

# Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale

## Nationalrat – Conseil national

1992

Frühjahrssession – 3. Tagung der 44. Amtsdauer  
Session de printemps – 3<sup>e</sup> session de la 44<sup>e</sup> législature

### Erste Sitzung – Première séance

Montag, 2. März 1992, Nachmittag  
Lundi 2 mars 1992, après-midi

14.30 h

Vorsitz – Présidence: Herr Nebiker

**Präsident:** Ich begrüße Sie zur Frühjahrssession. Vorerst möchte ich Herrn Oehler zum Geburtstag gratulieren. Er wird heute erst 50jährig. (*Beifall*)

1. Nachdem die EWR-Vorlagen vom Bundesrat noch nicht verabschiedet und dem Rat noch nicht zugeleitet worden sind, beantragt Ihnen das Büro, auf die Sondersession vom 27. April bis 8. Mai 1992 zu verzichten. Hingegen soll die Sondersession vom 24. bis 27. August um eine Woche, bis zum 3. September 1992, verlängert werden.

2. Das Büro beantragt Ihnen, auf die Sitzung vom 5. März, also vom Donnerstag dieser Woche, zu verzichten. Damit entfielen auch der Ordnungsantrag Stucky. Die Geschäfte vom Donnerstag werden morgen behandelt, mit Ausnahme der Aenderung des Luftfahrtgesetzes, da dieses Geschäft von der Kommission noch nicht fertig vorberaten ist.

3. Die parlamentarische Initiative 91.402, Parlamentsgebäude. Erweiterungsbau, wird nicht morgen, sondern am Montag, dem 16. März, behandelt, weil die Kommission noch einmal tagen muss.

91.411

### Parlamentarische Initiative (Fankhauser) Leistungen für die Familie Initiative parlementaire (Fankhauser) Prestations familiales

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 13. März 1991*

1. Für jedes Kind besteht Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Dieser Ansatz orientiert sich an den

zurzeit höchsten Beträgen der kantonalen Kinderzulagen und sollte regelmässig an den Index angepasst werden. Die Durchführung einer solchen Bundeslösung soll den bestehenden Ausgleichskassen der Kantone, der Verbände und des Bundes übertragen werden, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen ist.

2. Für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, insbesondere für alleinerziehende Eltern, besteht Anspruch auf Bedarfsleistungen, welche analog zur Ergänzungsleistung ausgestaltet sind.

*Texte de l'initiative du 13 mars 1991*

1. Chaque enfant donne droit à une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Ce montant est fixé en fonction du montant maximum actuel des allocations cantonales pour enfant et devra être adapté régulièrement selon l'indice des prix à la consommation. La mise en oeuvre d'une telle solution fédérale doit être confiée aux caisses de compensation des cantons, des associations professionnelles et de la Confédération, la péréquation des charges devant s'effectuer à l'échelon national.

2. Les familles dont les enfants sont à un âge où il faut s'occuper d'eux, plus particulièrement les familles monoparentales, ont droit, en cas de besoin, à des prestations analogues aux prestations complémentaires.

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

*Begründung der Initiantin*

Eine Aktivierung der Familienpolitik ist eine über die Parteigrenzen hinaus unbestrittene Forderung. Es drängt sich heute eine stärkere Unterstützung der Familien unter verschiedenen Gesichtspunkten auf:

– 1994 wurde von der Uno zum Internationalen Jahr der Familie proklamiert

– Unsere stark föderalistisch geprägte Familienpolitik sollte zumindest in ihren Hauptpunkten europafähig werden.

– Die schon 1982 im Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» erhobenen Forderungen nach einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen und nach einer Mutterschaftsversicherung harren immer noch der Verwirklichung.

– Eine wissenschaftliche Studie hat 1988 ganz klar aufgezeigt, dass die Kinderkosten durch die heutigen Familienzulagen völlig unzureichend ausgeglichen werden.

– Den Familien gebührt für ihre Leistungen im Interesse der Allgemeinheit, von denen auch unsere soziale Sicherheit abhängt, vermehrte Solidarität.

*Erwägungen der Kommission*

An ihrer Sitzung vom 20. August 1991 hat die Kommission die Initiantin angehört. Diese weist auf den in der Fachliteratur, in Familienberichten, aber auch in der Bevölkerung oft geäußerten

ten Wunsch hin, eine Bundeslösung für die Kinderzulagen zu finden. Bekanntlich belasten Kinder das Familienbudget beträchtlich, und viele Familien sind, gerade in jüngster Zeit, in die Nähe der Armutsgrenze geraten. Gleiche Kinderzulagen für alle erhöhen weiter die Konkurrenzfähigkeit von Arbeitnehmern mit mehreren Kindern, da beim heutigen Kostendruck die Versuchung von Arbeitgebern gross ist, Leute ohne Kinder anzustellen. Weiter ist es fraglich, ob im Europa von morgen 26 Kinderzulageregelungen angebracht sind.

Neu an der Initiative sind, neben der einheitlichen Anspruchsvoraussetzung für die ganze Schweiz, die Abkoppelung der Kinderzulagen von der Erwerbstätigkeit der Eltern, die Schaffung eines Lastenausgleichs unter den Unternehmern sowie die Indexierung. Die vorgeschlagene Höhe der Kinderzulagen von 200 Franken ist ein Mittelwert der ausgerichteten Beiträge in fortschrittlichen Kantonen.

Neu ist weiter Ziffer zwei der Initiative, nämlich der Anspruch auf Bedarfsleistungen. Diese Forderung zielt auf soziale Gerechtigkeit gegenüber jenen Menschen in unserer Gesellschaft, die die Pflege und Erziehung von Kindern übernehmen. Einige Kantone kennen bereits Ergänzungsleistungen für eine sehr beschränkte Zeit des Kleinkindalters. Die Bedingungen zur Anspruchsberechtigung müssten noch diskutiert werden.

Die Initiatorin unterstreicht weiter, dass es staatspolitisch wichtig ist, nicht nur für ein gesichertes Alter zu sorgen, sondern auch für die Zeit, wo Frauen und Männer Kinder erziehen.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass die heutigen Kinderzulagen als Lohnbestandteile betrachtet werden. Nach dem Vorschlag der Initiative Fankhauser sind sie Sozialleistungen. Gemäss Artikel 34quinquies BV hat der Bund die Kompetenz, im Bereich der Kinderzulagen zu legislieren. Mit der angestrebten Bundesgesetzgebung würden die kantonalen Kinderzulagengesetze überflüssig und müssten aufgehoben werden. Weiter ist es möglich, die Kinderzulage an das Kind selber zu binden. Im übrigen besteht bei den Kinderzulagen in der Landwirtschaft eine Bundeslösung.

Die Kostenfolgen der Initiative sind schwierig zu beziffern. Zurzeit gibt es in der Schweiz rund 1 250 000 Kinder bis 16 Jahre, 350 000 Kinder in Ausbildung bis 25 Jahre. Die Zahl der Kinder von Saisoniers und Grenzgängern ist nicht bekannt. Sie wird auf 300 000 geschätzt. Diese hätten Anrecht auf Export der Kinderzulagen. Schätzungsweise 5 bis 7 Prozent der Kinder beziehen heute keine Kinderzulagen. Nimmt man an, die Kinderzulagen betragen 200 Franken pro Monat, dann müssten pro Jahr 4,6 Milliarden Franken aufgebracht werden. Dies sind 2,4 Prozent der AHV-Lohnsumme.

Die Befürworter der Initiative sind weitgehend den Argumenten der Initiatorin gefolgt. Sie bezweifeln, dass sich die Kosten auf 4 bis 5 Milliarden Franken belaufen, da nicht bekannt ist, wieviel die Arbeitgeber gesamthaft an die Kinderzulagen leisten und wieviel über die 800 Ausgleichskassen läuft. Im übrigen machen sie darauf aufmerksam, dass der Bundesrat auf die Einfache Anfrage Schnider vom 14. Dezember 1990 geantwortet hat, ein Bundesgesetz für die Legislaturplanung 1991 bis 1995 zu prüfen.

Die Gegner der Initiative stützen sich auf diese Absichtserklärung des Bundesrates und erachten deshalb die parlamentarische Initiative als überflüssig. Weiter bemängeln sie, dass die finanziellen Auswirkungen einer solchen Regelung zu wenig bekannt seien und die Kosten als zu hoch angenommen werden müssen. Ausserdem sei zu erwarten, dass die Kantone eine Ablösung der kantonalen Kinderzulagengesetze durch eine Bundesgesetzgebung nicht widerstandslos hinnehmen würden.

**M. Allenspach** présente au nom de la commission le rapport écrit suivant:

#### *Développement de l'auteur de l'initiative*

Aucun parti ne conteste la nécessité de pratiquer une politique familiale plus active. Il s'impose aujourd'hui de renforcer le soutien accordé aux familles pour diverses raisons:

– Par décision de l'ONU, 1994 sera l'année internationale de la famille.

– Dans l'optique de l'intégration européenne, il faudrait adapter, du moins dans ses grandes lignes, notre politique de la famille qui est fortement marquée par le fédéralisme.

– Dans le rapport de 1982 sur la politique de la famille en Suisse, on avait déjà demandé qu'un régime unique d'allocations familiales soit instauré dans le droit fédéral et que soit mis sur pied une assurance-maternité: or, rien n'a encore été fait à cet égard.

– Une étude scientifique de 1988 a montré tout à fait clairement que le régime actuel des allocations familiales ne permettrait que de couvrir de manière totalement insuffisante les frais engendrés par les enfants.

– Pour ses prestations dans l'intérêt de la collectivité, dont dépend aussi notre sécurité sociale, la famille mérite une plus grande solidarité.

#### *Considérations de la commission*

Lors de sa séance du 20 août 1991, la commission a entendu l'initiatrice, laquelle a fait allusion au voeu formulé dans la littérature spécialisée, dans les rapports concernant la famille, mais aussi par la population en général, pour que la Confédération améliore les allocations pour enfants.

Il est connu que la charge des enfants grève notablement le budget du ménage, de sorte que nombre de familles se trouvent au bord de la misère, surtout ces derniers temps.

Des allocations identiques pour tous amélioreraient la compétitivité des travailleurs ayant plusieurs enfants, car dans la situation actuelle, la tentation des employeurs d'engager des personnes sans enfant est forte. Par ailleurs, face à l'intégration européenne, il est douteux qu'on puisse se permettre 26 réglementations différentes des allocations familiales.

L'initiative innove en demandant, outre un droit uniforme aux allocations pour enfants dans toute la Suisse, un droit à ces allocations qui soit indépendant de l'activité lucrative des parents, l'institution d'une péréquation des charges des employeurs, ainsi qu'une indexation au coût de la vie. Le montant minimum de 200 francs proposé par l'initiative est une moyenne des allocations pour enfants versées par les cantons les plus progressistes.

L'initiative innove encore en ceci qu'elle demande le versement de prestations en cas de besoin, dans un souci d'équité à l'égard des personnes qui se chargent de soigner et d'éduquer des enfants. Certains cantons versent déjà de telles prestations complémentaires, pendant une période très limitée en faveur des enfants en bas âge. Les conditions donnant droit à ces prestations devraient encore être définies.

L'initiatrice souligne encore que l'Etat se doit de veiller non seulement à soutenir les personnes âgées, mais aussi les hommes et les femmes qui élèvent des enfants.

