



**Faire
Kinderzulagen!**

Travail.Suisse

Faire Kinderzulagen! – JA am 26. November 2006

Argumente und Hintergrundinformationen

Bern, September 2006

Zehn Argumente für ein Ja zum Familienzulagengesetz

1. Die Unterschiede zwischen den Kantonen werden verkleinert

Kinderzulagen sind seit Jahrzehnten eine bewährte Unterstützung für die Familien. Sie haben sich aber je nach Kanton sehr unterschiedlich entwickelt. Heute gibt es 50 verschiedene Gesetze, und die Höhe der Kinderzulagen liegt zwischen 160 und 260 Franken. Der Wechsel der Arbeitsstelle von einem Kanton in den anderen kann für einen Arbeitnehmenden zu grossen Einbussen führen. Das ist bei der heutigen Mobilität nicht mehr zeitgemäss. Mit dem Mindestbetrag von 200 Franken Kinderzulagen werden die Unterschiede verkleinert.

Siehe Hintergrund S. 19f.

2. Stossende Lücken werden geschlossen

Heute erhalten Teilzeitarbeitende oft nur eine gekürzte Kinderzulage. Dabei sind ihre Kinder nicht billiger. Die von Kanton zu Kanton unterschiedlichen Regelungen können sogar dazu führen, dass Eltern mit verschiedenen Wohn- und Arbeitsorten gar keine Kinderzulage erhalten. Mit einheitlichen Regelungen für die ganze Schweiz – wie es sie heute übrigens in der Landwirtschaft bereits gibt – werden die Lücken geschlossen und volle Zulagen für alle Arbeitnehmenden und Nicht-Erwerbstätigen garantiert.

Siehe Hintergrund S.19f.

3. 200 Franken sind wichtig für die Kinder und die Familien

Wer eine Familie gründet, fragt nicht nach den Kosten. Trotzdem: Kinder kosten Geld. Das wird oft unterschätzt. Ein kleines Kind braucht Kleider, Windeln, ein Zimmer, eine Krankenkasse etc. Später kommt ein Fahrrad, die Mitgliedschaft in einem Verein, Sport oder Musik, etc. dazu. Das alles kostet rasch mehrere hundert Franken im Monat. Gleichzeitig verdienen die meisten Familien nicht sehr viel. Mindestens 200 Franken Kinderzulage sind deshalb eine wichtige Unterstützung für alle Familien. Und dort, wo es heute schon mehr Kinderzulagen gibt, bleibt das auch so.

Siehe Hintergrund S. 8f.

4. 250 Franken Ausbildungszulage fördern eine gut ausgebildete Jugend

Wenn Kinder grösser werden, kosten sie nicht weniger. Für eine gute Ausbildung müssen die Eltern oft tief in die Tasche greifen. Zum Beispiel für das Bus- oder Zugsabonnement, teures Schulmaterial, vielleicht sogar ein Schulgeld oder einen auswärtigen Aufenthalt. Mit einer Ausbildungszulage von 250 Franken wird das für viele Familien einfacher. Damit wird in die Zukunft unseres Landes investiert. Denn gut ausgebildete Jugendliche sind für die Schweizer Wirtschaft von grosser Bedeutung.

Siehe Hintergrund S. 8f.

5. Die Zulagen werden regelmässig der Teuerung angepasst

Heute müssen Erhöhungen der Kinderzulagen in jedem Kanton immer wieder erkämpft werden. Sie sind abhängig von politischen Mehrheiten und kantonalen Besonderheiten. Die Ausgaben einer Familie richten sich jedoch nicht nach der kantonalen Politik, sondern nach der Steigerung der Teuerung und der Erhöhung der Krankenkassenprämien. Mit der regelmässigen Anpassung an die Teuerung wird mindestens ein Teil der jährlich steigenden Ausgaben ausgeglichen.

Siehe Hintergrund S. 20

6. Das Gesetz bringt eine vernünftige Lösung zu bescheidenen Kosten

Bereits 1992 hat das Parlament einheitlichen Kinderzulagen zugestimmt. Aber erst die Volksinitiative „Für faire Kinderzulagen!“ hat zur Umsetzung dieses Grundsatzes geführt. Herausgekommen ist ein Kompromiss, der eine vernünftige Lösung zu bescheidenen Kosten bringt. Die Kinderzulagen für eine Million Kinder können verbessert werden und diese Verbesserung kostet nicht mehr, als was die Arbeitgeber in den letzten Jahren wegen sinkender Kinderzahlen bei den Kinderzulagen eingespart haben.

Siehe Hintergrund S. 19f.

7. Kinder dürfen kein Armutsrisiko sein

Heute sind vor allem junge Familien von Armut betroffen. Ungefähr 250'000 Kinder in der Schweiz wachsen in Familien mit finanziellen Schwierigkeiten auf. Kinder bekommen ist heute in der Schweiz das Armutsrisiko Nummer eins. Das darf nicht sein. Kinderzulagen sind das beste Mittel gegen das Armutsrisiko, weil sie bei tieferen und mittleren Einkommen am meisten helfen. Kinderzulagen tragen dazu bei, dass weniger Familien in die Armutsfalle rutschen und von der Sozialhilfe abhängig werden.

Siehe Hintergrund S. 10f.

8. Kinder sind wichtig- heute und für unsere Zukunft

In der Schweiz leben fast 2 Millionen Kinder. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt in Familien mit Kindern. Kinder haben also eine grosse Bedeutung für unsere Gesellschaft. Das gilt noch mehr für die Zukunft. Denn die heutigen Kinder sind die zukünftigen Erwerbstätigen. Von ihnen hängt die Bewahrung unseres Wohlstandes und unserer Altersvorsorge ab. Ihre Fähigkeiten und Qualifikationen werden zentral sein für die Bewältigung der grossen Herausforderungen, die auf die Schweiz zukommen. Der Generationenvertrag darf deshalb nicht nur in eine Richtung spielen.

Siehe Hintergrund S. 7

9. Die Leistungen der Familien müssen anerkannt werden

Wer Kinder hat, erbringt grosse Leistungen für die Gesellschaft. Die Betreuung und Erziehung von Kindern ist eine anspruchsvolle und zeitaufwändige Aufgabe. In der Familie werden Werte und Zugehörigkeiten vermittelt, ohne die ein gemeinschaftliches Zusammenleben unmöglich wäre. Die Eltern erbringen diese Leistungen aus Liebe zu ihren Kindern und nicht für die Gesellschaft. Trotzdem ist eine Gesellschaft kaum überlebensfähig, die diese Leistungen nicht angemessen anerkennt.

Siehe Hintergrund S. 7

10. Auch die Wirtschaft kann profitieren

Familien sind meist auf jeden Franken ihres Einkommens angewiesen. Kinderzulagen haben einen grossen Einfluss auf die Ausgaben der Familien. Eine Erhöhung der Kinderzulagen fliesst mehr oder weniger vollständig zurück zu den Unternehmen und führt so zu mehr Wirtschaftswachstum.

Siehe Hintergrund S. 10f.

