

### III. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 14. Dezember 2004

Zusammenfassung.....	1
1. Anlass zur Gesetzesrevision .....	2
1.1 Aufträge des Kantonsrates zum Lastenausgleich .....	2
1.2 Aufträge zu weiteren Revisionsbereichen .....	2
2. Lastenausgleich .....	3
2.1 Geltende Regelung.....	3
2.2 Wirkung des geltenden Lastenausgleichs.....	3
2.3 Lösungsvarianten .....	3
a) Verzicht auf einen sekundären Lastenausgleich .....	3
b) Modifizierter Lastenausgleich .....	4
c) Einheitskasse .....	4
d) Einheitsatz .....	4
2.4 Beurteilung .....	4
3. Anspruch auf Zulagen bei Krankheit und Unfall .....	5
4. Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen und Herabsetzung des Indexbetrags.....	6
5. Vernehmlassungsverfahren.....	7
6. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln .....	8
6.1 Anspruch .....	8
6.2 Lastenausgleich.....	8
7. Kostenfolgen .....	9
8. Antrag .....	9
Beilagen:	
1. Vergleichstabelle Zahlungszuströme .....	10
2. Vergleichstabelle Varianten .....	11
Entwurf (III. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz).....	13

#### Zusammenfassung

*In der Maisession 2002 erteilte der Kantonsrat der Regierung den Auftrag, in Erfüllung der Motion 42.98.08 "Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen" eine Vorlage mit einem wirkungsvollen Lastenausgleich zu unterbreiten. Die Motion hält fest, dass beim geltenden Lastenausgleich entgegen den ursprünglichen Vorgaben nur etwa drei Kassen Ausgleichsbeiträge erhalten, was die Belastungen der Familienausgleichskassen ungebührlich verzerre. Der geltende Lastenausgleich entspreche nicht mehr den Anforderungen an ein effizientes Ausgleichssystem und bewirke in Einzelfällen gar das Gegenteil seiner Zielsetzung. An Stelle einer Entlastung ausgleichsberechtigter Kassen habe er eine Zusatzbelastung zur Folge. Der Lastenausgleich sei überdies in Bezug auf seine Durchführung kompliziert und weder für die unmittelbar beteiligten Familienausgleichskassen noch für Aussenstehende transparent.*

*Gestützt auf einen Variantenvergleich wird mit dieser Vorlage im Sinn einer die Eigenverantwortung stärkenden Lösung vorgeschlagen, künftig auf direkte Massnahmen des Staates zum Lastenausgleich im Sinn von regulierenden Eingriffen zu verzichten.*

*In Erfüllung eines Auftrags des Kantonsrats soll der Zulagenanspruch bei Arbeitsunfähigkeit zufolge Krankheit oder Unfall neu geregelt werden. Hingegen wird angesichts gleicher Absichten auf Bundesebene auf eine Neuregelung bei der Zulagenerhöhung verzichtet.*

Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zu einem III. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz (sGS 371.1; abgekürzt KZG).

## **1. Anlass zur Gesetzesrevision**

### **1.1 Aufträge des Kantonsrates zum Lastenausgleich**

In der Novembersession 1998 hiess der Kantonsrat die Motion 42.98.08 "Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen" gut, mit der die Regierung eingeladen wird, dem Kantonsrat ein Nachtragsgesetz zum Kinderzulagengesetz zu unterbreiten, das ein wirkungsvolles Ausgleichssystem festlegt (ProtKR 1996/2000 Nr. 399).

Gestützt auf diesen Auftrag hatte das zuständige Departement in der Folge ein grundlegend neu gestaltetes Ausgleichssystem entworfen. Ein Hearing mit allen im Kanton vertretenen Familienausgleichskassen (abgekürzt FAK) ergab aber widersprüchliche, teils diametral entgegengesetzte Meinungen über die anzustrebende Lösung. Betont wurde einerseits die Eigenständigkeit der Durchführungsstellen, andererseits wurde mehrfach die Meinung geäussert, es brauche einen stärkeren Anreiz für den Umbau der Strukturen der Familienausgleichskassen.

Im Zusammenhang mit der in der Septembersession 2001 überwiesenen dringlichen Motion 42.01.10 "Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen – Anpassung des Ausgleichsbeitrags" (ProtKR 2000/2004 Nr. 189) wurde die Revision auf die Anpassung des Ausgleichsbeitrags beschränkt. Die entsprechende Botschaft wurde von der Regierung am 18. Dezember 2001 dem Kantonsrat zugeleitet. Am 7. November 2002 erliess der Kantonsrat einen II. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz (nGS 37-89). Dieser legte fest, dass Durchführungsstellen, bei denen die Aufwendungen für die gesetzlichen Mindestzulagen 2,0 Prozent der nach den Vorschriften über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtigen Lohnsumme übersteigen, Ausgleichsbeiträge auszurichten sind. Die Limite für den Ausgleichsbeitrag wurde damit von 2,2 auf 2,0 Prozent gesenkt. Trotz dieser Gesetzesrevision beschloss der Kantonsrat, an der Motion 42.98.08 festzuhalten, und er beauftragte die Regierung, eine neue Vorlage zum Lastenausgleich unter den FAK zu unterbreiten.