La commission a constaté que les allocations pour enfants sont aujourd'hui considérées comme des composantes du salaire. Selon l'initiative Fankhauser, elles doivent être tenues pour des prestations sociales.

En vertu de l'article 34quinquies de la constitution, la Confédération est habilitée à légiférer en matière d'allocations familiales. Par la législation fédérale proposée, les allocations familiales cantonales deviendraient superflues et devraient être supprimées. Il est également possible de lier le droit à l'allocation à l'enfant lui-même. En outre, un régime fédéral existe déjà dans l'agriculture en ce qui concerne les allocations pour enfants.

Le coût qui serait lié à l'acceptation de l'initiative est difficile à chiffrer. La Suisse compte actuellement environ 1 250 000 enfants âgés de 16 ans ou moins, et 350 000 enfants en cours de scolarisation âgés de 25 ans ou moins. Le nombre d'enfants de saisoniers et de frontaliers n'est pas connu. Il est estimé à 300 000 qui auraient droit à une «exportation» des allocations. Entre 5 et 7 pour cent des enfants ne touchent actuellement pas d'allocations. Avec un montant mensuel de 200 francs par enfant, il faudrait décaisser 4,6 milliards de francs par an, ce qui représenterait 2,5 pour cent du total des salaires assurés par l'AVS.

Les partisans de l'initiative ont largement suivi les arguments de l'initiatrice. Ils doutent que le coût social se monte à 4 ou 5 milliards de francs, car on ignore la contribution globale des

employeurs aux allocations familiales, ainsi que le montant total passant par les caisses de compensation, dont le nombre dépasse 800. Les partisans soulignent en outre que le Conseil fédéral a déclaré, en réponse à une question ordinaire Schnyder du 14 décembre 1990, qu'il étudiait l'élaboration d'une loi pour la législature de 1991 à 1995.

Les adversaires se fondent sur cette déclaration d'intention du Conseil fédéral pour qualifier l'initiative parlementaire de superflue. Ils déplorent en outre que les répercussions financières de l'initiative sont trop mal connues et que le coût auquel il faut s'attendre doit être tenu pour trop élevé. Il faut s'attendre en outre à ce que les cantons n'abandonnent pas sans résistance les dispositions cantonales sur les allocations familiales au profit d'une législation fédérale.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt mit 11 zu 7 Stimmen und ohne Enthaltungen:

##### *Mehrheit*

Der Initiative Folge geben

##### *Minderheit*

(Seiler Hanspeter, Allenspach, Dubois, Massy, Mauch Rolf, Nabholz, Philipona)

Der Initiative keine Folge geben

#### *Proposition de la commission*

Par 11 voix contre 7 et sans abstention, la commission propose:

##### *Majorité*

Donner suite à l'initiative

##### *Minorité*

(Seiler Hanspeter, Allenspach, Dubois, Massy, Mauch Rolf, Nabholz, Philipona)

Ne pas donner suite à l'initiative

**Allenspach**, Berichterstatter: Die parlamentarische Initiative Fankhauser enthält zwei Forderungen:

1. Es soll anstelle der bisherigen kantonalen Kinderzulagengesetze eine eidgenössische Kinderzulagenordnung geschaffen werden.

2. Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter sollen von der öffentlichen Hand auszurichtende Einkommenszuschüsse erhalten, analog zum System der Ergänzungsleistungen für Rentner.

Beide Forderungen sind voneinander unabhängig. Würden strenge Kriterien angewendet, dann müsste die Einheit der Materie verneint werden. Da es sich aber um eine parlamentarische Initiative handelt, schien der Kommission die Zusammenfassung zweier voneinander unabhängiger Forderungen in einer einzigen Initiative zulässig.

Im ersten Teil verlangt die vorliegende parlamentarische Initiative die Schaffung einer eidgenössischen Kinderzulagenordnung anstelle der derzeitigen kantonalen Kinderzulagengesetze. Der Höchstbetrag der auszurichtenden Kinderzulagen von Bundes wegen soll dem derzeit höchsten Ansatz der günstigsten kantonalen Kinderzulagenordnung entsprechen und mindestens 200 Franken betragen. Der höchste Ansatz der günstigsten kantonalen Kinderzulagenordnung überschreitet den in der Initiative konkret genannten Betrag von 200 Franken. Bei den Kinderzulagen beträgt gemäss Gesetzgebungsstand Januar 1992 der höchste Ansatz 230 Franken, so beispielsweise in Zug für das dritte und die weiteren Kinder oder in Neuenburg für das vierte Kind.

Die Ausbildungszulage, die zumeist nach dem 16. Altersjahr die Kinderzulage ersetzt, beläuft sich in den höchsten Ansätzen auf 288 Franken, nämlich im Wallis für das dritte und die weiteren Kinder. Das bedeutet, dass die anvisierte eidgenössische Kinderzulagenordnung sowohl bezüglich Kinderzulagen als auch bezüglich Ausbildungszulagen die Limite von 200 Franken pro Monat heute schon wesentlich übersteigen müsste.

Die Kinderzulagen sollen gemäss Initiative indexiert sein und jährlich dem veränderten Konsumentenpreisindex angepasst werden. Sie sind durch die heute bestehenden Ausgleichskassen auszurichten.

Gemäss geltender Ordnung werden die Kinderzulagen als Lohnbestandteile betrachtet. Sie sind an ein Arbeitsverhältnis gebunden. Gemäss Initiative soll der Anspruch auf Kinderzulagen vom Arbeitsverhältnis losgelöst und in eine umfassende Sozialzulage umgewandelt werden. Jedermann, dem Kinder zur Obhut anvertraut sind, soll anspruchsberechtigt sein. Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende, Vollerwerbstätige, Teilerwerbstätige und Nichterwerbstätige sollen gemäss Initiative Kinderzulagen in gleicher Höhe erhalten.

Wenn Kinderzulagen vom Arbeitsverhältnis gelöst und allen Obhutberechtigten ausgerichtet werden, lässt sich meines Erachtens die ausschliessliche Finanzierung durch den Arbeitgeber nicht mehr rechtfertigen. Als eigenständige und unabhängige Sozialleistung müsste sie von der öffentlichen Hand und wohl auch von den Arbeitnehmern mitfinanziert werden. Ein Vergleich zur AHV-Finanzierung drängt sich daher sicher auf.

Geht man von 1 250 000 zulagenberechtigten Kindern bis 16 Jahre, von 350 000 Kindern mit Anspruch auf Ausbildungszulagen und schätzungsweise von 300 000 Kindern von Grenzgängern und Saisoniers aus, dann würden Zulagen von durchschnittlich 200 Franken pro Monat insgesamt 4,6 Milliarden Franken Aufwendungen pro Jahr ausmachen. Bei durchschnittlichen Zulagen von 230 Franken pro Monat wären es bereits 5,2 Milliarden Franken; das entspricht gut 2,5 Lohnprozenten.

Die Kommission war nicht in der Lage, die Kostenfolgen sorgfältig zu ermitteln, nicht zuletzt, weil über die Zahl der zulagenberechtigten Kinder im Ausland nur vage Schätzungen bestehen. Sicher ist indessen, dass die Zulagen an anspruchsberechtigte Kinder im Ausland in voller schweizerischer Höhe exportiert werden müssten.

Selbstverständlich handelt es sich bei den genannten 4,6 bis 5,2 Milliarden Franken Leistungen nicht um zusätzliche Ausgaben: Heute schon werden Kinderzulagen gemäss kantonalem Recht ausgerichtet, allerdings nicht so hohe, wie die Initiative sie verlangt, und nahezu ausschliesslich an Arbeitnehmer. Die Kommission war aufgrund der ungenügenden statistischen Grundlagen nicht in der Lage, die entsprechenden Mehrkosten zuverlässig abzuschätzen. Meine private Schätzung geht allerdings dahin, dass die durch die Initiative verursachten Mehrkosten die Milliardengrenze sicher übersteigen würden.

Mit der eidgenössischen Kinderzulagenordnung würden die kantonalen Kompetenzen, Kinderzulagen vorzuschreiben, aufgehoben. Für die Initiantin ist die Unübersichtlichkeit der kantonalen Ordnungen und der Ansprüche der Elternteile, die in zwei verschiedenen Kantonen arbeiten, ein wesentlicher Grund für ihr Begehren. Nicht ein Rahmengesetz in Ergänzung der kantonalen Grundordnungen wird gefordert, sondern eine bundesrechtliche Regelung unter Aufhebung der kantonalen Gesetzgebungskompetenzen. Gesamtarbeitsvertragliche Vorschriften hingegen könnten nach wie vor weiterbestehen, sofern sie höhere Zulagen vorsehen. Desgleichen könnten Unternehmungen und Verwaltungen für ihre Mitarbeiter höhere Zulagen ausrichten, wobei sie allerdings dafür selbst aufkommen müssten.

Im zweiten Teil verlangt die Initiative einen neuen Zweig der sozialen Sicherheit. Heute haben alle AHV-Rentner, deren Einkommen unter bestimmten Grenzwerten liegen, einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen bis zu einer vom Bundesrat festzusetzenden Höchstgrenze. Diese Ergänzungsleistungen werden ausschliesslich vom Bund und von den Kantonen finanziert. Ein analoges System will die Initiative für alle Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter schaffen. Erreicht das Einkommen der Obhutberechtigten bestimmte Grenzen nicht, dann würden Einkommenszuschüsse als Bedarfsleistungen ausgerichtet.

Die Initiative hat sich noch nicht auf einzelne Bestimmungen festgelegt – beispielsweise auf die anzuwendenden Einkommenslimiten, auf das Ausmass der Zuschüsse, auf das Verfahren, auf die Anrechnung der Partnereinkommen usw.; die Initiative überlässt die Regelung dieser Fragen der kommenden Gesetzgebung. Aus diesem Grunde war es der Kommission nicht möglich, die Zahl der Anspruchsberechtigten und die

Kostenfolgen abzuschätzen. Sie dürften beträchtlich sein, denn mit diesem neuen Ergänzungsleistungssystem würde eine staatlich finanzierte Minimaleinkommensgarantie für alle Familien mit Kindern, und insbesondere für alle alleinerziehenden Eltern, geschaffen.

Auch die Frage der Finanzierung derartiger Ergänzungsleistungen an Familien wurde in der Kommission nicht ausdiskutiert. Es müsste aber angenommen werden, dass – wie bei den AHV-Ergänzungsleistungen – die Kantone für einen wesentlichen Teil der Kosten aufzukommen hätten, da sie von den Fürsorgeleistungen entlastet würden. Jedenfalls wäre es ausgeschlossen, ein solches Familieneinkommens-Ergänzungsleistungssystem ohne Mitwirkung der Kantone zu realisieren.

Ich gestatte mir, in diesem Zusammenhang auf eine Unsicherheit aufmerksam zu machen: Gemäss strenger und logischer Auslegung der EG/EWR-Grundprinzipien müssten auch Bedarfsleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, in voller Höhe ins Ausland exportiert werden, wenn der Berechtigte seinen Wohnsitz in einem anderen EG/EWR-Staat wählt. Die EG-Kommission scheint – mindestens vorläufig – auf die strenge Anwendung des Grundsatzes bei Bedarfsleistungen zu verzichten. Jedenfalls müsste das Ergänzungsleistungssystem unter diesem Aspekt sorgfältig und langfristig geprüft werden, damit nicht plötzlich Ueberraschungen mit Milliardenkostenfolge auf uns zukommen.

