

## VI. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 6. März 2012

### Inhaltsverzeichnis

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Zusammenfassung</b>   | <b>2</b>  |
| <b>1 Ausgangslage</b>  | <b>2</b>  |
| <b>2 Überblick über die Änderung des Bundesrechts und den legislatischen Handlungsbedarf im Kanton</b> | <b>3</b>  |
| <b>3 Heutige Situation im Kanton</b>   | <b>4</b>  |
| 3.1 Familienzulagen für Selbständigerwerbende nach kantonalem Recht                                    | 4         |
| 3.2 Durchführungsstellen   | 4         |
| 3.3 Kassenzugehörigkeit  | 5         |
| <b>4 Notwendige Anpassungen im Kinderzulagengesetz</b>   | <b>5</b>  |
| 4.1 Durchführungsstellen   | 5         |
| 4.2 Kassenzugehörigkeit  | 5         |
| 4.3 Kosten   | 6         |
| 4.4 Beitragssatz   | 6         |
| 4.5 Lastenausgleich  | 8         |
| <b>5 Auswirkungen der Anpassungen für den Kanton St.Gallen</b>   | <b>8</b>  |
| <b>6 Verfahren</b>   | <b>9</b>  |
| <b>7 Ausblick</b>  | <b>9</b>  |
| <b>8 Vernehmlassung</b>  | <b>10</b> |
| 8.1 Generelle Ausrichtung und Anliegen   | 10        |
| 8.2 Beitragssatz   | 10        |
| 8.3 Lastenausgleich  | 10        |
| 8.4 Übergangsbestimmung  | 11        |
| <b>9 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen</b>   | <b>12</b> |

## Zusammenfassung

*Das revidierte eidgenössische Familienzulagengesetz verlangt, dass alle Erwerbstätigen – ungeachtet, ob in selbständiger oder unselbständiger Stellung – sowie die Nichterwerbstätigen Familienzulagen erhalten (ein Kind, eine Zulage). Entsprechend werden mit der Gesetzesänderung alle Selbständigerwerbenden unabhängig vom massgeblichen Einkommen zulagenberechtigt.*

*Bis anhin hatten Selbständigerwerbende nur in 13 Kantonen einen Anspruch auf Familienzulagen, der nach kantonalem Recht ausgestaltet war, so auch im Kanton St.Gallen. Alle Selbständigerwerbenden werden mit der Teilrevision des eidgenössischen Familienzulagengesetzes verpflichtet, Beiträge an ihre Familienausgleichskasse zu bezahlen. Das für die Beitragsberechnung massgebende AHV-pflichtige Erwerbseinkommen von Selbständigerwerbenden wird auf den Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der Unfallversicherung begrenzt (derzeit Fr. 126'000.–).*

*Die bundesrechtlichen Änderungen bedingen eine Anpassung der kantonalen Zulagenordnungen auf 1. Januar 2013. Im Rahmen des VI. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz sind infolgedessen Fragen zur Organisation der Zuständigkeit für die Durchführung der Zulagenordnungen und zum massgeblichen Beitragssatz zu klären.*

## 1 Ausgangslage

Im Jahr 2005 wurden mehrere Motionen zum Kinderzulagengesetz (sGS 371.1; abgekürzt KZG) gutgeheissen:

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

Zusammengefasst betreffen die Motionen folgende Revisionsbegehren, die von der Regierung zu berücksichtigen sind:

- Geltungsbereich der Zulagenordnung bzw. Anspruchsberechtigung (Forderung «jedem Kind eine Zulage» sowie Zulagen für Nichterwerbstätige);
- Zulagenhöhe (allgemeine Erhöhung der Zulagen);
- Finanzierungssystem (Arbeitnehmendebeteiligung und Einheitssatz);
- Kassenstrukturen (Vollzug durch AHV-Ausgleichskassen; zentrale Durchführungsstelle).

Zur Zeit der Einreichung dieser Vorstösse bestanden noch 26 kantonale Kinderzulagenordnungen. Wenig später, am 26. November 2006, nahmen die Schweizer Stimmberechtigten das Bundesgesetz über die Familienzulagen (SR 836.2; abgekürzt FamZG) an. Damit wurden eine gesamtschweizerische Harmonisierung der Zulagenordnung und eine Vereinheitlichung der Mindestansätze mit Fr. 200.– für Kinderzulagen und Fr. 250.– für Ausbildungszulagen erreicht. Auch begrifflich wurde eine Neuerung umgesetzt, indem der Begriff «Familienzulagen» als Überbegriff für Kinder- und Ausbildungszulagen vorgesehen wurde. Die Bundesregelung war im Kanton St.Gallen mit 61,9 Prozent Ja-Stimmen angenommen worden. Mit der Motion 42.06.24 «Kinderzulagengesetz: Rasche Umsetzung des Volkswillens» wurde die rasche Anpassung der Zulagenhöhe noch ohne Änderung des Finanzierungsmodus und vor Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes initiiert. Mit dem IV. Nachtrag zum KZG wurden ab 1. Januar 2008 die Kinderzulagen im Kanton St.Gallen auf Fr. 200.– und die Ausbildungszulagen auf Fr. 250.– erhöht.

Das FamZG wurde auf 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt. Dies bedingte eine rasche Anpassung der kantonalen Kinderzulagenordnungen an das Bundesrecht auf diesen Zeitpunkt hin. Wegen des hohen Zeitdrucks wurde der V. Nachtrag zum KZG auf die zwingenden Anpassungen an das Bundesrecht beschränkt. Die pendenten Motionen waren zwar durch den IV. Nachtrag und das FamZG zum Teil bereits gegenstandslos, teilweise gingen die Anträge jedoch über das Bundesrecht hinaus und es zeichnete sich ab, dass diesbezüglich kein rascher Konsens zu erreichen sein würde.

Fünf Jahre nach dessen Erlass wird nun das FamZG bereits revidiert und der Geltungsbereich im Rahmen der Beratungen zur parlamentarischen Initiative Fasel (06.476) auf die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft ausgedehnt. Trotz ursprünglich kontroversen Diskussionen in den eidgenössischen Räten wurde die Vorlage letztlich in der Frühjahrsession 2011 verabschiedet, um den Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» künftig für alle erwerbstätigen Eltern zu verwirklichen. Die Referendumsfrist lief am 7. Juli 2011 unbenutzt ab. Der Bundesrat beschloss am 26. Oktober 2011 gegen den Willen der Kantone die Inkraftsetzung des revidierten FamZG bereits ab 1. Januar 2013. Zugleich passte er seine Verordnung über die Familienzulagen (SR 836.21; abgekürzt FamZV) an.

