

## V. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. April 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Entstehung und Entwicklung der Familienzulagen in der Schweiz.....	1
2. Das neue Bundesgesetz und die Auswirkungen auf die kantonale Kinderzulagenordnung.	2
3. Weitere Revisionsbegehren.....	3
4. Revisionsvorgehen.....	4
5. Vernehmlassungsverfahren.....	5
5.1. Allgemeine Bemerkungen .....	5
5.2. Beurteilung des Erlassentwurfs .....	5
6. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln.....	6
7. Kostenschätzung.....	9
8. Referendum .....	9
9. Antrag .....	9
Entwurf (V. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz) .....	10

### Zusammenfassung

*Am 1. Januar 2009 tritt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in Vollzug. Es harmonisiert die bisherigen kantonalen Regelungen und führt zu einer Vereinheitlichung sowie zu einer besseren Koordination. Das neue Gesetz legt einheitliche Mindesthöhen der Kinder- und Ausbildungszulagen fest, führt einen Zulagenanspruch für Nichterwerbstätige ein und bringt eine einheitliche Regelung der Zulagenvoraussetzungen und des Zulagenanspruchs für die ganze Schweiz sowie für Kinder im Ausland.*

*Die Kantone haben ihre Gesetzgebung bis 1. Januar 2009 anzupassen. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es notwendig, sich vorerst auf die zwingend erforderlichen Anpassungen zu beschränken und weitergehende Änderungen in einem nächsten Revisionsschritt zu realisieren.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Botschaft und Entwurf des V. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz (sGS 371.1).

### 1. Entstehung und Entwicklung der Familienzulagen in der Schweiz

Familienzulagen wurden zur Zeit des Ersten Weltkrieges als freiwillige Leistungen von Arbeitgebern (öffentlich-rechtliche Körperschaften und Privatwirtschaft) eingeführt, die es als ungerecht empfanden, dass Arbeitnehmende mit und ohne Kinder über denselben Lohn verfüg-

ten. Die Teuerungswelle der Weltkriegsjahre traf kinderreiche Familien schwer. Dies förderte den Gedanken der Familienzulagen. 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 Familienzulagen 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, Druck auf das Lohnniveau auszuüben.

Der Zweite Weltkrieg brachte eine Wende. Die steigenden Lebenshaltungskosten drängten zu Massnahmen. Im Jahr 1939 erliess der Bundesrat für dienstleistende Wehrmänner die Lohn- und Verdienstersatzordnung. Der Bund erteilte in der Folge den für die Durchführung dieser Massnahmen errichteten Verbandsausgleichskassen die Bewilligung, auch die Geschäftsführung von Familienausgleichskassen zu übernehmen. Dies trug wesentlich zur Verbreitung der Familienzulagen in der Schweiz bei.

Mit dem neuen Art. 34quater aBV (heute Art. 116 Abs. 2 und 4 BV) wurde schliesslich eine Verfassungsgrundlage für die Familienzulagen auf Bundesebene geschaffen. Mit dem so genannten Familienschutzartikel, der in der Volksabstimmung im Jahr 1945 angenommen wurde, begann eine kontinuierliche Entwicklung des Familienschutzes, der davon ausgeht, dass gesunde und starke Familien im Interesse von Staat und Gesellschaft sind. Die Familienzulagen bilden dazu einen wesentlichen Bestandteil. Bis zum Jahr 1965 wurden in allen Kantonen Kinderzulagengesetze erlassen.

Obwohl der Bund seit 1946 über die verfassungsmässige Kompetenz zur Einführung einer gesamtschweizerischen Familienzulagenordnung verfügt, hat er vorerst nur im Bereich der Landwirtschaft davon Gebrauch gemacht. Eine bundesrechtliche Gesamtlösung wurde seit langem in zahlreichen parlamentarischen Vorstössen und Standesinitiativen gefordert und es wurden immer wieder verschiedene Modelle diskutiert. Nach einem langwierigen Gesetzgebungsprozess stimmte der Souverän am 20. November 2006 einem gesamtschweizerischen Rahmengesetz zu den Familienzulagen mit einer Zweidrittelmehrheit zu. Der Bundesrat hat die dazugehörige Vollzugsverordnung am 31. Oktober 2007 verabschiedet.