### **1.2 Aufträge zu weiteren Revisionsbereichen**

In der Novembersession 1999 stimmte der Kantonsrat der Umwandlung der Motion 42.99.10 "Keine Kürzung des Anspruchs auf Kinderzulagen" in das Postulat 43.99.29 zu und hiess dieses mit folgendem Wortlaut gut: "Die Regierung wird eingeladen, bei der bevorstehenden Revision des Kinderzulagengesetzes zu prüfen und allenfalls Antrag zu stellen, ob im Krankheitsfall Zulagen gewährt werden können" (ProtKR 1996/2000 Nr. 552).

In der Maisession 2002 überwies der Kantonsrat das Kommissionspostulat 43.02.08 mit folgendem Wortlaut: "Die Regierung wird eingeladen, dem Grossen Rat Bericht zu erstatten und

allenfalls Antrag zu stellen über eine Anpassung der Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen sowie über eine Herabsetzung des Indexbetrags nach Art. 12 des Kinderzulagengesetzes. Solche Anpassungen sind zusammen mit weiteren familienfördernden Massnahmen wie Ausbau des ausserfamiliären Betreuungangebotes zu prüfen" (ProtKR 2000/2004 Nr. 302).

## **2. Lastenausgleich**

### **2.1 Geltende Regelung**

Im Bereich der Zulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind die anerkannten FAK von Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder von privaten oder öffentlichen Betrieben für die Durchführung des KZG zuständig (Art. 26 KZG). Der kantonalen FAK für Arbeitnehmer haben jene Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber beizutreten, die keiner anerkannten FAK angeschlossen sind und keine eigene Kasse führen (Art. 28 Abs. 2 KZG). Je nach Struktur der Belegschaft der ihnen angeschlossenen Unternehmungen ist die Belastung der FAK sehr unterschiedlich. Dadurch, dass einer FAK mehrere Unternehmen angehören, entsteht ein FAK-interner Lastenausgleich. Der Kanton St.Gallen kennt darüber hinaus einen Lastenausgleich zwischen den FAK; er wird mitunter als "sekundärer" Lastenausgleich bezeichnet (in Abgrenzung zum "primären" FAK-internen Lastenausgleich). Nach Art. 34 KZG bezahlen alle FAK eine jährliche Lastenausgleichsabgabe, deren Höhe vom Departement des Innern festgesetzt wird und die 0,3 Prozent der AHV-beitragspflichtigen Lohnsumme nicht übersteigen darf. Nach Art. 35 KZG erhalten jene FAK einen Lastenausgleichsbeitrag, deren Aufwendungen für die gesetzlichen Mindestzulagen 2,0 Prozent der AHV-beitragspflichtigen Lohnsumme übersteigen. Die Sozialversicherungsanstalt erhebt die Ausgleichsabgaben und richtet die Ausgleichsbeiträge aus (Art. 36 KZG).

### **2.2 Wirkung des geltenden Lastenausgleichs**

Die je nach Branche und Betrieb unterschiedliche Struktur des Personals führt systembedingt zu einer unterschiedlichen Belastung der FAK. Der geltende sekundäre Lastenausgleich vermag die Unterschiede nur beschränkt auszugleichen, und es profitieren nur wenige Durchführungsstellen davon. Für das Jahr 2003, als die Ausgleichslimite von 2,0 Prozent erstmals galt, ergab sich ein Ausgleichsbetrag von Fr. 2'133'236.–, der sich auf folgende FAK verteilte:

– FAK Metzger	Fr. 40'672.–
– FAK Berner Arbeitgeber	Fr. 5'957.–
– GEFAK	Fr. 2'086'607.–

Gemessen an der Gesamtsumme der Zulagen von rund 207 Mio. Franken ist das Ausgleichsvolumen auch mit der neuen Limite von 2,0 Prozent bescheiden und konzentriert sich auf eine einzige Kasse. Es ist deshalb notwendig, eine neue Lösung zu finden, wobei diese unter Berücksichtigung eines effizienten finanziellen Mitteleinsatzes der FAK bzw. der für die Finanzierung verantwortlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber nicht auf Strukturhaltung ausgerichtet sein darf, sondern die Wirksamkeit des Zulagensystems als Ganzes im Blickfeld haben muss.

### **2.3 Lösungsvarianten**

#### **a) Verzicht auf einen sekundären Lastenausgleich**

Bei einem Verzicht auf den sekundären Lastenausgleich stellt jede Kasse ihren Mittelbedarf selber sicher, was grundsätzlich heute schon der Fall ist. Auf einen Stützungsmechanismus durch einen sekundären Lastenausgleich wird verzichtet. Diese Lösung geht vom Grundsatz aus, dass nur jene FAK als staatliche Vollzugsorgane hoheitliche Funktionen ausüben können,

die dazu nicht nur organisatorisch, sondern auch finanziell in der Lage sind. In Nachachtung der marktwirtschaftlichen Prinzipien wird auf eine staatliche Regulierung verzichtet.