Die falschen Argumente der Gegner – und die richtigen Antworten

Falsch ist...	Richtig ist...
<p>Kosten</p> <p>Die Kosten für die Wirtschaft sind untragbar und führen zu einem Sinken der Löhne oder zum Abbau von Arbeitsplätzen.</p>	<p>Die Verbesserungen des Familienzulagengesetzes kosten die Wirtschaft ca. 340 Mio. Franken. Das ist nicht mehr, als die Arbeitgeber wegen der sinkenden Kinderzahlen in den letzten Jahren bei den Familienzulagen gespart haben. Die Wirtschaft profitiert sogar von der verbesserten Kaufkraft der Familien und kann weiter wachsen.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 21f.</p>
<p>Kantone</p> <p>Das Gesetz zerstört die Familienpolitik der Kantone. Es führt zu einer Bevormundung und Gleichmacherei.</p>	<p>Die Kantone sind weiterhin für die Familienpolitik zuständig. Das Gesetz überlässt ihnen viele Kompetenzen. Doch die steigende Mobilität und unterschiedliche Wohn- und Arbeitsorte machen eine Koordination notwendig. Das wünschen auch die Kantone selbst.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 20</p>
<p>Zulagen sinken</p> <p>Dort, wo es heute höhere Kinderzulagen als 200 Franken gibt, müssen sie mit dem Gesetz gesenkt werden.</p>	<p>Das Gesetz schreibt nur die Mindesthöhe der Zulagen vor. Die Kantone können höhere Zulagen vorsehen. So steigen zum Beispiel im Kanton Freiburg die Zulagen auch nächstes Jahr, obschon sie bereits über der Mindesthöhe des Familienzulagengesetzes liegen.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 19f.</p>
<p>Giesskanne</p> <p>Kinderzulagen funktionieren nach dem Giesskannensystem und helfen nicht denjenigen Familien, die darauf angewiesen sind. Ergänzungsleistungen sind das bessere Instrument gegen das Armutsrisiko.</p>	<p>Die weitaus am meisten Kinder leben heute in Familien mit mittleren und tieferen Einkommen. Gerade hier helfen bessere Kinderzulagen am meisten. Die Bestverdienenden haben weniger Kinder, und die höheren Kinderzulagen werden durch die Steuerprogression reduziert. Ergänzungsleistungen greifen zu spät, nämlich wenn die Eltern und Kinder schon in der Armutsfalle sind.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 10/S. 13f.</p>

<p>Sozialversicherung</p> <p>Das Familienzulagengesetz ist eine neue Sozialversicherung.</p>	<p>Die Kinderzulagen sind eine bewährte Unterstützung für die Familien und schaffen einen Ausgleich zwischen Arbeitnehmenden mit und ohne Kinder. Kinderzulagen gibt es schon seit Jahrzehnten in allen Kantonen der Schweiz. Deshalb schafft das Familienzulagengesetz keine neue Sozialversicherung.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 14/S. 19</p>
<p>Bürokratie</p> <p>Das neue Gesetz nützt gar nichts und bringt mehr Bürokratie.</p>	<p>Heute gibt es viele Eltern, die für ihre Kinder keine oder keine volle Zulage erhalten. Diesen Eltern hilft das Gesetz durch eine einheitliche Anspruchsberechtigung. Diese klare Regelung hilft auch, Bürokratie abzubauen. Zudem bekommen eine Million Kinder bessere Kinderzulagen.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 19f.</p>
<p>Ausland</p> <p>Mit den Kinderzulagen fließen riesige Summen ins Ausland ab.</p>	<p>Mit dem Familienzulagengesetz kommen ca. 200 Kinder, die im Ausland leben, neu in den Genuss von Kinderzulagen.</p> <p>Die Erhöhung der bereits heute ausbezahlten Kinderzulagen an Kinder im Ausland macht ungefähr 50 Mio. Franken aus. Das ist nur gerade 1 Prozent der gesamten Kinderzulagen, die in der Schweiz ausbezahlt werden.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 22f.</p>
<p>Europäischer Vergleich</p> <p>Die heutigen Zulagen liegen bereits weit über dem europäischen Durchschnitt.</p>	<p>Im Vergleich mit westeuropäischen Ländern liegt die Schweiz heute bei den Kinderzulagen im hinteren Mittelfeld. Die Nachbarländer Deutschland, Österreich und Liechtenstein zahlen aber deutlich über 250 Franken pro Kind und Monat. Nur gerade Italien, Portugal und Spanien liegen klar hinter der Schweiz zurück.</p> <p>Siehe Hintergrund S. 18</p>

Hintergrundinformationen

1. Bedeutung der Kinder und Leistungen der Familien für die Gesellschaft

In der Schweiz leben fast 2 Millionen Kinder im elterlichen Haushalt. Davon sind ca. 1.5 Millionen Kinder unter 18 Jahren. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung der Schweiz wohnt in einer Familie mit Kindern. Das sind insgesamt nicht ganz 4 Millionen Menschen in der Schweiz. Kinder machen also einen bedeutenden Teil unserer Gesellschaft aus. Eine Gesellschaft ohne Kinder ist kaum vorstellbar.

Aber auch im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung der Schweiz haben Kinder eine grosse Bedeutung:

- **Demografie:** Wenn weniger Kinder geboren werden, führt das zu einer demografischen Alterung einer Gesellschaft. Das heisst, der Anteil der älteren Menschen in einer Gesellschaft wird grösser. Die Folgen einer solchen Entwicklung sind heute noch kaum absehbar.
- **Altersvorsorge:** Je nachdem, wie viele Kinder geboren werden, verändert sich das zukünftige Verhältnis zwischen Erwerbstätigen und Rentner/innen. Dieser so genannte Altersquotient beeinflusst zusammen mit der wirtschaftlichen Entwicklung die Finanzierung der Altersvorsorge.
- **Arbeitsmarkt:** Von der Anzahl Kinder hängt die Zahl der zukünftigen Erwerbstätigen ab. Wenn weniger Kinder geboren werden, kann auf dem Arbeitsmarkt ein Arbeitskräftemangel entstehen. Schweizer Firmen müssen mehr Arbeitskräfte im Ausland suchen oder Arbeitsplätze ins Ausland verlegen.
- **Wohlstand:** Das wirtschaftliche Wachstumspotenzial eines Landes ist abhängig von der Anzahl der Erwerbstätigen und deren Produktivität. Von der Zahl und der Ausbildung der heutigen Kinder ist deshalb das zukünftige Wachstum der schweizerischen Volkswirtschaft und damit auch des Wohlstandes in unserem Land wesentlich abhängig.

Angesichts der Bedeutung der Kinder für die Gesellschaft ist auch klar, dass in den Familien grosse und wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbracht werden. Kinderbetreuung und Erziehung sind anspruchsvoll und zeitaufwändig. Die Eltern vermitteln den Kindern Werte und Zugehörigkeiten, ohne die ein gemeinschaftliches Zusammenleben nicht möglich wäre.

Wer eine Familie gründet und seine Kinder erzieht, fragt nicht nach der Bedeutung seiner Kinder für die Gesellschaft. Dabei sind Kinder zentral für das Funktionieren der Gesellschaft. Während früher eigene Kinder für die soziale Absicherung (Alter, Krankheit, etc.) bedeutend waren, führen die heutigen Sozialversicherungen dazu, dass das Nachrücken von Kindern zwar unterlässlich ist, bei der sozialen Sicherheit aber – und zu Recht – kein Unterschied mehr besteht zwischen Eltern und kinderlosen Personen.

2. Kinderkosten und Familienfinanzen

Kinder haben ist toll. Wer eine Familie gründet, wird kaum nach den Kosten fragen. Trotzdem ist unbestritten: Kinder kosten Geld. Ein kleines Kind braucht Kleider, Windeln, einen Kinderwagen, ein Bett zum Schlafen, eine Krankenkasse, und vielleicht wird auch die Wohnung bald einmal zu klein. Später kommt ein Fahrrad dazu, Material für die Schule, vielleicht ein Beitrag an einen Verein und eine Ausrüstung für eine Freizeitbeschäftigung (z.B. Sport oder Musik). Auch für die Ausbildung müssen die Eltern oft noch einmal tief in die Taschen greifen.