## **2. Das neue Bundesgesetz und die Auswirkungen auf die kantonale Kinderzulagenordnung**

Bisher bestanden 26 unterschiedliche kantonale Regelungen, in denen jeweils die Art und die Höhe der Zulagen, der Kreis der Anspruchsberechtigten sowie die Organisationsstruktur der Familienzulagen festgelegt waren. Die Höhe der Zulagen war sehr unterschiedlich. Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (AS 2008 S. 131 ff.; abgekürzt FamZG) legt nun die Mindestansätze gesamtschweizerisch fest. Dies führt zu einer Vereinheitlichung und bringt eine bessere Koordination.

Wesentliche Punkte der Bundeslösung sind:

- einheitliche Mindesthöhe der Familienzulagen (Kinderzulagen Fr. 200.– und Ausbildungszulagen Fr. 250.–) sowie Festlegung des Anpassungsmechanismus;
- Einführung eines Zulagenanspruchs für Nichterwerbstätige;
- einheitliche Regelung des Zulagenanspruchs für die ganze Schweiz (Regeln bei Anspruchskonkurrenz);
- Regelung der Anspruchsvoraussetzungen für Kinder im Ausland sowie Koppelung an die Kaufkraft des betreffenden Landes soweit staatsvertraglich nicht anderes vorgesehen ist.

Das neue Bundesgesetz verpflichtet die Arbeitgeber zum Anschluss an eine Familienausgleichskasse (abgekürzt FAK) und schliesst eine FAK-Befreiung aus. Das Gesetz enthält ein Verbot zum Doppelbezug und enthält Regeln zum Verhältnis der Familienzulagen zu den Unterhaltsbeiträgen sowie zur Auszahlung an Dritte. Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet.

Die neuen Bundesvorgaben haben einen wesentlichen Einfluss auf die kantonale Gesetzgebung. Die Anpassung an das Bundesgesetz bringt grosse Veränderungen im kantonalen Kinderzulagengesetz. Praktisch alle Artikel in den Allgemeinen Bestimmungen des kantonalen Gesetzes werden durch Bundesrecht ersetzt. Ergänzend zum Bundesrecht verbleibt den Kantonen eine Reihe von Regelungsbereichen. Sie:

- bestimmen die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen und können dabei über die Mindestansätze des FamZG hinausgehen;
- können Geburts- und Adoptionszulagen einführen;
- regeln die Organisation sowie die Finanzierung und üben die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus;
- regeln neu die Organisation und Finanzierung der Familienzulagen an Nichterwerbstätige, wobei sie über den Mindeststandard gemäss FamZG (Einkommengrenze) hinausgehen und den Kreis der Berechtigten ausdehnen können;
- behalten ihre Kompetenz, Familienzulagen für Selbstständigerwerbende einzuführen bzw. beizubehalten.

Art. 17 FamZG listet auf, für welche Bereiche die Kantone unter Vorbehalt des Bundesrechtes die erforderlichen Bestimmungen zu erlassen haben. Zu regeln haben sie insbesondere:

- die obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse;
- die Kassenzugehörigkeit und die Erfassung der nach Art. 11 Abs. 1 FamZG unterstellten Personen;
- die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen;
- den Entzug der Anerkennung;
- den Zusammenschluss und die Auflösung von Kassen;
- die Aufgaben und Pflichten der Kassen und der Arbeitgeber;
- die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;
- das Statut und die Aufgaben der kantonalen Familienausgleichskasse;
- die Revision der Kassen und die Arbeitgeberkontrolle;
- die Finanzierung, insbesondere den allfälligen Verteilschlüssel für die Beiträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- den allfälligen Lastenausgleich zwischen den Kassen;
- die allfällige Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen, insbesondere von Aufgaben zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes.

### **3. Weitere Revisionsbegehren**

Neben den neuen Bundesvorgaben stehen die Aufträge aus den vor der Annahme des neuen Bundesgesetzes eingereichten und gutgeheissenen Motionen im Raum:

- 42.05.13 «Kinderzulagengesetz: Anpassung der Zulagenansätze und der Finanzierungssysteme»;
- 42.05.21 «Verbesserung der Kinderzulagensituation im Kanton St.Gallen»;
- 42.05.23 «Revision des Kinderzulagengesetzes»;
- 42.05.25 «Neuregelung Kinderzulagen».