### **b) Modifizierter Lastenausgleich**

Die Variante eines modifizierten Lastenausgleichs knüpft an den vom Departement des Innern den FAK unterbreiteten Lösungsvorschlag aus dem Jahr 1999 an. In Bezug auf den Lastenausgleich sind die Aufwendungen für die gesetzlichen Mindestzulagen in Prozenten der AHV-beitragspflichtigen Lohnsumme massgebend. Übersteigen diese bei einer Kasse das kantonale Mittel, erhält sie einen Ausgleichsbeitrag in der Höhe von 40 Prozent der Mehrbelastung. Finanziert werden die Ausgleichsbeiträge von jenen Kassen, deren Aufwendungen für die gesetzlichen Mindestzulagen unter dem kantonalen Mittel liegen. Die Ausgleichsabgabe berechnet sich linear im Verhältnis der ausbezahlten Mindestzulagen zur beitragspflichtigen Lohnsumme.

Bezogen auf das Jahr 2003 hätten nach dieser Variante 15 Kassen Ausgleichsbeiträge von rund 5 Mio. Franken erhalten. 23 Kassen hätten Ausgleichsbeiträge zu entrichten. Die Familienausgleichskasse für das Staatspersonal hätte Fr. 1'320'614.– an die Ausgleichsbeiträge beizusteuern. Zum Vergleich sei angeführt, dass nach dem ab 2003 geltenden System mit einer Limite von 2 Prozent der für das Jahr 2003 zu leistende Betrag für die FAK Staatspersonal Fr. 194'479.– ausmachte. Am meisten profitieren würde bei dieser Variante – wiederum bezogen auf das Jahr 2003 – die Gewerbliche Ausgleichskasse GEFAK, St.Gallen, mit Fr. 2'207'101.–.

### **c) Einheitskasse**

Mit einer Einheitskasse wird die Kassenvielfalt aufgegeben und ein einheitlicher Beitragssatz ermöglicht. Dies bewirkt einen umfassenden Ausgleich der Lasten. Ein (sekundärer) Lastenausgleich ist damit hinfällig.

Bezogen auf das Jahr 2003 waren 1,6748 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme notwendig, um den Zulagenbedarf zu decken. Berücksichtigt man ergänzend die Verwaltungskosten, die bei 0,02 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme liegen dürften, würde der Satz bei rund 1,7 Prozent liegen. Für die Familienausgleichskasse für das Staatspersonal machte der Mittelbedarf für das gleiche Jahr 1,3214 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme bzw. Fr. 13'542'078.– aus.

### **d) Einheitssatz**

Bei der blossen Einführung eines Einheitssatzes wird die Organisation durch die verschiedenen Kassen beibehalten. Bei dieser dezentralen Vollzugsorganisation ist ein koordiniertes Vorgehen der Durchführungsstellen notwendig. Zu diesem Zweck muss eine zentrale Stelle bezeichnet werden, die den Ausgleich zwischen den Beitragseinnahmen der Durchführungsstellen und ihren Zulagenzahlungen im Sinn des primären Lastenausgleichs sicherstellt. Ein sekundärer Lastenausgleich ist nicht mehr notwendig. Der Beitragssatz ist der gleiche wie bei der Einheitskasse.

## **2.4 Beurteilung**

Bei der Variante a) wird auf direkte Massnahmen zum Lastenausgleich verzichtet. Jede Kasse hat selbstverantwortlich für die Mittelbeschaffung zu sorgen. Regulierende Eingriffe des Staates bei der Finanzierung entfallen. Die die Eigenverantwortung stärkende Lösung kann so auch eine selbstregulierende Wirkung entfalten, indem auf künstliche Stützungsmechanismen verzichtet wird. Dies erhöht auch den Anreiz, die administrativen Kosten möglichst gering zu halten. Mit dem Verzicht auf einen sekundären Lastenausgleich wird auch dem Subsidiaritätsprinzip nach Art. 25 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) nachgelebt, wonach die Erfüllung von Aufgaben durch Private Vorrang hat.

Mit dem Wegfall des sekundären Lastenausgleichs kommt dem sogenannten primären Lastenausgleich, der innerhalb einer FAK Wirkung entfaltet, wieder vorrangige Bedeutung zu. Die FAK schaffen einen Ausgleich zwischen den einzelnen Arbeitgebern in Bezug auf die ihnen aus der Zulassungsordnung erwachsenden Kosten. Dieser Ausgleich und damit die Verwirklichung des Solidaritätsgedankens sind um so eher gewährleistet, je höher einerseits die Zahl der einer FAK angeschlossenen Arbeitgeber und je breiter die branchenmässige Streuung dieser Arbeitgeber ist.

