

IV. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Kommissionssitzung vom 13. August 2007

Übersicht über den Inhalt der Vorlage

Zur Ausgangslage

Wir stehen in der Schweiz an einem Wendepunkt im Bereich der Familienzulagenordnung. Das Schweizer Volk hat am 26. November 2006 mit einer Zweidrittelmehrheit einer Bundesregelung zugestimmt, die einen gesamtschweizerischen Rahmen setzt. Sie führt zu einer Harmonisierung und setzt in Bezug auf die Zulagenhöhe gesamtschweizerische Standards. Neu gelten Mindestansätze von Fr. 200.— für Kinderzulagen und von Fr. 250.— für Ausbildungszulagen.

Es ist informativ und dem allgemeinen Verständnis dienlich, an diesem Punkt einen Blick in die Entstehungsgeschichte der Familienzulagen in der Schweiz zu werfen.

Kurze Geschichte der Familienzulagen in der Schweiz

Die Familienzulagen stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Frage des Familienschutzes. Der Gedanke des Familienschutzes entwickelte sich vor dem Hintergrund, dass gesunde und starke Familien im Interesse von Staat und Gesellschaft sind.

Die Teuerungswelle des ersten Weltkrieges traf kinderreiche Familie ganz besonders. Dies förderte den Gedanken der Familienzulagen. Sowohl öffentliche Körperschaften als auch private Arbeitgeber gewährten ihren Arbeitnehmenden besondere Zulagen zum Teuerungsausgleich. Nach Kriegsende gingen diese Bestrebungen in der Privatwirtschaft wieder zurück. Einzig in der Westschweiz wurden vereinzelt weiterhin Familienzulagen ausgerichtet, da sich dort private Arbeitgeber nach französischem Vorbild in Familienausgleichskassen zusammenschlossen. Anders verlief die Entwicklung bei den öffentlichen Körperschaften. Dort wurden auch nach Kriegsende die Zulagen mehrheitlich beibehalten.

In der Zwischenkriegszeit waren trotz aktuellen Familienschutzbestrebungen kaum Fortschritte zu verzeichnen. Die Haltung der Arbeitgeber war vorwiegend abwartend bis ablehnend. Auch Arbeitnehmerorganisationen standen den Familienzulagen anfänglich eher skeptisch gegenüber. Sie befürchteten insbesondere, dass die Zulagen dazu missbraucht werden könnten, einen Druck auf das Lohnniveau auszuüben.

Der zweite Weltkrieg brachte eine Wende. Die steigenden Lebenshaltungskosten drängten zu Massnahmen. 1939 erliess der Bundesrat für dienstleistende Wehrmänner die Lohn- und Verdienstersatzordnung, die LEO wie sie damals hiess. Der Bund erteilte in der Folge den für die Durchführung der LEO errichteten Verbandsausgleichskassen die Bewilligung, auch die Geschäftsführung von Familienausgleichskassen zu übernehmen. Dieses geschickte Vorgehen trug wesentlich zur Verbreitung der Familienzulagen in der Schweiz bei.

Mit dem neuen Artikel 34quinquies wurde schliesslich eine Verfassungsgrundlage für die Familienzulagen auf Bundesebene geschaffen. Mit diesem sogenannten Familienschutzartikel, der in der Volksabstimmung im Jahr 1945 angenommen wurde, begann eine kontinuierliche Entwicklung des Familienschutzes und der Familienzulagen. Bis 1965 wurden in allen Kantonen Kinderzulagengesetze erlassen. Bestrebungen auf gesamtschweizerischer Ebene, eine Bundesregelung zu installieren oder mindestens eine Vereinheitlichung herbeizuführen,

bestanden seit 1946. Sie führten aber lange Zeit nicht zum Erfolg. Nur für die Landwirtschaft erliess der Bund 1952 eine landesweite Ordnung. Erst mit der Volksabstimmung vom 26. November 2006 besteht nun ein gesamtschweizerisches Rahmengesetz zu den Familienzulagen.