Die Kommissionsmehrheit hat der parlamentarischen Initiative – bei einem Stimmenverhältnis von 11 zu 7 – zugestimmt, ohne über die beiden Teile der Initiative getrennt zu entscheiden. Sie will mit dieser Zustimmung zur Initiative einen Grundsatz verankern. Sie will einen neuen, einen familienpolitischen Akzent in der Sozialversicherung setzen. Das Parlament habe – so argumentiert die Kommissionsmehrheit – seit langem für die Familien und für die Kinder praktisch nichts getan. Die Kommissionsmehrheit meint es ernst mit der Familienpolitik, mit der Bekämpfung der Armut und mit dem Lastenausgleich zwischen den Kinderreichen und den Kinderlosen; sie will nicht nur Berichte zur Kenntnis nehmen und Absichtserklärungen abgeben. Die bestehende Solidarität zwischen jungen und älteren Generationen müsse ergänzt werden durch eine Solidarität mit den Familien, insbesondere mit den alleinerziehenden Elternteilen.

Mit der Zustimmung zur parlamentarischen Initiative werde die Kommission beauftragt, dem Nationalrat ein oder allenfalls zwei konkret ausgearbeitete Gesetzesvorschläge – etwa einen für eine bundesrechtliche Kinderzulagenordnung und einen für ein Ergänzungsleistungssystem für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter – zu unterbreiten. Zur Höhe der Kinderzulagen, zur Organisation, zu den Kosten und deren Verteilung könne sich der Rat dannzumal noch aussprechen.

Die Kommissionsminderheit, die die parlamentarische Initiative ablehnt, macht auf die bisherigen Entscheide des Nationalrates aufmerksam, d. h. auf die parlamentarische Initiative von 1983, auf die Standesinitiative Luzern von 1986 und auf die Motion von 1990, die alle keine parlamentarische Mehrheit fanden. In allen bisherigen Vernehmlassungen habe die grosse Mehrheit der Kantone eine bundesrechtliche Kinderzulagenordnung konsequent abgelehnt. Die Kommissionsminderheit betrachtet die Aufhebung der kantonalen Kinderzulagengesetze durch den Bund als antiföderalistische Massnahme; auch die Selbständigerwerbenden hätten sich immer gegen eine Unterstellung unter derartige Systeme ausgesprochen.

Die Vorstellungen über ein neues, familienbezogenes Ergänzungsleistungssystem seien noch zu rudimentär, als dass die Kommission aus eigenen Kräften dafür ein tragfähiges Konzept aufbauen könnte. Ohne sich um Kosten und Finanzierung zu kümmern, dürfe kein Entscheid über ein derartiges System mit schwerwiegenden Grundsatzentscheiden gefällt werden, dies um so mehr, als die Bundesfinanzlage dem Bund keine Uebernahme zusätzlicher Aufgaben und Auslagen gestatte.

So haben Kommissionsmehrheit und -minderheit argumentiert. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt mit 11 Stimmen Zustimmung zur parlamentarischen Initiative Fankhauser; die Minderheit stimmte mit 7 Stimmen für Ablehnung.

Der Sprechende gehört der Kommissionsminderheit an. Meines Erachtens können wir nicht ohne Auswirkungen auf die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft zusätzliche Sozialaufwendungen in der Höhe von vielen hundert Millionen Franken ins Auge fassen. Schon heute sind viele Sozialleistungen sozial wenig effizient. Es wäre notwendig, auch im Sozialbereich die soziale Effizienz der Sozialleistungen zu erhöhen, die Transparenz zu verbessern und auf «die Giesskanne» zu verzichten! Deshalb habe ich persönlich in der Kommission gegen die Initiative gestimmt.

Die Kommissionsmehrheit aber – ich betone das noch einmal – empfiehlt bei einem Verhältnis von 11 zu 7 Stimmen, der Initiative Folge zu geben.

**Mme Jeanprêtre**, rapporteur: On pouvait lire la semaine dernière, dans un hebdomadaire romand, sous le titre «Le tohu-bohu des allocations familiales», que celles-ci sont en effet championnes du fédéralisme, ces allocations pour enfants, que les salariés suisses touchent cette année. Telles que projetées, elles varient entre 100 et 288 francs par mois, selon les cantons, l'âge et le rang de l'enfant. «Nous vivons dans un système abracadabrante», s'exclame Pierre Gilliland, professeur à la faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne. Les allocations familiales accusent même des différences entre les branches professionnelles. Il existe, en Suisse, plus de 800 caisses de compensation. Le taux de cotisation varie entre 0,3 et 4 pour cent des salaires. Dans le canton de Zurich, 8000 entreprises sont libérées des versements. Et dire que les allocations familiales devraient être un instrument de justice sociale! D'ailleurs, le Tribunal fédéral rappelle que les allocations familiales constituent une compensation de charges, due en stricte justice à la famille pour les services irremplaçables qu'elle rend à la société tout entière.

En fait, ce postulat de justice sociale est sans réponse. La compensation du surplus de dépenses provoqué par la naissance d'un enfant est loin d'être complète. Les indépendants et les personnes sans activité lucrative n'ont droit aux allocations que dans certains cantons. Pour respecter le postulat, il faudrait se rapprocher du véritable coût de l'enfant et appliquer la règle: un enfant égal une allocation, ce qui impliquerait naturellement une augmentation massive des allocations. Une loi fédérale contribuerait à réduire les inéquités, mais la Confédération n'a légiféré qu'en faveur du monde agricole.

C'est en 1986 qu'une première initiative, lucernoise, et l'initiative parlementaire Nanchen ont été traitées. Depuis lors, les études n'ont fait que confirmer que le coût de l'enfant dans un budget familial était très largement disproportionné. Une récente étude de l'Université de Fribourg, menée par le professeur Deiss – notre collègue – intitulée «Le coût de l'enfant et le niveau de vie des familles en Suisse» met en chiffres précisément le coût de l'enfant. On apprend ainsi que le premier enfant grève le budget familial de 24 pour cent, le deuxième de 19 pour cent supplémentaires, etc. On peut en conclure que cette charge très importante entraîne des familles dans des situations de quasi-pauvreté.

Il est politiquement important d'engager des moyens financiers, non seulement pour soutenir les personnes âgées de notre société, mais aussi les familles qui élèvent des enfants. Il s'agit de l'aide publique essentielle attribuée à la famille.

L'initiative de Mme Fankhauser soulève le problème de la compatibilité des 26 législations cantonales existantes, dans le contexte européen. Même si la réponse est juridiquement positive, soit que ce système pourrait perdurer, il y a cependant complexité, voire bien des complications.

En ce qui concerne le deuxième volet de l'initiative, soit celui des prestations complémentaires, ces dernières ne seraient plus compatibles puisqu'elles ne se rapporteraient plus à un ensemble de population, mais à une certaine catégorie de personnes. Nous retrouverons d'ailleurs cette situation avec l'AVS et les prestations complémentaires.

Autres aspects abordés par la présente initiative et que la commission a souhaité approfondir: la Confédération est-elle compétente pour légiférer en matière d'allocations familiales? Est-ce toujours aux employeurs d'assumer l'entier de la cotisation? Le montant de 200 francs est-il approprié?

En commission, une des questions qui revenaient souvent était celle de connaître le coût de la proposition de Mme Fankhauser. Il est impossible d'y apporter une réponse actuellement, dans le sens que l'on ne sait pas ce que coûtent aujourd'hui les allocations familiales. Il paraît à ce stade prématuré de se prononcer sur ce coût futur, du moment qu'il s'agit de traiter de l'acceptation ou du refus d'une initiative parlementaire. On peut simplement s'accommoder de chiffres connus, à savoir que nous comptons, en Suisse, 1,25 million d'enfants jusqu'à 16 ans et 350 000 jeunes en formation jusqu'à 25 ans. Le nombre d'enfants des saisonniers et frontaliers, qui auraient droit à des prestations exportées, n'est pas connu. Il est estimé à 300 000 enfants. En supposant un montant mensuel de 200 francs, on obtiendrait un total de 4,6 milliards de francs.

Pour l'année 1990, les revenus soumis à cotisation AVS étaient de 200 milliards de francs environ, ce qui donne un taux de 2,4 pour cent de la masse salariale soumise à cotisation. A l'heure actuelle, on ne peut se prononcer sur le nombre d'enfants non assurés. A notre connaissance, huit ou neuf cantons appliquent un régime en faveur des indépendants. De plus, un certain nombre de personnes non actives ne touchent pas d'allocations familiales. C'est ainsi que le nombre d'enfants n'ayant pas droit à des allocations peut être estimé entre 5 et 7 pour cent. Mais nous ne disposons d'aucune statistique à ce sujet. Nous ne disposons que de l'enquête de 1983 faite à la suite de l'initiative Nanchen où, dans le canton de Lucerne, les taux de cotisations se sont avérés extrêmement larges, soit de 0,2 à 5 pour cent.

Le grand problème qui se pose à propos de ces taux fort divergents est celui de la solidarité. Plus il y a de caisses, et il y en a huit cents – je l'ai évoqué – moins il y a de solidarité. Une caisse doit exiger une cotisation élevée soit parce que le niveau des salaires est faible, soit parce que le nombre d'enfants est élevé. Il y a donc sélection adverse, ce que l'on cherche à éviter dans un autre domaine, celui de l'assurance-maladie par exemple.

En ce qui concerne le coût d'un élargissement du système des prestations complémentaires pour familles, soit le deuxième volet de l'initiative, on ne peut encore le déterminer aujourd'hui. Toutes les études conduites jusqu'ici sur la pauvreté ont montré que les familles monoparentales sont le plus souvent soumises au risque de la pauvreté, voire sont dans la pauvreté. Un programme du Fonds national de la recherche scientifique consistant à étudier plus à fond ce problème a été accepté. Lorsque les résultats de cette étude seront disponibles, nous aurons alors une réponse sur le coût de l'extension du système des prestations complémentaires.

Comme l'a relevé l'auteur de l'initiative, il est inutile de s'attarder ici sur des chiffres qui ne sont que des projections. Il s'agit bien plus de se mettre d'accord sur un principe et de s'accorder sur les paramètres sociaux, soit jusqu'à quel âge veut-on octroyer des allocations pour enfants? Quel en sera le montant etc.? Ensuite seulement, on pourra en connaître le coût. On l'a répété, à ce jour il nous manque trop d'indications, nous ne savons notamment pas combien les employeurs offrent de prestations en matière d'allocations pour enfants. Nous ne savons pas combien de prestations sont fixées par convention collective de travail et combien par caisse de compensation, voire que penser d'une contribution paritaire employé/employeur et la chiffrer. L'initiative est donc à cet égard ouverte afin de laisser place aux études et aux chiffres.

Certains en commission auraient souhaité se prononcer en connaissance de cause. Il semblait important à Mme Fankhauser de transposer au niveau fédéral ce problème afin, d'une part de simplifier la vie à la fois des employeurs et des employés, d'autre part d'harmoniser vingt-six réglementations différentes et surtout, de montrer au-delà des discours les mieux intentionnés que la volonté politique d'agir concrètement existait au niveau suisse.

C'est pour ces raisons surtout qu'une majorité de onze voix s'est dégagée en commission en faveur de l'initiative de Mme Fankhauser, sept commissaires l'ayant, pour leur part, refusée.

**Präsident:** Die Fraktion der Auto-Partei beantragt, der Minderheit zuzustimmen und der Initiative keine Folge zu geben. Die Fraktion der Schweizer Demokraten und der Lega dei Ticinesi unterstützt ebenfalls den Minderheitsantrag.