## **2 Überblick über die Änderung des Bundesrechts und den legislatischen Handlungsbedarf im Kanton**

Mit der Revision des FamZG werden Selbständigerwerbende in die Familienzulagenordnung für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmende einbezogen. Die Selbständigerwerbenden waren bisher vom Geltungsbereich des FamZG ausgenommen. Zwar kannten 13 Kantone, darunter auch der Kanton St.Gallen, bereits Zulagen für Selbständigerwerbende. Der Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» und damit die Gleichbehandlung aller Kinder unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern war aber nicht gewahrt. In diesem wichtigen Punkt wurde das FamZG revidiert und auch den Selbständigerwerbenden unabhängig von deren Einkommen der Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen eingeräumt.

Die wichtigsten Eckwerte der Regelung für Selbständigerwerbende:

- Alle Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft werden dem FamZG unterstellt und müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Der revidierte Art. 12 Abs. 1 FamZG verlangt dabei, dass für die Selbständigerwerbenden und Arbeitgebenden die gleichen Regeln für die Kassenzugehörigkeit gelten müssen.
- Die Selbständigerwerbenden haben Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden. Der Anspruch unterliegt keiner Einkommensgrenze.
- Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbständigerwerbenden Beiträge, die sich nach ihrem AHV-pflichtigen Einkommen bemessen. Die Beiträge sind auf dem Einkommen plafoniert, das dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung entspricht. Im Gegensatz zu den Arbeitgebenden, die auf dem gesamten massgebenden Lohn ihrer Arbeitnehmenden Beiträge leisten müssen, ist die Einkommensgrenze für den Beitragsbezug bei Selbständigerwerbenden deshalb derzeit auf Fr. 126'000.– begrenzt (vgl. Art. 22 Abs. 1 der eidgenössischen Verordnung über die Unfallversicherung [SR 832.202]).
- Die Kantone bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse bei Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz wie für Arbeitgebende gelten muss. Nimmt der Kanton diese Regelungskompetenz nicht wahr, sind die Familienausgleichskassen in der Ausgestaltung der Beitragssätze frei.

Daneben schloss der Bund für Nichterwerbstätige eine Gesetzeslücke: Erwerbstätige, die das für den Bezug von Familienzulagen für Arbeitnehmende vorgegebene Einkommen nicht erzielen (derzeit Fr. 6'960.–), aber bei der AHV infolge eines Einkommens von derzeit wenigstens Fr. 4'612.– nicht als Nichterwerbstätige erfasst werden müssen, hatten bisher nach Bundesrecht keinen An-

spruch auf Familienzulagen. Neu gelten diese Personen nach der Familienzulagenordnung als Nichterwerbstätige und sind zum Bezug von Zulagen berechtigt. Im Kanton St.Gallen sind die diesbezüglichen Bestimmungen infolge der Änderungen im Bundesrecht hinfällig.

Der Bundesrat nutzte bei der Revision der FamZV auch die Gelegenheit, zwei Bestimmungen aufzunehmen, die sich aufgrund von Gerichtsentscheiden aufdrängten. Zum einen handelt es sich um den Anspruch auf Ausbildungszulagen für Kinder, welche die Ausbildung im Ausland absolvieren. Bei einer Ausbildung im Ausland wird während fünf Jahren schweizerischer Wohnsitz vermutet, weshalb für Kinder in Ausbildung im Ausland während höchstens fünf Jahren ein Familienzulagenanspruch entsteht. Zum anderen wurde der Anspruch auf Familienzulagen während des unbezahlten Urlaubs geregelt. Der Anspruch besteht neu während des unbezahlten Urlaubs nach Antritt des Urlaubs noch während des laufenden Monats und drei darauf folgenden Monaten.

Da die Inkraftsetzung bereits auf 1. Januar 2013 vorgesehen ist, bleibt wiederum sehr wenig Zeit für die Anpassung des kantonalen Rechts. Um die Umsetzung rechtzeitig gewährleisten zu können, ist erneut eine Teilrevision des KZG vorzunehmen, und die Anpassungen sind auf zwingende Anpassungen an das Bundesrecht zu beschränken. Eine Gesamtrevision, wie dies nach dem V. Nachtrag vorgesehen war, ist in dieser kurzen Zeit nicht möglich. Deshalb ist das Vorgehen erneut zu etappieren, und die Gesamtrevision und die Bearbeitung der restlichen Anliegen aus den gutgeheissenen Motionen sind in einem nächsten Schritt anzugehen.

### **3 Heutige Situation im Kanton**

#### **3.1 Familienzulagen für Selbständigerwerbende nach kantonalem Recht**

Die Familienzulagen für Arbeitnehmende, Landwirtinnen und -wirte sowie Nichterwerbstätige erfahren infolge der Gesetzesrevision keine Änderung, weshalb im Folgenden nur auf die Familienzulagen für Selbständigerwerbende eingegangen wird.

Im Kanton St.Gallen haben Selbständigerwerbende Anspruch auf Familienzulagen, wenn ihr Wohn- und Geschäftssitz im Kanton St.Gallen liegt und das steuerbare Einkommen den Betrag von Fr. 65'000.– nicht übersteigt. Die versteuerten Familienzulagen werden bei der Berechnung der massgebenden Einkommensgrenze nicht berücksichtigt. Die Familienzulagen werden finanziert über einen monatlichen Beitrag der Zulagenbeziehenden im Ausmass einer halben Kinderzulage, die von den Familienzulagen abgezogen wird. Nicht bezugsberechtigte Selbständigerwerbende sind nicht beitragspflichtig. Die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmende steuern nebst dem Ertrag auf den Anlagen des Reservefonds die einzigen flüssigen Mittel in Form eines Beitrags in Prozenten der nach den Vorschriften über die AHV-beitragspflichtige Lohnsumme bei. Im Jahr 2010 betrug der Beitragssatz 0,005 Prozent.

#### **3.2 Durchführungsstellen**

Heute werden die verschiedenen Zulagenordnungen von verschiedenen Stellen durchgeführt (Art. 26 KZG). Für Arbeitnehmende sind dies die nach Bundesrecht zugelassenen Familienausgleichskassen. Für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft ist die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende und für die Zulagenordnung für Landwirtinnen und -wirte sowie landwirtschaftliche Arbeitnehmende die kantonale Familienausgleichskasse zuständig. Zudem ist die kantonale Familienausgleichskasse auch Durchführungsstelle für die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige.

Die Durchführung der heutigen Familienzulagenordnung für Selbständigerwerbende obliegt einzig der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende. Diese ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und wird von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA) geführt. Die Zulagen werden von den Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmende ausbezahlt. Diese rechnen vierteljährlich mit der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ab. Der Reservefonds umfasst Ende des Jahres 2011 ein Vermögen von 5,3 Mio. Franken.

### 3.3 Kassenzugehörigkeit

Die Kassenzugehörigkeit für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende ist heute unterschiedlich geregelt. Art. 28 KZG regelt die Kassenzugehörigkeit für Arbeitgebende und orientiert sich weitgehend an der Mitgliedschaft zu einem Gründerverband.