Anlass und Inhalt der aktuellen Revision

Nun zur Ausgangslage und zum Inhalt der heutigen Revision. Am 19. Februar 2007 hat der Kantonsrat die Motion 42.06.24 mit folgendem Auftrag gutgeheissen:

- In einem ersten Schritt: Erhöhung der Ansätze auf das künftige Bundesniveau per 1. Januar 2008 ohne Änderung der Finanzierung;
- In einem zweiten anschliessenden Schritt: Umfassende Revision im Sinn der überwiesenen Motionen 42.05.13, 42.05.21, 42.05.23 und 42.5.25.

Wie gesagt, beschränkt sich der erste Schritt auftragsgemäss auf eine Erhöhung der Zulagenansätze ohne Veränderung im Finanzierungssystem. Schon aus zeitlichen Gründen wäre ein weitergehendes Revisionsvorhaben auf 1. Januar 2008 nicht möglich gewesen. Die Anliegen der erwähnten Motionen sind deshalb in einem weiteren Revisionsprojekt zu bearbeiten. In diesen Vorstössen wurden thematisiert: Geltungsbereich der Kinderzulagenordnung, Kassenstrukturen, Zulagen für alle Kinder, Anpassung der Finanzierungssysteme und Frage der Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden, Einführung eines Einheitssatzes und Vollzug durch die AHV-Ausgleichskassen.

Bei der Gutheissung aller Motionen war noch nicht klar, ob überhaupt eine Bundesregelung kommen und wie diese schlussendlich aussehen würde. Bekanntlich wurde das Referendum ergriffen. Inzwischen liegt nun das Bundesgesetz vor und hat erhebliche Auswirkungen auf die kantonale Gesetzgebung. Entsprechend tangiert werden auch die Anliegen der Motionen, was im weiteren Revisionsprozess zu berücksichtigen ist.

Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen bringt eine Harmonisierung der kantonalen Regelungen und führt zu einer Vereinheitlichung und besseren Koordination. Wesentliche Punkte sind:

- einheitliche Mindesthöhe der Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) in der ganzen Schweiz, wobei es den Kantonen freigestellt ist, über diesen Mindeststandard hinauszugehen (z.B. hat der Kanton Wallis bereits heute wesentlich höhere Zulagen);
- Einführung eines Zulagenanspruchs für Nichterwerbstätige;
- einheitliche Regelung des Zulagenanspruchs für die ganze Schweiz (Regeln bei Anspruchskonkurrenz);
- Regelung der Anspruchsvoraussetzungen für Kinder im Ausland sowie der Koppelung an die Kaufkraft des betreffenden Landes durch den Bund;
- Aufhebung der Betriebsfamilienausgleichskassen.

Diese neuen Bundesvorgaben haben einen wesentlichen Einfluss auf die kantonale Gesetzgebung. Allein die Anpassung an das Bundesgesetz bringt grosse Veränderungen im kantonalen Kinderzulagengesetz. Hinzu kommen die Forderungen der mehrfach erwähnten Motionen.

Die mit der gutgeheissenen Motion 42.06.24 vom Kantonsrat gewollte einstweilige Beschränkung auf die Zulagenhöhe gab nun die Möglichkeit, in kurzer Zeit eine erste Vorlage zu unterbreiten. Für die weiteren Revisionsarbeiten ist in zeitlicher Hinsicht zu beachten, dass das Bundesgesetz voraussichtlich auf 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt wird. Zu beachten ist auch, dass die Bundesverordnung mit ganz wesentlichen Detailvorschriften noch nicht vorliegt. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf Ziffer 4 der Botschaft vom 17. April 2007.

Mit dem IV. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz werden nun bereits auf 1. Januar 2008, also ein Jahr vor Einführung der Bundesregelung, im Kanton St.Gallen die Kinderzulagen auf Fr. 200.— und die Ausbildungszulagen auf Fr. 250.— erhöht werden können.

Diese Revision löst Kosten von gegen 39 Mio. Franken aus. Der Hauptteil entfällt dabei auf die Bezügergruppe Arbeitnehmende, ein kleiner Teil auf die Selbständigerwerbenden und die Landwirte. Für den Kanton entstehen voraussichtliche Mehrkosten von 0.5 Mio. Franken. Aufgrund dieser Aufwendungen für den Kanton unterliegt der Beschluss dem fakultativen Finanzreferendum.

Soweit die Ausgangslage.