

83.203

**Initiative des Kantons Luzern  
Familienzulagen. Rahmengesetz  
Initiative du canton de Lucerne  
Allocations familiales. Loi-cadre**

Beschluss des Nationalrates vom 10. März 1986  
Décision du Conseil national du 10 mars 1986

*Wortlaut der Initiative vom 19. Oktober 1983*

Der Bundesrat wird ersucht, ein Rahmengesetz für eine gesamtschweizerische Familienzulageordnung auszuarbeiten. Bei der Ausgestaltung dieses Rahmengesetzes ist insbesondere folgendes zu beachten:

1. Für jedes Kind soll ein Anspruch auf Kinder- oder Ausbildungszulage bestehen.
2. Es sollen Mindestleistungen festgelegt werden, die gesamtschweizerisch bindend sind.
3. Die Schaffung eines Ausgleichsfonds, aus dem die gesetzlichen Mindestzulagen finanziert werden.
4. Die Durchführung der eidgenössischen Familienzulageordnung sollte den bestehenden AHV-Ausgleichskassen der Kantone, der Verbände und des Bundes übertragen werden.
5. Um die Koordination mit den bestehenden Sozialwerken sicherzustellen, ist die Familienzulageordnung des Bundes möglichst weitgehend auf den Bestimmungen der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) aufzubauen.

*Texte de l'initiative du 19 octobre 1983*

Le Conseil fédéral est invité à élaborer un projet de loi-cadre qui instaure un régime d'allocations familiales valable dans l'ensemble du pays. Ce faisant il se conformera plus particulièrement aux exigences suivantes:

1. Prévoir que tout enfant donne droit à une allocation pour enfant ou à une allocation de formation.
2. Fixer un montant minimum des prestations qui aura force obligatoire dans toute la Suisse.
3. Créer un fonds de compensation dont la fortune servira à financer les prestations minimales prévues par la loi.
4. Charger les actuelles caisses de compensation AVS des cantons, des associations et de la Confédération d'exécuter le régime fédéral des allocations familiales.
5. Etablir ledit régime en s'inspirant dans toute la mesure du possible des dispositions légales relatives à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), de manière à assurer une harmonisation entre ce régime et les autres branches des assurances sociales.

Herr **Küchler** unterbreitet im Namen der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Am 19. Oktober 1983 reichte die Regierung des Kantons Luzern eine Standesinitiative ein. Darin werden die eidgenössischen Räte ersucht, den Bundesrat zu beauftragen, ein Rahmengesetz für eine gesamtschweizerische Familienzulageordnung auszuarbeiten.
  2. Die vorbereitende Kommission des Nationalrates führte am 29. August 1984 über die Frage der Schaffung einer eidgenössischen Familienzulageordnung eine Aussprache durch. Angesichts der grossen Auswirkungen einer allfälligen eidgenössischen Regelung auf die Kantone beauftragte die Kommission den Bundesrat, zur Frage einer umfassenden bundesrechtlichen Ordnung im allgemeinen und zu wichtigen Detailfragen im einzelnen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.
- Nach Prüfung der Vernehmlassungsergebnisse, die zum Teil negativ ausfielen, kam die Kommission zum Schluss, es sei der Initiative des Kantons Luzern keine Folge zu geben. Sie unterbreitete dem Rat einen entsprechenden Antrag und

legte ihm zugleich einen Motionsentwurf vor, welcher den Anwendungsbereich des Bundesgesetzes über Familienzulagen in der Landwirtschaft auf Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft ausdehnen wollte. Mit einem Postulat lud die Kommission den Bundesrat ausserdem ein, seine Bemühungen für die Koordination des Kinderzulagewesens für Arbeitnehmer in den Kantonen zu verstärken. Der Nationalrat beschloss am 10. März 1986, der Standesinitiative Luzern keine Folge zu geben. Er lehnte ebenfalls die Motion der Kommission ab, überwies jedoch das Postulat (Amtl. Bull. 1986, S. 135 ff.).

3. Die Kommission des Ständerates befasste sich am 3. September 1986 mit der Standesinitiative. Sie beschloss mit 6 zu 2 Stimmen, bei 1 Enthaltung, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen und dem Rat die Ablehnung der Standesinitiative zu beantragen. Die Kommission ging bei ihrem Entscheid insbesondere davon aus, dass eine Mehrheit der Vernehmlasser die Frage nach dem Bedürfnis einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen verneint hatte. 16 Kantone haben sich sowohl gegen eine Lösung nach AHV-Modell wie auch gegen ein Rahmengesetz ausgesprochen, ebenso sämtliche Arbeitgeber- sowie 2 Arbeitnehmerverbände. Unter den Parteien hielten sich Befürworter und Gegner einer Bundeslösung etwa die Waage.