Gleichzeitig verdienen Familien nicht sehr viel. Die meisten Kinder leben in Familien mit einem mittleren oder tieferen Einkommen. Die Kinderkosten belasten viele Familienbudgets stark. Immer mehr Familien haben finanzielle Schwierigkeiten. Sie kommen nur ganz knapp über die Runden oder müssen sogar Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Kinder sind heute in der Schweiz das Armutsrisiko Nummer eins geworden. Die finanziellen Nöte belasten das Familienleben, der Kontakt zu anderen Familien wird erschwert und die Chancen für Aus- und Weiterbildung sind für Eltern und Kinder beeinträchtigt.

2.1 Kinderkosten

Bei den Kinderkosten wird zwischen direkten und indirekten Kosten unterschieden. Die direkten Kosten umfassen alle Mehrausgaben, die in einem Haushalt durch die Präsenz eines Kindes anfallen (z.B. höhere Miete, Kleider, Essen etc.). Die indirekten Kosten messen hingegen den Erwerbsausfall, der durch die Kinderbetreuung entsteht.

Direkte Kosten

Bei den direkten Kosten wird zwischen den durchschnittlichen und den minimalen Kosten unterschieden. Die durchschnittlichen Kosten zeigen auf, wie viel ein Kind in einem durchschnittlichen Haushalt in der Schweiz kostet. Die minimalen Kosten entsprechen hingegen dem Existenzminimum eines Kindes.

Durchschnittliche direkte Kosten

Die Berechnung der durchschnittlichen Kinderkosten erfolgt mit Äquivalenzskalen. Die Äquivalenzskala zeigt, wie viel höher das Einkommen einer Familie mit einem oder mehreren Kindern sein muss, damit der Lebensstandard gleich hoch ist wie derjenige eines Paares ohne Kinder. Der Unterschied zwischen den beiden Einkommen sind die direkten Kinderkosten. In der Schweiz gibt es empirische Schätzungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zu den Äquivalenzskalen. Diese zeigen, dass ein Paar 18 Prozent mehr Einkommen haben müsste, um die direkten Kosten des ersten Kindes ohne Einbussen beim Lebensstandard zu decken. Mit zwei Kindern wären es bereits 26 Prozent und mit drei Kindern 35 Prozent mehr Einkommen.

Mit dieser Berechnungsmethode ergeben sich je nach der Stellung des Kindes in der Familie direkte Kosten zwischen 1'000 und 2'000 Franken pro Kind und Monat. Diese Zahlen erscheinen sehr hoch und unrealistisch. Der Grund dafür liegt aber nicht darin, dass die Berechnungen falsch sind, sondern dass Familien ohne weiteres bereit sind, einen tieferen Lebensstandard als Paare ohne Kinder zu akzeptieren.

Minimale direkte Kosten

Die minimalen direkten Kosten - also das Existenzminimum eines Kindes - betragen je nach Alter und Stellung des Kindes in der Familie zwischen 406 und 633 Franken pro Monat.

Minimale direkte Kosten für Kinder in Zweielternfamilien nach Alter in Franken

	< 16 Jahre	18 -25 Jahre
erstes Kind	466	633
weitere Kinder	406	573

Die minimalen Kosten bzw. das Existenzminimum eines Kindes müssen durch die Addition folgender Faktoren berechnet werden:

- **Grundbedarf für den Lebensunterhalt:** Ausgangspunkt sind die SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfe. Gemäss diesen Richtlinien beträgt das Existenzminimum für Kinder in Zweielternfamilien 317 Franken für das erste Kind und 268 Franken für weitere Kinder.
- **Mietkosten und Krankenkassenprämien:** Zum Existenzminimum kommen die ortsüblichen Mietkosten und Krankenkassenprämien hinzu. Die durchschnittlichen zusätzlichen Mietkosten betragen für das erste Kind einer Zweielternfamilie 75 Franken und für weitere Kinder 64 Franken pro Monat (Quelle: EKFF 2000 Modelle des Ausgleichs, eigene Berechnung aufgrund Mietkostenindex). Die durchschnittliche Krankenkassenprämie für Kinder unter 18 Jahren beträgt im Jahr 2006 74 Franken.
- **Kinder über 18 Jahre:** Ist ein Kind über 18 Jahre alt, steigen die Krankenkassenprämien massiv an. Die durchschnittliche Krankenkassenprämie für Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren beträgt im Jahr 2006 241 Franken. Die minimalen direkten Kinderkosten für Jugendliche zwischen 18 und 25 Jahren betragen demnach monatlich für das erste Kind einer Zweielternfamilie 633 Franken und für weitere Kinder 573 Franken.

Indirekte Kosten

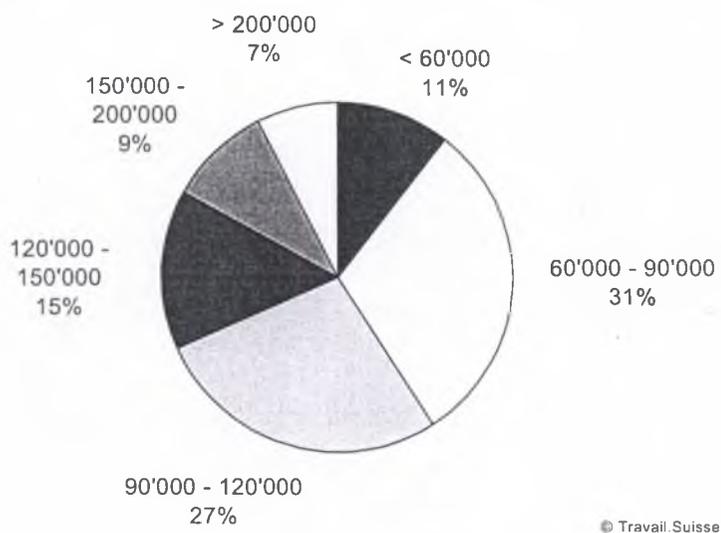
Wenn Eltern ihre Erwerbsarbeit einschränken oder aufgeben, um die Betreuung ihrer Kinder und die zusätzlich anfallende Hausarbeit zu übernehmen, reduziert sich ihr Einkommen. Dieser Einkommensverlust wird als indirekte Kosten bezeichnet. Die indirekten Kinderkosten bis zum 20. Altersjahr der Kinder wurden 1998 für ein Kind auf 483'000 Franken, für zwei Kinder auf 684'000 Franken und für drei Kinder auf 756'000 Franken beziffert.

2.2 Familienfinanzen

Wo leben wie viele Kinder?

Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2005 zeigt, dass der allergrösste Teil der Kinder in der Schweiz in Familien mit mittleren und tieferen Einkommen lebt. Mehr als die Hälfte der Kinder lebt in Familien mit einem Bruttoeinkommen von zwischen 60'000 und 120'000 Franken, fast drei Viertel in einer Familie mit einem Bruttoeinkommen bis 120'000 Franken. In Familien mit einem Einkommen über 150'000 Franken leben hingegen nur noch 15 Prozent der Kinder.

Wo leben wie viele Kinder? Verteilung der Kinder nach Bruttoeinkommen der Familien



Quelle: SAKE 2005, Berechnung Büro BASS

Kinder und Einkommensschwäche

Viele Familien kämpfen mit finanziellen Schwierigkeiten. Diese Tatsache ist heute dank verschiedenen Studien, die in den letzten 10 Jahren durchgeführt wurden, weitgehend unbestritten.