**Baumann:** Es fällt einigermaßen schwer, sich einen gesamt-schweizerischen Ueberblick über die Kinderzulagenpolitik zu verschaffen. Schon einfache Fragen – wie: Wer hat Anspruch auf Kinderzulagen? Wer bezahlt die Kinderzulagen? Wie hohe Kosten entstehen durch eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken? – werden in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich beantwortet. Wenn ich mir vorstelle, welche komplizierte Abrechnerei ein Betrieb vornehmen muss, der in mehreren Kantonen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt, frage ich mich, warum nicht schon lange von Arbeitgeberseite her eine Vereinheitlichung der kantonalen Kinderzulagenordnungen verlangt wurde. Wenn ich mir dazu noch ausmale, dass bald jeder der 26 kantonalen Erlasse über Kinderzulagen nach Gutdünken dem EG-Recht angepasst werden soll, wird mir endgültig klar, dass eine schweizerische Lösung dringend nötig ist.

Die Gegner der Vorlage haben in der Kommission vorgebracht – so geht es zumindest aus den Unterlagen hervor –, dass die Kantone die Ablösung der kantonalen Kinderzulagengesetze durch die Bundesgesetzgebung nicht widerstandslos hinnähmen. Meine Abklärungen haben das Gegenteil ergeben. Die Kantone, und dies gilt insbesondere für den Kanton Bern, stöhnen über die sinnlosen, administrativ aufwendigen Unterschiede zwischen den Kantonen und warten sehnhlichst auf eine einheitliche Bundeslösung.

Der grünen Fraktion ist klar, dass die Familienpolitik aktiviert werden muss. Die Kindererziehung ist zunehmend eine Leistung im Interesse der Allgemeinheit; von ihr hängt letztlich, auch wenn das sehr materialistisch tönt, unsere soziale Sicherheit ab. Vermehrte Solidarität unserer Gesellschaft mit Frauen und Männern, die Kinder grossziehen – die Hauptlast wird zweifellos immer noch von den Frauen getragen –, ist dringend notwendig.

Ich gehe davon aus, dass die parlamentarische Initiative Fankhauser Kinderzulagen für alle Kinder postuliert, also nicht nur für Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sondern auch für Nichterwerbstätige, für Selbständigerwerbende, für Arbeitgeber. Das ist ein sozialpolitisch richtiger Ansatz, vergleichbar mit der AHV. Eine humane Gesellschaft sollte nicht nur für ein gesichertes Alter sorgen, sondern auch für eine minimale Sicherung der Zeit, in der Frauen und Männer Kinder erziehen.

Die Initiative ist auch aus der Sicht der Bäuerinnen und Bauern zu unterstützen. In der Landwirtschaft gibt es eine auf Bundesrecht basierende Familienzulagenordnung, die von einzelnen Kantonen noch ergänzt wird. Der grösste Unterschied besteht darin, dass die Kosten für die Kinderzulagen in der Landwirtschaft grösstenteils vom Bund getragen werden; es können nicht nur landwirtschaftliche Arbeitnehmer, sondern auch selbständige Kleinbauern davon profitieren. Allerdings ist die Einkommensgrenze sehr tief, sie liegt sage und schreibe bei 27 500 Franken plus 4000 Franken pro Kind. Kinderzulagen in der Landwirtschaft gibt es demnach nur bis zu einem Einkommen von etwa 30 000 Franken. Tierhalterbeiträge – entschuldigen Sie den Vergleich –, Kostenbeiträge an die Rindviehhaltung usw. gibt es in der Landwirtschaft bis zu einem Einkommen von 80 000 Franken. Vielleicht ein «böser» Vergleich, er sagt aber doch einiges über die Wertschätzung der Kinderbetreuung in unserer Gesellschaft aus.

Die grüne Fraktion hat einen Vorstoss vorbereitet, um im Zusammenhang mit den Direktzahlungen in der Landwirtschaft auch die Anspruchsvoraussetzungen im Sektor Landwirtschaft zu vereinheitlichen.

Unsere Fraktion unterstützt die parlamentarische Initiative Fankhauser.

**Frau Fankhauser:** Zuerst eine Vorbemerkung: Wir hatten in der damaligen Kommission dem Präsidenten zugetraut, im Namen der Mehrheit zu sprechen. Sie haben aber gemerkt, dass der Präsident der Minderheit der Kommission angehört.

Zur parlamentarischen Initiative: Es gibt mehrere gute Gründe, dieser Initiative Folge zu geben.

1. Seit bald einem halben Jahrhundert haben wir in der Bundesverfassung einen sogenannten Familienschutzartikel. In diesem Zeitraum ist konkret zugunsten der Familie herzlich wenig geschehen. Nach der intensiven familienpolitischen Diskussion im Umfeld der Verabschiedung eines Berichtes zur Lage der Familien in der Schweiz Ende der siebziger Jahre ist es in Sachen Familienpolitik relativ still geworden. Es ist höchste Zeit, die Familien nicht nur moralisch, sondern auch tatkräftig zu unterstützen.

2. Alle bis heute publizierten Studien über die Armut zeigen auf, dass neben der Gruppe der Rentner und Rentnerinnen vor allem junge Eltern, unter ihnen die alleinerziehenden Elternteile, von der Armut betroffen oder durch die Armut gefährdet sind. Kinder sind unter den heutigen Bedingungen wirtschaftlich kostspielig geworden. Ungefähr 12 Prozent aller Familien mit Kindern leben als Einelternfamilien; das sind gut 125 000 Familien, 90 Prozent davon sind alleinerziehende Frauen.

Aber auch die partnerschaftliche Ehe ist in zunehmend grosser Zahl mit der finanziellen Belastung durch Kinder konfrontiert; man vergleiche nur die Löhne mit den üblichen Lebenskosten.

Mit der Zustimmung zu den vorgeschlagenen Leistungen an die Familie bekäme der Bund ein wirksames Instrument zur Bekämpfung eines Teils der Armut in unserem Land in die Hand.

3. Die erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, sowohl geografisch als auch zeitlich, verlangt nach neuen Lösungen. Die jetzige Regelung – 26 kantonal verschiedene Gesetzesverankerungen, gültig für die jeweiligen Arbeitgeber eines Kantons – schafft grosse rechtliche Unsicherheiten und unnötige, belastende administrative Umtriebe. Besonders schwierig und manchmal stossend können die Folgen solcher überholter föderalistischer Lösungen für Paare sein, die sich zeitlich in Erwerbs- und Erziehungsarbeit teilen und in verschiedenen Kantonen arbeiten. Solche Fälle sind keine Ausnahme mehr. Eine moderne Kinderzulagenregelung muss die partnerschaftliche Aufteilung in der Erwerbs- und Erziehungsarbeit erleichtern und nicht, wie das heute vorkommt, unnötig belasten.

4. In den vorhandenen über 800 verschiedenen Familienausgleichskassen ist die Belastung der Arbeitgeber recht unterschiedlich. Es mangelt an Solidarität zwischen den Branchen und zwischen den Kantonen. Es fragt sich, ob nicht hier ein Element der Wettbewerbsverzerrung zu finden ist. Es ist meines Erachtens nicht einzusehen, warum im Jura ein Unternehmer 3,3 Prozent der Lohnsumme an eine Familienausgleichskasse abliefern muss, während sein Branchenkollege in Basel nur 1,5 Prozent abliefern. Eine Bundeslösung würde diese Kassendisparität korrigieren.

5. Die jetzige Lösung, wonach die Berechtigung für Kinderzulagen in der Mehrheit der Kantone an die Erwerbssituation der Eltern gekoppelt ist, stellt im europäischen Wirtschaftsraum ein Unikum dar. Es fragt sich, ob die Freizügigkeit, die mit der Entwicklung von Europa angestrebt wird, mit unserem jetzigen System von 887 verschiedenen Ausgleichskassen kompatibel sein wird. Eine Aenderung drängt sich meiner Meinung nach auf.

6. Was bis heute im Grundsatz für die Landwirtschaft recht ist, sollte unter anderem für das Kleingewerbe, z. B. für die selbständigen Schneider und Schneiderinnen, Coiffeure oder Schuhmacher, billig sein.

Zum Schluss eine Bemerkung zu den Kosten, weil diese möglichen Kosten von der Gegnerschaft bis jetzt als Hauptargument angeführt wurden: Man weiss nicht genau, wieviel jetzt ausgerichtet wird. Wir reden von den eventuellen Mehrkosten; die Bundesverwaltung hat sie auf 1,5 Milliarden Franken geschätzt. Es wird im Falle einer Annahme der parlamentarischen Initiative zu prüfen sein, ob eine Angleichung der Arbeitgeberbeiträge, also die Branchen- und Kantonssolidarität, nicht einiges von diesen Kosten bereits abdecken könnte. Ferner soll – unser Parlament hat es mehrmals erklärt – die Familie gefördert und die Armut bekämpft werden. Beides kann nicht zum Null-Tarif erreicht werden.

Ich bitte Sie, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben, so wie die Mehrheit der Kommission es beantragt.

**Hafner Rudolf:** Kollega Baumann hat bereits gesagt, dass die grüne Fraktion für die parlamentarische Initiative ist. Es liegt nun an mir, auch einige kritische Bemerkungen anzubringen. Die parlamentarische Initiative fordert in Ziffer 1, dass die Kinderzulage unabhängig vom sozialen Status der Betroffenen ausgerichtet wird. Es ist also nicht eine Differenzierung nach dem Einkommen oder nach dem Vermögen vorgesehen. Wir sind aber der Auffassung, dass – wenn die Initiative angenommen wird – von seiten der Verwaltung unbedingt Vorschläge gemacht werden müssen, wie dieses sozialpolitische Problem zu lösen ist. Es kann ja nicht die Meinung sein, dass in dieser Hinsicht der Millionär gleich gestellt wird wie die alleinerziehende Mutter, die kaum ein Erwerbseinkommen beziehen kann. Selbstverständlich sind wir aber der Auffassung, dass die Solidarität zwischen jenen, die keine Kinder haben, und jenen, die Kinder haben, voll gewahrt werden muss. Es ist ja zweifellos so, dass die heutigen Kinderzulagen in Anbetracht der ständig wachsenden Kosten absolut unzureichend sind. Wir finden es wirklich an der Zeit, hier ein Zeichen zu setzen. Es wird ja immer gesagt, wir sollten in Europa ein leuchtendes Beispiel sein. Ich bitte Sie, auch sozialpolitisch ein Exempel zu statuieren und zu zeigen, dass wir in der Lage sind, diese Probleme anzupacken und einen mutigen Entscheid zu fällen.

Wenn Sie heute zustimmen, heisst das, dass in der Detailberatung in der Kommission das eine oder andere noch genauer ausgearbeitet werden muss. Ich habe die Kommissionsunterlagen studiert. Es ist so, dass gewisse Fragen noch geklärt werden müssen. Aber gesamthaft gesehen ist klar, dass die Stossrichtung richtig ist. Deshalb bitte ich Sie, dieser parlamentarischen Initiative zuzustimmen.

Noch ein letztes Wort zur kritischen Bemerkung, die bezüglich der Disparität gefallen ist, dass auch die Bezüger von grossen Einkommen in den Genuss dieser Kinderzulagen kommen würden. Dieses Problem würde wegfallen, wenn das verwirklicht würde, was unsere Fraktion schon lange fordert, nämlich die Sicherung des Existenzminimums. Das würde bedeuten, dass man dieses Existenzminimum inklusive die Auslagen für die Kinder berechnen würde, und damit würden die Probleme bei der Berechnung wegfallen.