Diese Revisionsbegehren gehen teilweise über die neue Bundesregelung hinaus oder sind durch diese bereits erfüllt. Sie sind zudem zum Teil gegenläufig. Dies macht deutlich, dass sehr unterschiedliche Revisionsabsichten und -lösungen verfolgt werden, die Interessen der verschiedenen Akteure sehr unterschiedlich sind und die Bedürfnisse divergieren.

## 4. Revisionsvorgehen

Das FamZG wird ab 1. Januar 2009 angewendet. Es verlangt, dass auf diesen Zeitpunkt hin die kantonalen Kinderzulagenordnungen angepasst werden. Um dieses Ziel erreichen zu können, ist es notwendig, sich vorerst – mit einer geringfügigen Annahme (vgl. Bemerkungen zu Art. 16 in Abschnitt 6 dieser Botschaft) – auf die zwingenden Anpassungen an das Bundesrecht zu beschränken und die bisherige kantonale Ordnung nur insoweit zu ändern, als dies aufgrund der neuen Bundesordnung erforderlich ist. In einem nächsten Schritt wird eine Gesamtrevision des Kinderzulagengesetzes erfolgen, welche die genannten Revisionsbegehren zum Gegenstand haben wird. Dieses etappierte Vorgehen ist schon deshalb unerlässlich, weil die Revisionsbegehren der gutgeheissenen Motionen über die Bundesregelung hinausgehen, die Inhalte dieser Vorstösse sehr kontrovers diskutiert wurden und nicht anzunehmen ist, dass diesbezüglich ein rascher Konsens möglich ist.

Bei der nun in einem ersten Schritt zu erfolgenden Anpassung an das Bundesrecht ist zu beachten, dass der Kantonsrat mit dem IV. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz (nGS 43-63 [sGS 371.1]) die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen bereits auf den 1. Januar 2008 auf Fr. 200.– bzw. Fr. 250.– erhöht hat. Auf eine weitere Erhöhung, wie dies Art. 3 Abs. 2 FamZG ermöglichen würde, soll auch mit Rücksicht auf die Finanzierungsfrage zumindest vorläufig verzichtet werden. Das Gleiche gilt für die nach Bundesrecht mögliche Geburts- und Adoptionszulage. Im Gegenzug wird auf die Arbeitnehmer-Mitfinanzierung verzichtet. Eine solche würde dazu führen, dass die verbleibende Nettozulage weniger als die vom FamZG vorgesehene Mindestzulage betragen würde. Die Einführung von Zulagen, die über das FamZG hinausgehen, wird bei einer folgenden Gesamtrevision des Kinderzulagengesetzes unter dem Aspekt einer wirksamen Familienpolitik wieder zu diskutieren sein, wobei dann auch die Frage der Finanzierung im Gesamtzusammenhang geprüft werden muss.

Weil mit der vorliegenden Revision die kantonale Kinderzulagenordnung nur insofern geändert werden soll, als dies aufgrund des FamZG notwendig ist, soll auch an den Familienzulagen für Selbstständigerwerbende, die im Jahr 1976 eingeführt wurden und die das Bundesrecht nicht zwingend vorsieht, nicht gerüttelt werden. Eine Abschaffung würde einen Leistungsabbau bringen, der nicht dem Grundsatz des Kindeswohls entsprechen würde.

Die Familienzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer richten sich neu ebenfalls nach der Höhe der Mindestansätze gemäss FamZG. Es besteht damit keine Notwendigkeit mehr für eine Sonderlösung nach kantonalem Recht im Sinn eines Differenzausgleichs. Dies führt zu keiner Schlechterstellung der Betroffenen, bringt aber eine wesentliche Vereinfachung.

Neu verpflichtet das FamZG zu einer Ausrichtung von Familienzulagen an Nichterwerbstätige, die durch die Kantone zu finanzieren sind. Auf eine Mitfinanzierung durch die Beziehenden, die nach Bundesgesetz möglich wäre, ist abzusehen. Dabei ist zu beachten, dass Nichterwerbstätige, die nur den Mindestbetrag gemäss AHV-Gesetzgebung bezahlen (2008: Fr. 445.–), ohnehin nicht zur Mitfinanzierung herangezogen werden können. Diese einkommensschwachen Personen machen den Hauptteil dieser Personenkategorie aus. Bei einer zukünftigen Diskussion über die Finanzierung der Kinderzulagen wird dies aber erneut zu diskutieren sein.