Die bestehende grosse Kassenvielfalt begünstigt eine Zersplitterung des organisatorischen Apparates und einen uneinheitlichen Vollzug und erhöht den Aufwand. Die geltende Regelung ist deshalb nicht zukunftsorientiert. Sollte die Zersplitterung andauern oder sich noch verstärken, wäre eine Erhöhung der Mindestzahl der Beitragspflichtigen je Kasse oder die Einführung einer Aufnahmepflicht für alle Kassen zu prüfen.

Die Varianten c) und d) zielen in die gleiche Richtung wie das Modell, das die Regierung dem Kantonsrat mit der Botschaft vom 28. März 1995 (ABl 1995, 1054) unterbreitete, von diesem aber abgelehnt wurde. Das gesetzgeberische Ziel, eine weitgehende Solidarität sowohl hinsichtlich des Bezückerkreises wie auch in Bezug auf den Kreis der beitragspflichtigen Personen herbeizuführen, käme voll zum Tragen. Bei beiden Varianten wäre eine Neugestaltung der Vollzugsorganisation notwendig. Bei der Variante d) bliebe die Kassenpluralität erhalten, was allerdings eine zentrale Ausgleichsstelle im Sinn einer primären Ausgleichsfunktion notwendig machte.

Mit der Variante b) könnte die Wirksamkeit des Lastenausgleichs verbessert werden. Zu bemerken ist, dass dieser um so wirksamer wäre, je höher der in Bezug auf die Mehrbelastung angewendete Prozentsatz läge. Mit Rücksicht auf die finanziellen Ressourcen des Staates, der als Arbeitgeber vom Kinderzulagengesetz betroffen ist, dürfte der Ausgleichsbeitrag auf nicht mehr als 40 Prozent der Mehrbelastung festgesetzt werden. Die Wirksamkeit wäre damit genügend. Bezogen auf das Jahr 2003 kämen 15 Kassen in den Genuss von Ausgleichsbeiträgen.

Stellt man die verschiedenen Varianten einander gegenüber, so ist Variante a) der Vorzug zu geben. Dies um so mehr, als gesamtschweizerisch nur wenige Kantone Massnahmen zum Lastenausgleich kennen. Lediglich die Kantone Freiburg, Wallis, Graubünden und Nidwalden verfügen über Instrumente zum Lastenausgleich. Im Kanton Neuenburg besteht eine entsprechende Kompetenz der Regierung, die jedoch nicht wahrgenommen wurde.

### **3. Anspruch auf Zulagen bei Krankheit und Unfall**

Nach Art. 16 Abs. 2 KZG entsteht und erlischt der Anspruch auf Kinderzulagen mit dem Lohnanspruch. Der grundsätzliche Zulagenanspruch eines Arbeitnehmenden ergibt sich damit aus dessen Anstellung bei einem der Zulagenordnung unterstellten Arbeitgebenden, und er ist mit dem Lohnanspruch gekoppelt. Tritt im Krankheitsfall an die Stelle einer Lohnfortzahlung eine Versicherungsleistung, so besteht kein Zulagenanspruch mehr. Insbesondere dort, wo eine Krankentaggeldversicherung nur einen Teil des Lohnes abdeckt, kann dadurch eine finanzielle Schlechterstellung eintreten. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn im Sinn von Art. 324 b Abs. 1 des Obligationenrechts (SR 220; abgekürzt OR) für eine beschränkte Zeit die Versicherungsleistungen nur vier Fünftel des Lohns decken und der Arbeitgebende keinen Lohn auszurichten hat. In diesem Fall wird nebst einem gekürzten Lohnersatz auch keine Kinder- und Ausbildungszulage ausgerichtet. Dem gegenüber sah Art. 14 des bis 31. Dezember 1996 geltenden Kinderzulagengesetzes vom 20. Juni 1975 vor, bei Unterbrechung oder Beendigung der Arbeit wegen unverschuldeter Arbeitslosigkeit oder in Folge von Krankheit, Unfall, Schwangerschaft oder Niederkunft die Zulage nach Erlöschen des Lohnanspruchs noch für den laufenden und für die zwei folgenden Kalendermonate zu gewähren.

Tatsache ist, dass gerade bei Krankheit oder Unfall der anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden häufig eine finanziell schwierige Situation oder gar ein finanzieller Engpass eintreten kann, weil die Verpflichtungen der Familie trotz Finanzausfall bestehen bleiben. Die übrigen Kantone kennen denn auch grossmehrheitlich Regelungen, bei denen bei einer derartigen Arbeitsunfähigkeit der Anspruch auf Kinderzulagen während einer gewissen Zeit weiter bestehen bleibt. Weil die derzeit geltende Regelung im Kanton St.Gallen zu stossenden Situationen führt und weder familienverträglich ist noch dem Kindeswohl entspricht, ist eine Änderung notwendig. Der Anspruch soll neu nicht mehr mit dem Lohnanspruch gekoppelt sein. Vielmehr soll dieser am Arbeitsverhältnis anknüpfen. Bei Arbeitsunfähigkeit zufolge Krankheit oder Unfall soll der Zulagenanspruch befristet fortauern. Bei Lohnersatzzahlungen, beispielsweise in Form von Versicherungsleistungen, ist die Kinderzulage auszurichten, sofern nicht ein anderweitiger Anspruch in Höhe der Zulage besteht.