Die meisten Verbandsfamilienausgleichskassen werden am Sitz einer AHV-Ausgleichskasse geführt. Art. 27 KZG zählt die Voraussetzungen für die Gründung und Führung einer Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskasse auf. In Art. 10 der Kinderzulagenverordnung (sGS 371.11; abgekürzt KZV) wird die Familienausgleichskasse für das Staatspersonal ausdrücklich als anerkannte Familienausgleichskasse genannt. Neben dieser Familienausgleichskasse bestehen im Kanton St.Gallen noch folgende, nicht am Sitz einer Ausgleichskasse geführte Familienausgleichskassen:

- Verband st.gallischer Volksschulträger;
- Stiftung Leica;
- Rheintalische Firmen;
- Tagblatt Medien;
- Bühler AG.

## 4 Notwendige Anpassungen im Kinderzulagengesetz

### 4.1 Durchführungsstellen

Für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende gelten die gleichen Unterstellungsregeln. Dies hat zur Folge, dass alle Durchführungsstellen der Familienzulagenordnung für nichtlandwirtschaftliche Erwerbstätige Arbeitgebende und Selbständigerwerbende erfassen müssen. Eine Familienausgleichskasse nur für die Selbständigerwerbenden, der sich alle Selbständigerwerbenden anschliessen müssen, ist aufgrund von Art. 12 Abs. 1 FamZG nicht zulässig. Die öffentlich-rechtliche Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende wird deshalb auf 31. Dezember 2012 aufgelöst, indem sie von der kantonalen Familienausgleichskasse übernommen wird. Ab 1. Januar 2013 erfassen alle im Kanton St.Gallen anerkannten Familienausgleichskassen Arbeitgebende und Selbständigerwerbende. Die Familienzulagen für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft werden integral in einer Familienausgleichskasse durchgeführt.

### 4.2 Kassenzugehörigkeit

Die Mitgliedschaft in einem Gründerverband kann dazu führen, dass die Zugehörigkeit für die AHV und die Familienzulagen unterschiedlich ist. Dies sollte verhindert werden mit dem Ziel, die Familienzulagen für Selbständigerwerbende soweit möglich in die bestehende Struktur der AHV einzufügen und damit zahlreiche Sonderregelungen für Selbständigerwerbende zu vermeiden. Dies dürfte auch im Sinn der Selbständigerwerbenden sein. Wollte der Kanton dies im Rahmen des VI. Nachtrags zum KZG aber vorschreiben, müsste er die Kassenzugehörigkeitsregeln sogleich auch für Arbeitgebende anpassen, da er nach Art. 12 Abs. 1 FamZG diesbezüglich keinen Unterschied zwischen Arbeitgebende und Selbständigerwerbende machen kann. Diese weitreichendere Anpassung ist anlässlich der Gesamtrevision des KZG zu diskutieren. Demgemäss können Selbständigerwerbende künftig selber bestimmen, welcher Verbandsfamilienausgleichs-

kasse sie sich anschliessen möchten, falls sie mehreren Gründerverbänden angehören. Gehören sie keiner Verbandsfamilienausgleichskasse an, treten sie der kantonalen Familienausgleichskasse bei.

### 4.3 Kosten

Die kantonale Fachstelle für Statistik hat die effektiven Erwerbseinkommen und die beitragspflichtigen Erwerbseinkommen der Selbständigerwerbenden im Steuerjahr 2008 ausgewertet (unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Plafonierung). Daraus resultiert folgendes Ergebnis<sup>1</sup>:

| Effektives Einkommen Fr. | Anzahl | Total beitragspflichtiges Einkommen Fr. |
|--------------------------|--------|---|
| bis 126'000.00           | 20'073 | 642'169'146.00                          |
| über 126'000.00          | 2'651  | 334'026'000.00                          |
| <b>Total</b>             |        | <b>976'195'146.00</b>                   |

Demnach erzielten 20'073 Selbständigerwerbende ein effektives Einkommen bis Fr. 126'000.–. Für die 2'651 Selbständigerwerbenden, die effektiv ein Einkommen über Fr. 126'000.– erzielen, wurde in der Berechnung nur der Anteil von Fr. 126'000.– des Einkommens berücksichtigt. Zusätzlich hat die Fachstelle für Statistik die Anzahl Kinder von Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft bis 16 Altersjahre und über 16 bis 25 Altersjahre ausgewertet, für die ein veranlagungsrelevanter Sozialabzug vorgenommen wurde und daher davon ausgegangen werden kann, dass dies potentiell familienzulagenberechtigte Kinder sind. Weitere Bedingung für die Auswertung war, dass nur Alleinstehende und Ehepaare selektiert werden, die in der Steuerveranlagung kein unselbständigerwerbendes Einkommen aufzeigen, das zum Bezug von Familienzulagen für Arbeitnehmende berechtigen würde. Als Auswertungsgrundlage diente das Steuerjahr 2008. Die Auswertung ergibt folgendes Bild, ergänzt um die mutmasslichen jährlichen Kosten für die Familienzulagen:

| Kinder       | Anzahl        | Zulage je Jahr / Fr. | Summe Fr.            |
|--------------|---------------|----------------------|----------------------|
| 0 bis 16     | 9'351         | 2'400.00             | 22'442'400.00        |
| 17 bis 25    | 6'168         | 3'000.00             | 18'504'000.00        |
| <b>Total</b> | <b>15'519</b> |                      | <b>40'946'400.00</b> |

Dem Kanton St.Gallen entstehen keine Kosten, weil diese mutmasslichen Aufwendungen über die Beiträge finanziert werden müssen.

### 4.4 Beitragssatz

Bei Aufwendungen von rund 41 Mio. Franken (siehe Tabelle oben) wäre ein Beitragssatz von 4,2 Prozent erforderlich, damit die Familienzulagen (ohne Berücksichtigung von Durchführungskosten) finanziert werden können. Die Kantone bestimmen aber, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse die gleichen Beitragssätze für die Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden zu erheben sind oder diese verursachergerecht unterschiedlich sein dürfen. Schreibt der Kanton keine gleichen Beitragssätze vor, ist es den Familienausgleichskassen überlassen, gleiche oder unterschiedliche Beitragssätze vorzusehen.

