagen an die Bedingung knüpfen möchte, dass der Kleinbauer eine einfache Buchhaltung führt.

VI. Erläuterungen zum Gesetzestext

Zu Ziffer I

Art. 1 Abs. 2. Entsprechend den Ausführungen unter I, 2, b sieht diese Bestimmung als Neuerung vor, dass nur jene Schwiegersöhne des Betriebsleiters nicht als Arbeitnehmer gelten, die voraussichtlich den Betrieb zur Selbstbewirtschaftung übernehmen werden. Diese sind als Selbständigerwerbende zu behandeln und haben in dieser Eigenschaft Anspruch auf die Kinderzulagen für Kleinbauern, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind.

Art. 2 Abs. 2. Der Ansatz der Haushaltungszulage wird auf 60 Franken (bisher 40 Fr.) im Monat festgesetzt (vgl. Ziff. II).

Art. 4 Abs. 2. Gemäss Artikel 4, Absatz 1 ist die Ausrichtung der Familienzulagen an die Bedingung geknüpft, dass der landwirtschaftliche Arbeitgeber einen Lohn zahlt, der mindestens den ortsüblichen Ansätzen entspricht. Um die Durchführung dieser Vorschrift zu erleichtern, sieht Absatz 2 vor, dass die Kantonsregierungen alljährlich Richtlöhne aufzustellen haben, die für die Ausgleichskassen verbindlich sind (vgl. Ziff. II).

Lehnt die Ausgleichskasse die Ausrichtung der Familienzulagen ab, weil kein ortsüblicher Lohn bezahlt wird, so hat sie eine Verfügung zu erlassen, worin der ortsübliche Lohn festgestellt und sowohl dem Arbeitgeber als auch dem Arbeitnehmer eine 30tägige Frist für allfällige Beschwerden angesetzt wird. Erklärt sich der Arbeitgeber bereit, den ortsüblichen Lohn zu bezahlen, so hat die Ausgleichskasse eine neue Verfügung zu erlassen.

Art. 5 Abs. 1. Der Grundbetrag der Einkommensgrenze wird entsprechend den Ausführungen unter Ziffer I, 2, c auf 5000 Franken festgesetzt; während der Kinderzuschlag von 500 Franken unverändert beibehalten wird.

Art. 6. Dieser Artikel, der die Abgrenzung des Berggebietes regelt, wird aufgehoben, da die Unterscheidung zwischen Berggebiet und Unterland infolge des Einbezuges der Kleinbauern des Unterlandes in die Bezugsberechtigung wegfällt.

Art. 18 Abs. 1. Entsprechend den Ausführungen unter Ziffer IV, 2, b wird der Beitrag der landwirtschaftlichen Arbeitgeber von 1 auf 1,3 Prozent der im landwirtschaftlichen Betriebe ausgerichteten Bar- und Naturallöhne erhöht.

Art. 24. Absatz 1 ermächtigt die Kantone, die Haushaltungs- und Kinderzulagen gemäss Artikel 2 und 7 des Bundesgesetzes durch kantonale Zulagen zu ergänzen. Des weitern können die Kantone auch andere Zulagen, wie Geburtszulagen, vorsehen. Die Kantone sind auch befugt, zur Finanzierung der kantonalen Zulagen besondere Beiträge zu erheben (vgl. Ziff. V).

Absatz 2 entspricht dem bisherigen Artikel 24, der in dem Sinne ergänzt wurde, dass das FLG auch auf die Kleinbauern als nicht anwendbar erklärt werden kann.

Zu Ziffer II

Da die Unterscheidung zwischen Landwirten des Berggebietes und Landwirten des Unterlandes dahinfällt, muss im Bundesgesetz der Ausdruck «Bergbauern» im Titel und in den einzelnen Bestimmungen durch den Ausdruck «Kleinbauern» ersetzt werden.

* * *

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beehren wir uns, Ihnen die Annahme des beiliegenden Bundesgesetzes zu beantragen.

Ferner beantragen wir Ihnen die Abschreibung der Postulate des Nationalrates Nrn. 6929 und 7051 (Rohr und Vincent) vom 14. März 1956, Nrn. 8119 und 8172 (Diethelm und Gnägi) vom 9. März 1961, ferner des Ständerates Nrn. 7043 und 7403 (Quartenoud und Kommission für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern) vom 14. März 1956 und 4. März 1958 sowie die Abschreibung der Ständesinitiativen des Kantons Freiburg vom 13. Juli 1956 und des Kantons Wallis vom 6. Februar 1957.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 18. September 1961.