Armutsstudie Leu 1995

Bereits im Jahr 1995 hat die Armutsstudie Leu aufgezeigt, dass Familien überdurchschnittlich von Armut betroffen sind. Während der Armutsquotient über die ganze Bevölkerung hinweg ca. 6 - 10 Prozent betrug, lag er vor allem für Familien mit mehr als zwei Kindern (8 bis 15 Prozent) und für Alleinerziehende (11 bis 20 Prozent) deutlich höher. Insgesamt waren 60 Prozent der Armen in der Schweiz Familien.

Wohlstand und Wohlbefinden (BFS 2002)

Ebenfalls einen deutlichen Hinweis auf die finanziell schwierige Situation vieler Familien liefert eine Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) aus dem Jahr 2002. Diese Studie untersucht die Abweichung vom mittleren Lebensstandard. Das heisst, diese Familien sind zwar nicht arm im Sinne der fehlenden Existenzsicherung, aber sie können nicht an dem in der Schweiz „üblichen Lebensstandard“ teilhaben. Diese Untersuchung zeigt, dass 35 Prozent der Kinder in der Schweiz in einkommensschwachen Familien leben, 59 Prozent in Familien mit mittleren Einkommen und nur 6 Prozent in wohlhabenden Familien.

Working poor-Studien

Die erste Working poor-Studie erschien 2001. Die Resultate werden seither vom Bundesamt für Statistik mittels einer Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) nachgeführt. Die Ergebnisse des Jahres 2003 (neuere detaillierte Zahlen liegen nicht vor) zeigen, dass in der Schweiz ca. 233'000 Kinder in Haushalten aufwachsen, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit das Existenzminimum nicht erreicht. Besonders stark betroffen sind Familien mit mehr als zwei Kindern (20.5 Prozent). Aber auch für Familien mit nur zwei Kindern (10.7 Prozent) liegt die Working poor-Quote klar über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (7.4 Prozent). Zudem zeigen die Zahlen, dass sich insbesondere die Situation der Familien in den zehn Jahren von 1992 bis 2003 deutlich verschlechtert hat (siehe Tabelle).

Working poor in der Schweiz 1992 bis 2003

	Working poor-Quote (in%)				
	1992	1996	1999	2002	2003
Paare ohne Kinder	1.8	2.2	3.2	2.6	2.7
Paare mit 2 Kindern	6.7	6.8	8.6	8.6	10.7
Paare mit 3+ Kindern	11.2	19.0	18.0	15.7	20.5
Insgesamt	5.3	7.3	7.5	6.5	7.4

Quelle: BFS, Working poor in der Schweiz, 2001ff.

Armutsgefährdung

Das Ausmass der angespannten finanziellen Situation von Familien wird noch deutlicher, wenn die Quote der Armutsgefährdeten betrachtet wird. In einer weiteren Studie (Armut im Kanton Zürich, 2000) wurde nämlich untersucht, inwiefern sich Familien nur dank einem Zusatzeinkommen über dem Existenzminimum halten können. Diese Familien gelten als armutsgefährdet.

Gemäss der Untersuchung gehören in der Schweiz über 35 Prozent aller Familien mit einem bis drei Kindern zu den Armutsgefährdeten. Bei Familien mit vier Kindern steigt die Quote sogar auf über 45 Prozent. Das Einkommen dieser Familien liegt zwar über dem Existenzminimum. Sie haben aber überhaupt keinen finanziellen Spielraum und müssen sich bereits deutlichen finanziellen Einschränkungen unterwerfen.

Folgen von Einkommenschwäche

Materielle Schwierigkeiten von Familien treffen einerseits die Kinder und die Eltern selbst, andererseits aber auch Wirtschaft und Gesellschaft:

- **Sozialisation:** Bei knappen Finanzen wird als erstes an der Freizeit gespart. Die Reduktion der Ausgaben bei Freizeitaktivitäten hat Auswirkungen auf die sozialen Beziehungen (Rückzug aus Vereinen etc.) und kann die Kinder in die soziale Isolation führen. Neue Studien haben den Zusammenhang zwischen tiefen Einkommen und sozialer Isolation bestätigt.
- **Chancengleichheit:** Materielle Schwierigkeiten beeinträchtigen die Entwicklungs- und Bildungsmöglichkeiten. Kinder aus ärmeren Familien weisen im Durchschnitt Entwicklungsrückstände und schlechtere Schulleistungen auf. Beide Faktoren zusammen bilden ein hohes Risiko dafür, dass diese Kinder auch als Erwachsene nicht aus den finanziellen Schwierigkeiten herausfinden. Zudem werden aus Kindern und Jugendlichen mit schlechten Schulleistungen und problematischer Sozialisation meist nicht Arbeitnehmende mit hoher Sozialkompetenz und guten Qualifikationen. Das heisst, auch die wirtschaftliche Entwicklung der Schweiz wird durch die materiellen Schwierigkeiten der Familien negativ beeinflusst.
- **Demographie:** Viele Frauen verzichten heute offenbar aus finanziellen Gründen auf die Erfüllung eines Kinderwunsches. So geben in einer Untersuchung des Bundesamtes für Statistik immerhin 30 Prozent der Frauen zwischen 20 und 49 Jahren an, dass das zu tiefe Einkommen der Grund dafür ist, dass sie keine oder keine weiteren Kinder haben.

Ohne gezielte Gegenmassnahmen wird die Gesellschaft also Folgekosten von Fehlentwicklungen in vielen verschiedenen Bereichen zu tragen haben, in welchen sich die fehlenden Ressourcen der Familie verschärfend auswirken.

3. Kinderzulagen heute

3.1 Kinderzulagen als Instrument der Familienpolitik

Gemäss der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) soll Familienpolitik die Leistungen der Familien berücksichtigen, die materielle Sicherheit der Familien garantieren, die Vielfalt der Familienformen respektieren, besondere Belastungen von Familien abfedern, die Lebensbedingungen von Familien verbessern und die Gleichstellung der Geschlechter stützen.

Der grösste Teil dieser Ziele betrifft die materielle Lage der Familie. Deshalb stehen in der familienpolitischen Diskussion die Instrumente zur finanziellen Unterstützung der Familien im Vordergrund. Für den Ausgleich der finanziellen Belastung von Familien mit Kindern und Personen ohne Kinder werden heute drei Instrumente politisch diskutiert: Steuerabzüge, Ergänzungsleistungen für Familien und Kinderzulagen. Der grösste Unterschied zwischen den drei Instrumenten liegt in ihrer Wirkung.

Steuerabzüge

Steuerabzüge entlasten aufgrund der Progression vor allem die hohen Einkommen. Denn je mehr jemand verdient, desto höher ist der Prozentsatz, der zur Berechnung der Steuern zur Anwendung kommt. Ein Abzug auf dem steuerbaren Einkommen hat deshalb bei einem hohen Einkommen eine bedeutend grössere Wirkung als bei einem tiefen Einkommen.

Ergänzungsleistungen für Familien

Ergänzungsleistungen heben Familien, deren Einkommen das Existenzminimum nicht erreicht, aus der Armut. Das ist sicher sinnvoll, aber an sich noch nicht Familienpolitik. Denn die ausbezahlten Leistungen sind nicht höher als die Sozialhilfeleistungen und stellen keinen eigentlichen Ausgleich der Kosten und Leistungen der Familie dar, weil sie nur den sozialhilfeabhängigen Familien zugute kommen.

Ein grosser Teil der Familien in der Schweiz (ca. ein Drittel der Kinder) lebt gerade knapp über dem Existenzminimum. Diese Eltern kämpfen tagtäglich mit materiellen Schwierigkeiten, und die Beeinträchtigung der Startchancen der Kinder und der Chancengleichheit der Eltern (z.B. Weiterbildung) ist auch in diesen Fällen Realität. Mit Ergänzungsleistungen wird hier keine Verbesserung erzielt.