Die verschiedenen durch die Anpassungen an das FamZG notwendigen Änderungen des Kinderzulagengesetzes sind in Abschnitt 6 dieser Botschaft artikelweise begründet.

## **5. Vernehmlassungsverfahren**

### **5.1. Allgemeine Bemerkungen**

Am 26. Februar 2008 ermächtigte die Regierung das Departement des Innern, den Entwurf zum V. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz der Vernehmlassung zu unterstellen (RRB 2008/259).

Zu der Vernehmlassungsvorlage gingen Stellungnahmen ein von:

- vier Parteien (CVP, FDP, SP, SVP);
- fünf Verbänden und Vereinigungen (Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten [VSGP], Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, St.Galler Bauernverband, Kantonaler Gewerkschaftsbund St.Gallen);
- Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen;
- KMU Forum Kanton St.Gallen;
- 15 Kassen (im Namen verschiedener Verbände; AHV-Kasse Coiffure & Esthétique, AHV-Kasse Schulesta, AHV-Kasse Metzger, Ausgleichskasse agrapi, Ausgleichskasse für Familienzulagen der Uhrenindustrie, Ausgleichskasse des Schweizerischen Gewerbes, Familienausgleichskasse Gastro St.Gallen, Ostschweizerische Ausgleichskassen für Handel und Industrie, Ausgleichskasse Gewerbe St.Gallen, Familienausgleichskasse PROMEA, Stiftung Leica Familienausgleichskasse, Familienausgleichskasse EXFOUR, Familienausgleichskasse Tagblattmedien, Familienausgleichskasse Staatspersonal, AHV-Kasse HOTELA).

SVP und VSGP beschränkten sich in ihren Rückmeldungen darauf mitzuteilen, dass sie keine Stellung zum V. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz nehmen.

### **5.2. Beurteilung des Erlassentwurfs**

Der Entwurf des V. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz vom 26. Februar 2008 erhielt in der Vernehmlassung umfassende Zustimmung. Es wird grundsätzlich gutgeheissen, dass sich der vorliegende Entwurf auf die notwendigen Anpassungen an das Bundesrecht beschränkt und im kantonalen Gesetz nur noch ausgeführt wird, was die Kantone zwingend zu regeln haben. Ausdrücklich begrüsst wird die Regelung zur Schliessung der Anspruchslücke für Personen, die für den AHV-pflichtigen Lohn zusammen mit dem Arbeitgeber wenigstens den jährlichen Mindestbeitrag bezahlen und deshalb nicht als Nichterwerbstätige gelten, jedoch nicht das für den Anspruch als Arbeitnehmende notwendige Erwerbseinkommen erzielen (CVP, SP, Kantonaler Gewerkschaftsbund St.Gallen). Ebenfalls Zustimmung findet die vereinfachte Möglichkeit zur Abrechnung der Zweigniederlassungen über die Familienausgleichskasse des Hauptsitzes des Unternehmens (Familienausgleichskassen, FDP, Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband, Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell). Eine Familienausgleichskasse schlägt vor, dass sämtliche sich im Kanton St.Gallen befindende Zweigniederlassungen der st.gallischen Zulagenordnung unterstellt werden sollen. Diese Regelung wäre nicht praktikabel, da bereits heute viele Zweigniederlassungen über ihren Hauptsitz in anderen Kantonen abrechnen. Weiter wird betont, dass sich die Anerkennung von Familienausgleichskassen durch den Kanton nur auf die Kassen nach Art. 14 Bst. a FamZG beziehen dürfe (Familienausgleichskassen). Zustimmung findet schliesslich der Verzicht auf eine spezielle Zulagenregelung für Landwirte (St.Galler Bauernverband, FDP) und die Beibehaltung der Zulagen für Selbständigerwerbende (FDP).

## 6. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

*Art. 1:* Dieser Artikel hält fest, wann ein Anspruch auf Familienzulagen besteht. Neu setzt das Bundesrecht in Art. 4 FamZG den Anspruch auf Zulagen fest. Art. 1 ist deshalb zu streichen. Ein Anspruch auf Familienzulagen besteht für Kinder, Stief- und Pflegekinder sowie für Geschwister und Enkelkinder bezugsberechtigter Personen, wenn diese für den Unterhalt überwiegend aufkommen.