#### **4. Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen und Herabsetzung des Indexbetrags**

Anlässlich der Beratung von Botschaft und Entwurf eines II. Nachtragsgesetzes zum Kinderzulagengesetz vom 18. Dezember 2001 sprach sich die vorberatende Kommission im Jahr 2002 gegen eine Erhöhung der Kinderzulagen aus, wobei im Wesentlichen argumentiert wurde, dass eine Erhöhung nicht finanzierbar sei und der Kanton St.Gallen im Vergleich mit den anderen Kantonen nach wie vor gut abschneide. Hingegen hiess der Kantonsrat ein Postulat gut, wonach eine Anpassung der Ansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen sowie eine Herabsetzung des Indexbetrags nach Art. 12 KZG zu prüfen sei. Nach dieser Bestimmung beantragt die Regierung dem Kantonsrat eine Anpassung der Zulagenansätze, wenn sich der Landesindex der Konsumentenpreise seit Vollzugsbeginn des KZG oder seit der letzten Anpassung um wenigstens 12 Prozent erhöht hat. Seit Vollzugsbeginn des Kinderzulagengesetzes am 1. Januar 1997 hat sich der Landesindex der Konsumentenpreise bis Oktober 2004 um 6,6 Punkte erhöht, was 6,75 Prozenten entspricht (BFS - Landesindex der Konsumentenpreise, Basis Mai 2000 = 100). Die vom geltenden Gesetz geforderte Limite wird damit erst gut zur Hälfte erreicht.

Im Zusammenhang mit der Frage einer Anpassung der Ansätze bzw. einer Herabsetzung des Indexbetrags ist darauf hinzuweisen, dass zur Zeit im Bereich der Familienzulagen auf Bundesebene verschiedene parlamentarische Vorstösse in Bearbeitung sind. Es handelt sich um folgende Geschäfte:

- Parlamentarische Initiative Fankhauser "Leistungen für die Familie" (91.411): Diese Initiative verlangt einerseits eine bundesrechtliche Regelung der Kinderzulagen nach dem Grundsatz "für jedes Kind eine Zulage", wobei die Zulage mindestens Fr. 200.- zu betragen hätte, und andererseits Bedarfsleistungen für Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter, ausgestaltet analog zur Ergänzungsleistung AHV/IV. Der Bundesrat begrüsst am 28. Juni 2000 grundsätzlich die dieser Initiative zu Grunde liegenden Bestrebungen, die Familienzulagen gesamtschweizerisch zu regeln. Inzwischen hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) den Entwurf eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen ausgearbeitet und am 8. September 2004 einen entsprechenden Zusatzbericht erstattet. Der Entwurf bezweckt eine Harmonisierung der Kinderzulagenordnung und fordert Zulagen von mindestens Fr. 200.- je Kind und Monat und Ausbildungszulagen von mindestens Fr. 250.-. Vorgesehen ist, dass die Indexierung nach den gleichen Regeln wie bei der AHV erfolgt. Der Bundesrat unterstützt in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. November 2004 die Harmonisierungsbemühungen. In Bezug auf die Zulagenhöhe hat er sich aber nicht auf einen Betrag festgelegt.
- Parlamentarische Initiative Fehr (00.436) und parlamentarische Initiative Meier-Schatz (00.437) "Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner-Modell": Beide Initiativen verlangen die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eidgenössische Ergänzungsleistungen für ein-

kommensschwache Familien mit Kindern nach dem Vorbild des Kantons Tessin. Der Nationalrat hat diesen Initiativen am 21. März 2001 Folge gegeben. Die Nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat einen Gesetzesentwurf erarbeitet, der vom Eidgenössischen Departement des Innern in die Vernehmlassung gegeben wurde. Resultate liegen noch nicht vor.

- Eidgenössische Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen!": Diese Volksinitiative, die am 11. April 2003 eingereicht wurde und zustande gekommen ist, verlangt die Einführung gesamtschweizerisch einheitlicher Kinderzulagen von fünfzehn Franken je Tag. Der Bundesrat hat sich in seiner Botschaft vom 18. Februar 2004 gegen die Initiative ausgesprochen. Er bestätigt zwar seine positive Haltung zu einem Bundesgesetz, welches die Regelungen koordinieren und Mindeststandards setzen soll, erklärt aber, dass die verlangten Kinderzulagen von Fr. 450.– je Kind und Monat zu hoch und die damit verbundenen Mehrkosten heute nicht tragbar seien. Die SGK-N beschloss, den vorgenannten Gesetzesentwurf als indirekten Gegenvorschlag der Volksinitiative gegenüber zu stellen.