*Gegen* eine Bundesregelung werden insbesondere folgende Argumente ins Feld geführt:

- Es sei angesichts der Bestrebungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unverständlich, eine Aufgabe auf Bundesebene zu verlegen, die heute von den Kantonen zufriedenstellend erfüllt werde. Ein solches Vorgehen stelle im übrigen einen Angriff auf die kantonale Souveränität dar.
- Die heute bestehenden Lücken in den kantonalen Zulageordnungen seien ein Ausfluss der Ablehnung der betroffenen Wirtschaftskreise. Diese Lücken könnten – wenn dies gewünscht werde – auf kantonaler Ebene geschlossen werden.
- Die heutigen kantonalen Familienzulageordnungen seien in andere Gesetzesmaterien eingebettet (Steuerwesen, Stipendienwesen). Die Aenderung der Zulagenregelung hätte zwangsweise auch eine Aenderung der übrigen Materien zur Folge.
- Zulagen, die durch eine eidgenössische Ausgleichskasse ausgerichtet würden, verlören den Charakter eines Lohnbestandteils. Damit könnte die Finanzierung auch nicht mehr den Arbeitgebern allein überlassen werden. – Die heute bestehenden und zum Teil wesentlichen Abweichungen der kantonalen Familienzulageordnungen seien Ausdruck unterschiedlicher Verhältnisse in Wirtschaft und Lohngestaltung.
- Mit einem Rahmengesetz liesse sich das Ziel einer völligen Rechtsvereinheitlichung ohnehin nicht erreichen, wie das Beispiel der Familienzulagen in der Landwirtschaft zeige. Eine mit zahlreichen Ausnahmen versehene Regelung würde aber keine entscheidende administrative Vereinfachung bringen.
- Heute leisteten gewisse Branchen und Betriebe freiwillig höhere Beiträge als die vorgesehenen. Es sei fraglich, ob dies bei einer zentralistischen Lösung mit Mindestansätzen weiterhin der Fall wäre.
- Die *Befürworter* einer einheitlichen Bundeslösung argumentieren wie folgt:
  - Eine bundesrechtliche Lösung trage dem Gedanken der Solidarität Rechnung und verwirkliche den Grundsatz «für jedes Kind eine Zulage».
  - Sie vereinheitliche die diesbezüglichen Leistungen der Kantone sowie deren Anspruchsvoraussetzungen.
  - Sie schaffe die Voraussetzungen für Familienzulagen, welche die Verringerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit tatsächlich auch aufwiegen.
  - Eine verbesserte Familienzulageordnung trage dazu bei, dass Leistungslohn und Soziallohn besser aufeinander abgestimmt werden könnten.
  - Sie führe zu einem besseren interkantonalen Lastenaus-

gleich und entlaste die finanzschwachen Kantone mit überdurchschnittlichen vielen kinderreichen Familien.

4. Angesichts der Vernehmlassungsergebnisse stellt die Kommission fest, dass das Bedürfnis nach einer Bundesregelung der Familienzulagen nach wie vor mehrheitlich verneint wird. Trotz guter Gründe für eine einheitliche bundesrechtliche Lösung dieser wichtigen familienpolitischen Frage und trotz langjähriger Bestrebungen, in denen die Initiative des Kantons Luzern nur den bislang letzten Markstein bildet, scheint eine eidgenössische Lösung zurzeit nicht realisierbar. An dieser Haltung konnte auch der im Herbst 1982 von der Arbeitsgruppe Familienpolitik zuhanden des Vorstehers des EDI vorgelegte Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» nichts ändern, der in seinen Empfehlungen eine bundesrechtliche Lösung als wünschenswert erachtete.

Im übrigen lassen die Antworten auf wichtige Detailfragen (Finanzierung, Einbezug der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen, Landesausgleich, Ausdehnung des Anwendungsgebietes des FLG) darauf schliessen, dass bei einem Rahmengesetz in den meisten Punkten, in denen eine Verbesserung des heutigen Systems gewünscht wird, der notwendige Konsens nicht zustande kommen dürfte.

#### *Antrag der Kommission*

Aus diesen Erwägungen beantragt die Kommission, der Standesinitiative des Kantons Luzern keine Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

Pour les raisons exposées, la commission propose de ne pas donner suite à l'initiative du canton de Lucerne.

**Küchler, Berichterstatter:** Gestützt auf Artikel 93 Absatz 2 der Bundesverfassung reichte die Regierung des Kantons Luzern am 19. Oktober 1983 eine Standesinitiative ein. Darin werden die eidgenössischen Räte ersucht, den Bundesrat zu beauftragen, ein Rahmengesetz für die Familienzulagen auf gesamtschweizerischer Ebene auszuarbeiten.

Die Frage einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen scheint in der Tat ein politischer Dauerbrenner zu sein, kann man doch die Bestrebungen für ein entsprechendes Bundesgesetz bereits während rund 40 Jahren zurückverfolgen.

In Artikel 34quinquies der Bundesverfassung besitzt der Bund die Kompetenz, auf dem Gebiete der Familienzulagen gesetzgeberisch tätig zu werden. Bisher hat er von dieser Kompetenz nur im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 Gebrauch gemacht. Landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern im Talgebiet haben danach Anspruch auf monatliche Kinderzulagen von 85 Franken für die ersten beiden Kinder und von 95 Franken ab dem dritten Kind. Im Berggebiet gelangen um 20 Franken höhere Ansätze zur Ausrichtung.