**On. Camponovo:** Il tempo che mi è concesso non mi permette di colloquiare con la relatrice di minoranza, collega Jeanprêtre. Il discorso è molto delicato e molto complicato. Da due anni nel Canton Ticino se ne parla per trovare una soluzione.

Dal mio punto di vista è un peccato che la collega Fankhauser e anche la maggioranza della commissione non si siano limitati a proporre, ma sorretta da una motivazione diversa da quella presentata, soltanto la seconda parte dell'iniziativa, quella che tratta dell'aiuto, un aiuto analogo a quello delle prestazioni complementari da riconoscere alle famiglie con figli che si trovano in condizioni finanziariamente disagiate. Fosse stata così proposta e sostenuta avrebbe trovato sicuramente il mio appoggio, così come trova il mio pieno appoggio l'intenzione del Consiglio federale, che è consegnata in due risposte ad altrettanti atti parlamentari, di presentare quanto prima proposte concrete, atte a risolvere una parte importante delle situazioni di povertà relativa.

La soluzione non deve però passare, come lo vuole l'iniziativa e la maggioranza della commissione, attraverso una centralizzazione che tra l'altro sovverte l'attuale ordinamento di base rappresentato dagli assegni familiari, assegni che sono un contributo finanziario dell'economia, dei datori di lavoro, un sistema che funziona e si è consolidato con formule di carattere cantonale, un contributo che rappresenta una integrazione di stipendio, ma che ha anche una faccia sociale in quanto viene riconosciuto in modo uguale a tutti, indistintamente dalla retribuzione. Si tratta di un ordinamento, quello degli assegni familiari, che è ragionevole: non sradicare, non sovvertire, non centralizzare.

Altro è il discorso, parzialmente realizzato solo in alcuni can-

toni, dell'aiuto sociale alle famiglie monoparentali e biparentali con figli e situazioni finanziarie disagiate.

Diversi cantoni – fra i quali il Ticino – stanno preparando proposte per la concessione di assegni integrativi e di assegni di prima infanzia. Gli assegni integrativi permettono di assicurare un reddito minimo vitale alle famiglie con figli di minore età. Gli assegni di prima infanzia sono aiuti alle famiglie con basso reddito, la cui madre – in generale è ancora la madre – deve rinunciare al lavoro dopo la nascita di un figlio, assegni che vengono concessi per un periodo di tempo limitato.

Si tratta di un passo importante nella direzione della lotta contro la povertà relativa che merita il massimo appoggio e la massima attenzione da parte della classe politica, una classe politica che rappresenta una società opulenta come la nostra.

Giustamente, la minoranza della commissione ha rilevato l'intenzione del Consiglio federale di presentare nel corso della presente legislatura delle proposte pragmatiche per affrontare le diverse forme di povertà relativa, fra cui quella che ci occupa che è estremamente importante. Non mi resta che sollecitare il Consiglio federale a farlo, per quanto mi riguarda, proponendo un progetto che preveda un appoggio alle iniziative di carattere cantonale.

Ed è con queste precisazioni e motivazioni ed assicurazioni da parte del Consiglio federale che voterò la proposta di minoranza della commissione, così come il Gruppo radicale.

**M. Philipona:** Depuis de nombreuses années, la question d'une loi fédérale sur les allocations familiales revient régulièrement devant le Parlement. Il est vrai que, depuis 1945, la constitution autorise la Confédération à légiférer en la matière. Il ne s'agit donc aucunement d'une obligation mais tout simplement d'une autorisation. Le groupe radical juge qu'il n'est pas judicieux de remettre à la Confédération une tâche dont les cantons s'acquittent avec succès depuis plusieurs décennies. Les cantons ont, en effet, toujours pu traiter la question des allocations familiales, de formation professionnelle et de naissances en fonction du coût de la vie enregistré dans chacun d'eux en particulier. Or, on sait que la charge d'entretien d'un enfant est très différente d'un canton à l'autre.

Diverses études scientifiques et récentes ont été faites à ce sujet. Il en ressort que la charge que représentent les enfants se définit essentiellement par référence à un niveau de vie déterminé. Or, les chiffres les plus récents nous apprennent que ce niveau de vie varie fortement d'un canton à l'autre. En 1990, cela va d'un revenu annuel par habitant de 27 840 francs pour le canton le moins bien loti, à plus de 66 000 francs pour le canton le mieux loti.

Une uniformité nationale ne correspondrait aucunement à un véritable coût qui est lié au niveau de vie. Il ne faut pas oublier que les allocations familiales ne représentent qu'un caractère partiel du soutien des collectivités aux frais occasionnés par les enfants. Les allègements fiscaux en faveur des enfants constituent un autre aspect important. Là également, les cantons sont souverains et la diversité des solutions est très grande y compris dans l'imposition ou la non-imposition des allocations familiales elles-mêmes.

L'application du texte de l'initiative nécessiterait la mise en place d'un système de financement par le biais de la fiscalité, complété au besoin par des contributions versées de moitié par l'assuré et l'employeur. Le coût de l'acceptation de l'initiative a été évalué à 4,6 milliards par année. On a aussi estimé à 300 000 le nombre d'enfants vivant à l'étranger et qui auraient droit à des allocations suisses. Dans certains pays, ces allocations ne manqueraient pas d'être qualifiées de royales et leur montant ne serait dès lors pas forcément justifié.

L'Administration fédérale a aussi chiffré le financement. Il représenterait le 2,5 pour cent du total des salaires assurés à l'AVS. C'est là un chiffre très important, il est trop important si l'on considère qu'il n'y a actuellement que 5 à 7 pour cent des enfants qui ne touchent pas d'allocation. Il faut aussi prendre en compte qu'une grande majorité des indépendants n'a jamais souhaité entrer dans un système d'allocations familiales. Il n'est ni sage ni social de vouloir distribuer des prestations supportées par la communauté, sans tenir compte de la situation financière des ayants droit.

Par contre, la proposition d'allouer des prestations de besoin analogues aux prestations complémentaires vise beaucoup mieux l'objectif social. Un important problème semble pourtant se dessiner quant à son application. En effet, dans la perspective d'une adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen ou à la Communauté européenne, les prestations de besoin pour enfants devraient être également allouées pour les enfants vivant à l'étranger. Alors, lorsqu'il s'agira d'établir si les conditions nécessaires à l'obtention de telles prestations sont remplies ou non dans les pays les plus divers, nos autorités risquent fort de rencontrer des difficultés qui pourraient s'avérer insurmontables.

Dans ce Parlement, de nombreuses interventions demandent régulièrement de mieux définir les tâches entre cantons et Confédération. Il n'est certainement pas justifié de compliquer un domaine qui est clairement défini comme étant la tâche des cantons. C'est aussi une question de principe. La Confédération ne doit intervenir que subsidiairement, là où les cantons ne sont pas à même de régler les problèmes. L'évolution des allocations familiales prouve par contre que les cantons sont tout à fait aptes à maîtriser le problème. La diversité entre les cantons n'est pas gênante en soi.

Le groupe radical soutiendra la minorité de la commission.

**Luder:** Die SVP-Fraktion beantragt, die parlamentarische Initiative Fankhauser abzulehnen. Dieses Nein ist aber nicht ein Nein zu den familienpolitischen Anliegen von Frau Fankhauser, sondern dieses Nein nimmt den Bundesrat beim Wort, der in der Antwort auf die Einfache Anfrage Schnider vom 14. Dezember 1990 versprochen hat, ein Bundesgesetz für die Legislaturplanung 1991–1995 zu prüfen. Wir sind der Meinung, dass dieser Willensäusserung des Bundesrates Taten folgen müssen, und betrachten deshalb die Initiative Fankhauser als überflüssig.

Es ist auch falsch zu meinen, mit dem heutigen föderalistischen System sei nichts zugunsten der Familien und der Kinder geschehen. Es bestehen kantonale Regelungen, die den Vorstellungen von Frau Fankhauser durchaus entsprechen. Mit einer Bundeslösung nehmen wir den Kantonen und ihren Parlamenten einen letzten Teil der Sozialpolitik weg. Wir entziehen Verantwortung, wo man bis heute bereit war, Verantwortung zu tragen.

Es ist auch falsch zu meinen, dass man nur mit Bundesgesetzen europatauglich wird, vorausgesetzt dass das Schweizer Volk dieser Europatauglichkeit einmal zustimmen wird. Auch kantonale Rechtsordnungen können auf den Weg nach Europa geschickt werden. Dies hätte übrigens den erwünschten Harmonisierungseffekt, den Frau Fankhauser ja will.

Mit der Initiative werden Kinderzulagen zu einer Sozialleistung. Heute sind diese ein Lohnbestandteil, d. h., der Arbeitgeber kommt für die Kinderzulagen weitgehend auf. Bei der Umwandlung vom Lohnbestandteil in eine Sozialleistung müsste neu wahrscheinlich auch der Arbeitnehmerbeitrag wesentlich höher sein, und der Weg zu dieser Aenderung ist lang. Die SVP-Fraktion steht zur Familie und zum Kind. Sie betrachtet die Familie, auch in neuen Formen, als Kernzelle der Gemeinschaft. Massnahmen zur Verbesserung der Lebenssituation von Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen mit Kindern sind nötig. Auch soziale Einrichtungen für alleinstehende Elternteile sind notwendig, vor allem wenn kein Verdienst da ist. Diese Zielsetzung muss heute mit den kantonalen Regelungen erreicht werden, damit kurzfristig etwas geschieht.

Wir wehren uns nicht gegen die Prüfung einer Bundeslösung nach der Vorlage des Bundesrates und betrachten deshalb die Initiative Fankhauser als überflüssig. Aus diesem Grund lehnen wir die Initiative ab.

**Seiler Rolf:** Die parlamentarische Initiative Fankhauser gibt uns Anlass, wieder einmal eine Debatte über die Familienpolitik zu führen. Gestatten Sie mir daher vorerst einige grundsätzliche Bemerkungen.

Die Familie hat in einer gesellschaftlichen Sozialpolitik erstrangige Bedeutung. Wirtschaftliche und soziale, rechtliche und gesellschaftliche Voraussetzungen müssen geschaffen wer-

den, die die Familie ins Zentrum des gesellschaftlichen Aufbaus rücken. Trotz dieser Erkenntnis, die in letzter Zeit von immer mehr Leuten geteilt wird, galt und gilt das Hauptaugenmerk der Gesellschafts- und Sozialpolitik seit Jahren der Gleichberechtigung, der Frauenförderung, der Frage der Altersvorsorge usw. Die Familienpolitik wurde doch eher vernachlässigt.

Die CVP-Fraktion sieht es seit jeher als eine der wichtigsten Aufgaben, jenes gesellschaftliche Umfeld zu gestalten, das der Familie bestmöglich erlaubt, ihre Aufgaben eigenständig zu erfüllen. Denn Familien sind ein unersetzbarer und privilegierter Ort. Nur dort kann sich der junge Mensch jene sozialen Tugenden aneignen, ohne die eine Gesellschaft nicht bestehen kann, Tugenden, die da heissen: Rücksichtnahme, Verträglichkeit, Gerechtigkeit, Solidarität und schliesslich auch Gehörchenkönnen und Befehlskönnen. Kurz: Die Familie ist für die Gesellschaft unabdingbar, nicht nur als natürlicher Ursprung der Generationenfolge, sondern auch als soziale Erziehungsgemeinschaft, die Werte und Normen tradiert, sowie als wirtschaftliche Einheit.