*Art. 2 und 4:* Diese Artikel dienen der Vermeidung von Doppelbezügen und der Regelung von Anspruchskonkurrenz. Die Anspruchskonkurrenz ist in Art. 7 FamZG umfassend geregelt. Die Artikel sind daher ebenfalls zu streichen.

*Art. 3:* Dieser Artikel, der festlegt, dass für das gleiche Kind höchstens eine volle Zulage ausgerichtet wird, wird durch Art. 6 FamZG abgedeckt und ist daher zu streichen.

*Art. 5:* Nach Art. 8 FamZG müssen anspruchsberechtigte Personen, die aufgrund eines Gerichtsurteils oder einer Vereinbarung zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder verpflichtet sind, die Familienzulagen zusätzlich zu den Unterhaltsbeiträgen entrichten. Die identische Regelung in Art. 5 ist daher zu streichen.

*Art. 6:* Art. 9 FamZG hält ganz allgemein fest, dass im Falle, dass die Familienzulagen nicht für die Person verwendet werden, für die sie bestimmt sind, diese Person oder ihr gesetzlicher Vertreter verlangen kann, dass ihr die Familienzulagen in Abweichung von Art. 20 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) auch ohne Fürsorgeabhängigkeit ausgerichtet werden. Diese Regelung deckt auch diejenige von Art. 6, welcher deshalb zu streichen ist.

*Art. 7:* Die Kinderzulagen betragen nach Art. 5 Abs. 1 FamZG wenigstens Fr. 200.–. Der Kanton St.Gallen hat die Mindestbeiträge bereits per 1. Januar 2008 auf Fr. 200.– festgesetzt. Art. 7 ist somit zu streichen.

*Art. 8* präzisiert die Anspruchsberechtigung. Wann ein Anspruch besteht, bestimmt das Bundesrecht mit einer nahezu identischen Regelung. Für Kinder, die erwerbsunfähig sind, ist die Zulage neu bis zum vollendeten 20. Altersjahr auszurichten (und nicht wie bis anhin bis zum vollendeten 18. Altersjahr).

*Art. 9:* Dieser Artikel regelt die Anspruchsberechtigung für Kinder im Ausland. Auch dafür sieht der Bund eine Regelung (Art. 4 Abs. 3 FamZG und Art. 7 f. Familienzulagenverordnung; AS 2008 S. 145 ff.; abgekürzt FamZV) vor, welche der bisherigen kantonalen Regelung zwingend vorgeht. Der Artikel ist daher ebenfalls zu streichen.

Das neue Bundesrecht sieht folgende Regelung vor:

- Bei Staaten, die unter das Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU fallen oder der EFTA angehören, sind die vollen Familienzulagen auszurichten.
- Bei Staaten, die nicht unter diese Kategorie fallen, mit denen aber ein bilaterales Sozialversicherungsabkommen besteht, wird vorausgesetzt, dass dieses die Familienzulagen erfasst. Ist dies der Fall, so sind die Zulagen kraftbereinigt auszurichten.
- Die übrigen Sozialversicherungsabkommen lösen keine Exportpflicht der Zulagen aus. Damit ist die Bundesregelung restriktiver als die bisherige Regelung im Kanton St.Gallen.

*Art. 10:* Die Ausbildungszulagen betragen nach Art. 5 Abs. 1 FamZG wenigstens Fr. 250.–. Der Kanton St.Gallen hat die Mindestbeiträge bereits per 1. Januar 2008 auf Fr. 250.– festgesetzt. Art.10 ist somit zu streichen.

*Art. 11:* Nach FamZG wird bezüglich des Exports der Zulagen nicht unterschieden zwischen Kinder- und Ausbildungszulagen. Es gilt für beide die Regelung nach Art. 4 Abs. 3 FamZG und Art. 7 f. FamZV. Zur Regelung kann auf die Bemerkungen zu Art. 9 verwiesen werden. Art. 11 ist ebenfalls zu streichen.

*Art. 12:* Nach Art. 5 Abs. 3 FamZG werden die Mindestzulagenansätze bei einer Veränderung des Landesindex von 5 Punkten (und nicht wie bisher bei 12 Prozent) der Teuerung angepasst. Art. 12 ist zu streichen.