Bei der erwähnten verfassungsmässigen Grundlage – dem Artikel 34quinquies der Bundesverfassung – handelt es sich um eine sogenannte konkurrierende Zuständigkeitsnorm. Die Kantone dürfen eigene Gesetze über Familienzulagen erlassen, solange der Bund von seiner Kompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Dies haben denn auch alle Kantone in der Zwischenzeit getan, indem sie in den Jahren 1943 bis 1965 Gesetze über Familienzulagen an nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmer erliessen.

Die Kantone der Westschweiz, die beiden Basel, Luzern und Schaffhausen sehen überdies neben den Kinderzulagen auch Ausbildungszulagen vor. In einigen Kantonen werden überdies Geburtszulagen ausgerichtet. Zur Durchführung der kantonalen Familienzulagenordnungen wurden rund 800 Familienausgleichskassen errichtet.

Wie angetönt wurden in den letzten vierzig Jahren auf dem Gebiete der Familienzulagen verschiedene parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen eingereicht, die vom Bundesrat einen Entwurf zu einem entsprechenden Bundesgesetz verlangten. Als Folge solcher Vorstösse bestellte der Bundesrat bereits im Jahre 1957 eine eidgenössische Exper-

tenkommission, welche einen Gesetzesentwurf ausarbeitete. Nachdem sich jedoch im Vernehmlassungsverfahren erheblicher Widerstand gegen eine bundesrechtliche Regelung bemerkbar machte, sah der Bundesrat im Jahre 1961 von einer Vorlage an die eidgenössischen Räte ab. 1967 wurde indessen die Frage eines Bundesgesetzes im Parlament erneut aufgerollt. Doch stiess die Schaffung eines entsprechenden Erlasses auch damals auf den Widerstand der Kantone und der betroffenen Verbände, so dass man auf entsprechende Gesetzesvorarbeiten verzichtete.

Angesichts der grossen Auswirkungen einer allfälligen eidgenössischen Regelung auf die Kantone beauftragte die beratende Kommission des Nationalrates den Bundesrat am 29. August 1984, zur Frage einer umfassenden bundesrechtlichen Ordnung im allgemeinen und zu wichtigen Detailfragen im besonderen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dieses stiess auf ein reges Echo, trafen doch nicht weniger als 73 Stellungnahmen von Kantonen, politischen Parteien, Spitzenverbänden der Wirtschaft und interessierten Organisationen ein. Nach Prüfung der Vernehmlassungsergebnisse, die zu einem guten Teil negativ ausfielen, kam die nationalrätliche Kommission zum Schluss, es sei der Initiative des Kantons Luzern keine Folge zu geben. Sie unterbreitete dem Rat einen entsprechenden Antrag und legte ihm zugleich einen Motionsentwurf vor, welcher den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über Familienzulagen in der Landwirtschaft auf Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft ausdehnen wollte. Mit einem Postulat lud die Kommission den Bundesrat ausserdem ein, seine Bemühungen für die Koordination des Kinderzulagewesens der Arbeitnehmer in den Kantonen zu verstärken.

Der Nationalrat beschloss am 10. März dieses Jahres in einer Abstimmung unter Namensaufruf mit 99 zu 70 Stimmen, der Standesinitiative des Kantons Luzern keine Folge zu geben. Er lehnte es ebenfalls ab, die Motion der Kommission zu überweisen. Hingegen fand das Postulat die Zustimmung der überwiegenden Mehrheit des Rates.

Die neungliedrige Kommission des Ständerates befasste sich am 3. September 1986 mit der Standesinitiative. Sie beschloss mit 6 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen und ihnen die Ablehnung der Standesinitiative zu beantragen. Die Kommission ging bei ihrem Entscheid insbesondere davon aus, dass eine Mehrheit der Vernehmlasser die Frage nach dem Bedürfnis einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen verneint hatte. 16 Kantone haben sich sowohl gegen eine Lösung nach AHV-Modell wie auch gegen ein Rahmengesetz ausgesprochen, ebenso sämtliche Arbeitgeber sowie zwei Arbeitnehmerverbände. Unter den Parteien hielten sich Befürworter und Gegner einer Bundeslösung etwa die Waage.

Gegen eine Bundesregelung der Familienzulagen werden heute insbesondere folgende Argumente ins Feld geführt (ich fasse sie in sieben Punkten zusammen):

1. Es sei angesichts der Bestrebungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen unverständlich, eine Aufgabe auf Bundesebene zu verlegen, die heute von den Kantonen zufriedenstellend erfüllt werde. Ein solches Vorgehen widerspreche dem Subsidiaritätsprinzip. Die Zentralisierung stelle einen Angriff auf die kantonale Souveränität dar.
2. Die heute bestehenden Lücken in der kantonalen Zulageordnung seien ein Ausfluss der Ablehnung entsprechender Regelungen seitens der betroffenen Wirtschaftskreise. Diese Lücken könnten – wenn dies überhaupt gewünscht werde – auf kantonaler Ebene ohne weiteres geschlossen werden.
3. Die heutigen kantonalen Familienzulageordnungen seien in andere kantonale Gesetzesmaterien eingebettet. Ich erinnere an das Steuerwesen, das Stipendienwesen usw. Die Aenderung der Zulageordnung hätte zwangsweise auch eine Aenderung der übrigen Materien zur Folge.
4. Die Zulagen, die durch eine eidgenössische Ausgleichskasse ausgerichtet würden, würden den Charakter eines Lohnbestandteils verlieren. Damit könnte aber die Finanzie-

rung auch nicht mehr den Arbeitgebern allein überlassen werden.