Die parlamentarische Initiative Fankhauser verfolgt drei Ziele: eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familie durch höhere Kinderzulagen, eine Harmonisierung dieser Zulagen durch eine Bundeslösung sowie einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich. Zudem sollen Bedarfsleistungen für Familien und Alleinstehende in wirtschaftlich schwierigen Situationen ausgerichtet werden.

Die wirtschaftliche Situation der Familie verschlechtert sich mit der Ankunft von Kindern. Unser Kollege Professor Joseph Deiss, Universität Freiburg, hat diese Situation in einer Studie für die Schweiz dargestellt: Um den Wohlstand zu erhalten, den ein Ehepaar vor der Geburt von Kindern erreicht hat, müsste das Einkommen bei Ankunft des ersten Kindes um 24 Prozent steigen, beim zweiten Kind müsste der Zuschuss 19 Prozent und beim dritten Kind 17 Prozent betragen. Die heute ausbezahlten Kinderzulagen stehen in keinem Verhältnis zu diesen Zahlen. Das bedeutet, dass die heutige Lage zur sozialen Deklassierung der Familie mit Kindern, in besonderem Masse von kinderreichen Familien, führt. Der soziale Lebensstandard, wie er unter gleichgestellten Bevölkerungsschichten üblich ist, wird von den Haushalten ohne oder mit höchstens einem Kind bestimmt. Die Folgen für die Familien mit mehreren Kindern sind offensichtlich: schlechtere Wohnverhältnisse, zum Teil schlechtere Ernährung, schlechtere Ausbildungsmöglichkeiten usw.

Seit Jahren, ja seit Jahrzehnten wird eine bundesrechtliche Ordnung der Familienzulagen angestrebt. Das war stets auch das Anliegen der CVP. Die CVP verlangte bereits in ihrem Programm von 1971 den Erlass eines eidgenössischen Rahmengesetzes, das die Harmonisierung und das regelmässige Anheben der Kinderzulagen entsprechend der Teuerungsrate sichert und zu einem interkantonalen Lastenausgleich führt. Diese Forderungen, die auch den Anliegen der parlamentarischen Initiative entsprechen, wurden in der Folge in weiteren Programmen und Standpunkten der Partei wie auch in zahlreichen persönlichen Vorstössen von Fraktionsmitgliedern wiederholt.

Die Gründe für eine einheitliche Bundeslösung liegen vor allem in den Lücken und Ungleichheiten des bestehenden Systems mit 26 verschiedenen Familienausgleichskassen. Der Bundesrat hat diese Unzulänglichkeiten in der Antwort vom 27. März 1991 auf die einfache Anfrage Schnider selbst dargestellt. Er wies auf die grossen Unterschiede in bezug auf die frankenmässige Ausgestaltung dieser Zulage hin. Ebenso unterschiedlich sind die Arbeitgeberbeiträge an die Familienausgleichskassen; sie schwanken zwischen 0,1 und 4 Prozent. Nur neun Kantone haben Familienzulagen für Selbständigerwerbende in nichtlandwirtschaftlichen Berufen eingeführt, und nur zwei Kantone räumen auch Nichterwerbenden unter gewissen Voraussetzungen einen Anspruch auf Familienzulagen ein.

Ungleich und damit unbefriedigend geregelt ist auch der Anspruch ausländischer Arbeitnehmer für deren Kinder, die im Ausland leben. Diese Anspruchsberechtigung war auch schon in diesem Rat und in verschiedenen kantonalen Parla-

menten Gegenstand von Diskussionen. Eine Abstufung der Zulagen nach den Lebenshaltungskosten im Heimatland, wie wir sie auch schon besprochen haben und die zum Beispiel in Deutschland angewandt wird, könnte nur mit einer eidgenössischen Lösung verwirklicht werden. Eine bundesrechtliche Regelung drängt sich auch im Hinblick auf die europäische Integration auf; das ist auch Gegenstand einer Motion unseres Fraktionskollegen Hänggi (89.789).

Ein ganz wesentliches Manko der gegenwärtigen Ordnung ist der fehlende Lastenausgleich. Nur mit einem Familienlastenausgleich erreichen wir, dass mehr soziale Gerechtigkeit zugunsten der Familie in der industriellen Gesellschaft verwirklicht werden kann. Es gilt nicht nur die Kosten des Alters umzuverteilen, sondern eben auch die Kosten für die Reproduktion und Sozialisationsfunktion der Familien gerechter zu verteilen. Ziffer 2 der parlamentarischen Initiative schlägt Bedarfsleistungen für Familien und Alleinerziehende in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen vor. Die gleiche Zielsetzung verfolgt übrigens eine Motion unseres Fraktionskollegen Peter Bircher (91.3111).

Die Ueberbetonung der heutigen Probleme der Wirtschaft und des Staates deckt häufig die Probleme der wirklich Schwachen und sozial Bedürftigen in unserer Gesellschaft zu. Zu diesen gehören unter anderem die überlasteten und alleinstehenden Mütter und kinderreiche Familien. Zielgerichtete Massnahmen könnten mithelfen, die wirtschaftliche Not solcher Menschen wirksam zu lindern.

Aus all den genannten Erwägungen unterstützen wir die parlamentarische Initiative Fankhauser. Es ist wenig überzeugend, wenn der Sprecher der SVP-Fraktion auf die Meinung des Bundesrates hinweist, der in der Antwort auf die einfache Anfrage Schnider darlegt, dass er mit der Legislaturplanung 1991 bis 1995 eine Bundeslösung prüfen will, wenn jener dann aber anschliessend in der Begründung eine solche Prüfung wieder ablehnt.

Wenn auch die Familienpolitik nicht auf wirtschaftliche Massnahmen beschränkt sein darf, wird sie doch in der wirtschaftlichen Sicherung der Familie eine ihrer Hauptaufgaben sehen müssen. Von einer bundesrechtlichen Regelung erwarten wir, dass sämtliche vorhandenen Lücken geschlossen werden, dass insbesondere ein Anspruch auf Zulage für jedes Kind eröffnet wird, unabhängig davon, ob die Eltern Arbeitnehmer oder Selbständigerwerbende sind oder keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Zu verwirklichen sind auch eine Vereinheitlichung des Systems sowie ein wirksamer Familienlastenausgleich.

Lassen Sie mich nochmals unseren Kollegen Joseph Deiss zitieren: «Die Eltern, welche Kinder betreuen, übernehmen Lasten, welche später der ganzen Gesellschaft zum Nutzen gelangen. Die Gesellschaft soll deshalb ihrer Verpflichtung durch eine angepasste Familienpolitik nachkommen.»

Mit der Unterstützung der Initiative Fankhauser kommen wir dieser Verpflichtung nach.

**Frau Hafner Ursula:** Wir Politikerinnen und Politiker haben den Ruf, gern schöne Worte zu machen. Der Spruch von den Kindern, die unsere Zukunft sind, gehört dazu. Bei konkreten politischen Entscheiden finden die Interessen der Kinder aber oft keine Beachtung. Zu Recht forderten kürzlich Kinderfachleute aus der ganzen Schweiz, die Kinderfreundlichkeit müsse in allen politischen Bereichen zu einem zentralen Kriterium werden, nicht nur in der Sozial- und Bildungspolitik, sondern auch bei siedlungs-, verkehrs-, umwelt-, tourismus- und wirtschaftspolitischen Fragen. Wir sind leider noch weit davon entfernt, uns in all diesen Bereichen jedesmal zu fragen, wie kinderfreundlich oder kinderfeindlich unsere Entscheide sind. Lassen Sie uns wenigstens bei diesem familienpolitischen Entscheid die Interessen der Kinder in den Vordergrund stellen!

Die Erklärung des Bundesrates, welche Herr Luder im Namen der SVP-Fraktion zitiert hat, ist leider auch nur eine schöne Erklärung und viel zu unverbindlich. Der Bundesrat schrieb nämlich dazu, er gehe keine Verpflichtung ein, eine entsprechende Vorlage in die Legislaturplanung aufzunehmen. Wenn wir unter dem Kapitel «Soziale Sicherheit und Gesundheit» nachse-

hen, finden wir auch keine konkrete Vorlage des Bundesrates. Es ist also auch hier so: Wenn wir den schönen Worten konkrete Taten folgen lassen möchten, müssen wir der parlamentarischen Initiative Fankhauser zustimmen. Frau Fankhauser will mit ihrer parlamentarischen Initiative Familien, welchen ihre Kinder zur finanziellen Last werden könnten, wenigstens ein Stück weit unter die Arme greifen.

Auch Nichterwerbstätige, z. B. ausgesteuerte Arbeitslose, sollen Kinderzulagen bekommen. Familien mit Kindern sollen Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben, wenn sie für die höheren Nahrungs-, Miet- und Versicherungskosten nicht aufkommen können. Gerade auch für die alleinerziehenden Elternteile, die sich laut der Studie von Kollege Deiss – sie ist hier schon mehrmals zitiert worden – in einer sehr schwierigen Lage befinden, sind solche Ergänzungsleistungen überaus wichtig.

Ich will nicht wiederholen, was Frau Fankhauser hier schon dargelegt hat und was auch Herr Seiler Rolf soeben noch einmal ausgeführt hat. Ich möchte nur noch betonen, dass gerade in diesem Bereich eine Bundeslösung unbedingt notwendig ist. Hier stösst der Föderalismus nämlich eindeutig an seine Grenzen. Das zeigt das Beispiel des Kantons Schaffhausen, der schon vor zehn Jahren als erster Kanton Bedarfsleistungen eingeführt hat. Der Regierungsrat musste eine Motion entgegennehmen, mit welcher eine Revision des Kinder- und Sozialzulagengesetzes verlangt wurde, damit dem sogenannten Sozialtourismus ein Riegel geschoben werden könne. Es müsse verhindert werden, hiess es, dass werdende Mütter in unseren Kanton ziehen, damit sie wenigstens für die ersten zwei Jahre eine finanzielle Beihilfe bekommen.

Ich frage Sie: Ist das ein kinderfreundliches Land, in dem werdende Mütter zu solchen Notlösungen gezwungen sind?

Im Namen der sozialdemokratischen Fraktion bitte ich Sie, dem Antrag der Kommissionmehrheit zuzustimmen und der Initiative Folge zu geben.

**Eymann Christoph:** Im Namen der liberalen Fraktion bitte ich Sie, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Liberalen betrachten es als richtig, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen kantonal geregelt werden. Die Unterhaltskosten für Kinder sind bekanntlich nicht in allen Landesteilen gleich hoch. Deshalb besteht keinerlei Veranlassung, die Kinderzulagen auf eidgenössischer Ebene zu regeln.

Der Ansatz, der vorgeschlagen wird, ist deutlich zu hoch. Wir müssen endlich lernen, dass bei Sozialleistungen vermehrt auf den Bedarf Rücksicht genommen werden muss. Es ist falsch, in der heutigen Zeit mit der Giesskanne Sozialleistungen auszuschütten. Unterstützung soll grosszügig gewährt werden, aber nur dort, wo sie eben nötig ist.