<sup>1</sup> Dem effektiven Erwerbseinkommen, d.h. dem reinen Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit, werden für die Beitragserhebung die steuerseitig nicht berücksichtigten persönlichen AHV-/IV-/EO-Beiträge mittels Aufrechnung wieder hinzugerechnet (= Bruttoeinkommen). Vom Bruttoeinkommen wird sodann der Zins auf dem investierten Eigenkapital abgezogen, woraus das beitragspflichtige Einkommen resultiert.

| Kriterien aus Sicht | Kantonale Vorgabe gleicher Beitragssatz für Selbständigerwerbende und Arbeitgebende   | Ungleicher Beitragssatz für Selbständigerwerbende und Arbeitgebende   |
|---------------------|---|---|
| Durchführung        | <p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– einfachere Berechnung des Beitragssatzes, weil nur ein Beitragssatz berechnet werden muss</li> <li>– die Rechnung für Selbständigerwerbende und Arbeitgebende muss nicht zwingend getrennt geführt werden</li> <li>– ein einheitlicher Beitragssatz lässt die Frage nach der sozialversicherungsrechtlichen Stellung in der AHV und Familienausgleichskasse weniger aufkommen</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <p>Beschränkung der Autonomie der Familienausgleichskassen</p> | <p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– vollständige Autonomie der Familienausgleichskassen</li> <li>– die Möglichkeit ungleicher Beitragssätze erlauben es den Familienausgleichskassen trotzdem, gleiche Beitragssätze festzusetzen</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– aufwendigere Berechnung der Beitragssätze, weil zwei Beitragssätze berechnet werden müssen</li> <li>– die Rechnung für Selbständigerwerbende und Arbeitgebende muss innerhalb der Familienausgleichskasse zwingend getrennt geführt werden</li> </ul> |
| Solidarität         | <p>Vorteile:</p> <p>Solidargemeinschaft zwischen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden</p> <p>Nachteile:</p> <p>Zwingende Querfinanzierung zwischen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden</p>   | <p>Vorteile:</p> <p>keine zwingende Querfinanzierung zwischen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden</p> <p>Nachteile:</p> <p>keine Solidargemeinschaft zwischen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden</p>   |
| Lastenausgleich     | <p>Vorteile:</p> <p>die verschiedenen Familienausgleichskassen können die Mehrbelastung für die Familienzulagen aller Erwerbstätigen ausgleichen</p> <p>Nachteile:</p> <p>der Lastenausgleich erfasst auch die Familienzulagen für Selbständigerwerbende</p>  | <p>Vorteile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– die Mehrbelastung für die Familienzulagen an Selbständigerwerbende kann vom Lastenausgleich ausgenommen werden</li> <li>– jede Familienausgleichskasse ist für die Festlegung kostendeckender Beitragssätze verantwortlich</li> <li>– einzelne Familienausgleichskassen können die Mehrbelastung infolge zu tief festgesetzter Beiträge nicht ausgleichen</li> </ul> <p>Nachteile:</p> <p>kein Nachteil erkennbar</p>   |

Für einen einheitlichen Beitragssatz für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende sprechen insbesondere administrative Elemente: Es muss keine separate Rechnung für die Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden geführt werden. Als Nachteil kann die Querfinanzierung bezeichnet werden, die je nach Familienausgleichskasse die Arbeitgebenden oder die Selbständigerwerbenden treffen würde. Für die unterschiedliche Festsetzung der Beitragssätze sprechen die verursachergerechte Belastung, die Autonomie aller Familienausgleichskassen und schwerge-  
wichtig die zwingende Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens und damit die Privilegierung der Selbständigerwerbenden gegenüber den Arbeitgebenden. Unter Abwägung der Vor- und Nachteile wird vorgeschlagen, die Bestimmung der Beitragssätze in der Autonomie der Familienausgleichskassen zu belassen. Dies bedeutet aber nicht zwingend, dass für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende unterschiedliche Beitragssätze festgesetzt werden müssen. Diese Regelung wurde in vielen anderen Kantonen ebenfalls vorgesehen, beispielsweise in den Kantonen Zürich, Thurgau, Appenzell Inner- und Ausserrhoden.

## 4.5 Lastenausgleich

Die Durchführungsstellen der heutigen Zulagenordnung für Arbeitnehmende entrichten eine jährliche Abgabe zum Ausgleich der Lasten. Diejenigen Durchführungsstellen, die eine Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt aller Durchführungsstellen von wenigstens 10 Prozent verzeichnen, erhalten einen Ausgleichsbeitrag (Art. 35 KZG). Im Jahr 2010 waren es sieben von rund 40 Familienausgleichskassen, die einen solchen Ausgleichsbeitrag erhielten. Dabei handelt es sich um folgende Familienausgleichskassen:

| Nr.    | Familienausgleichskasse                  | Ausgleichsbeitrag Fr. |
|--------|--|-----------------------|
| 26.201 | Eidg. Ausgleichskasse                    | 680'170.50            |
| 34     | Metzger                                  | 116'283.60            |
| 37     | Schweiz. Elektrizitätswerke              | 108'767.10            |
| 38.201 | Panvica                                  | 8'873.10              |
| 48     | Aargauische Industrie- und Handelskammer | 127'025.20            |
| 112.20 | Gewerbe St.Gallen                        | 1'819'368.75          |
| 631    | Rheintalische Firmen                     | 20'093.30             |

Die je nach Branche und Betrieb unterschiedliche Struktur der Arbeitnehmenden führt systembedingt zu einer unterschiedlichen Belastung der Familienausgleichskassen. Deshalb wurde im Kanton ein sekundärer Lastenausgleich<sup>2</sup> eingeführt, aber bereits mehrfach kritisch geprüft und angepasst. Die Erfahrungen mit dem sekundären Lastenausgleich haben auch in Vorbereitung des vorliegenden Nachtrags zum Kinderzulagengesetzes gezeigt, dass dieser einer vertieften Prüfung zu unterziehen ist, was anlässlich der bevorstehenden Gesamtrevision erfolgen soll.

Nachdem es der Autonomie jeder Familienausgleichskasse überlassen sein soll, den Beitragsatz für Selbständigerwerbende festzusetzen und die Lasten innerhalb der Familienausgleichskasse auszugleichen (primärer Lastenausgleich), ist darauf zu verzichten, die Familienzulagen für Selbständigerwerbende in den sekundären Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzubeziehen. Bei getrennter Buchführung der Aufwendungen und Erträge für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende können die Selbständigerwerbenden ohne Weiteres aus dem Lastenausgleich ausgenommen werden.

## 5 Auswirkungen der Anpassungen für den Kanton St.Gallen

Die Neuregelung in Bezug auf die Familienzulagen an Selbständigerwerbende hat keine Kostenfolgen für den Kanton. Die Beiträge der Familienausgleichskasse für das Staatspersonal an den Mittelbedarf der bisherigen Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende nach Art. 38 Abs. 1 Bst. b KZG werden in Zukunft aufgrund der Auflösung entfallen. Ansonsten haben die Änderungen im Rahmen des VI. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz keine Auswirkungen auf die Familienausgleichskasse für das Staatspersonal nach Art. 10 KZV. Es handelt sich um eine ausdrücklich anerkannte Betriebsfamilienausgleichskasse nach Art. 27 Abs. 1 Bst. c KZG, deren Durchführungsstelle das Personalamt ist. Selbständigerwerbende können sich nur Verbandsfamilienausgleichskassen bzw. der von deren AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse anschliessen.

<sup>2</sup> Gehören einer Familienausgleichskasse mehrere Unternehmen mit unterschiedlicher Arbeitnehmerstruktur an, erfolgt bereits innerhalb der Familienausgleichskasse ein Lastenausgleich. Dieser wird als primärer Lastenausgleich bezeichnet. Der Lastenausgleich gemäss Art. 34 ff. KZG ist ein Ausgleich zwischen den Familienausgleichskassen und wird als sekundärer Lastenausgleich bezeichnet.