5. Die heute bestehenden – und zum Teil wesentlichen – Abweichungen der verschiedenen kantonalen Familienzulageordnungen seien Ausdruck unterschiedlicher Verhältnisse in der Wirtschaft und der Lohngestaltung der einzelnen Regionen.

6. Mit einem Rahmengesetz liesse sich das Ziel einer völligen Rechtsvereinheitlichung ohnehin nicht erreichen, wie das Beispiel der Familienzulagen in der Landwirtschaft bereits deutlich zeige. Eine mit zahlreichen Ausnahmen versehene Regelung würde aber keine entscheidende administrative Veränderung bringen.

7. Heute leisteten gewisse Branchen und Betriebe freiwillig höhere Beiträge als die vorgesehenen. Es sei deshalb fraglich, ob dies bei einer zentralistischen Lösung mit Mindestansätzen weiterhin der Fall wäre.

Soweit die gegnerischen Argumente.

Demgegenüber wird nun von den Befürwortern einer einheitlichen Bundeslösung hauptsächlich wie folgt argumentiert:

1. Eine bundesrechtliche Lösung trage dem Gedanken der Solidarität Rechnung und verwirkliche den Grundsatz: für «jedes Kind eine Zulage».

2. Sie vereinheitliche die diesbezüglichen Leistungen der Kantone sowie deren Anspruchsvoraussetzungen.

3. Sie schaffe die Voraussetzungen für Familienzulagen, welche die Verringerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit tatsächlich aufwiegen würden.

4. Eine verbesserte Familienzulageordnung trage dazu dabei, dass Leistungslohn und Soziallohn besser aufeinander abgestimmt werden könnten.

5. Eine Bundeslösung würde zu einem besseren interkantonalen Lastenausgleich führen und die finanzschwachen Kantone mit überdurchschnittlich vielen kinderreichen Familien entlasten.

Soweit die Argumente der Befürworter.

Angesichts der aussagekräftigen Vernehmlassungsergebnisse stellte die ständerätliche Kommission nach eingehender Prüfung fest, dass das Bedürfnis nach einer Bundesregelung der Familienzulagen nach wie vor mehrheitlich verneint wird. Trotz guter Gründe für eine einheitliche bundesrechtliche Lösung dieser wichtigen familienpolitischen Frage und trotz langjähriger Bestrebungen, in denen die Initiative des Kantons Luzern nur den letzten Markstein bildet, scheint eine eidgenössische Lösung zur Zeit gar nicht realisierbar. Diesen nach wie vor vorherrschenden föderalistischen Willen, im Bereich der Familienzulagen autonom zu bleiben, gilt es zu beachten. An dieser Haltung kann auch der im Herbst 1982 von der Arbeitsgruppe Familienpolitik zuhänden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern vorgelegte Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» nichts ändern, dessen Empfehlungen eine bundesrechtliche Lösung als wünschenswert erachteten. Es kommt hinzu, dass auch aus den Antworten auf wichtige Detailfragen – ich erinnere an die Finanzierung, den Einbezug der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen, den Landesausgleich, die Ausdehnung des Anwendungsgebietes des Bundesgesetzes über Familienzulagen in der Landwirtschaft – geschlossen werden muss, dass bei einem Rahmengesetz in den meisten Punkten, in denen von irgendeiner Seite eine Verbesserung des heutigen Systems gewünscht wird, der notwendige politische Konsens gar nicht zustande kommen dürfte.

Aus all diesen Erwägungen beantragt Ihnen die Kommissionmehrheit, der Standesinitiative des Kantons Luzern keine Folge zu geben.

**M. Jelmini:** Je vous propose de donner suite à l'initiative du canton de Lucerne. Il faut distinguer deux aspects de ce problème, tout d'abord, les allocations familiales et ensuite l'instauration d'un régime uniforme sur le plan fédéral. Je crois que plus personne ne doute de la nécessité d'appliquer concrètement le principe selon lequel tout enfant donne droit à une allocation. C'est une question de solida-

rité et de justice. L'allocation est considérée comme une partie intégrante du salaire qui assume ainsi le caractère d'un salaire familial dans une certaine mesure. Evidemment, elle doit être attribuée par voie de compensation pour ne pas avoir l'air de défavoriser les employés et les travailleurs qui ont des enfants par rapport à ceux qui n'en ont pas ou peu.

Tous les cantons suisses se sont donné une réglementation à ce sujet mais si les lois cantonales concordent dans une assez large mesure sur le principe, elles divergent sensiblement quant à leur réalisation: le champ d'application, par exemple, le montant et le genre des allocations. Il y a aussi des lacunes qui doivent être comblées: les personnes de profession indépendante et les personnes sans activité lucrative ne sont pas comprises dans ces mesures cantonales.