Vor diesem Hintergrund wäre es falsch, zum jetzigen Zeitpunkt auf kantonaler Ebene grundlegende Änderungen vorzunehmen. Die genannten Vorstösse haben wegweisende und konstitutive Veränderungen bezüglich Organisation, Struktur und Inhalt der Kinderzulagenordnung zum Gegenstand. Nachdem die Höhe der Zulagen sowie die Indexierung Bestandteile des vorliegenden Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Familienzulagen sind, das demnächst in die parlamentarische Beratung auf Bundesebene kommt, soll nicht in der gleichen Sache parallel auf kantonaler Ebene legiferiert werden. Vielmehr sind die Ergebnisse des Gesetzgebungsprozesses beim Bund abzuwarten. Sie werden ohnehin zu einer Anpassung der kantonalen Gesetzgebung führen.

Im Postulat 43.02.08 wurde schliesslich noch gefordert, dass die Anpassung der Zulagenansätze sowie eine Herabsetzung des Indexbetrags nach Art. 12 KZG zusammen mit weiteren familienfördernden Massnahmen wie Ausbau des ausserfamiliären Betreuungsangebotes zu prüfen seien. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Amt für Soziales zusammen mit einer externen Stelle ein Schulungsprogramm zur Schaffung neuer familienergänzender Kinderbetreuungsangebote initiiert und erfolgreich umgesetzt hat. Verantwortliche von 28 Kindertagesstätten erarbeiteten sich Hintergrundwissen im Hinblick auf die Eröffnung und Führung einer Kindertagesstätte. Dieses Know-how bildet die Voraussetzung zur Erlangung der kantonalen Betriebsbewilligung und erhöht die Chance, an den Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung zu partizipieren. Mit Blick darauf, dass der Kantonsrat auf das Postulat 43.02.11 "Familienleitbild für den Kanton St.Gallen" nicht eingetreten ist, sind keine weitergehenden Massnahmen vorgesehen.

## **5. Vernehmlassungsverfahren**

Am 16. März 2004 ermächtigte die Regierung das Departement des Innern zum Entwurf eines III. Nachtrags zum Kinderzulagengesetz eine Vernehmlassung durchzuführen. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die im Kanton St.Gallen anerkannten Familienausgleichskassen, die Industrie- und Handelskammer St.Gallen/Appenzell, der kantonal st.gallische Gewerbeverband, der kantonale Gewerkschaftsbund, der st.gallische Bauernverband und die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten. Insgesamt sind 34 Vernehmlassungen eingegangen. Aus dem Kreis der Kassen bzw. ihrer Branchenverbände erfolgten 26 Stellungnahmen. Davon sprachen sich 21 für und fünf gegen die Abschaffung des sekundären Lastenausgleichs aus. Von den sieben grössten Kassen mit einem Zulagenvolumen von 158 von total 207 Mio. Franken votierten fünf für und eine Kasse gegen die Abschaffung, während eine Kasse keine Stellung nahm. Für die Schaffung einer Einheitskasse sprach sich keine einzige Kasse aus. Auch der Einheitssatz wird grossmehrheitlich abgelehnt; allerdings können sich einzelne Kassen eine solche Lösung als zweite Wahl vorstellen.

Bei den übrigen Vernehmlassungsteilnehmenden waren die Stellungnahmen sehr unterschiedlich. Am meisten Unterstützung fand hier die Einheitskasse, allenfalls auch der Einheitssatz. Zwei Stellungnahmen schlugen die Schaffung eines Nettoeinheitssatzes unter Ausklammerung der Verwaltungskosten vor. Nur eine Stellungnahme tendierte in Richtung eines modifizierten Lastenausgleichs.

Auch unter Beachtung dieser Stellungnahmen ist an der Aufhebung des sekundären Lastenausgleichs festzuhalten. Von den anderen Lösungsvarianten erhielt die Schaffung eines Einheitssatzes am meisten Zustimmung.

In Bezug auf den Anspruch bei Krankheit und Unfall wurde die Möglichkeit einer befristeten Weiterausrichtung der Zulagen grundsätzlich begrüsst. In vielen Stellungnahmen wurde vermerkt, dass sich der Zulagenanspruch bei einer Ankoppelung an den Lohnanspruch einfacher feststellen lasse als bei einer Anknüpfung an das Arbeitsverhältnis. Überdies wurde eine Befristung des Anspruchs gefordert.

Eine Anknüpfung an den Lohnanspruch vermag die im Postulat umschriebene Problematik, wonach bei Lohnersatzzahlungen in Form von Versicherungsleistungen keine Kinderzulagen ausgerichtet werden, nicht zu lösen. Eine grundsätzliche Anknüpfung an das Arbeitsverhältnis erscheint deshalb zweckmässig bei gleichzeitiger Regelung, was im Fall einer Arbeitsunfähigkeit zu geschehen hat. Die vorgebrachten Hinweise bezüglich Befristung des Zulagenanspruchs und Anrechnung allfälliger Versicherungsleistungen sind aufzunehmen. Schliesslich ist davon auszugehen, dass es sich in der Praxis um eine bescheidene Zahl solcher Fälle handelt, die heutige Regelung im Einzelfall aber zu stossenden Situationen führt.