## 6 Verfahren

Der Bundesrat beschloss am 26. Oktober 2011 die Inkraftsetzung des revidierten FamZG auf 1. Januar 2013. Die Frist für eine ordentliche Umsetzung ist somit knapp bemessen.

Gesetze unterliegen nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) dem fakultativen Referendum. Da der VI. Nachtrag zum KZG gemäss den vorstehenden Ausführungen für den Kanton zu keinen neuen Ausgaben im Sinn von Art. 6 f. des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) führt, untersteht es weder dem obligatorischen noch dem fakultativen Finanzreferendum, sondern dem fakultativen Gesetzesreferendum nach Art. 5 RIG. Zur Einhaltung des vorgesehenen Vollzugsbeginns wird angestrebt, dass der Kantonsrat die erste Lesung in der Junisession 2012 und die zweite Lesung in der Septembersession 2012 durchführen kann.

## 7 Ausblick

Die Revisionsbegehren aus den hängigen Motionen betreffen, wie oben ausgeführt, die Anspruchsberechtigung, die Zulagenhöhe, das Finanzierungssystem sowie die Kassenstrukturen.

Mit der parlamentarischen Initiative Fasel (06.476 «Ein Kind, eine Zulage») und der entsprechenden Revision des FamZG wird die Frage der *Anspruchsberechtigung* auf Bundesebene abschliessend geregelt. Insoweit sind die Revisionsbegehren hinsichtlich Anspruchsberechtigung erfüllt, und es besteht für den kantonalen Gesetzgeber kein Handlungsspielraum bzw. keine Handlungsnotwendigkeit mehr.

In Bezug auf die *Zulagenhöhe* hat das Departement des Innern eine Studie in Auftrag gegeben, um unter anderem die Wirkung von Zulagenerhöhungen insbesondere auf das frei verfügbare Einkommen von Familien zu prüfen. Die Auswertungen der Ergebnisse der Studie sind zurzeit im Gang. Klar ist aber bereits, dass Familienzulagen die finanzielle Situation von Familien kaum spürbar zu verbessern vermögen. Vor allem werden die aktuellen Probleme bei bestehenden Instrumenten wie der individuellen Prämienverbilligung oder den Tarifsубventionen familienergänzender Kinderbetreuung dadurch nicht beseitigt (Schwelleneffekte). Die Bedeutung der Familienzulagen als familienpolitisches Instrument ist mit Blick auf die ersten Auswertungen stark zu relativieren. Deshalb werden in der Studie (nutzen-)effizientere Massnahmen aufgezeigt, die einer grundsätzlicheren Überprüfung bedürfen. Voraussichtlich können die Studienresultate im Hinblick auf die parlamentarische Diskussion zugänglich gemacht werden. Hinzu kommt, dass eine Erhöhung der Zulagen bislang vor allem aufgrund der zusätzlichen finanziellen Belastung der Arbeitgebenden kontrovers diskutiert wurde. Die demographische Entwicklung wird aber Einfluss auf die Zahl der Beziehenden von Zulagen haben, weshalb die Beitragsbelastung der Arbeitgebenden dadurch sinken wird. Die Diskussion der Zulagenhöhe kann deshalb im Rahmen der Gesamtrevision des KZG unter anderen Vorzeichen diskutiert werden.

Fragen betreffend einheitlicher *Beitragssatz und Kassenstrukturen* sind bereits im vorliegenden Bericht zum VI. Nachtrag zum KZG thematisiert, da diese für die Selbständigerwerbenden in Bezug zur bisherigen Ordnung zu regeln sind. Aufgrund der kurzen Umsetzungsfrist des Bundes ist aber eine grundlegende Anpassung mit vorliegendem Nachtrag nicht realistisch. Die Finanzierungssysteme und Kassenstrukturen sind zusammen mit den vorstehenden Erkenntnissen aus der Grundlagstudie zu bearbeiten und in einer Gesamtrevision des KZG umzusetzen.

## **8 Vernehmlassung**

### **8.1 Generelle Ausrichtung und Anliegen**

Die Vernehmlassung dauerte rund fünf Wochen bis Ende Februar 2012. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die im Kanton St.Gallen tätigen Familienausgleichskassen, die betroffenen Gewerbe- und Gewerkschaftsverbände, die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VSGP, das KMU-Forum sowie das Volkswirtschafts- und Finanzdepartement und die Staatskanzlei. Es gingen insgesamt 31 Stellungnahmen ein, wovon fünf von Parteien stammen (SVP, FDP, CVP, SP, Grüne).

Die Vorlage, die sich auf die notwendigen Anpassungen infolge des revidierten Bundesrechts beschränkt, wird insgesamt begrüsst. Auch der Umstand, dass der Entwurf im Wesentlichen eine Übergangslösung darstellt und Grundsatzfragen im Rahmen der Gesamtrevision bearbeitet und breit diskutiert werden, findet weitgehend Zustimmung. Die Notwendigkeit einer Gesamtrevision und Überprüfung der Strukturen der Familienausgleichskassen wird in verschiedenen Stellungnahmen deutlich gemacht.

Das KMU-Forum des Kantons St.Gallen hat die KMU-Verträglichkeit des Entwurfes überprüft. Das KMU-Forum begrüsst die vorgeschlagenen Regelungen grundsätzlich. Das Gremium regt aber an, Fragen betreffend die Ausgestaltung des Beitragssatzes und den Lastenausgleich im Hinblick auf die Gesamtrevision des Kinderzulagengesetzes näher zu prüfen, und behält sich dann vor, eine Abwägung zu Gunsten von Varianten zu machen, die einen gleichen Beitragssatz für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende vorsehen.

### **8.2 Beitragssatz**

Die Autonomie und Flexibilität, die den Familienausgleichskassen im Hinblick auf die Festlegung der Beitragssätze belassen werden, finden bei den Vernehmlassungsteilnehmenden mit ganz wenigen Ausnahmen Zustimmung. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass die Beitragsautonomie nicht indirekt zu einer Quersubventionierung über den sekundären Lastenausgleich führen dürfe.

Vereinzelt wurde von Vernehmlassungsteilnehmenden – darunter auch Familienausgleichskassen – vorgebracht, dass ein einheitlicher Beitragssatz bevorzugt würde. Einerseits wurde dies damit begründet, dass dadurch dem Grundsatz der Solidarität und Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen besser Rechnung getragen werden könnte. Andererseits wurde argumentiert, dass damit der administrative Aufwand abnehmen dürfte, was wiederum tiefere Beitragssätze ermöglichen würde. Da den Durchführungsstellen für die Zulagenordnung allerdings die entsprechenden Gestaltungsfreiräume eingeräumt werden, liegt es im Ermessen der einzelnen Familienausgleichskassen, gleiche Beitragssätze festzulegen. Hingegen muss es auch Familienausgleichskassen mit unausgewogener Bezügerstruktur möglich sein, Lasten durch abweichende Beitragssätze innerhalb der Kasse auszugleichen.