Voilà pourquoi depuis longtemps on demande d'encadrer les dispositions essentielles, sur le plan cantonal, dans une loi à l'échelon fédéral. L'initiative du canton de Lucerne constitue l'intervention la plus récente mais au fond elle a le caractère d'une motion parce qu'elle invite le Conseil fédéral à élaborer une loi-cadre qui devrait se conformer à certains principes de base. Il s'agit d'introduire certaines conditions uniformes dans tout le pays pour l'octroi de prestations de ce genre. Au fond, on ne voit pas pourquoi l'existence d'un enfant devrait être considérée de façon différente d'un canton à l'autre, parfois à quelques centaines de mètres de distance.

Je veux bien admettre qu'une réglementation au niveau fédéral ne pourra pas prévoir, surtout au début, une uniformisation complète. Il y a certaines différences dues aux particularités régionales du point de vue économique, du coût de la vie, dont il faudra tenir compte. Par conséquent, il faudra laisser aux cantons une certaine liberté de manoeuvre, par exemple dans la fixation du montant. Ce qui paraît nécessaire, c'est de fixer des taux minima et de prévoir une organisation uniforme dans la plus grande mesure du possible. Il faut, en outre, penser à établir une compensation des charges de famille qui ne devraient pas seulement dépendre du domicile ou du lieu de travail.

Pour motiver la proposition de ne pas donner suite à l'initiative dans le débat du Conseil national et dans les rapports écrit et présenté oralement avec objectivité par le rapporteur de la commission, il est fait appel aux résultats de la consultation ouverte par le Conseil fédéral. Mais il faut interpréter les résultats de cette consultation. Il y a des partisans d'une loi-cadre qui proviennent des cantons, des associations, des partis; il y a aussi des partisans considérés seulement comme de simples adversaires de la loi. Ce n'est pas juste, parce que la majorité des cantons ont formulé quelques oppositions mais pour des motifs différents, de caractère formel, sur le plan des compétences, des bases constitutionnelles et du fédéralisme. Certains cantons ont prétendu qu'une réforme de cette nature n'est pas prévue dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale, donc qu'il faut remettre à une législature prochaine la solution du problème. Mais il y a aussi des cantons qui manifestent une opposition pour éviter de contribuer aux frais de régions plus riches sur le plan démographique mais plus pauvres de moyens, contribution versée pour ainsi dire en «hommage» au principe de la solidarité confédérale.

Parfois, il s'agit d'arguments de circonstance qui sont limités dans le temps parce qu'une solution à l'échelon fédéral devra être conçue à l'avenir. Une décision négative aujourd'hui ne ferait que retarder une solution raisonnable du problème. C'est une attente qui rendrait le problème plus difficile à résoudre. C'est pour cela ces motifs que je vous prie de bien vouloir adopter cette initiative.

**Frau Meier Josi:** Ich bin Realistin und erwarte daher nicht, dass hier der Nationalratsentscheid umgestossen wird und die Familienzulagenidee wie ein Phoenix aus der Asche steigt. Ich werde trotzdem keine Abdankungsrede halten auf eine Standesinitiative, sondern vielmehr Zeugnis ablegen für das Anliegen meines Heimatparlaments, wie es sich für

einen Ständevertreter im Ständerat gehört. Ich möchte damit einem wichtigen Anliegen auch in ungünstigen Zeitläufen treu bleiben und Vorurteile abbauen helfen.

Dem Luzerner Parlament ging und geht es um eine familienfreundliche Politik. Die Leistungen immaterieller und materieller Art bei allen Familien sind fundamental gleich. Ein Rahmengesetz, das minimale Sicherungen fixiert, ist daher gestützt auf Artikel 34quinquies der Verfassung nach dem Muster der Leistungen an die kleinen Bauern ohne weiteres vertretbar. Die heutigen kantonalen Lösungen knüpfen beim Arbeitnehmer an, obwohl beispielsweise viele Kleingewerbetler oft ebenso auf Zulagen angewiesen wären. Der Kleingewerbetler behilft sich dann meist damit, dass er eine G gründet, was auch nicht gerade erwünscht ist. Die Luzerner möchten die Schwelle der heutigen Anknüpfung überwinden. Sie möchten nicht mehr beim Arbeitnehmer, sondern beim Kind anknüpfen. Das kostet Geld. Solche Anstrengungen kann aber ein nicht finanzstarker Kanton nur dann verkraften, wenn andere dasselbe tun, sonst – ich versuche mich hier in der Mehrheitssprache dieses Rates auszudrücken – ist der Kanton gegenüber anderen Kantonen wirtschaftlich nicht mehr konkurrenzfähig. Ein Rahmengesetz, das Minima vorsieht, wäre geeignet solche Wettbewerbsverzerrungen zu überwinden. Das zum Zeugnis.

