

## **Ständerat muss bei den Kinderzulagen Weichen stellen**

Irrwege in der Familienpolitik

12. September 2005

Nummer 32/2

6. Jahrgang

# dossierpolitik



## Ineffiziente Giesskanne wäre teuer für die Wirtschaft

### Das Wichtigste in Kürze

In der Frühjahrsession hat der Nationalrat knapp entschieden, einem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) als indirektem Gegenvorschlag zur Volksinitiative „für fairere Kinderzulagen!“ Folge zu leisten. Der Gegenvorschlag fusst auf der parlamentarischen Initiative Fankhauser aus dem Jahr 1991 und fordert eine eidgenössisch einheitliche Kinderzulage von mindestens 200 Franken. Der Ball ist nun beim Ständerat.

### Position von economieuisse

Die Volksinitiative für eine landesweit vereinheitlichte und verdoppelte Kinderzulage von 450 Franken für jedes Kind verursacht enorme Mehrkosten für die Wirtschaft und die öffentliche Hand und ist daher volkswirtschaftlich nicht vertretbar. Die Volksinitiative „für fairere Kinderzulagen!“ würde hauptsächlich für die öffentliche Hand Mehrkosten von über 6 Mrd. Franken verursachen. Auch der indirekte Gegenvorschlag käme die Wirtschaft teuer zu stehen – die Mehrkosten von rund 1 Mrd. Franken müssten vor allem die Arbeitgeber, aber auch die Kantone berappen. Die schweizweit einheitliche Verteilung von Kinderzulagen nach dem Giesskannenprinzip ist teuer und ineffizient.

Aus Sicht der Wirtschaft ist es unverständlich, wie im gleichen Zeitpunkt und in ähnlichem finanziellem Umfang wie die unerlässliche Unternehmenssteuerreform ein Bundesgesetz für Familienzulagen vorgeschlagen wird, welches den Entlastungseffekt völlig zunichte machen würde. Der Trend, alles gesamtschweizerisch zu regeln, läuft den Überlegungen des Neuen Finanzausgleichs entgegen. Die föderale Struktur der Kinderzulagen basiert auf einem lange bewährten System.

Die im Gegenvorschlag durch Mindestansätze des Bundes vorgesehene teilweise Vereinheitlichung der Kinderzulagen müssten hauptsächlich die Arbeitgeber und die Kantone finanzieren. Die dadurch steigenden Lohnnebenkosten wirken sich negativ auf das Wirtschaftswachstum und auf den Wirtschaftsstandort Schweiz aus. Die Wirtschaft spricht sich entschieden gegen die beiden Vorhaben aus.

### Vorgeschichte / Worum geht es?

Nach der heutigen Definition sind Kinderzulagen ein Lohnbestandteil und keine Sozialleistung. Darum kommen auch nur Arbeitnehmer in den Genuss von Kinderzulagen, nicht aber Erwerbslose und Selbstständigerwerbende. Momentan werden 95 Prozent der Familienzulagen von privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern finanziert und über branchenspezifische Ausgleichskassen ausgezahlt. Verfassungsmässig sind heute die Kantone für die Familienpolitik und damit auch für Familien- und Kinderzulagen zuständig.

Am 11. April 2003 reichte der Gewerkschaftsdachver-

band Travail.Suisse die Volksinitiative „für fairere Kinderzulagen“ ein. Die Volksinitiative verlangt einen neuen Verfassungsartikel, der den Bund verpflichtet, Bestimmungen über die Kinderzulagen zu erlassen. Gemäss Gewerkschaften soll die bundesrechtliche Kinderzulagenordnung folgendermassen ausgestaltet werden:

- Jedes Kind hat, unabhängig von der beruflichen Stellung seiner Eltern, Anspruch auf eine volle Kinderzulage, wobei der Anspruch bis zum vollendeten 16. Altersjahr und für Kinder in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr besteht.
- Die Kinderzulage beträgt mindestens 450 Franken im

Monat und wird der Lohn- und Preisentwicklung angepasst.

- Die Finanzierung erfolgt durch Bund und Kantone und durch Beiträge der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, wobei die öffentliche Hand mindestens die Hälfte trägt. So wird ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich erreicht.

Der Bundesrat spricht sich angesichts der horrenden Mehrkosten gegen die Volksinitiative aus.

Basierend auf der parlamentarischen Initiative Fankhauser hat der Nationalrat auf Empfehlung seiner Sozialkommission (SGK-N) in der Frühjahrs-session beschlossen, einen indirekten Gegenvorschlag auszuarbeiten. Schliesslich setzte sich hauchdünn mit 85:83 Stimmen eine von der SP, CVP und Grünen favorisierte Lösung durch, die eine monatliche Zulage von mindestens 200 Franken für jedes Kind und 250 Franken für Jugendliche in Ausbildung vorsieht. Für die Wirtschaft und die öffentliche Hand würden so zusätzliche Kosten von jährlich rund 900 Mio. Franken entstehen. Die zuständige Ständeratskommission (SGK-S) hiess die Vorlage äusserst knapp gut (Medienmitteilung 30. August 2005). Es liegt nun am Ständerat als Zweitrat, über das weitere Vorgehen zu entscheiden und die richtigen Weichen zu stellen.