### **8.3 Lastenausgleich**

Die Rückmeldungen der Vernehmlassungsteilnehmenden zur vorgesehenen Regelung über den Lastenausgleich sind am unterschiedlichsten ausgefallen. Die Familienausgleichskassen lehnen den Lastenausgleich teilweise generell ab und stimmen somit auch der vorläufigen Beschränkung des Lastenausgleichs auf die Zulagenordnung für Arbeitnehmende zu. Ein Teil der Familienausgleichskassen lehnen die abweichenden Regelungen für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende ab. Die Argumente beziehen sich überwiegend auf den Lastenausgleich im Allgemeinen.

Eine Erweiterung des bestehenden Lastenausgleichs auf die Zulagenordnung für Selbständigerwerbende ist nicht ohne Verzerrungen möglich. Die Berechnung der Mehrbelastung einer Familienausgleichskasse basiert beim geltenden Lastenausgleich einerseits auf der Zulagenbelastung und andererseits auf der gesamten, nicht plafonierten AHV-pflichtigen Lohnsumme, welche die Arbeitgebenden mit dieser Familienausgleichskasse abrechnen. Würde lediglich das nach Bundesrecht plafonierte beitragspflichtige Einkommen der Selbständigerwerbenden in den Lastenausgleich einbezogen, würde gemäss Beurteilung einer Familienausgleichskasse im Rahmen des geltenden Lastenausgleichs schneller eine Mehrbelastung gegenüber dem Durchschnitt aller Familienausgleichskassen erreicht und damit zunehmend Ansprüche auf Ausgleichsbeiträge der Familienausgleichskassen entstehen. Würde hingegen für die Berechnung der Mehrbelastung das gesamte, nicht plafonierte Einkommen der Selbständigerwerbenden herangezogen, entstünde ebenfalls eine Verzerrung, da das gesamte Einkommen für die Lastenberechnung berücksichtigt würde, obschon nur zu einem Teil Beiträge für Zulagen darauf erhoben werden können. Die Selbständigerwerbenden können deshalb nicht ohne Weiteres in den sekundären Lastenausgleich einbezogen werden.

Die Familienausgleichskassen sind flexibel in der Festlegung unterschiedlicher Beitragssätze, was ihnen die notwendigen Ausgestaltungsmöglichkeiten bietet. Mit der vorgesehenen Regelung ist also ein primärer Lastenausgleich uneingeschränkt möglich, d.h. der Ausgleich der Lasten der Zulagenordnungen innerhalb einer Familienausgleichskasse. Dabei ist zu beachten, dass die Beitragssumme, die eine Familienausgleichskasse in Rechnung stellt, keinen direkten Einfluss auf die Ausgleichszahlungen im Rahmen des sekundären Lastenausgleichs hat. Somit bewirken unterschiedliche Beitragssätze keine Quersubventionierung über den sekundären Lastenausgleich. Ein höherer Beitragssatz könnte lediglich dazu führen, dass das Vermögen der Familienausgleichskasse über den Betrag der jährlichen Zulagenzahlungen zu stehen kommt, was Ausgleichszahlungen verhindern würde.

Die sehr unterschiedlichen Vernehmlassungsantworten weisen darauf hin, dass der Lastenausgleich im Rahmen der Gesamtrevision insgesamt nicht unumstritten sein wird. Da es sich bei der vorliegenden Änderung des Kinderzulagengesetzes um eine Übergangsregelung handelt, wäre die Konzeption und Umsetzung eines eigenständigen Lastenausgleichs für Selbständigerwerbende unverhältnismässig und würde das Risiko bergen, Verzerrungen zu schaffen. Die Familienausgleichskassen vermögen ungleiche Lasten aufgrund der Beitragssatzflexibilität im Rahmen des primären Lastenausgleichs aufzufangen.

## 8.4 Übergangsbestimmung

Die vorgeschlagene Regelung zur Aufteilung der Reserven der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende wurde weitgehend begrüsst. Es gilt jedoch sicherzustellen, dass die Belastung durch altrechtliche Zulagenverpflichtungen der kantonalen Familienausgleichskasse gegenüber Selbständigerwerbenden gleichmässig und durch die dafür vorgesehenen Mittel, d.h. der Reserven der aufzulösenden Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende gedeckt werden. Dies kann allerdings nur sichergestellt werden, wenn die kantonale Familienausgleichskasse bis zum Ablauf von fünf Jahren (Verwirkungsfrist nach Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [SR 830.1]) die altrechtlichen Verpflichtungen abwickelt und allfällige finanzielle Belastungen aus den Reserven der ehemaligen Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende decken kann. Demgemäss ist die Übertragung und Aufteilung der Reserven auf die verschiedenen Durchführungsstellen zumindest teilweise um fünf Jahre aufzuschieben.

## 9 Erläuterungen zu den einzelnen Gesetzesbestimmungen

*Art. 16* regelt den Anspruch von teilerwerbstätigen Personen auf Familienzulagen, die nach Bundesrecht bislang nicht familienzulagenberechtigt waren. Mit der neuen Regelung in Art. 19 Abs. 1bis FamZG bestimmt der Bundesgesetzgeber, dass Personen, die in der AHV obligatorisch versichert sind und das Mindesteinkommen nach Art. 13 Abs. 3 FamZG nicht erreichen, als Nicht-erwerbstätige gelten. Der Kanton hat in diesem Bereich keine Regelungskompetenz mehr. Die Bestimmung ist zu streichen.

*Art. 18 und 19* begründen den Zulagenanspruch für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft. Die Familienzulagen für Selbständigerwerbende werden mit der Teilrevision des FamZG neu auf Bundesebene geregelt, weshalb die Bestimmungen hinfällig werden.

*Art. 26* erfasste bisher in Bst. a die nach Bundesrecht zugelassenen Familienausgleichskassen als Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmende. Nachdem die Zulagenordnung für Selbständigerwerbende in die bestehenden Strukturen integriert wird, sind Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende in Anlehnung an die bundesrechtliche Terminologie gemeinsam in der Zulagenordnung für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft zu erfassen.

In *Art. 26 Bst. b* wird nach geltendem Recht die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende als Durchführungsstelle für die Zulagenordnung für Selbständigerwerbende genannt. Aufgrund des revidierten Art. 12 Abs. 1 FamZG, wonach für Selbständigerwerbende und Arbeitgebende die gleichen Regeln betreffend Kassenzugehörigkeit gelten, ist eine Familienausgleichskasse nur für Selbständigerwerbende, der sich alle Selbständigerwerbenden anschliessen müssen, nicht mehr zulässig.

*Art. 27* regelt die Anerkennung von Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen. Die Anerkennungsvoraussetzungen in Abs.1 Bst. a oder b sind in Zukunft auch erfüllt, wenn die Ausgleichskassen die erforderliche Anzahl Erwerbstätige generell, d.h. neben Arbeitnehmenden auch Selbständigerwerbende erfassen.