Nun noch zur Ueberwindung des Vorurteils, hier sei Antiföderalismus mit im Spiele: Föderalismus erschöpft sich nicht in Partikular egoismus und nicht in der Pflege des eigenen Gartens. Die Kantone haben sich nicht nur gegen äussere Gefahren zusammengeschlossen, der Bund hat ein zweites Ziel: die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt. Ein Finanzausgleich, der hier eventuell zum Zuge käme, ist gar nichts Neues. Jeder Finanzausgleich stünde auf schwachen Füßen, wenn Sie ihn nur so verständen, dass die Finanzschwachen den Finanzstarken dauernd Geld wegnehmen. Es stehen vielmehr Leistungen einer Art gegen Leistungen einer anderen Art. Beim Finanzausgleich geht es denn auch nicht primär um den Ausgleich von Kassenbeständen, sondern um den Ausgleich von Lasten. Die finanzschwächeren Kantone sind in aller Regel jene mit den grossen Kinderscharen und den grossen Familienlasten. Bei uns gibt es noch Familien mit siebzehn Kindern. Deshalb kann ich auch in einer föderalistischen Ordnung aufrecht zu dem Anliegen des Ausgleiches, zu dem Anliegen der Luzerner Ständesinitiative stehen. Ich lade Sie ein, dasselbe zu tun.

**Piller:** Ich bitte Sie, der Initiative des Kantons Luzern Folge zu geben.

Nach den Ausführungen von Herrn Jelmini und Frau Josi Meier kann ich mich relativ kurz fassen.

Ich persönlich rede nicht à tout prix einer Zentralisierung das Wort. Ich mache das nur, wenn ich überzeugt bin, dass mit einer zentralen Lösung bessere Resultate erzielt werden. Auf dem Gebiet der Familienpolitik, der Kinderzulagenregelung, versuchen wir nun schon seit etwa 41 Jahren eine Lösung herbeizuführen. Bis heute ist eigentlich sehr wenig gemacht worden. Wir haben nur gerade in der Landwirtschaft eine Lösung gefunden. Auch wenn 1945 der Souverän einem Kompetenzartikel zugestimmt hat, dann hat er das sicher auch damit verbunden, dass der Bund diese Kompetenzen eben braucht, um Lösungen herbeizuführen. Welche Mängel liegen dem heutigen System zugrunde? Für mich gibt es zwei Mängel: Erstens hat nicht jedes Kind Anspruch auf Kinderzulagen, und zweitens sind diese Kinderzulagen heute ganz eindeutig zu tief angesetzt. Zum ersten Punkt: Ich glaube, es ist nicht mehr haltbar, dass man die Kinderzulagen als Lohnbestandteil betrachtet. Das ist doch gegen jegliche vernünftige Sozialpolitik. Ein Kind soll Anspruch haben auf Kinderzulagen, unabhängig davon, in was für einem Arbeitsverhältnis der Vater oder die Mutter steht. Der Kanton Luzern schlägt die AHV-Lösung als mögliche Lösung vor. Ich habe mir die Mühe genommen, im «Amtlichen Bulletin» nachzulesen, welche Argumente damals, als die AHV in diesem Staate geschaffen wurde, gegen sie vorgetragen wurden. Es waren genau die gleichen

Argumente, die man heute wieder gegen die Lösung, die der Kanton Luzern vorschlägt, vorbringt.

Zum zweiten Punkt: Meines Erachtens sind heute die Ansätze, die wir für die Kinderzulagen haben – ich betone es noch einmal –, ganz eindeutig zu tief. Wenn wir eine aktive Familienpolitik betreiben wollen, müssen wir uns aufraffen, hier etwas Mutiges zu tun, einen echten Schritt zu vollziehen. Ich bin überzeugt, dass das nur gelingt, wenn die Familienpolitik von seiten des Bundes ganz ernst genommen wird und wenn der Bund via Rahmengesetz mit Mindestforderungen die Kantone wirklich verpflichtet, Schritte zu vollziehen. Es ist ganz klar, dass man eine Lösung herbeiführen muss, die auf echter Solidarität beruht, genau gleich, wie das bei der AHV der Fall ist.

Heute wird die Vernehmlassung herbeigezogen, um diese Initiative abzulehnen, d. h. ihr keine Folge zu geben. Ich zweifle etwas an der Aussagekraft solcher Vernehmlassungen. Lassen Sie mich die Gründe kurz erklären: Alle diejenigen, die in einem kantonalen Parlament tätig waren, wissen, wie hart es jeweils ist, vom Parlament aus die Exekutive zu zwingen, die Kinderzulagen anzupassen. Ich habe das als kantonaler Parlamentarier mehrmals erlebt. Es wird in anderen kantonalen Parlamenten nicht besser sein. Die Exekutive argumentiert sehr oft vor den kantonalen Parlamenten, aus finanziellen Ueberlegungen müsse man hier eben sehr stark masshalten auf Kosten der Familien. Das kantonale Parlament Luzern beschliesst eine Ständesinitiative. Was macht man? Man macht ein Vernehmlassungsverfahren, in dem man ausgerechnet die Exekutiven der Kantone befragt. Im Grunde genommen müsste man, demokratisch gesehen, nicht die Exekutiven befragen, sondern die kantonalen Parlamente. Dann würde das Ergebnis meines Erachtens ganz anders aussehen. Ich kann einfach nicht annehmen, dass man dieses Vernehmlassungsverfahren jetzt heranzieht, um diese Initiative abzulehnen. Ich möchte Sie daran erinnern: Wenn wir bei der Aufgabenteilung so konsequent gearbeitet hätten, hätten wir wenige Vorlagen in diesem Rat beschlossen, denn das Vernehmlassungsverfahren war sehr oft ganz negativ. Sie haben aber trotzdem in diesem Parlament anders entschieden.