### Sinnvolle kantonale Regelung

Die heutigen Familienzulagenordnungen tragen den vielfältigen regionalen, wirtschaftlichen und politischen Anliegen Rechnung und sind weitgehend in die kantonalen Gesetzgebungen überführt und schrittweise ausgebaut worden. Das jetzige System wird fast ausschliesslich durch die Arbeitgeber finanziert und hat sich bewährt.

Familienpolitik gehört in den Zuständigkeitsbereich der Kantone. Kinderzulagen sind dabei nur ein Element der kantonalen Familienpolitik. Die Kantone erbringen heute bis zu 15 verschiedene Leistungen im Bereich der Familienpolitik. Dazu gehören unter anderem Steuerabzüge, Mietzuschüsse, Stipendien, Ausbildungszulagen, Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien und familienergänzende Kinderbetreuungsangebote. Die kantonalen Regelungen unterscheiden sich dabei nicht nur in der Höhe der Leistung, sondern auch in der Art der Einkommensabhängigkeit, in der Altersbeschränkung der Kinder oder im Bündel von Leistungen, das die einzelnen Kantone anbieten. So hat ein Kanton beispielsweise tiefere Kinderzulagen, billigt Familien aber höhere Steuerabzüge zu. Die Familienpolitik ist also ein System von verschiedenen Leis-

tungspaketen, die aufeinander abgestimmt sind. Mit einem eidgenössischen Mindestansatz zwingt man die Kantone, entweder mehr auszugeben oder anderswo zu sparen. Eine Angleichung auf eidgenössischer Ebene ist allein deshalb undenkbar.

Neben der föderalistisch geregelten Familienpolitik sind auch die Lebenshaltungskosten und Löhne in den Kantonen sehr unterschiedlich. Überall die gleich hohen

**„Wenn der Bund nun harmonisierend [in die Höhe der Kinderzulagen] eingreifen will, verschiebt er das Gleichgewicht. Dann muss der Kanton – wenn er nicht zusätzliche Ungleichheiten will – sein System wieder anpassen.“**

Kinderzulagen zuzugestehen wäre folgerichtig nicht sinnvoll. Eine Einheitszulage könnte nämlich die föderalen Besonderheiten und Umstände nicht berücksichtigen.

Die Erfahrung hat mehrfach gezeigt, dass zentralistische Systeme nicht funktionieren. „Wenn der Bund nun harmonisierend [in die Höhe der Familienzulagen] eingreifen will, verschiebt er das Gleichgewicht. Dann muss der Kanton – wenn er nicht zusätzliche Ungleichheiten will – sein System wieder anpassen. Es wird also eine Folge von kantonalen Revisionen brauchen, wenn man keine neuen Ungerechtigkeiten will.“ So Peter Hasler, Direktor des Arbeitgeberverbands („Aargauer Zeitung“, 7. März 2005).

### Kein Ausbau des Sozialstaates

Eine Annahme der Volksinitiative wäre für den Bund und die Kantone mit immensen Kosten verbunden. Auch der Gegenvorschlag wäre für die Wirtschaft sehr teuer, weil er der Wirtschaft Mehrkosten von insgesamt 900 Mio. Franken auferlegt. Die Arbeitgeber hätten das Meiste davon zu tragen (690 Mio. Franken), auf die Kantone würden 200 Mio. Franken Zusatzkosten zukommen.

Gegenwärtig werden 4 Mrd. Franken für die Kinderzulagen aufgewendet. Mit der Volksinitiative entstünden Kosten von über 10 Mrd. Franken allein für die Kinderzulagen: Dies entspricht mehr als einer Verdoppelung der gegenwärtig aufgewendeten Mittel. Heute werden über 95 Prozent der Familienzulagen von privaten und öffentlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern finanziert. Gemäss dem Initiativkomitee sollen diese in Zukunft nicht mehr belastet werden: Die Mehrkosten gehen somit zulasten der öffentlichen Haushalte. Für den Bund ergäbe das eine Mehrbelastung von netto 2,9 Mrd. Franken (bei einer hälftigen Aufteilung zwischen Bund und Kantonen) bzw. von 4 Mrd. Franken (bei einer Übernahme von zwei Dritteln der Kosten durch den Bund). Angesichts der angespannten Finanzlage des Bundes wären entsprechende Mehreinnahmen nötig. Dafür kämen in erster Linie Steuererhöhungen in Frage, was zu einer volkswirtschaftlich unerwünschten

Erhöhung der Fiskalquote führen würde. Während die Volksinitiative vor allem das Bundesbudget massiv belasten würde, würde der Gegenvorschlag die Arbeitgeber und damit die Lohnnebenkosten deutlich erhöhen. Höhere Lohnnebenkosten sind aber erwiesenermassen äusserst schlecht für den Arbeits- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Das Gewerbe und personalintensive Branchen hätten erheblich unter den zusätzlichen Abgaben zu leiden.