Die Lohnnebenkosten dürfen in unserem Land nicht ohne Not erhöht werden. Wir müssen darauf bedacht sein, im Vorfeld eines EWR oder eines EG-Beitritts unseren Unternehmungen nicht zu grosse Lasten aufzubürden. Sonst erschweren wir es insbesondere dem Gewerbe, aber auch der übrigen Wirtschaft, konkurrenzfähig zu sein.

Die vorgesehene volle Indexierung ist aus unserer Sicht abzulehnen. In einer Zeit, in der sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen mit Blick auf die Wirtschaftssituation geeignet haben, nicht einmal auf den Löhnen die volle Teuerung auszugleichen, liegt dieses Postulat völlig quer in der Landschaft.

Die Kantone passen die Kinderzulagengesetze jeweils den neuen Anforderungen an. Es kann nicht behauptet werden, dass ein Missstand besteht.

Aus diesen Gründen bitten wir Sie, die parlamentarische Initiative Fankhauser abzulehnen.

**Meier Samuel:** Die LdU/EVP-Fraktion beantragt Ihnen einstimmig, der parlamentarischen Initiative Fankhauser Folge zu geben.

Kinder verursachen Kosten. Trotzdem bedeuten sie einen immensen immateriellen Wert für die Eltern, für die Familien, für uns alle, für die Gesellschaft. Ich unterstelle der vorliegenden Initiative, dass es ihr nicht darum geht, diese materiellen und insbesondere immateriellen Kosten für die Kinder – d. h. die

Kosten für das Aufziehen, die Ausbildung der Kinder – umfänglich abzugelten.

In den letzten Jahren sind die Lebenskosten auch bei uns enorm angestiegen. Denken Sie an die Entwicklung der Wohnkosten und der Mietzinse oder an die Versicherungen, hier speziell an die Entwicklung der Kosten der Krankenversicherung! Es wurde berechnet, dass im Vergleich zu einem kinderlosen Paar ein prozentualer Einkommenszuschuss von – Sie haben es gehört – 24 Prozent für das erste Kind, von 19 Prozent für das zweite Kind und von 17 Prozent für das dritte Kind gebraucht würde, um denselben Lebensstandard wie bei einem kinderlosen Paar zu gewährleisten.

Auch bei uns, auch unter uns ist die Neue Armut leider kein Fremdwort mehr. Das ist ein Grund mehr, weshalb ich Sie bitte, der vorliegenden Initiative Folge zu geben.

Auf einen Mangel im heutigen System weist auch die Tatsache hin, dass es der Problematik der alleinerziehenden Elternteile allzu wenig Rechnung trägt. Da deren Zahl immer mehr ansteigt, wäre es angezeigt, hier Untersuchungen anzustellen und diese bei der Gesetzgebung gemäss dieser Initiative gebührend zu berücksichtigen.

Ich meine, dass die kantonalen Unterschiede bei den zur Diskussion stehenden Kinder- und Familienzulagen, welche durch das vielerseits noch gerühmte föderalistische System bedingt sind, nicht mehr in die heutige Welt passen. Sie schaffen eine Ungleichheit infolge des Wohnsitzes oder des Arbeitsplatzes, was in der heutigen Zeit diskriminierend ist.

Wie uns der Kommissionspräsident darlegte, war es leider nicht möglich, die Kostenfolgen abzuschätzen. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes wird diesem Gesichtspunkt noch ganz besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden müssen. Aus unserer Verantwortung heraus ist es unabdingbar zu wissen, welches die Kostenfolge ist.

Mit meiner Fraktion bin ich der Auffassung, dass wir hier sozialpolitisch beziehungsweise familienpolitisch ein Zeichen setzen sollen, ein Zeichen zu setzen haben, um so mehr als sich der Bundesrat vorgenommen hatte, in der laufenden Legislatur in dieser Angelegenheit zu legiferieren. Soviel ich aber gesehen habe, figuriert dieses markante familienpolitische Anliegen leider nicht auf der Liste der Legislaturziele 1991–1995. Das ist ein Grund mehr, der Initiative Folge zu geben.

Die Initiative Fankhauser scheint uns massvoll; die Zielrichtung ist klar und in unserer Fraktion unbestritten. Die Ausarbeitung dieser als allgemeine Anregung formulierten Initiative wird sicher noch Gelegenheit bieten, gewisse Modifikationen kleinerer Art vorzunehmen.

Namens unserer Fraktion darf ich Sie bitten, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

**M. Zisyadis:** On dit toujours qu'un enfant n'a pas de prix, mais nous savons tous qu'il a un coût, surtout en cette période de chômage et de hausse effrénée du coût de la vie. Je ne reviendrai pas sur les chiffres de la fameuse étude de l'équipe de M. Deiss à Fribourg, connus de tout le monde je l'espère. Depuis 1945, les familles attendent que le régime fédéral limité à l'agriculture soit rapidement complété par une loi fédérale, étendant les allocations familiales à tous les salariés indépendants et personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.

Cette lenteur est significative du peu de cas que l'on fait des familles dans notre pays, en dehors des périodes électorales bien évidemment. Il est vrai que les familles avec enfant sont une couche sociale minoritaire dans notre pays et qu'il est donc possible de les marginaliser sans aucune gêne et sans aucun bruit. C'est dire que l'initiative parlementaire de Mme Fankhauser est d'une urgente actualité, car elle répond à une attente sur de nombreux points: une allocation minimale de 200 francs correspond donc au montant actuellement le plus élevé des cantons, une indexation régulière normale et surtout un refus du saucissonnage des enfants, saucissonnage en mi-temps, en tiers-temps ou peut-être même parfois négation des enfants. Malheureusement, les cantons ont été incapables de répondre à ces trois attentes que les familles expriment depuis des décennies. Il est donc bien de notre responsabilité de reprendre le problème puisque le fédéralisme actuel est synonyme de mépris des familles. Les cantons en

ont été incapables par volonté de complication et par immobilisme.

Monsieur Philippona, vous qui êtes si partisan du fédéralisme, pour les raisons que l'on imagine avec aisance, essayez aujourd'hui de cantonaliser simplement les allocations familiales fédérales de l'agriculture. Je me réjouis d'avance de vos tentatives! Allez donc au bout de votre logique et nous verrons bien. Non, tout cela ne tient pas debout à l'heure de l'Europe. La belle réalité des cantons est celle-ci: des disparités de montants invraisemblables – comparez simplement Zurich et Fribourg – des différences fondamentales entre les cantons qui reconnaissent le principe que tout le monde souhaite, c'est-à-dire une allocation égale un enfant, et les autres qui sont toujours aussi restrictifs, enfin, les disparités incroyables entre les caisses professionnelles ou interprofessionnelles cantonales avec des taux de cotisations fondamentalement différents – comparez simplement pour rire les cotisations notamment des caisses des dentistes et celles des employeurs du bâtiment. Il existe aussi des situations invraisemblables où les caisses d'allocations familiales regorgent d'argent, créent des fonds de réserve et préfèrent les rembourser aux employeurs au lieu d'augmenter les montants minimums des allocations, cela c'est vu.

Notre conclusion est simple. Nous avons besoin d'une profonde avancée sociale en matière de famille. Dans le cas d'un refus de cette initiative parlementaire, notre Parlement marquera tout simplement sa volonté de continuer à discriminer les familles, à créer en fait des citoyens de seconde zone dans le marché du travail, ceux qui ont fait le choix d'avoir des enfants.

Le Parti suisse du travail (POP) soutiendra cette initiative parlementaire. Ce qui a été fait pour l'agriculture, nous pouvons le faire sans encombre pour l'ensemble des familles.

**Allenspach**, Berichterstatter: In der Kommission und auch in dieser Debatte wurde von allen Sprechern, gleichgültig, ob sie der Initiative zugestimmt haben oder nicht, die Bedeutung der Familie für unsere Gesellschaft unterstrichen. Es wurden die ethischen Werte, die in einer Familie geschaffen werden, klargestellt; wir dürfen festhalten, dass sowohl jene, die die Initiative annehmen, als auch jene, die sie ablehnen, von der Bedeutung der Familie ausgehen. Es wäre falsch, wenn man jemandem aufgrund der heutigen politischen Stellungnahme eine familienfeindliche Haltung vorwerfen würde.

Es geht um den Weg. Bisher haben wir die Familienpolitik auf der Basis der Kantone betrieben, sowohl bei den kantonalen Familienzulagenordnungen als auch bei den kantonalen Steuergesetzen. Es wird verlangt, dass zumindest bezüglich der Familienzulagenordnung anstelle der Kantone der Bund kompetent sein soll zu legislieren. Die Kommission hat sich eindeutig für die Bundeslösung und damit für die Bundeskompetenzen ausgesprochen.

Die Kommission hat allerdings die Kantone nicht befragt. Das wäre im Verlaufe der Ausarbeitung der Gesetzgebung noch nachzuholen. Wir müssen die Kantone in die Diskussion einbeziehen, gleichgültig, wie Sie entscheiden. Auch dann, wenn Sie heute der Initiative zustimmen, wird es nicht möglich sein, eine Bundesordnung zu realisieren, ohne die Meinungen der Kantone dazu einzuholen.

Das letzte Mal, als diese Frage in diesem Saale zur Diskussion stand, wurde deutlich, dass die Kantone in ihrer grossen Mehrheit diese Bundeskompetenzen abgelehnt haben: Ablehnend äusserten sich damals im Vernehmlassungsverfahren 16 Kantone, alle Arbeitgeberverbände und zwei der grossen Arbeitnehmerorganisationen. Wir werden jedenfalls, wenn Sie der Initiative zustimmen, mit den Kantonen den Dialog über das weitere Vorgehen aufnehmen müssen.

Herr Hafner hat dargelegt, es liefe im Grunde genommen auf ein Giesskannenprinzip hinaus, wenn man derartige Kinderzulagen auch an Millionäre ausrichten würde. Er hat vorgeschlagen, die Kinderzulagen nach Einkommen zu staffeln. Die Initiative lässt diesen Spielraum nicht. Sie hält ausdrücklich fest, dass für jedes Kind ein Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken besteht, also auch ein Anspruch für Kinder von Besserbemittelten. Eine Differenzierung wäre

nicht möglich, sie wäre vor allem dann nicht möglich, wenn man die Arbeitgeber zur Mitfinanzierung dieser Kinderzulagenordnung heranziehen würde. Wir dürfen bei einer solchen Neuordnung keinen Lohnabbau bei den Erwerbstätigen vornehmen. Heute sind – wie ich betont habe – Kinderzulagen Lohnbestandteile. Werden sie nur noch einzelnen Teilen der Bevölkerung ausgerichtet, würde das für die andern Lohnabbau bedeuten.

In der Diskussion über die Kinderzulagenordnung ist die Frage der Finanzierung nur gestreift worden. Es sind aus der Diskussion keine eindeutigen Schlüsse zu ziehen. Es kann natürlich nicht Aufgabe der Arbeitgeber sein, für die Kosten der Kinder der ganzen Nation aufzukommen. Die Kostenfolgen müssen verteilt werden: auf die öffentliche Hand, auf die Arbeitgeber und auch auf die Arbeitnehmer, denn wenn man Kinderzulagen in der Höhe ausrichtet, wie das heute gewünscht wird, es ein nationales Solidaritätswerk sein müssen, dessen Kosten nicht einseitig einer einzigen Gruppe auferlegt werden darf.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine persönliche Bemerkung. Herr Baumann hat gesagt, dass die Arbeitgeber eine solche nationale Ordnung dringend wünschen. Ich darf ihm versichern, dass dem nicht so ist. Ich habe in meiner beruflichen Stellung Kontakt mit Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden; meine Umfragen haben deutlich gezeigt, dass die Arbeitgeber und deren Organisationen Kinderzulagenordnungen des Bundes ganz klar ablehnen. Sie möchten weiterhin im Betrieb Kinderzulagen als Lohnbestandteile ausrichten, und aus diesen Lohnbestandteilen nicht anonyme, zentralistische Sozialleistungen machen.