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates,

Der Bundespräsident:

Wahlen

Der Bundeskanzler:

Ch. Oser

(Entwurf)

Bundesgesetz
betreffend
**die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen
für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern**

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 18. September
1961,

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 ¹⁾ über die Familienzulagen für
landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern wird wie folgt geändert:

Art. 1, Abs. 2

Die Familienglieder des Betriebsleiters, die im Betrieb mitarbeiten,
haben ebenfalls Anspruch auf Familienzulagen mit Ausnahme

a. der Blutsverwandten des Betriebsleiters in auf- und absteigender
Linie sowie ihrer Ehefrauen;

b. der Schwiegersöhne des Betriebsleiters, die voraussichtlich den Be-
trieb zur Selbstbewirtschaftung übernehmen werden.

Art. 2, Abs. 2

Die Haushaltungszulage beträgt 60 Franken im Monat.

Art. 4, Abs. 2

Die Kantonsregierungen stellen nach Anhören mit den kantonalen
landwirtschaftlichen Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen all-
jährlich Richtlöhne auf, die für die Ausgleichskassen verbindlich sind.

¹⁾ AS 1952, 823; 1958, 188.

Art. 5, Abs. 1

Anspruch auf Familienzulagen für Kleinbauern haben die hauptberuflichen selbständigerwerbenden Landwirte, deren reines Einkommen 5000 Franken im Jahr nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze erhöht sich um 500 Franken für jedes Kind im Sinne von Artikel 9.

Art. 6

Aufgehoben

Art. 18, Abs. 1

Die Arbeitgeber in der Landwirtschaft haben einen Beitrag von 1,3 Prozent der im landwirtschaftlichen Betrieb ausgerichteten Bar- und Naturallöhne zu entrichten, soweit diese der Beitragspflicht gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung unterliegen.

Art. 24

¹ Die Kantone können in Ergänzung zu diesem Gesetz:

a. höhere und andere Zulagen festsetzen und zu deren Finanzierung besondere Beiträge erheben;

b. den Anspruch der Kleinbauern auf Kinderzulagen nach Anhören der landwirtschaftlichen Organisationen an Voraussetzungen knüpfen, die auf die bäuerliche Existenzverbesserung der Bezugsberechtigten ausgerichtet sind.

Verhältnis zum
kantonalen
Recht

² Der Bundesrat kann auf Antrag der Kantonsregierung dieses Bundesgesetz auf den betreffenden Kanton als nicht anwendbar erklären, sofern die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer und Kleinbauern auf Grund der kantonalen Vorschriften im Genusse von Familienzulagen in der Mindesthöhe dieses Gesetzes stehen.

II

Im Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern wird der Ausdruck «Bergbauern» durch «Kleinbauern» ersetzt.

III

Der Bundesrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Kantonale gesetzliche Mindestansätze der Familienzulagen

(Die Ansätze der kantonalen Familienausgleichskassen stimmen in der Regel mit den gesetzlichen Mindestansätzen überein; allfällige Abweichungen sind in eckigen Klammern angegeben)

Stand: 1. September 1961

Tabelle 1

Kantone	Kinderzulagen			Geburtenzulagen in Franken	Arbeitsbeiträge der kant. FAK in Prozenten der Lohnsumme
	Ansatz je Kind und Monat in Franken	Bezugsberechtigte Kinder	Altersgrenze		
1	2	3	4	5	6
Appenzell I.-Rh.	10	zweites und folgende	18/20	—	0,25–1,00
Basel-Stadt	15	alle	18/20	—	1,00
Bern	15	alle	16/20	—	—
Freiburg	20	alle	16/20	—	3,50
Genf	25/35 ¹⁾	alle	15/20	225	2,00
Glarus ²⁾	15	alle	16/20	—	—
Graubünden	10	zweites und folgende	18/20	—	1,00
Luzern	10/15 ³⁾	alle	16/20	— [130]	1,25
Neuenburg	25	alle	18/20	— [200]	2,30
Nidwalden	10 [15]	zweites und folgende	16/20	—	1,00
Obwalden	12/15 ⁴⁾	zweites und folgende	16/20	—	1,00
Schwyz	15	zweites und folgende	16/20	—	1,00
St. Gallen	10 [10/15 ^{5)]}	drittes und folgende [das zweite und die folgenden der Familien mit 3 und mehr Kindern]	18/20	—	1,00
Solothurn	10	alle	16/20	—	1,00
Tessin	20	alle	18/20	—	1,50
Thurgau	15	alle	18/20	—	1,50
Uri	15	zweites und folgende	18/20	—	1,00
Waadt	15 [20]	alle	18/20	100	2,20
Wallis ²⁾	25	alle	15/20	—	—
Zug	10/15 ³⁾	das zweite der Familien mit 2 Kindern; jedes der Familien mit 3 und mehr Kindern	18/20	—	1,00
Zürich	15	alle	16/20	—	1,00

1) Für Kinder im Alter von 15 bis 25 Jahren wird eine Zulage für die berufliche Ausbildung von 70 Franken im Monat ausgerichtet.
2) Keine kantonale Familienausgleichskasse.
3) 10 Franken für die beiden ersten und 15 Franken für jedes folgende Kind.
4) 12 Franken für das 2. bis und mit dem 4. Kind; 15 Franken für das fünfte und die folgenden Kinder.
5) 10 Franken für das 2. Kind; 15 Franken für die folgenden Kinder.