### **Keine neue Sozialversicherung**

Es gilt auf jeden Fall zu verhindern, dass aus der Familienzulage eine neue Sozialversicherung entsteht. Das jetzige System der Kinderzulage als Lohnbestandteil belastet den Bund nicht zusätzlich, weil es grösstenteils durch den Arbeitgeber finanziert wird. Die Schaffung einer neuen Sozialversicherung ist im Hinblick auf das jetzt schon stark überstrapazierte Budget des Bundes und die schwierige Finanzsituation der Sozialwerke also unbedingt zu vermeiden.

### **Harmonisieren statt Zentralisieren**

Durch die eidgenössische Vereinheitlichung der Kinderzulagen soll jedem Kind – unabhängig von der finanziellen Ausgangslage der Eltern – eine gleich hohe, ganze Zulage zugute kommen. Das vom Initiativkomitee vorgeschlagene Giesskannenprinzip ist teuer und hilft wenig zur Bekämpfung der Familienarmut, da kein gezielter Einsatz der finanziellen Mittel erfolgt.

Einer Harmonisierung der Kinderzulagen ohne Eingriff in das Kassensystem und mit der Beibehaltung der kantonalen Regelung steht der Schweizerische Arbeitgeberverband jedoch positiv gegenüber. Die Harmonisierung sollte aber auf dem AHV-Recht fussen und nicht auf dem Familienrecht, wie gefordert wird. Wird das Bundesgesetz über Familienzulagen angewendet, kommen durch das Personenverkehrs-Abkommen entsandte Personen in den Genuss von Kinderzulagen, die im Ausland sozialversichert sind. Mit der Anwendung des AHV-Gesetzes wird dem entgegengewirkt: Um Kinderzulagen zu beziehen muss jemand in der Schweiz wohnhaft sein.

Auch die Ausgleichskassen befürworten eine formelle Harmonisierung der Familienzulagen. Sie betonen jedoch, dass eine administrative Entlastung der Betriebe und eine Vereinfachung der Durchführung auch zu erreichen ist, ohne das föderalistische System abzuschaffen. Sie schlagen vor, Durchführungsfragen und Anspruchsberechtigungen zu harmonisieren: durch die Vereinheitlichung von Begriffen und Verfahren, durch die Verwirklichung des Grundsatzes „Ein Kind = eine ganze Zulage“ und durch die konsequente Verwirklichung der Betriebsfreundlichkeit

wie etwa „Eine Ansprechstelle für AHV und Familienzulagen für einen Arbeitgeber“.

### **Steuerreformen und Anreizgestaltung**

Die Wirtschaft befürwortet in erster Linie Steuerentlastungen für Familien: Es macht keinen Sinn, allen Familien Subventionen zu verteilen und ihnen mit den Steuern das Geld wieder wegzunehmen. Insbesondere in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen sollte auch vermehrtes Gewicht auf die Ausgestaltung der Anreize gelegt werden: Dazu zählen bessere Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und die Förderung von Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ausserdem haben die geplanten Mindestzulagen familien- und sozialpolitisch so lange keinen glaubwürdigen Stellenwert, als im steuer- und sozialpolitischen Bereich die Ehepaare benachteiligt sind. Ehe- und Konkubinatspaare sollten steuerrechtlich gleichgestellt werden. Korrekturen in diesem Bereich sollten hohe Priorität geniessen.

### **Kommentar**

Eine allgemeine Vereinheitlichung und Erhöhung der Kinderzulagen auf Bundesebene ist teuer und ineffizient. Das heutige kantonal geregelte System hat sich bewährt und wird zu fast 100 Prozent durch die Arbeitgeber finanziert. Ausserdem kann die Auszahlung der Kinderzulagen so gestaltet werden, dass sie im Einklang zu den andern Leistungen der Familienpolitik steht. Für die Wirtschaft wären die Mehrkosten, welche die Vorlagen verursachen würden, kaum zu verkraften. Die öffentliche Verschuldung würde noch mehr wachsen und Steuererhöhungen wären unumgänglich. Auch der Wirtschaftsstandort Schweiz würde leiden und das bereits heute unbefriedigende Wirtschaftswachstum negativ beeinflussen.

Neben den Vorlagen für die Kinder- respektive Familienzulagen befinden sich zurzeit verschiedene weitere finanzwirksame familienpolitische Anliegen in der Pipeline: Familienbesteuerung, Familienergänzungsleistungen, ein besseres Betreuungsangebot und verbilligte Krankenkassenprämien. Alle diese Initiativen kosten Geld und sind nicht miteinander koordiniert.

MK

---

**Rückfragen:** [regina.hunziker@economiesuisse.ch](mailto:regina.hunziker@economiesuisse.ch)