*Art. 13 und 14:* Die Nachforderung von nichtbezogenen sowie die Rückerstattung von zu Unrecht bezogenen Zulagen sind bereits heute in Art. 24 Abs. 1 und 25 Abs. 2 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) geregelt. Die beiden Artikel sind daher zu streichen.

*Art. 15:* Nach Bundesrecht fallen unter die Zulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Arbeitgeber, die nach Art. 12 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG) beitragspflichtig sind, sowie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber nach Art. 6 AHVG (Art. 11 FamZG). Der bisherige Abs. 1 von Art. 15 kann daher gestrichen werden.

Nach Art. 12 Abs. 2 FamZG unterstehen Arbeitgeber der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat, oder, wenn ein solcher fehlt, ihres Wohnkantons. Zweigniederlassungen unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden. Die Kantone können abweichende Regelungen vereinbaren. Die bisherige Regelung kann vereinfacht werden, indem die Sozialversicherungsanstalt einer Zweigniederlassung eine Bewilligung erteilen kann über die Familienausgleichskasse des ausserkantonalen Hauptsitzes abzurechnen, wenn die Abrechnung der in einer Zweigniederlassung beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Familienausgleichskasse erfolgt, bei welcher der Hauptsitz angeschlossen ist und die Leistungen wenigstens denjenigen nach st.gallischer Zulagenordnung entsprechen. Es wird künftig nicht mehr notwendig sein, vorgängig mit dem entsprechenden anderen Kanton eine Vereinbarung abzuschliessen.

*Art. 16:* Wann und wie lange ein Anspruch auf Familienzulagen besteht, ist in Art. 13 FamZG und Art. 10 FamZV geregelt. Der Text des bisherigen Artikels ist daher zu streichen. Nach Art. 13 Abs. 3 FamZG haben Arbeitnehmende Anspruch auf Familienzulagen, wenn das AHV-pflichtige Erwerbseinkommen je Jahr den halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Rente der AHV erreicht (2008: Fr. 6'630.-). Nichterwerbstätige erhalten Familienzulagen, wenn sie bei der AHV als Nichterwerbstätige erfasst sind (Art. 19 Abs. 1 FamZG) und das steuerbare Einkommen (Bund) den anderthalbfachen Betrag der maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigt (2008: Fr. 39'780.-).

Personen, die für den AHV-pflichtigen Lohn zusammen mit dem Arbeitgeber wenigstens den jährlichen Mindestbeitrag (2008: Fr. 445.-) bezahlen, werden generell nicht als Nichterwerbstätige erfasst werden und könnten daher weder als Arbeitnehmende noch als Nichterwerbstätige Familienzulagen beziehen. Im Jahre 2008 beträgt dieses Erwerbseinkommen Fr. 4'406.-. Genau diese wenigen Personen, die in diese Lücke fallen würden, brauchen die Zulagen am notwendigsten. Der Kanton St.Gallen füllt diese Lücke mit dem neuen Art. 16. Diese Personen gelten sozialversicherungsrechtlich als Arbeitnehmer. Sie sind daher der Zulagenordnung für Arbeitnehmende unterstellt.

*Art. 17:* Art. 13 Abs. 3 FamZG schreibt vor, dass nur noch ganze Zulagen ausgerichtet werden. Die Regelung in Art. 17 ist daher zu streichen.

*Art. 18 Abs. 1 Bst. b Ziff. 2 und Art. 20:* Art. 11 Abs. 2 FamZG bestimmt, wer als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gilt. Diese Regelungen braucht es nicht mehr. Sie sind daher zu streichen.

*Art. 21 bis 25:* Diese Artikel dienen dazu, den Anspruch der Landwirte auf Zulagen dem Anspruch der anderen Zulagenberechtigten anzugleichen bzw. sicherzustellen, dass auch Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche keine Zulagen gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1; abgekürzt FLG) erhalten hätten, Zulagen bekamen. Auf Bundesebene ist die Angleichung mittlerweile erfolgt und es ist klar geregelt, wer anspruchsberechtigt ist. Es braucht daher im Kanton keine eigene Regelung für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr. Die entsprechenden Artikel sind daher zu streichen.

*Art. 26 bis 28:* Art. 26 führt aus, wer für die verschiedenen Zulagenordnungen Durchführungsstelle ist.