Zahl der auf Grund von kantonalen Gesetzen anerkannten Familienausgleichskassen

Stand: 1. Januar 1961

Tabelle 2

Kantone	Berufliche und zwischenberufliche FAK	Betriebskassen	FAK für das öffentliche Personal	Zusammen
Appenzell I.-Rh. ¹⁾	—	—	—	—
Basel-Stadt	26	—	—	26
Freiburg	35 ²⁾	—	—	35
Genf	71	—	1	72
Glarus ¹⁾	—	—	—	—
Graubünden ¹⁾	—	—	—	—
Luzern	30	31	6	67
Neuenburg	28	—	—	28
Nidwalden	10	1	—	11
Obwalden	13	—	—	13
Schwyz	12	—	—	12
St. Gallen	42	44	—	86
Solothurn	33	—	—	33
Tessin	44	—	—	44
Uri	5	—	—	5
Waadt	78	77	—	155
Wallis	26	—	—	26
Zug	17	—	—	17
Zürich	55	15	—	70
Total	525	168	7	700

¹⁾ Es bestehen keine anerkannten Familienausgleichskassen (FAK).
²⁾ Davon 11 zugelassene FAK.

Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer

Auszahlungen 1955-1960¹⁾

Beträge in Franken

Tabelle 3

Kantone	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Zürich	386 098	397 398	412 108	552 879	570 147	540 248
Bern	1 471 390	1 427 279	1 378 869	1 863 223	1 929 734	1 867 890
Luzern	535 966	522 658	500 910	642 578	899 290	740 691
Uri	7 125	6 391	7 397	9 211	9 760	12 056
Schwyz	100 314	103 553	92 471	126 905	168 112	156 871
Obwalden	25 934	23 458	23 747	36 294	37 845	32 538
Nidwalden	24 144	22 892	28 135	42 133	37 308	34 562
Glarus	20 407	20 099	16 913	23 958	23 671	23 103
Zug	49 096	44 500	44 591	57 796	66 893	68 831
Freiburg	505 638	470 037	459 441	639 090	670 385	553 979
Solothurn	92 776	98 235	100 228	133 560	142 100	134 533
Basel-Stadt	8 911	9 184	4 428	9 581	10 849	14 800
Basel-Land	53 358	54 229	49 042	76 944	85 300	80 435
Schaffhausen	15 095	17 058	19 624	26 655	29 333	31 552
Appenzell A.-Rh..	33 997	32 986	32 576	45 188	44 141	47 946
Appenzell L.-Rh..	11 954	11 539	12 870	12 617	19 881	20 766
St. Gallen	229 655	230 846	233 473	334 831	344 908	339 258
Graubünden	242 397	241 786	240 819	370 667	367 554	330 994
Aargau	173 192	171 776	181 341	257 555	258 721	247 750
Thurgau	170 081	166 008	157 850	219 698	230 201	234 804
Tessin	69 738	72 237	72 701	94 432	112 889	107 517
Waadt	619 170	670 052	704 014	963 782	969 353	887 385
Wallis	419 030	409 407	465 566	528 719	611 886	601 742
Neuenburg	128 628	124 230	117 050	154 634	157 936	152 736
Genf ²⁾	—	—	—	—	—	—
Schweiz	5 394 094	5 347 838	5 356 164	7 222 930	7 798 197	7 262 987

1) Gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1952; Ansätze durch die Gesetzesnovelle vom 20. Dezember 1957 (in Kraft seit 1. Januar 1958) erhöht.

2) Der Kanton Genf ist dem Bundesgesetz nicht unterstellt.