Kinderzulagen

Kinderzulagen kommen allen Familien zugute. Kinderzulagen schneiden deshalb am besten ab, wenn mit dem gleichen Instrument sowohl die Kinderkosten als auch die fundamentalen Leistungen der Familien angemessen berücksichtigt werden sollen.

Gerade weil sie allen Kindern zugute kommen, wird gegen Kinderzulagen oft der Vorwurf der „Giesskanne“ erhoben. Das ist aber nicht richtig, weil Kinderzulagen der Einkommenssteuer unterliegen. Deren progressive Ausgestaltung führt dazu, dass eine Familie mit hohem Einkommen bei höheren Kinderzulagen mehr Steuern bezahlen muss. Einer Familie mit hohem Einkommen bleibt deshalb bei der Berücksichtigung dieses Steuereffekts nur ein Teil der Kinderzulagen. Bei einem tiefen oder mittleren Einkommen wirken sich hingegen höheren Kinderzulagen viel weniger stark auf die Steuern aus. Einer Familie mit einem tiefen Einkommen bleiben fast die ganzen Kinderzulagen erhalten. Höhere Kinderzulagen entlasten deshalb vor allem das Budget von Familien mit tiefen und mittleren Einkommen.

Das Argument der „Giesskanne“ wird noch mehr entkräftet, wenn die Verteilung der Kinder auf die verschiedenen Einkommenskategorien berücksichtigt wird. Der allergrösste Teil der Kinder lebt nämlich in Mittelstandsfamilien mit einem Bruttoeinkommen zwischen 60'000 und 120'000 Franken. In Familien mit einem hohen Einkommen von über 150'000 Franken leben hingegen nur gerade 15 Prozent der Kinder.

Beide Effekte zusammen – progressive Ausgestaltung der Steuern und Verteilung der Kinder auf die Einkommenskategorien – führen dazu, dass Kinderzulagen sehr gezielt dahin fließen, wo am meisten Kinder leben.

3.2 Kantonale Kinderzulagen

Die wichtigsten Ausgleichszahlungen an Familien sind in der Schweiz die Kinderzulagen. Das Gesamtvolumen der im Jahr 2002 ausbezahlten Kinderzulagen betrug gemäss Schweizerischer Sozialversicherungsstatistik 2004 knapp 4.5 Milliarden Franken. Mit Ausnahme der Landwirtschaft (siehe unten) sind die Familienzulagen kantonale geregelt.

Höhe der Zulagen

Der Ansatz der Kinder- und Ausbildungszulagen beträgt je nach Kanton zwischen 160 und 444 Franken. Zehn Kantone kennen zudem eine Geburtszulage zwischen 600 und 1'500 Franken. (vgl. Übersicht).

Kantonrechtliche Familienzulagen 2006

Kanton	Ansatz pro Kind und Monat		Altersgrenzen		Geburtszulage Pro Kind	Arbeitgeber- beiträge in % der Lohnsumme
	Kinderzulage	Ausbildungs- zulage ¹	K.Z.	A.Z.		
ZH	170/195 ³		16	25	-	1.3
BE	160/190 ³		16	25	-	1.6
LU	200/210 ³	230	16	25	800	1.9 ⁶
UR	190		16	25	1'000	2.0
SZ	200		16	25	800	1.6
OW	200		16	25	-	1.8
NW	200	225	16	25	-	1.75
GL	170		16	25	-	1.9
ZG	250/300 ²		18	25	-	1.6 ⁶
FR	220/240 ²	280/300 ²	15	25	1'500	2.45
SO	190		18	25	600	1.9
BS	170	190	16	25	-	1.3
BL	200	220	16	25	-	1.5
SH	180	210	16	25	-	1.4 ⁶
AR	190		16	25	-	1.7
AI	180/185 ²		16	25	-	1.7
SG	170/190 ²	190	16	25	-	1.6 ⁶
GR	185	210	16	25	-	1.8
AG	170		16	25	-	1.4
TG	190		16	25	-	1.6
TI	183		15	20	-	1.5
VD	160/330 ²	205/375 ²	16	25	1'500	1.85
VS	260/344 ²	360/444 ²	16	25	1'365	⁷
NE	160/180 ⁵	240/260	16	25	1'200	2.0
	200/250	280/330				
GE	200/220 ³		18	18	1'000	1.4
JU	154/178 ⁴	206	16	25	782	3.0
	132	132				

¹ Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage. In den Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung bezahlt, längstens jedoch bis zum Erreichen der zweiten Altersgrenze. ² Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind. ³ ZH, BE, LU: Der erste Ansatz gilt bis 12 Jahre, der zweite für Kinder über 12 Jahre; GE: Der erste Ansatz gilt bis 15 Jahre, der zweite für Kinder über 15 Jahre. ⁴ Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite Ansatz für Familien mit drei oder mehr Kindern. An die Besitzer/innen von Kinder- und Ausbildungszulagen wird eine Haushaltszulage von 132 Franken pro Monat ausgerichtet. ⁵ Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind. ⁶ Inklusive Beitrag an die Familienzulagenordnung für Selbständigerwerbende. ⁷ Keine kantonale Familienausgleichskasse. Quelle: BSV, Zentralstelle für Familienfragen

Teilzeiterwerbstätige, Nichterwerbstätige und Selbständigerwerbende

Kinderzulagen in der vollen Höhe werden normalerweise nur bei einer unselbständigen Vollzeitanzstellung ausgerichtet. In jenen Kantonen, die auch volle Zulagen für Teilzeiterwerbstätige kennen, wird die volle Zulage entweder generell bezahlt oder ab einem bestimmten Schwellenwert.

Fünf Kantone (VS, JU, FR, GE, SH) sehen auch Kinderzulagen für Nichterwerbstätige vor. Deren Einkommen darf dabei eine gewisse Einkommensgrenze nicht überschreiten. In zehn Kantonen (LU, UR, SZ, ZG, SH, AR, AI, SG, GR, GE) können auch Selbständigerwerbende Kinderzulagen beziehen. Auch hier gilt eine Einkommensgrenze.

Familienausgleichskassen und Arbeitgeberbeiträge

Grundsätzlich zahlen die Arbeitgeber einen gesetzlich festgelegten Beitrag in Prozenten der Lohnsumme in die kantonale Familienausgleichskasse ein. Die Familienausgleichskasse entrichtet dafür dem Arbeitgeber die von ihm an die Arbeitnehmenden ausbezahlten Familienzulagen.

In den meisten Kantonen sind die öffentlichen Verwaltungen von der Unterstellung befreit. Zudem besteht in vielen Kantonen die Möglichkeit, im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) Familienausgleichskassen für einzelne Branchen zu bilden oder als Unternehmen die Kinderzulagen selbst zu bezahlen. Dabei sind mindestens gleichwertige Zulagen wie bei der kantonalen Ausgleichskasse zu entrichten.

Diese Regelungen führen dazu, dass in der Schweiz ca. 830 Familienausgleichskassen tätig sind. Die Beiträge der Arbeitgeber an die kantonale Familienausgleichskasse liegen zwischen 1.3 und 3 Prozent der Lohnsumme. Je nach Branche ist aber die Spannweite noch grösser und liegt zwischen 0.1 und 5.5 Prozent (2005).

3.3 Kinderzulagen in der Landwirtschaft

Seit 1946 hat der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Kinderzulagen. Der Bund hat diese Möglichkeit bis jetzt nur in der Landwirtschaft genutzt. Seit 1952 regelt das Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) gesamtschweizerisch die Familienzulagen an Arbeitnehmende in der Landwirtschaft und an Kleinbauern.