Deshalb lehnen auch die Arbeitgeber diese Neuordnung ganz eindeutig ab.

**Mme Jeanprêtre**, rapporteur: Comme l'a relevé l'auteur de l'initiative, Mme Fankhauser, il est inutile de s'attarder ici sur des chiffres qui ne sont que des projections. Il s'agit bien plus de se mettre d'accord sur un principe et sur des paramètres sociaux. L'initiative de Mme Fankhauser est ouverte afin de laisser place aux études et aux chiffres. De plus, concernant la forme, si l'on retient le système de l'AVS, nous aurions avant tout un système exhaustif qui ne permettrait pas aux cantons de légiférer plus favorablement; si l'on retient la notion de loicadre, les cantons pourraient compléter un régime fédéral. Pour l'agriculture, nous connaissons déjà un système mixte.

Nous constatons simplement à ce stade que, même s'il est eurocompatible, notre système des 26 législations différentes entraîne des complications administratives, de la confusion et une complexité préjudiciable, tant pour les bénéficiaires des prestations que pour les employeurs. Si les représentants du Parti radical veulent attendre les études à entreprendre, ainsi qu'un futur projet de loi du Conseil fédéral pour 1991-1995, pour s'opposer à une solution qualifiée d'ores et déjà de centralisatrice, qu'ils annoncent ici clairement leurs intentions.

L'initiative n'est qu'un pas qui va, selon l'avis de la majorité de la commission, dans une bonne direction. Encourager les familles, lutter contre la pauvreté, promouvoir la solidarité, ce sont plusieurs postulats de politique sociale qui méritent de trouver une solution équitable sur le plan fédéral. Comme l'ont relevé plusieurs orateurs favorables à l'initiative, nous avons ici l'occasion de donner un signe positif.

Au nom de la majorité de la commission, je crois pouvoir affirmer qu'il est temps que nous le manifestions en soutenant l'initiative de Mme Fankhauser.

*Namentliche Abstimmung – Vote par appel nominal*

*Für den Antrag der Mehrheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votant pour la proposition de la majorité:*

Aguet, Bär, Baumann, Baumberger, Bäumlin, Béguelin, Bircher Peter, Bircher Silvio, Bodenmann, Borel François, Brügger Cyrill, Brunner Christiane, Bühlmann, Bundi, Bürgi, Carobbio, Caspar, Columberg, Danuser, Darbellay, de Dardel, David, Deiss, Diener, Dormann, Dünki, Duvoisin, Eggenberger, Engler, Fankhauser, Fasel, von Felten, Gardiol, Gobet, Goll,

Gonseth, Grendelmeier, Gross Andreas, Grossenbacher, Haering Binder, Hafner Rudolf, Hafner Ursula, Haller, Hämerle, Herczog, Hess Peter, Hildbrand, Hollenstein, Hubacher, Iten Joseph, Jäggi Paul, Jeanprêtre, Jöri, Keller Anton, Kühne, Ledergerber, Leemann, Leu Josef, Leuenberger Ernst, Maeder, Marti Werner, Matthey, Mauch Ursula, Meier Hans, Meier Samuel, Meyer Theo, Misteli, Oehler, Raggenbass, Rebeaud, Rechsteiner, Robert, Ruckstuhl, Ruffy, Schmid Peter, Schmidhalter, Schnider, Segmüller, Seiler Rolf, Sieber, Spielmann, Stamm Judith, Steiger, Strahm Rudolf, Theubet, Thür, Tschäppät Alexander, Vollmer, Weder Hansjürg, Wick, Wiederkehr, Ziegler Jean, Zisyadis, Züger, Zwahlen, Zwygart (96)

*Für den Antrag der Minderheit stimmen die folgenden Ratsmitglieder:*

*Votent pour la proposition de la minorité:*

Allenspach, Aregger, Aubry, Berger, Bezzola, Binder, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Bühler Gerold, Camponovo, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Comby, Couchepin, Daepf, Dettling, Dreher, Ducret, Eggly, Epiney, Etique, Eymann Christoph, Fehr, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Fischer-Sursee, Friderici Charles, Fritsch Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gros Jean-Michel, Guinand, Gysin, Hari, Heberlein, Hegetschweiler, Hess Otto, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Leuba, Loeb François, Luder, Mamie, Maspoli, Mauch Rolf, Miesch, Moser, Mühlemann, Müller, Nabholz, Narbel, Neuenschwander, Perey, Philipona, Pidoux, Poncet, Reimann Maximilian, Ruf, Rutishauser, Rychen, Savary, Scheidegger, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Scheurer Rémy, Schmied Walter, Schwab, Seiler Hanspeter, Spoerry, Stalder, Steffen, Steinemann, Stucky, Tschopp, Tschuppert Karl, Vetterli, Wanner, Wittenwiler, Wyss, Zölich (89)

*Abwesend sind die folgenden Ratsmitglieder – Sont absents:*

Caccia, Cotti, Frey Claude, Frey Walter, Jaeger, Leuenberger Moritz, Maitre, Maurer, Pini, Rohrbasser, Sandoz, Stamm Luzi, Steinegger, Suter (14)

*Präsident Nebiker stimmt nicht*

*M. Nebiker, président, ne vote pas*

89.237

**Parlamentarische Initiative  
(Zbinden Hans)  
Bildungsrahmenartikel  
in der Bundesverfassung  
Initiative parlementaire  
(Zbinden Hans)  
Article constitutionnel sur l'éducation**

Kategorie III, Art. 68 GRN – Catégorie III, art. 68 RCN

*Wortlaut der Initiative vom 23. Juni 1989*

Gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 der BV und auf Artikel 21 bis des GVG reiche ich folgende parlamentarische Initiative in der Form einer allgemeinen Anregung ein:

Es sei ein integral koordiniertes schweizerisches Bildungswesen anzustreben, in welchem Gemeinden, Kantone, Bund und Wirtschaft als vernetzte Trägerschaften ihre Bildungsbestrebungen wechselseitig aufeinander abstimmen. Darüber hinaus sollen Harmonisierungen zwischen den schweizerischen und ausländischen Bildungssystemen ermöglicht werden. Im weiteren wären gravierende regionale Angebots- und Nachfrageunterschiede innerhalb unseres Bildungswesens vermehrt auszugleichen.

Rechtliches Instrument dazu wäre ein Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Zum einen müsste er die gesamte Regelschulung und die Schulung von Beeinträchtigten von der Vorschulstufe bis zur Tertiärstufe umfassen. Zum anderen würde er in der Berufsbildung und in der ausserberuflichen Erwachsenenbildung sowohl die Grundausbildung als auch die Weiter- und Fortbildung berücksichtigen.

Innerhalb eines Ordnungsrahmens für die Gesetzgebungs-, Betriebs- und Finanzierungszuständigkeiten der verschiedenen Trägerschaften würde der Bildungsartikel ausdrücklich Freiräume für vielfältige und zukunftsweisende Entwicklungen offenhalten.

Ein möglicher sachlogischer Aufbau eines Bildungsrahmenartikels:

– Zweckumschreibung: Darstellung der Ordnungs-, Koordinations-, Ausgleichs- und Entwicklungsfunktionen des Bundes unter Berücksichtigung der regionalen kulturellen Eigenarten und Rahmenbedingungen.

– Ordnung der Zuständigkeiten: Zuordnung der Aufgaben der Trägerschaften in den Bereichen: Vorschulstufe, Primarstufe, Sekundarstufe I (Oberstufe), Sekundarstufe II (Berufslehre, Mittelschule), Tertiärstufe (Universitäten, ETH, HTL, HWV, höhere Fachschulen) und Sonderschulung/erstmalige berufliche Eingliederung von Beeinträchtigten.

– Koordination Binnenschweiz und Schweiz-Ausland: Zur Vermeidung von Doppelspurigkeiten und zur Erreichung der Freizügigkeit von Schülern, Studenten und Lehrkräften sind innerhalb der Schweiz und in Verbindung mit ausländischen Bildungssystemen wechselseitige Abstimmungen vorzunehmen. Angepeilt werden könnten sie z. B. mit Mindestvorschriften in folgenden Bereichen: Zulassung, zeitliche Dauer und Grobstruktur der Bildungsgänge, allgemeingültige Lehrplanteile, Anerkennung von Zertifikaten (Bildung und Praxis), Uebergangsbrücken zwischen Bildungsinstitutionen und zwischen Ausbildung und Praxis usw.).

– Regelung von Zuständigkeiten bei neuen Bildungsaufgaben: Mittels einer Kompetenznorm wird dem Bund die Federführung beim gemeinsamen Aushandeln von Neuzuständigkeiten zwischen Bund, Kantonen und Wirtschaft übertragen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass für neue wichtige Bildungsaufgaben jahrelang keine Instanz zuständig ist.

– Ausgleichsfunktionen des Bundes: Dem Bund werden Instrumente zur Verfügung gestellt, damit er allzu grosse Bildungsgefälle (Angebots- und Nachfrageseite) zwischen Regionen in Absprache mit den Betroffenen ausgleichen kann.

– Weiterentwicklung des schweizerischen Bildungswesens: Die notwendigen Voraussetzungen für eine systematische zukunftsgerichtete Fortentwicklung des Bildungswesens (Bildungsforschung, Reformprojekte, Evaluation von Neuerungen) sind in Zusammenarbeit mit den Kantonen und der Wirtschaft zu schaffen.

Zur Wahrung sowie zum Auf- und Ausbau dieser Aufgaben unterhält, restrukturiert, schafft oder initiiert der Bund die entsprechenden eidgenössischen Organe (EVD: Biga; EDI: BSV, Bundesamt für Bildung und Wissenschaft, Wissenschaftsrat, Hochschulrat) und interkantonalen Organe (EDK, Hochschulkonferenz), und zwar in Absprache mit den Gemeinden, den Kantonen und der Wirtschaft. Er bestimmt auch die zuständigen Instanzen für die Vorbereitung und den Abschluss internationaler Vereinbarungen im Bildungswesen.

*Texte de l'initiative du 23 juin 1989*

Conformément à l'article 93, 1er alinéa, de la Constitution fédérale, et à l'article 21 bis de la loi sur les rapports entre les conseils, je présente l'initiative parlementaire ci-après, sous la forme d'une demande conçue en termes généraux.

Notre pays doit tendre vers un système de formation entièrement coordonné sur le plan national, consistant en un réseau au sein duquel les communes, les cantons, la Confédération et le secteur privé harmoniseraient leurs efforts en matière de formation. Il faudrait en outre viser à une coordination des systèmes de formation entre la Suisse et l'étranger. On s'efforcera enfin de réduire les différences considérables qui existent d'une région à l'autre quant à l'offre et à la demande de possibilités de formation.

## **Parlamentarische Initiative (Fankhauser) Leistungen für die Familie**

### **Initiative parlementaire (Fankhauser) Prestations familiales**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	91.411
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.03.1992 - 14:30
Date	
Data	
Seite	215-225
Page	
Pagina	
Ref. No	20 020 940

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.