Familienzulagen für Bergbauern
Auszahlungen 1955-1960¹⁾

Beträge in Franken

Tabelle 4

Kantone	1955	1956	1957	1958	1959	1960
Zürich	40 689	35 262	33 966	71 013	73 605	68 685
Bern	1 060 187	1 054 789	1 077 171	1 811 279	2 203 632	2 046 920
Luzern	412 506	434 243	445 050	690 607	792 695	792 387
Uri	222 137	218 673	219 294	324 312	363 519	349 441
Schwyz	339 777	368 223	299 245	526 721	613 285	534 138
Obwalden	192 424	194 459	198 144	318 123	330 036	303 675
Nidwalden	136 575	140 868	142 263	254 079	263 529	254 700
Glarus	63 656	63 942	70 956	116 649	128 273	127 770
Zug	36 979	37 467	41 877	76 038	94 658	76 830
Freiburg	248 026	249 626	249 732	430 917	435 818	402 793
Solothurn	23 558	24 598	19 891	39 320	47 405	53 730
Basel-Stadt	—	—	—	—	—	—
Basel-Land	9 153	7 236	11 385	18 396	16 680	14 145
Schaffhausen	—	—	—	—	—	—
Appenzell A.-Rh.	93 497	99 688	90 486	157 662	162 733	168 952
Appenzell I.-Rh.	155 160	157 194	161 244	273 939	260 766	255 184
St. Gallen	485 913	477 125	489 859	769 538	879 185	807 600
Graubünden	818 575	806 877	795 792	1 333 338	1 330 759	1 292 468
Aargau	1 863	3 213	1 962	4 797	9 186	8 025
Thurgau	16 506	15 840	15 552	28 211	32 655	34 898
Tessin	215 251	206 042	199 611	275 969	307 116	355 083
Waadt	147 656	135 216	131 490	211 758	241 921	223 600
Wallis	948 744	881 248	817 127	1 253 658	990 547	1 270 603
Neuenburg	106 086	109 692	113 238	176 135	207 585	191 738
Genf ²⁾	—	—	—	—	—	—
Schweiz	5 774 918	5 721 521	5 625 335	9 162 459	9 785 588	9 633 365

1) Gemäss Bundesgesetz vom 20. Juni 1952; Ansätze durch die Gesetzesnovelle vom 20. Dezember 1957 (in Kraft seit 1. Januar 1958) erhöht.

2) Der Kanton Genf ist dem Bundesgesetz nicht unterstellt.

Statistische Ergebnisse für das Jahr 1960

Tabelle 5

Kantone	Zahl der Bezüger und der Zulagen (Stichtag 31. März 1960)					Auszahlungen in Franken		
	Landwirtschaftliche Arbeitnehmer			Bergbauern		Landwirt- schaftliche Arbeit- nehmer	Berg- bauern	Insgesamt
	Be- züger	Haus- hal- tungs- zu- lagen	Kinder- zulagen	Be- züger	Kinder- zulagen			
Zürich	746	741	1 313	100	336	540 248	68 685	608 933
Bern	2 113	2 066	3 868	3 983	11 887	1 867 890	2 046 920	3 914 810
Luzern	1 001	997	2 085	1 226	4 571	740 691	792 387	1 533 078
Uri	32	30	22	533	1 943	12 056	349 441	361 497
Schwyz	291	289	625	950	3 300	156 871	534 138	691 009
Obwalden	29	29	72	487	1 816	32 538	303 675	336 213
Nidwalden	32	31	97	362	1 531	34 562	254 700	289 262
Glarus	53	53	88	234	718	23 103	127 770	150 873
Zug	88	85	166	116	496	68 831	76 830	145 661
Freiburg	813	780	1 601	748	2 336	553 979	402 793	956 772
Solothurn	139	136	324	57	245	134 533	53 730	188 263
Basel-Stadt	33	33	48	—	—	14 800	—	14 800
Basel-Land	103	100	177	19	83	80 435	14 145	94 580
Schaffhausen	38	38	74	—	—	31 552	—	31 552
Appenzell A.-Rh..	45	45	121	283	914	47 946	168 952	216 898
Appenzell I.-Rh..	130	128	179	455	1 403	20 766	255 184	275 950
St. Gallen	348	342	697	1 216	4 241	339 258	807 600	1 146 858
Graubünden	798	762	1 781	2 431	6 994	330 994	1 292 468	1 623 462
Aargau	312	306	618	12	42	247 750	8 025	255 775
Thurgau	331	326	602	46	177	234 804	34 898	269 702
Tessin	180	177	230	671	1 503	107 517	355 083	462 600
Waadt	1 379	1 343	2 004	579	1 298	887 385	223 600	1 110 985
Wallis	2 974	2 951	4 552	2 396	6 505	601 742	1 270 603	1 872 345
Neuenburg	235	230	327	353	980	152 736	191 738	344 474
Genf ¹⁾	—	—	—	—	—	—	—	—
Schweiz	12 243	12 018	21 671	17 257	53 319	7 262 987	9 633 365	16 896 352

¹⁾ Der Kanton Genf ist dem Bundesgesetz nicht unterstellt.

**Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes
betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen für
landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern (Vom 18. September 1961)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1961
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	39
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	8320
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1961
Date	
Data	
Seite	461-496
Page	
Pagina	
Ref. No	10 041 456

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.