Landwirtschaftliche Arbeitnehmende im Talgebiet haben Anspruch auf Kinderzulagen in der Höhe von 175 Franken für die ersten beiden Kinder und in der Höhe von 180 Franken ab dem dritten Kind. Im Berggebiet betragen die Kinderzulagen für die ersten beiden Kinder 195 Franken und ab dem dritten Kind 200 Franken. Dazu kommt eine monatliche Haushaltszulage von 100 Franken. Finanziert werden die Kinderzulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden durch Beiträge der Arbeitgeber in der Höhe von 2 Prozent der Lohnsumme und durch Beiträge von Bund und Kantonen.

Kleinbäuerinnen und Kleinbauern haben Anspruch auf Kinderzulagen in der gleichen Höhe wie die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden, wenn ihr reines Einkommen 30'000 Franken zuzüglich 5'000 Franken pro zulagenberechtigtes Kind nicht übersteigt. Wird die Einkommensgrenze um max. 3'500 Franken überschritten, werden die Kinderzulagen um einen Drittel gekürzt. Bei einer Überschreitung bis max. 7'000 Franken werden die Kinderzulagen um

zwei Drittel gekürzt. Finanziert werden die Kinderzulagen für Kleinbäuerinnen und Kleinbauern vollumfänglich durch den Bund und die Kantone.

Zusätzlich zu den gesamtschweizerisch geregelten Kinderzulagen erhalten Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft in folgenden Kantonen zusätzliche Zulagen: ZH, SO, FR, SH, SG, VD, VS, NE, GE, JU.

3.4 Kinderzulagen in Gesamtarbeitsverträgen (GAV)

Viele Gesamtarbeitsverträge haben keine Regelungen zu den Kinderzulagen oder beziehen sich auf die kantonalen Vorgaben. Zu diesen GAVs gehören zum Beispiel der GAV des Baugewerbes, des Gastgewerbes oder des Schreinerhandwerks. Es gibt aber einige Ausnahmen, bei welchen die Gesamtarbeitsverträge mehr oder weniger deutlich über die kantonalen Regelungen hinausgehen. Dazu gehören vor allem die Gesamtarbeitsverträge des Bundes und der ehemaligen Bundesbetriebe, aber auch einzelne GAVs der Privatwirtschaft.

Beispiele von GAV-Regelungen zu den Kinderzulagen

Gesamtarbeitsvertrag	Kinderzulage erstes Kind	Kinderzulage weitere Kinder	Zusätzliche Leistungen
GAV Bundespersonal	338 Franken	218 Franken	-
GAV SBB	320 Franken	205 Franken	-
GAV Post	330 Franken	206 Franken	-
GAV Swisscom	240 Franken	240 Franken	ausgenommen höhere kantonale Ansätze
GAV Transitgas AG	360 Franken	360 Franken	
GAV Basler Chemie- und Dienstleistungsunternehmen	200 Franken	200 Franken	120 Franken Familienzulage
GAV Maschinenindustrie	200 Franken	200 Franken	-

Eine spezielle Regelung kennt die Migros. Im gesamtschweizerischen GAV werden die kantonalen Ansätze festgehalten. Den einzelnen Regionen wird aber explizit freigestellt, über diese Ansätze hinauszugehen. Davon wird in verschiedenen Regionen Gebrauch gemacht (Aare, Luzern, Ostschweiz, Zürich und weitere). Die maximale Kinderzulage beträgt dort 500 Franken und wird an Angestellte mit dem Mindestlohn von 3'400 Franken ausbezahlt. Die Kinderzulage sinkt danach bis zu einem Lohn von 5'000 Franken auf das kantonale Minimum.

3.5 Kinderzulagen im internationalen Vergleich

Die heute geltenden Kinderzulagen in der Schweiz und auch der im Familienzulagengesetz vorgesehene Mindestbetrag von 200 Franken liegen im europäischen Vergleich im Mittelfeld. So kennen beispielsweise Österreich, Liechtenstein, Deutschland oder Luxemburg deutlich höhere Kinderzulagen als die Schweiz. Insgesamt haben 12 von 17 (west-) europäischen Ländern vergleichbare oder höhere Zulagen als den im Familienzulagengesetz vorgesehenen Mindestbetrag. Nur gerade Italien, Spanien und Portugal haben deutlich tiefere Zulagen als die Schweiz.

Kinderzulagen in den EU 15-Ländern

Durchschnittsbetrag pro Kind in CHF (bei zwei Kindern, Kaufkraft-bereinigt)

Land	Total Euro für 2 Kinder	Kaufkraft (PPP)	Kinderzulage pro Kind in CHF	Bemerkungen
Luxemburg	430	131	439	
Deutschland	308	127	305	
Liechtenstein	570	100	285	1 Kind unter 10, 1 Kind über 10
Österreich	257	129	259	1 Kind über 3, 1 Kind über 10
Belgien	216	131	221	
Irland	236	108	199	
Schweden	212	118	195	
Dänemark	244	101	192	Durchschnittswert versch. Alter
Finnland	211	113	186	
Schweiz CHF	368	100	184	Durchschnitt alle Kantone
Norwegen	236	98	180	
Grossbritannien	169	129	170	
Niederlande	155	130	157	1 Kind über 6, 1 Kind über 12
Griechenland	96	156	117	Alterszuschlag inkl.
Frankreich	116	127	115	
Portugal	48	173	65	Kinder über 12 Monate
Spanien	48	152	57	
Italien	38	136	40	niedrige Einkommen: 250 Euro/2 Kinder

Quellen: Missoc und OECD, Stand 2005, Berechnungen: Travail.Suisse

4. Das Familienzulagengesetz

4.1 Was regelt das neue Gesetz?

Das neue Familienzulagengesetz ist ein Rahmengesetz und regelt die Familienzulagen nicht umfassend. Es setzt aber in einigen Bereichen Eckpunkte fest, die in allen kantonalen Gesetzen eingehalten werden müssen.

Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen

Das wichtigste Ziel des Familienzulagengesetzes besteht darin, die Anspruchsvoraussetzungen gesamtschweizerisch zu vereinheitlichen. Dazu gehören:

- Der Anspruch auf Kinderzulagen wird gesamtschweizerisch für alle Arbeitnehmenden einheitlich geregelt.
- Alle Beschäftigten erhalten volle Kinder- und Ausbildungszulagen.
- Nichterwerbstätige haben in jedem Fall Anspruch auf Kinderzulagen, sofern ihr Einkommen eine bestimmte Einkommensgrenze (1 ½ maximale AHV-Rente, 2006: 38'700 Franken pro Jahr) nicht übersteigt. Die Kantone können diese Grenze höher ansetzen.
- Haben mehrere Personen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind, gilt in der ganzen Schweiz die gleiche Rangordnung. In erster Linie hat Anspruch, wer die elterliche Sorge hat. Falls sich die Höhe der Zulagen unterscheidet, haben die Eltern auf jeden Fall Anrecht auf die höheren Zulagen.

Diese Neuerungen schliessen Lücken und schaffen mehr Klarheit. Der Grundsatz „Ein Kind – eine Zulage“ gilt neu für alle Arbeitnehmenden. Lücken und Unklarheiten aufgrund unterschiedlicher Anspruchsvoraussetzungen in verschiedenen Kantonen werden beseitigt. Auch Teilzeitangestellte (z.B. Alleinerziehende) erhalten zukünftig volle Zulagen. Nichterwerbstätige ohne oder mit tiefem Einkommen erhalten neu in allen Kantonen Kinderzulagen.