Art. 14 FamZG bestimmt bezüglich der Zulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche Durchführungsstellen bzw. Organe zulässig sind. Es sind dies die kantonale Familienausgleichskasse und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen (Bst. b und c). Weiter zugelassen sind berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen (Bst. a). Die Kantone haben die Anerkennungs Voraussetzungen dieser Kassen (Bst. a) zu bestimmen. Der Kanton St.Gallen kann hierzu auf seine bisherige Regelung nach Art. 27 f. verweisen. Nach Art. 12 Abs. 1 FamZV sind Familienausgleichskassen eines einzelnen Arbeitgebers nicht mehr zugelassen. Art. 27 ist entsprechend anzupassen.

*Art. 31:* Art. 15 FamZG regelt die Aufgaben der Familienausgleichskassen. Eine Aufgabe ist der Erlass von Verfügungen. Die Regelung von Art. 31 ist daher nicht mehr notwendig und dieser Artikel deshalb zu streichen.

*Art. 37:* Eine spezielle kantonale Regelung über die Verrechnung ist nicht mehr notwendig, da diese bereits von der Bundesgesetzgebung vorgegeben ist. Art. 37 ist daher zu streichen.

*Art. 38:* Der Hinweis auf Art. 7 Bst. a trifft nicht mehr zu und ist daher zu streichen.

*Art. 40 und 41:* Da es keine spezielle kantonale Regelung für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mehr braucht (vgl. dazu die Bemerkungen zu Art. 21 bis 25), braucht es auch keine Vorschriften zur Finanzierung mehr.

*Art. 43:* Die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen haben sich gestützt auf Art. 12 Abs. 2 FamZV bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, zu melden. Im Kanton St.Gallen ist dies das Departement des Innern.

*Art. 45:* Gestützt auf Art. 1 FamZG sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1; abgekürzt ATSG) anwendbar. Dieses regelt in Art. 52 ATSG die Einsprache. Die entsprechende kantonale Bestimmung ist daher zu streichen.

*Art. 46:* Gestützt auf Art. 13 Abs. 3 Satz 1 FamZG werden nur noch ganze Zulagen ausgerichtet. Die kantonale Regelung über Teilzulagen ist daher zu streichen.

*Art. 47:* Sollte sich ein Sachverhalt ergeben, der in diesem Gesetz nicht geregelt ist, wird klar gestellt, dass dann die entsprechende Regelung der Bundesgesetzgebung zur Anwendung gelangt. Die bisherige exemplifikatorische Aufzählung hat keine eigenständige Bedeutung und ist daher zu streichen.

*Art. 48:* Art. 23 FamZG führt aus, dass die Strafbestimmungen von Art. 87 bis 91 AHVG anwendbar sind. Art. 48 ist daher ebenfalls zu streichen.

## **7. Kostenschätzung**

Nachdem die Kinder- und Ausbildungszulagen bereits auf 1. Januar 2008 erhöht wurden, besteht nun noch ein Mehrbedarf für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige, die durch den Kanton zu finanzieren sind. Eine Datengrundlage über diese Personengruppe, die eine Berechnung erlauben würde besteht nicht. Aufgrund einer Schätzung des Bundesamtes für Sozialversicherungen ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Aufwendungen 8,8 Millionen Franken je Jahr ausmachen. Gemäss eigenen kantonalen Schätzungen dürften die Kosten eher tiefer ausfallen.

## **8. Referendum**

Die Mehrkosten sind durch das Bundesrecht zwingend vorgegeben. Das revidierte Gesetz untersteht daher weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1).

## **9. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des V. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung,  
Die Präsidentin:  
Kathrin Hilber

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

## V. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Entwurf der Regierung vom 22. April 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 22. April 2008<sup>1</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 1 bis 14 werden aufgehoben.*

### **Anschluss an eine ausserkantonale Kasse**

**Art. 15. Der Anschluss einer Zweigniederlassung an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse bedarf der Bewilligung der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen.**

**Die Bewilligung wird erteilt, wenn die Abrechnung der in einer Zweigniederlassung beschäftigten Arbeitnehmer über die Familienausgleichskasse erfolgt, bei welcher der Hauptsitz angeschlossen ist, und die Leistungen denjenigen nach st.gallischer Zulagenordnung entsprechen.**

### *Anspruch*

**Art. 16. Teilerwerbstätige Personen, die wegen eines zu geringen Erwerbseinkommens nach Art. 13 Abs. 3 des eidgenössischen Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006 nicht als Arbeitnehmer zum Bezug von Familienzulagen berechtigt sind und wegen der Erwerbstätigkeit die Voraussetzung von Art. 19 Abs. 1 des eidgenössischen Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006 zum Bezug von Familienzulagen für Nichterwerbstätige nicht erfüllen, erhalten die Familienzulagen nach der Zulagenordnung für Arbeitnehmer.**

*Art. 17 wird aufgehoben.*

<sup>1</sup> ABI 2008, ●.