*Art. 28* legt in Anlehnung an die bisherige kantonale Regelung, aber in Übereinstimmung mit dem revidierten Bundesrecht (Art. 12 Abs. 1 FamZG) die Kassenzugehörigkeit der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden einheitlich fest.

*Art. 29 und 30* bedürfen einer Anpassung, da die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende aufgelöst wird und in Zukunft nur noch die kantonale Familienausgleichskasse als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit besteht.

*Art. 32* regelt die Auszahlung der Zulagen. Aufgrund der Anpassung von Art. 26 Bst. a und d KZG in diesem Nachtrag und in Übereinstimmung mit dem revidierten Bundesrecht, besteht fortan nur noch eine Zulagenordnung für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft. Art. 32 Bst. b ist in Übereinstimmung mit Art. 26 Bst. d KZG dahingehend zu ergänzen, dass die kantonale Familienausgleichskasse auch an Nichterwerbstätige Zulagen auszahlt.

*Art. 33* regelt die Finanzierung der Familienzulagen. Da die Durchführungsstellen für die Familienzulagen für sämtliche Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft zuständig sind, ist der Gliederungstitel vor Art. 33 entsprechend anzupassen. Art. 33 Abs. 3 KZG ist zu streichen, da sich die Regelung, dass Beiträge auf dem AHV-beitragspflichtigen Einkommen zu bezahlen sind, bereits aus der bundesrechtlichen Bestimmung in Art. 16 Abs. 2 FamZG ergibt. Zusätzlich hält die neue bundesrechtliche Vorschrift in Art. 16 Abs. 4 FamZG fest, dass die Beiträge der Selbständigerwerbenden auf dem Einkommen plafoniert sind, das dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung entspricht (derzeit Fr. 126'000.–). Die Bestimmung in Art. 33 Abs. 4 KZG legt hingegen neu ausdrücklich fest, dass für Arbeitgebende und

Selbständigerwerbende von den Durchführungsstellen abweichende Beitragssätze festgelegt werden können.

*Art. 34* sieht einen Lastenausgleich für Zulagen an Arbeitnehmende vor. Da die Finanzierung der Zulagen mit diesem Nachtrag generell für Zulagen an Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft ausgestaltet wird (vgl. Systematik, Gliederungstitel vor Art. 33 KZG), bedürfen die Bestimmungen zum Lastenausgleich für Zulagen an Arbeitnehmende (Art. 34 bis 36 KZG) einzelner begrifflicher Präzisierungen.

*Art. 35 Abs. 1* enthält entsprechend den vorstehenden Ausführungen zu Art. 34 KZG eine terminologische Anpassung und Ergänzung.

*Art. 36a (neu)* bestimmt in Ergänzung zum Lastenausgleich für Zulagen an Arbeitnehmende, dass die Lasten für Zulagen an Selbständigerwerbende nicht zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen, sondern nur innerhalb der zuständigen Familienausgleichskasse ausgeglichen werden können.

*Art. 38 und 39* regeln die Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende. Da die Finanzierung dieser Familienzulagen neu auf Bundesebene geregelt ist und es keine kantonalen Familienzulagen mehr gibt, können die Bestimmungen entfallen.

*Art. 42* ist veraltet. Das Recht und die Pflicht der Kantone zur Aufsicht erstreckt sich auf sämtliche Kassen, die im Kanton tätig sind. Das zuständige Departement hat nach Art. 17 FamZG demgemäss auch die im Kanton tätigen von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen (Art. 14 Bst. c FamZG) zu beaufsichtigen. Die Bestimmung ist dahingehend zu ergänzen.

*Ziff. 1 der Übergangsbestimmungen* regelt die Übernahme der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende durch die kantonale Familienausgleichskasse und den Eintritt der kantonalen Familienausgleichskasse in sämtliche bestehenden Rechtsverhältnisse. Die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ist ab 1. Januar 2013 nicht mehr Durchführungsstelle der Zulagenordnung für Selbständigerwerbende. Gleichwohl sind bestimmte Rechtsverhältnisse mit der revidierten gesetzlichen Grundlage nicht abgewickelt. Beispielsweise erfolgt die Auszahlung der Zulagen jeweils provisorisch, d.h. unter Vorbehalt der Steuerveranlagung der Zulagenbezügerinnen und -bezüger. Entsprechend sind mit Vorliegen der definitiven Steuerveranlagungen Rückforderungen durch die Durchführungsstelle nicht ausgeschlossen. Anstelle der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende muss mit dieser gesetzlichen Bestimmung die kantonale Familienausgleichskasse die Forderungen geltend machen. Zudem besteht die Möglichkeit, dass vor dem Jahr 2013 zulagenberechtigte Selbständigerwerbende nachträglich, aber innert der gesetzlichen Verwirkungsfrist Ansprüche geltend machen. Anstelle der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ist entsprechend die kantonale Familienausgleichskasse für Rechtsverhältnisse zuständig, die nach der Auflösung der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende fortbestehen oder nachträglich begründet werden. Die gesetzliche Grundlage für die bisherigen Aufgaben der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ist mit dem Nachtrag hingenommen aufzuheben.

*Ziff. 2 der Übergangsbestimmungen* regelt die Übernahme der bestehenden Reserven der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende durch die kantonale Familienausgleichskasse und die Durchführungsstellen für die Zulagenordnung für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft. Der Reservefonds wird mehrheitlich durch die Beitragszahlungen der Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Arbeitnehmende nach der geltenden Bestimmung in Art. 38 Abs. 1 Bst. b KZG geäufnet. Diese Familienausgleichskassen sind in Zukunft auch für die Zulagenordnungen für Selbständigerwerbende zuständig. Die Reserven sollen daher im Verhältnis der durchschnittlichen Beitragszahlungen der Jahre 2011 und 2012 an die Familienausgleichskassen

rückerstattet werden, wobei die Aufteilung eines Anteils von 20 Prozent der Reserven der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende bis 31. Dezember 2017 aufgeschoben wird. Dieser Anteil der Reserven wird der kantonalen Familienausgleichskasse zur Wahrnehmung allfälliger altrechtlicher Verpflichtungen nach *Ziff. 1 der Übergangsbestimmungen* übertragen. Die Mittel sind somit zweckgebunden und dienen ausschliesslich der Verwendung zur Abgeltung von Ansprüchen Selbständigerwerbender, die bis in das Jahr 2012 begründet wurden.

## **10 Antrag**

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf den Entwurf eines VI. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz einzutreten.

Im Namen der Regierung

Karin Keller-Sutter  
Präsidentin

Canisius Braun  
Staatssekretär

## VI. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Entwurf der Regierung vom 6. März 2012

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 6. März 2012<sup>3</sup> Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:

I.