In Bezug auf die Herabsetzung des Indexbetrags nach Art. 12 des Kinderzulagengesetzes sprach sich eine leichte Mehrheit der Vernehmlassungen gegen eine Halbierung der Limite zur Erhöhung des Zulagenansatzes auf 6 Prozent aus. Allerdings wurde fast durchweges darauf hingewiesen, dass diesbezüglich vorerst die Entwicklung auf Bundesebene abzuwarten sei. Andererseits sprachen sich verschiedene Stellungnahmen für eine generelle Erhöhung der Ansätze aus.

Mit Blick auf die Entwicklung auf Bundesebene soll einstweilen – wie bereits ausgeführt – keine grundsätzliche Änderung bei den Ansätzen vorgenommen werden, da sowohl die Zulagenansätze als auch die Indexierung Gegenstand der Vorlage sind, die zur Zeit bei den Eidgenössischen Räten zur Behandlung liegt.

## **6. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

### **6.1 Anspruch**

In *Art. 16 Abs. 2* wird festgelegt, dass in Bezug auf Beginn und Ende des Zulagenanspruchs nicht mehr auf den Lohnanspruch, sondern auf die Dauer des Arbeitsverhältnisses abgestellt wird.

*Art. 16 Abs. 3* legt fest, dass bei Arbeitsunfähigkeit zufolge Krankheit oder Unfall der Zulagenanspruch noch für längstens sechs Monate andauert.

### **6.2 Lastenausgleich**

Mit dem Wegfall des sekundären Lastenausgleichs sind die entsprechenden Bestimmungen in *Art. 33 Abs. 2 Bst. d, 34, 35 und 36* zu streichen.



## **7. Kostenfolgen**

Aus der Vergleichstabelle Varianten ergeben sich die durch den Wegfall des sekundären Lastenausgleichs für die einzelnen FAK bezogen auf das Jahr 2003 entstehenden Mehrbelastungen bzw. Entlastungen. 35 FAK werden gegenüber der geltenden Ordnung entlastet, für drei FAK (FAK des Regionalen Metzgermeisterverbandes St.Gallen, FAK Berner Arbeitgeber, Gewerbliche FAK St.Gallen) resultiert eine Mehrbelastung. Für die FAK Staatspersonal des Kantons St.Gallen ergibt sich eine Entlastung um rund Fr. 195'000.–.

Die finanziellen Auswirkungen des vorgeschlagenen Zulagenanspruchs bei Krankheit und Unfall lassen sich nicht beziffern. Da in diesen Fällen bisher keine Zulagen ausgerichtet wurden, existieren keine Daten. Es ist indessen davon auszugehen, dass es sich eher um Einzelfälle handelt.

## **8. Antrag**

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

Im Namen der Regierung,  
Der Präsident:  
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:  
Martin Gehrer