<sup>2</sup> sGS 371.1.

### *Anspruch a) Grundsatz*

Art. 18. Anspruch auf Zulagen haben:

- a) im Hauptberuf Selbständigerwerbende;
- b) im Nebenberuf Selbständigerwerbende, die:
  1. seit wenigstens einem Jahr Wohn- und Geschäftssitz im Kanton St.Gallen haben;
  2. \_\_\_\_.

Der Anspruch entsteht nicht oder erlischt, wenn das steuerbare Einkommen Fr. 65'000.– im Jahr übersteigt. Bei der Einkommensberechnung werden die Zulagen nicht mitgezählt.

*Art. 20 bis 25 werden aufgehoben.*

### *Durchführungsstellen*

Art. 26. Durchführungsstellen sind:

- a) für die Zulagenordnung für Arbeitnehmer **die nach Bundesrecht zugelassenen Familienausgleichskassen;**
- b) für die Zulagenordnung für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende;
- c) für die Zulagenordnung für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer die kantonale Familienausgleichskasse;
- d) **für die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige die kantonale Familienausgleichskasse.**

### *Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen*

Art. 27. Das zuständige Departement anerkennt eine Verbands- oder Betriebsfamilienausgleichskasse **nach Art. 14 Bst. a des eidgenössischen Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006** als Durchführungsstelle, wenn sie schriftlich erklärt, für einen ordnungsgemässen Vollzug der Kinderzulagengesetzgebung zu sorgen und wenn sie:

- a) von einem oder mehreren Verbänden geführt wird, die zusammen wenigstens 800 Arbeitnehmer im Kanton erfassen;
- b) von einem oder mehreren Verbänden, deren Tätigkeit sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt, geführt wird und insgesamt wenigstens 2000 Arbeitnehmer erfasst;
- c) von **mehreren privaten** oder **mehreren öffentlichen Betrieben geführt werden, die zusammen** wenigstens 800 Arbeitnehmer **beschäftigen**.

Das zuständige Departement entzieht die Anerkennung:

1. auf Gesuch der Verbands- oder Betriebsfamilienausgleichskasse;
2. wenn der ordnungsgemässe Vollzug der Kinderzulagengesetzgebung nicht mehr sichergestellt ist.

*Art. 31 und 37 werden aufgehoben.*

### *Beiträge*

Art. 38. Zur Deckung des Mittelbedarfs der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende entrichten:

- a) die Zulagenbezüger einen monatlichen Beitrag im Ausmass einer halben Kinderzulage \_\_\_\_\_. Die Beitragspflicht ist auf die Dauer des Zulagenbezugs beschränkt;

- b) die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmer Beiträge in Prozenten der im Kanton St.Gallen nach den Vorschriften über die Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtigen Lohnsummen. Das zuständige Departement legt den Ansatz fest.

Die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmer erheben die Beiträge.

*Art. 40 bis 41 werden aufgehoben.*

#### *Auskunfts- und Meldepflicht*

*Art. 43.* Wer Zulagen beansprucht oder bezieht oder als Arbeitgeber der Zulagenordnung für Arbeitnehmer unterstellt ist:

- a) erteilt den Durchführungsstellen über die massgebenden Verhältnisse wahrheitsgetreu und vollständig Auskunft;
- b) meldet den Durchführungsstellen Tatsachen, die den Anspruch auf Zulagen oder deren Berechnung verändern.

**Die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen, die im Kanton St.Gallen tätig sein wollen, melden sich beim Departement des Innern an.**

*Art. 45 bis 46 werden aufgehoben.*

#### *Ergänzendes Recht*

*Art. 47.* Soweit dieses Gesetz keine Regelung enthält, werden die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung **über die Familienzulagen**, über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts sachgemäss angewendet \_\_\_\_.

*Art. 48 wird aufgehoben.*

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2009 angewendet.