Das Kinderzulagengesetz vom 11. April 1996<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 16, 18 und 19 werden aufgehoben.*

### *Durchführungsstellen*

*Art. 26.* Durchführungsstellen sind:

- a) für die Zulagenordnung für **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen** die nach Bundesrecht zugelassenen Familienausgleichskassen;
- b) \_\_\_\_\_;
- 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<sup>5</sup> 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 **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen** im Kanton erfassen;
- b) von einem oder mehreren Verbänden, deren Tätigkeit sich auf das Gebiet mehrerer Kantone erstreckt, geführt wird und insgesamt wenigstens 2000 **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen** erfasst;

<sup>3</sup> ABI 2012, ●●.

<sup>4</sup> sGS 371.1.

<sup>5</sup> SR 836.2.

- 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.

#### *Kassenzugehörigkeit*

Art. 28. Den Verbandsfamilienausgleichskassen gehören die Arbeitgeber **und Selbständigerwerbenden** an, die Mitglieder eines Gründerverbandes sind. Arbeitgeber **und Selbständigerwerbende**, die mehreren Gründerverbänden angehören, bestimmen, welcher Verbandsfamilienausgleichskasse sie sich anschliessen.

Der kantonalen Familienausgleichskasse treten die Arbeitgeber **und Selbständigerwerbenden** bei, die keiner anerkannten Verbandsfamilienausgleichskasse angehören und keine eigene Betriebsfamilienausgleichskasse führen.

Die kantonale Familienausgleichskasse kontrolliert die Kassenzugehörigkeit der Arbeitgeber **und Selbständigerwerbenden**.

#### *Kantonale Familienausgleichskasse \_\_\_ a) Stellung*

Art. 29. **Die kantonale Familienausgleichskasse \_\_\_ ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt** mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in St.Gallen.

Sie **wird** von der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen geführt und **vergütet** dieser die Verwaltungskosten.

#### *b) Organisation*

Art. 30. Die Organe der Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen handeln als Organe der kantonalen Familienausgleichskasse \_\_\_\_. Soweit dieses Gesetz keine Vorschriften enthält, werden die Bestimmungen des Einführungsgesetzes zur Bundesgesetzgebung über die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung<sup>6</sup> sachgemäss angewendet.

Der Geschäftsleitung obliegt die unmittelbare Führung der kantonalen Familienausgleichskasse \_\_\_\_.

Die Verwaltungskommission:

- a) beschliesst **Voranschlag** und **Jahresrechnung**. Diese bedürfen der Genehmigung der Regierung;
- b) bestimmt die Einlagen in die Zulagenreserve;
- c) genehmigt **den Jahresbericht**.

---

<sup>6</sup> sGS 350.1.

*b) Auszahlung der Zulagen*

Art. 32. Zulagen zahlen aus:

- a) die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen**:
  - 1. an Arbeitnehmer, soweit sie die Auszahlung nicht an die Arbeitgeber übertragen;
  - 2. an Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft;
- b) die kantonale Familienausgleichskasse an Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer **sowie an Nichterwerbstätige**.

*Titel vor Art. 33. 1. Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen*

*Beiträge*

Art. 33. Die Arbeitgeber **und Selbständigerwerbenden** entrichten Beiträge zur Finanzierung des Mittelbedarfs der Durchführungsstelle. Die Beiträge werden den Arbeitnehmern nicht belastet.

Der Mittelbedarf ergibt sich aus:

- a) Zulagenzahlungen;
- b) Verwaltungskosten der Durchführungsstelle;
- c) Einlagen in die vom zuständigen Organ der Durchführungsstelle festzulegende Zulagenreserve;
- d) Abgabe zum Ausgleich der Lasten.

—  
**Für Arbeitgeber und Selbständigerwerbende können abweichende Beitragssätze festgelegt werden.**

*Lastenausgleich für Zulagen an Arbeitnehmende a) Ausgleichsabgabe*

Art. 34. Die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen** entrichten eine jährliche Abgabe zum Ausgleich der Lasten **für Zulagen an Arbeitnehmende**.

Das zuständige Departement<sup>7</sup> setzt die Höhe der Ausgleichsabgabe fest. Sie übersteigt 0,3 Prozent der nach den Vorschriften über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung<sup>8</sup> beitragspflichtigen Lohnsumme nicht.

*b) Ausgleichsbeitrag*

Art. 35. Durchführungsstellen der Zulagenordnung für **Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen**, die eine Mehrbelastung **aus den Zulagen für Arbeitnehmende** aufweisen, erhalten einen jährlichen Ausgleichsbeitrag.

---

<sup>7</sup> Departement des Innern.

<sup>8</sup> SR 831.1.

Als Mehrbelastung gelten die Aufwendungen der Durchführungsstelle für die gesetzlichen Mindestzulagen, soweit sie den Durchschnitt aller Durchführungsstellen um 10 Prozent der nach Vorschriften über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtigen Lohnsumme übersteigen.

Ausgleichsbeiträge werden an Durchführungsstellen ausgerichtet, deren Vermögen nicht über dem Beitrag der jährlichen Zulagenzahlungen liegt. Der Ausgleichsbeitrag ist nicht höher als die Mehrbelastung.

### **Lastenausgleich für Zulagen an Selbständigerwerbende**

**Art. 36a (neu).** Die Lasten der Zulagen für Selbständigerwerbende werden innerhalb der Durchführungsstelle der Zulagenordnung für Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen ausgeglichen.

*Art. 38 und 39 werden aufgehoben.*

### *Aufsicht*

**Art. 42.** Das zuständige Departement beaufsichtigt die Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen, die als Durchführungsstellen anerkannt sind, **sowie die im Kanton tätigen von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.** Es erlässt die erforderlichen Weisungen.

Die Verbands- und Betriebsfamilienausgleichskassen **sowie die im Kanton tätigen von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen:**

- a) reichen jährlich Jahresrechnung, Jahresbericht sowie Bericht der Kontrollstelle ein;
- b) legen auf Verlangen weitere Unterlagen vor;
- c) gewähren Einsicht in Akten.

### II.

1. Die kantonale Familienausgleichskasse übernimmt am 1. Januar 2013 die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende. Sie tritt in sämtliche Rechtsverhältnisse der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ein.
2. Die Reserven der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende werden am 31. Dezember 2012 übertragen:
  - a) zu einem Fünftel an die kantonale Familienausgleichskasse zur Deckung der die bis am 31. Dezember 2012 begründeten Ansprüche von Selbständigerwerbenden;
  - b) zu vier Fünfteln im Verhältnis der durchschnittlichen Beitragszahlen der Jahre 2011 und 2012 an die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft.

Der nach Deckung der Ansprüche nach Ziff. 2 Abs. 1 Bst. a dieser Bestimmung verbleibende Anteil der Reserven wird am 31. Dezember 2017 im Verhältnis nach Ziff. 2 Abs. 1 Bst. b dieser Bestimmung an die Durchführungsstellen der Zulagenordnung für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft übertragen.

III.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2013 angewendet.