Ich möchte Sie an die Stipendienfrage im Paket Aufgabenteilung erinnern, die dann Gott sei Dank durch das Schweizer Volk den richtigen Stellenwert erhalten hat. Wir haben damals gegen das Ergebnis der Vernehmlassung der Kantone beschlossen, diese Regelung aufzuheben und diese Aufgaben den Kantonen zu überweisen. Hier sind wir nun in einer Situation, wo fast die Hälfte der Kantone eine Regelung wünscht, wie sie die Ständesinitiative Luzern vorschlägt, und trotzdem wollen wir keine Folge geben. Ich bin der Meinung, dass man ein Vernehmlassungsverfahren nicht derart strapazieren und eigentlich als Vorwand benützen darf, um hier nein zu sagen. Da bin ich der Meinung, dass dieses Vernehmlassungsverfahren in diesem Punkte nicht demokratisch ist. Die Antwort ist ganz einfach: Wir haben seit 41 Jahren dauernd Vorstösse im Parlament, um eine Bundeslösung herbeizuführen. Wir haben immer wieder parlamentarische Vorstösse überwiesen. Dieses Anliegen wird ein Dauerbrenner bleiben, weil es echt ist. Auch die Gruppe Familienpolitik, die diesen Bericht erarbeitet hat, kam zum genau gleichen Schluss. Sie schreibt: «Eine bundesrechtliche Verordnung der Familienzulagen ist wünschenswert.» Ich glaube, wir sollten heute diesen Schritt vollziehen. Das kantonale Parlament Luzern hat gute Arbeit geleistet. Wir sollten diese gute Arbeit honorieren und zustimmen.

**Hefti:** Im Vernehmlassungsverfahren werden die Kantone angefragt. Die Kantone haben es durchaus in der Hand, wenn sie dazu bezeichnen. Es steht also nichts im Wege, dass z. B. der Kanton Freiburg eine Bestimmung hätte, dass die Regierung sich mit dem Parlament absprechen müsste.

**Küchler,** Berichterstatter: Es hat wirklich keinen Sinn, im heutigen Zeitpunkt etwas erzwingen zu wollen, das von der Mehrheit der Kantone, der betroffenen Verbände und Orga-

nisationen nicht getragen wird, d. h. etwas politisch durchsetzen zu wollen, wofür der politische Konsens nicht gefunden werden kann.

Ich möchte daran erinnern, dass im Nationalrat ein Postulat überwiesen wurde, mit dem Ziel, unter anderem folgende Fragen prüfen zu lassen: Beitrittspflicht der Arbeitgeber zu einer kantonalen beruflichen oder zwischenberuflichen Ausgleichskasse, Anspruchsvoraussetzungen, die Bezugsberechtigung und schliesslich die Koordination des Kinderzulagewesens mit den übrigen Sozialversicherungen. Warten wir doch dieses Prüfungsergebnis ab, bevor wir weitere politische Weichen stellen.

In diesem Sinne beantrage ich Ihnen, der Initiative keine Folge zu geben.

#### Abstimmung – Vote

Für den Antrag Jelmini	8 Stimmen
Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen

83.038

### Unlauterer Wettbewerb. Bundesgesetz Concurrence déloyale. Loi

Siehe Seite 409 hiervor – Voir page 409 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 1. Oktober 1986  
Décision du Conseil national du 1er octobre 1986

#### Differenzen – Divergences

##### Art. 3 Bst. f

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

##### Art. 3 let. f

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

**Steiner**, Berichterstatter: Die Grundlage für diese Arbeit ist die bereinigte Fahne, die Sie vorgestern erhalten haben. Eine Vorbemerkung: Von den ursprünglich elf Differenzen hat der Nationalrat acht mit Zustimmung zum Ständerat erledigt. Heute bleiben noch drei Differenzen zur Bereinigung.

Die erste Differenz, Artikel 3 Buchstabe f, ist redaktioneller Art. Der Nationalrat hat im Zusammenhang mit der vermuteten Täuschung die Worte «gleichartiger Artikel» durch die Formulierung «Waren, Werke oder Leistungen» ersetzt; mit andern Worten: wörtliche Uebernahme und damit Wiederholung des Begriffs am Anfang von Buchstabe f. Die Kommission ist damit einverstanden und beantragt Ihnen einstimmig, dem Nationalrat zuzustimmen, womit diese erste Differenz ausgeräumt wäre.