Das Gesetz schafft zudem Klarheit für die Situation, in der Vater und Mutter Anspruch auf Kinderzulagen haben, weil sie beide erwerbstätig sind. Heute führt diese Anspruchskonkurrenz immer dann zu Problemen, wenn der Arbeitsort von Vater und Mutter nicht im gleichen Kanton liegt, weil dann nicht klar ist, welches Familienzulagengesetz gilt.

Höhe der Zulagen

Bezüglich der Höhe der kantonalen Kinder- und Ausbildungszulagen regelt das Familienzulagengesetz folgende Punkte:

- Die Zulagen betragen in der ganzen Schweiz mindestens 200 Franken für Kinder bis 16 Jahre (Kinderzulage) und 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren in Ausbildung (Ausbildungszulage).

- Die Mindestbeträge von 200 und 250 werden der Teuerung angepasst, sobald diese seit der letzten Anpassung um 5 Prozent gestiegen ist.
- Für Kinder, die im Ausland leben, wird die Höhe der Zulagen der Kaufkraft angepasst

Bei der Höhe der Zulagen führen die Neuerungen in vielen Kantonen zu einer Verbesserung. In 17 Kantonen müssen die Kinderzulagen und in 24 Kantonen die Ausbildungszulagen erhöht werden. Während diese Verbesserung bei den Kinderzulagen eher bescheiden ist, fällt sie bei den Ausbildungszulagen mehr ins Gewicht. Mit den gesamtschweizerisch einheitlichen Mindestbeträgen werden die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen verkleinert. Insgesamt erhalten ungefähr eine Million Kinder bessere Kinderzulagen als heute.

Die regelmässige Anpassung an die Teuerung bedeutet zudem, dass im Gegensatz zu heute nicht jeder Teuerungsausgleich politisch erkämpft werden muss. Für Kinder, die im Ausland leben, gelten heute je nach Kanton unterschiedliche Regeln. Mit dem Gesetz wird hier Klarheit geschaffen.

Anschlusspflicht

Anders als heute müssen sich neu alle Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschliessen. Das gilt auch für Bund, Kantone und Gemeinden als Arbeitgeber. Die Möglichkeit, dass einzelne Firmen die Kinderzulagen direkt aus der eigenen Kasse bezahlen, gibt es nicht mehr. Die Schaffung von Familienausgleichskassen für Branchen bleibt jedoch erhalten. Mit der Anschlusspflicht für alle Arbeitgeber an eine Familienausgleichskasse wird sichergestellt, dass auch Unternehmen die Finanzierung mittragen, deren Beschäftigte keine oder wenig Kinder haben.

Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen

Das neue Familienzulagengesetz ist ein Rahmengesetz. Das heisst, es regelt die Familienzulagen nicht umfassend. Ausserhalb der oben genannte Eckpunkte, die in allen kantonalen Gesetzen eingehalten werden müssen, überlässt das Familienzulagengesetz den Kantonen viele Kompetenzen. Die Kantone können:

- Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen über dem Mindestbetrag festlegen
- Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen
- die Einkommensgrenzen für Nichterwerbstätige grosszügiger ausgestalten
- eine Familienzulagenordnung für Selbstständigerwerbende weiterführen bzw. einführen
- über die Finanzierung der Familienzulagen beschliessen
- Organisation und Aufsicht der FAK festlegen

Den Kantonen bleibt also eine grosse Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Familienpolitik. Das Familienzulagengesetz schafft deshalb auch keine neue Sozialversicherung.

4.2 Was bleibt gleich?

Neben den Neuregelungen gibt es auch einige Bereiche, die vom Familienzulagengesetz nicht betroffen sind:

- Das Gesetz schreibt nur die Mindesthöhe der Zulagen vor. Wenn ein Kanton **höhere Zulagen** hat, bleibt das so. So erhöht beispielsweise der Kanton Freiburg seine Zulagen auf Anfang 2007, obschon die Zulagen bereits über den vom Gesetz vorgesehenen Mindestbeträgen liegen.
- **Selbstständigerwerbende** sind dem Gesetz nicht unterstellt. Sie müssen weiterhin keine Beiträge entrichten, haben aber auch nur dann Anspruch auf Kinderzulagen, wenn der Kanton das in seiner Gesetzgebung vorsieht.
- Für die Arbeitnehmenden in der **Landwirtschaft** und Kleinbauern gilt weiterhin das FLG. Die Höhe der Zulagen wird auf das Niveau des neuen Familienzulagengesetzes erhöht (200/250 Franken). Für das Berggebiet kommt eine Zuschlag von weiteren 20 Franken dazu (220/270 Franken).
- Für die **Bundesangestellten** gilt weiterhin das Bundespersonalgesetz
- Regelungen in **Gesamtarbeitsverträgen**, die über die Mindeststandards des Familienzulagengesetzes ausgehen, bleiben unangetastet.

4.3 Kosten und Finanzierung

Ein Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom April 2006 gibt detailliert Auskunft über die Kosten, die die Verbesserungen der Kinderzulagen im neuen Familienzulagengesetz den Arbeitgebern und der öffentlicher Hand verursachen.

Kosten: Netto unter 300 Mio. Franken

Die Berechnungen des BSV beziehen sich auf das Jahr 2009, in dem das Gesetz frühestens in Kraft treten wird. führen zu folgenden Ergebnissen.

Mehrkosten des Familienzulagengesetzes (brutto)

Arbeitgeber	337 Mio.
Bund (für Landwirtschaft)	11 Mio.
Kantone (für Nichterwerbstätige)	123 Mio.
Total	473 Mio.

Eine Nettobetrachtung fällt insbesondere für Bund und Kantone noch besser aus. Denn der Bund spart bei seinen Beitrag an die Krankenkassenprämienverbilligung 30 Mio. Franken. Dazu kommt, dass der Bund Mehreinnahmen bei der Mehrwertsteuer erzielt (6 Mio. Fran-

ken). Die Kantone sparen bei der Sozialhilfe und der Krankenkassenprämienverbilligung ca. 25 Mio. Franken.

Aber auch die Kostenberechnungen für die Arbeitgeber sind zu hoch, weil sie die bestehenden Regelungen in GAV oder Einzelbetrieben nicht berücksichtigt, die bereits heute höhere Kinderzulagen vorsehen. Hier müssen die Kinderzulagen nicht erhöht werden und demzufolge entstehen auch keine Kosten. Dazu zählen immerhin die Maschinenindustrie und einige grosse Unternehmen wie Post, Swisscom, SBB, Migros sowie viele Gemeinden.

Netto dürften die Kosten, die durch das neue Familienzulagengesetz entstehen, unter 300 Mio. Franken betragen.

Finanzierung: Kostenneutral für Arbeitgeber

Kinderzulagen werden seit jeher von den Arbeitgebern finanziert. Dabei bezahlt der Arbeitgeber Beiträge in Prozent seiner Lohnsumme an eine Familienausgleichskasse (FAK). Dafür erhält er die von ihm an seine Angestellten mit Kindern ausbezahlten Kinderzulagen von der FAK zurückerstattet.

Die Höhe der Beiträge, die die Arbeitgeber zur Finanzierung der Kinderzulagen zu leisten haben, hängt natürlich stark davon ab, für wie viele Kinder Zulagen finanziert werden müssen. Das zeigt sich daran, dass aufgrund der sinkenden Kinderzahlen (und der steigenden Löhne) die Beitragssätze der Familienausgleichskassen deutlich gesunken sind.