**Beilage 1****Vergleichstabelle Zahlungsströme**

Nr.	Familienausgleichskasse	Zahlungsströme (netto) bei Lastenausgleich						
		2002				2003		
		Geltender Ausgleich 2.2 %	Geltender Ausgleich ) 2 %	Modifikation Ausgleich 40 %	Einheits- kasse und -satz	Geltender Ausgleich 2.0 %	Modifikation Ausgleich 40 %	Einheits- kasse und -satz
		Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
17	FAK des Kantons SG	94'932	961'196	-1'120'649	-2'801'623	806'472	-1'482'279	-4'512'169
28	Ärzte, Zahnärzte und Tierärzte	2'570	26'026	-16'474	-41'185	22'620	-33'210	-105'644
30	IMOREK	305	3'087	-1'129	-2'823	2'579	-4'668	-14'250
31	COOP	2'005	20'304	73'008	73'008	17'843	121'161	172'977
32	Ostschweizer Handel und Industrie	38'093	385'689	-127'785	-319'463	312'689	-374'367	-1'248'606
34	Metzger	2'102	4'771	-128'707	-321'767	-40'672	-148'083	-329'535
37	Elektrizitätswerke	1'123	-20'010	-77'772	-194'431	9'652	-59'162	-157'556
38	PANVICA/Bäckerverband	1'568	15'880	-40'273	-100'683	13'621	-54'866	-150'787
39	Verband der Waren- und Kaufhäuser	793	8'028	48'884	250'560	6'902	46'865	238'800
44	Hotela	1'876	18'996	115'666	264'417	19'094	35'904	16'810
46	GASTROSUISSE	4'483	45'391	276'389	668'907	39'010	264'901	477'861
51	Uhrenindustrie	3	28	167	2'072	31	212	2'722
62	Konditor-, Confiseurmeister-Verband	531	5'378	32'746	244'469	2'206	14'977	63'000
63	Berner Arbeitgeber	92	933	-706	-1'764	-5'957	-7'179	-11'990
71	Schweizerischer Grosshandel	5'656	57'268	58'634	58'634	45'982	138'373	92'392
74	ICOLAC	1'297	13'128	30'927	30'927	11'604	67'168	55'564
77	Edelmetallbranche	133	1'351	2'620	2'620			
79	SPIDA	7'080	71'684	-229'041	-572'602	60'777	-200'437	-561'868
88	SCHULESTA	987	9'992	60'842	301'020	9'074	61'617	332'318
92	Photo und Optikergewerbe	1'124	11'384	69'318	264'027			
95	EXFOUR	2'678	27'118	165'121	238'206	24'354	165'379	159'910
99	PROMEIA (METALL)	3'242	-167'656	-268'544	-671'359	42'840	-79'662	-241'994
103	AGRAPI/FAZU	7'004	70'916	191'215	191'215	62'629	362'022	299'393
105	Schweiz.Gewerbe	2'403	5'432	-147'163	-367'908	18'157	-147'903	-387'913
112	Gewerbe St.Gallen	-250'029	-2'134'579	-2'287'350	-5'718'376	-2'086'607	-2'207'101	-3'431'147
113	Coiffeure & Esthétique	374	3'789	23'070	178'833	3'479	23'624	233'851
151	CIRAF	817	8'274	50'380	127'526	6'802	46'191	105'206
152	Bankenvereinigung	7'428	75'204	457'921	1'887'686	67'250	456'661	1'772'436
153	Zwirnerei, Wirkerei und Bekleidung	1'857	18'804	114'497	149'045	16'462	111'789	223'979
156	Verband der Raiffeisenbanken	3'432	34'749	211'589	599'405	33'543	227'777	749'373
157	Verband SG-Volksschulträger	11'041	111'794	680'718	1'177'435	97'140	659'629	1'021'803
158	SG Arbeitgeber des Detailhandels	5'298	53'642	326'630	952'053	48'219	327'430	897'164
159	Rheintalische Firmen	2'410	-105'302	-191'904	-479'761	14'763	-45'226	-127'828
162	Verband Schweiz.Werbegesellschaften	318	3'218	19'594	142'336	2'388	16'213	97'260
163	Detailhandel BE	1'500	15'186	92'467	274'369	13'535	91'908	393'764
200	Staatspersonal SG	21'014	212'768	1'295'553	3'207'824	194'479	1'320'614	3'427'780
201	Personal der Stadt SG	4'207	42'596	-133'014	-332'535	36'826	-148'646	-408'440
202	Bühler AG	4'889	49'501	172'834	172'834	41'471	247'546	206'075
203	Leica	3'260	33'006	200'974	469'983	27'816	188'887	660'375
206	SV-Service	103	1'039	-1'252	-3'129	930	-4'062	-11'085
	<b>Total Ausgleichssumme</b>	<b>250'029</b>	<b>2'427'546</b>	<b>4'771'763</b>	<b>11'929'408</b>	<b>2'133'236</b>	<b>4'996'849</b>	<b>11'700'813</b>
	Anzahl zahlende Kassen	39	36	25	25	35	23	23
	Anzahl empfangende Kassen (-)	1	4	15	15	3	15	15
*)	Nach Art. 35 Abs. 2 des Kinderzulagengesetzes (sGS 371.1; abgekürzt KZG) wird die Mehrbelastung für die gesetzlichen Mindestzulagen ausgeglichen, soweit sie 2.2 Prozent der beitragsberechtigten Lohnsumme übersteigt. Mit II. Nachtrag zum KZG vom 7. November 2002 wurde die Beitragsgrenze mit Wirkung ab 1. Januar 2003 mit 2 Prozent festgelegt. Zum Vergleich wurde das Jahr 2002 mit der Beitragsgrenze von 2 Prozent umgerechnet.							

**Beilage 2**

**Vergleichstabelle Varianten**



### III. Nachtrag zum Kinderzulagengesetz

Entwurf der Regierung vom 14. Dezember 2004

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 14. Dezember 2004<sup>1</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

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

*Anspruch*

*Art. 16.* Wer bei einem Arbeitgeber, welcher der Zulagenordnung untersteht, beschäftigt ist, hat Anspruch auf Zulagen.

Der Anspruch entsteht **mit dem Beginn** und erlischt mit dem **Ende des Arbeitsverhältnisses**.

**Wer wegen Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig wird, hat für längstens sechs Monate Anspruch auf Zulagen im Umfang des letzten Anspruchs vor Eintritt der Arbeitsunfähigkeit. Versicherungsleistungen für das Kind werden an die nach diesem Gesetz auszurichtenden Zulagen angerechnet.**

*Beiträge*

*Art. 33.* Die Arbeitgeber 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) \_\_\_\_\_.

Das zuständige Organ der Durchführungsstelle setzt den Beitragssatz in Prozenten der nach den Vorschriften über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung beitragspflichtigen Lohnsumme fest.

*Art. 34 bis 36 werden aufgehoben.*

II.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

---

<sup>1</sup> ABI 2004, ●.

<sup>2</sup> sGS 371.1.