#### Angenommen – Adopté

##### Art. 3 Bst. h

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Minderheit

(Schmid, Affolter, Miville, Schoch, Schönenberger)

Festhalten

##### Art. 3 let. h

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil national

#### Minorité

(Schmid, Affolter, Miville, Schoch, Schönenberger)

Maintenir

**Steiner**, Berichterstatter: Die zweite Differenz betrifft Artikel 3 Buchstabe h. Hier hat der Nationalrat als Erstrat die Worte «besonders aggressive Verkaufsmethode» in der bundesrätlichen Vorlage – leicht modifiziert – übernommen. Der Ständerat hat diese Bestimmung als unnötig gestrichen. Im Differenzbereinigungsverfahren hat der Nationalrat an der Aufnahme dieser Bestimmung festgehalten.

Unsere Kommission beantragt Ihnen mit einer Mehrheit von 6 zu 5 Stimmen – die Minderheit wird anschliessend vertreten durch Herrn Ständerat Carlo Schmid – Zustimmung zum Nationalrat, um damit auch diese zweite Differenz aus der Welt zu schaffen.

Natürlich hat auch bei der Mehrheit kein Gesinnungswechsel in der Sache selber stattgefunden. Indessen muss «Recht haben» und «Recht bekommen» nicht immer identisch sein. Wir geben uns Rechenschaft, dass es sich hier um einen Nebenkriegsschauplatz der Vorlage handelt, der Nationalrat ohne Gegenantrag und ohne Gegenstimme festhält und das Streichen der umstrittenen Bestimmung im Ständerat – wie auch in unserer Kommission – mit einer Mehrheit von nur je zwei Stimmen zustande gekommen ist. Mit andern Worten: Eine solche Ausgangslage lässt Zustimmung zum Nationalrat als sinnvoll, vernünftig und realistisch erscheinen.

Ich beantrage Ihnen Zustimmung.

**Schmid**, Sprecher der Minderheit: Ich gebe mir über die realen Kräfteverhältnisse, wie sie der Herr Präsident nun geschildert hat, durchaus Rechenschaft. Ich darf Ihnen trotzdem beliebt machen, doch noch einmal auf diese Differenz zurückzukommen.

Worum geht es? Es geht darum, dass wir davon absehen sollten, einen Artikel in das UWG aufzunehmen, der doppelt und dreifach näht, was beim einfachen Nähen auch genügt. Es geht hier um die Direktverkäufe, bei denen die Gefahr besteht, dass Verkäufer durch Anwendung von psychischer Gewalt, wenn Sie das so nennen wollen, zu Vertragsabschlüssen kommen. Dass das nicht in Ordnung ist, sieht jedermann ein, und das wird auch von meiner Seite nicht bestritten. Wir befinden uns hier indessen im Bereich des schlichten Vertragsrechts, des Obligationenrechts, jenes Rechts, das die Beziehungen zwischen den Personen in geschäftlichen Dingen regelt. Gegen den umschriebenen Tatbestand gibt es Regelungen. Wo diese nicht genügen, sind sie im Rahmen des Obligationenrechts zu verstärken und nicht im Rahmen des UWG. Wer auf die umschriebene Art und Weise zu einem Vertragsabschluss verführt wird, hat nach geltender Rechtsordnung bereits heute Rechtsbehelfe, sei es Artikel 21 OR über die Uebervorteilung oder allenfalls Artikel 28 ff. über die Drohung oder die Täuschung. Sollte das nicht genügen – und das scheint so –, gibt es eine weitere Variante, die dieser Situation angemessen ist. Das Bundesamt für Justiz hat in internen Papieren bereits eine Revision des Obligationenrechts in Artikel 40 ff. vorgesehen, die zum Beispiel das Widerrufsrecht wie folgt regelt: «Verträge, die den Erwerb von beweglichen Sachen oder Dienstleistungen zu anderen als gewerblichen oder beruflichen Zwecken zum Gegenstand haben, können vom Erwerber bis zum 7. Tage seit ihrem Abschluss schriftlich widerrufen werden, wenn sie ausserhalb der Geschäftsräume des gewerbmässig handelnden Anbieters abgeschlossen worden sind.» Das ist eine absolut adäquate Bestimmung, die auf freier, zivilrechtlicher Basis gerade diese Türverkäufe hinreichend klar und auch in richtiger Art und Weise regelt. Wer auf solche Weise zu einem Vertragsabschluss geführt wurde, der soll das Recht des Rücktritts haben. Damit hat es sich. Ist es notwendig – so frage ich Sie –, dass wir im UWG eine Bestimmung aufnehmen, die hier doch einen pönalen Charakter hat? Um so mehr als eine Verurteilung nach UWG bei diesen Handelsreisenden den Verlust des Patentbesitzes nach sich ziehen kann. Ich bitte Sie, die Verhältnismässigkeit zu

## **Initiative des Kantons Luzern Familienzulagen. Rahmengesetz**

## **Initiative du canton de Lucerne Allocations familiales. Loi-cadre**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1986
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	04
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	83.203
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.12.1986 - 08:00
Date	
Data	
Seite	711-715
Page	
Pagina	
Ref. No	20 014 909

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.