Gemäss den Berechnungen des BSV ist der durchschnittliche Beitragssatz der Arbeitgeber an die kantonalen Familienausgleichskassen zwischen 2002 und 2006 um 2 Promille von 1.72 auf 1.52 Prozent gesunken. Die leichte Erhöhung der Kinderzulagen führt im Jahr 2009 zu einem Beitragssatz von 1.57 Prozent.

Das heisst, der Beitragssatz bleibt im Vergleich zu heute fast stabil und die Einführung des neuen Familienzulagengesetzes ist für die Arbeitgeber mehr oder weniger kostenneutral. Im Vergleich zum Jahr 2002 sind die verbesserten Kinder- und Ausbildungszulagen sogar immer noch billiger.

Kosten für Kinder im Ausland: 1 % der gesamten Kinderzulagen

Bereits heute erhalten im Ausland lebende Kinder von Beschäftigten in der Schweiz Kinderzulagen. Es sind dies Kinder von Grenzgängern sowie Kinder von in der Schweiz wohnhaften Beschäftigten, deren Familie im Ausland wohnt. In beiden Fällen kann es sich dabei um Kinder von Schweizern oder Ausländern handeln. Insgesamt erhalten heute gemäss BSV 190'000 Kinder im Ausland Kinderzulagen. Daran wird das neue Gesetz nicht viel ändern. Gemäss BSV kommen nur gerade 200 Kinder im Ausland neu in den Genuss von Kinderzulagen. Der Grund dafür: Der grösste Teil der Eltern dieser Kinder ist in der Schweiz erwerbstätig und bezieht bereits heute Kinderzulagen.

Der Betrag, der zusätzlich zu heute an Kinder im Ausland ausbezahlt würde, setzt sich zusammen aus den 200 zusätzlichen Kinderzulagen und den Verbesserungen für jene Kinder im Ausland, die bereits heute Kinderzulagen beziehen. Insgesamt ergibt sich die Summe von 50 Mio. Franken. Das ist nur gerade 1 Prozent der Gesamtsumme von 4.5 Mia. Franken, die heute als Kinderzulagen zu den Familien fliessen.

4.4 Entstehungsgeschichte des Familienzulagengesetzes

Die Idee einer Verbesserung und Vereinheitlichung der Kinderzulagen ist sehr alt und reicht bis in die Zeit des Zweiten Weltkriegs zurück. Und auch die jetzt vom Parlament verabschiedete Vorlage hat eine sehr lange Entstehungsgeschichte. Sie geht auf einen Vorstoss aus dem Jahr 1991 zurück. Der folgende Überblick zeigt die wichtigsten Stationen der Idee einheitlicher Kinderzulagen und des heute vorliegenden Familienzulagengesetzes.

Familienschutzartikel: Im Jahr 1945 wird der sogenannte Familienschutzartikel in der Bundesverfassung von Volk und Ständen angenommen. Dieser Artikel gibt dem Bund die Kompetenz zu einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen. Diese Kompetenz nutzt der Bund aber nur für den Bereich der Landwirtschaft. Hier wird 1952 das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft erlassen, das die Kinderzulagen von Arbeitnehmenden in der Landwirtschaft und von Kleinbauern regelt.

Die parlamentarische Initiative Fankhauser: In den sechs Jahrzehnten seit der Aufnahme des Familienschutzartikels in die Bundesverfassung gab es immer wieder parlamentarische Vorstösse, die ein Gesetz auf Bundesebene zu den Kinderzulagen forderten. Einer dieser Vorstösse wird im März 1991 von der damaligen Nationalrätin Angeline Fankhauser eingereicht. Die parlamentarische Initiative (p.I.) Fankhauser fordert für jedes Kind eine Zulage von 200 Franken, einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen und Bedarfsleistungen für Familien.

Im März 1992 beschliesst der Nationalrat, der p.I. Fankhauser Folge zu geben. Darauf hin wird ein umfassendes Gesetz zu den Familienzulagen ausgearbeitet und 1995 in die Vernehmlassung geschickt. Aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung entscheidet die zuständige nationalrätliche Kommission, auf ein umfassendes Gesetz zu verzichten und nur ein Rahmengesetz zu entwerfen. Dieses Rahmengesetz inklusive Bericht und Antrag wird bis 1998 ausgearbeitet. Im gleichen Jahr wird am sogenannten Runden Tisch (Stabilisierungsprogramm 98) ein Moratorium für die p.I. Fankhauser vereinbart.

Im Jahr 2000 äussert sich der Bundesrat zum Bericht und Antrag zum Rahmengesetz über die Familienzulagen grundsätzlich positiv. Er will aber abwarten, bis die Bundesfinanzen wieder ausgeglichen sind.

Die Initiative „Für faire Kinderzulagen!“: Im November 2001 lancieren Travail.Suisse als Dachorganisation und die Gewerkschaften Syna, transfair, OCST und SCIV die eidgenössische Volksinitiative „Für faire Kinderzulagen!“ Die Initiative verlangt, dass für jedes Kind eine volle Zulage ausbezahlt wird, dass die Zulagen auf 450 Franken pro Monat erhöht werden und dass ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich eingeführt wird. Die Initiative wird im April 2003 eingereicht.

In seiner Botschaft zur Initiative unterstützt der Bundesrat ein weiteres Mal grundsätzlich eine gesamtschweizerische Regelung, lehnt die Initiative aber wegen der Erhöhung des Leistungsniveaus ab.

Parlamentarische Beratung: Die Initiative „Für faire Kinderzulagen!“ führt dazu, dass das Parlament die Arbeit an der p.I. Fankhauser wieder aufnimmt. Das Rahmengesetz aus dem Jahr 1998 wird zum indirekten Gegenvorschlag zur Initiative umgearbeitet. Der Gegenvorschlag sieht vor, dass für jedes Kind eine volle Zulage bezahlt wird. Die Kinderzulagen sollen gesamtschweizerisch 200 Franken, die Ausbildungszulagen 250 Franken betragen. Der Lastenausgleich und die Bedarfsleistungen sind nicht enthalten.

Im März 2005 stimmt der Nationalrat als Erstrat den Vorschlägen seiner Kommission dank einer grossen Koalition von CVP, SP, Grünen und EVP weitgehend zu. Der Ständerat hingegen streicht im September 2005 die Zulagen für die Selbständigerwerbenden und die gesamtschweizerischen Mindestbeträge aus dem Gesetz. In einem harten Differenzbereinigungsverfahren über zwei Runden und mit knappen Mehrheiten einigen sich die Räte darauf, die gesamtschweizerischen Mindestbeträge im Gesetz zu belassen, jedoch die Selbständigerwerbenden nicht einzubeziehen.

Rückzug der Initiative und Referendum: Obwohl das Ergebnis der parlamentarischen Beratung insbesondere bei der Höhe der Kinderzulagen deutlich hinter den Forderungen der Initiative „Für faire Kinderzulagen!“ zurückbleibt, erachten Travail.Suisse und die angeschlossenen Verbände und Gewerkschaften das Gesetz als Erfolg. Sie ziehen die Initiative deshalb zurück und entscheiden sich dafür, in der absehbaren Volksabstimmung das Familienzulagengesetz zu unterstützen. Der Schweizerische Gewerbeverband hingegen lanciert das bereits zuvor mehrmals angekündigte Referendum gegen das Familienzulagengesetz.

Der kurze Überblick zeigt, dass die zur Abstimmung kommende Vorlage ein Kompromiss darstellt. Alle weiter reichenden Vorschläge wurden zurückgezogen oder verworfen. Ob dieser Kompromiss bei der Bevölkerung Anklang findet, wird sich am 26. November weisen.