

Botschaft

der Standeskommission an den Grossen Rat des Kantons Appenzell I.Rh. zum

Grossratsbeschluss zur Revision der Verordnung über die Familienzulagen (FZV)

1. Ausgangslage

Im Rahmen der kantonalen Umsetzung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF), über welche die Landsgemeinde 2020 beschliessen wird, hat die Standeskommission verschiedene soziale Ausgleichsmassnahmen geprüft. Sie verzichtet auf einen erhöhten Abzug der Versicherungsprämien und Sparzinsen, möchte aber stattdessen dem Grossen Rat beantragen, die Kinderzulagen um Fr. 30.-- pro Monat anzuheben. Dazu ist eine Revision der Verordnung über die Familienzulagen nötig.

Neben der Erhöhung der Familienzulagen ist in der Revision des Steuergesetzes als sozialer Ausgleich ein erhöhter Abzug für Aufwendungen zur familienexternen Kinderbetreuung vorgesehen.

2. Erwägungen

2.1. Rechtliche Grundlagen

Gemäss Art. 3 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG, SR 836.2) haben die Kantone die Möglichkeit, die Höhe der Familienzulagen festzulegen. Der Bund gibt in Art. 5 FamZG lediglich die Minimalhöhen der Kinder- und Ausbildungszulage vor. Diese betragen für die Kinderzulage Fr. 200.-- und für die Ausbildungszulage Fr. 250.-- pro Monat und Kind.

Gemäss Art. 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG, GS 836.000) werden im Kanton Appenzell I.Rh. heute Kinder- und Ausbildungszulagen in der Höhe der Mindestansätze gemäss der Bundesgesetzgebung ausgerichtet. Der Grosse Rat kann gemäss Art. 1 Abs. 2 FZG höhere Kinder- und Ausbildungszulagen festlegen. Davon wurde bisher noch kein Gebrauch gemacht, sodass also die Kinder- und Familienzulagen seit 2009 stets bei Fr. 200.-- und Fr. 250.-- pro Monat lagen.

Die Erhöhung der Zulagen ist in der Verordnung über die Familienzulagen (FZV, GS 836.010) mit einer neuen Bestimmung zu erfassen.

Der Beitragssatz der Arbeitgebenden ist im Standeskommissionsbeschluss über die Beiträge an die Aufwendungen für die Ausrichtung der Familienzulagen (StKB, GS 836.011) festgelegt und beträgt heute 1.7% der AHV-pflichtigen Lohnsumme.

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sind auf Bundesebene separat im Gesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, SR 836.00) geregelt. Die Kantone haben bei der Ausgestaltung der Familienzulagen in der Landwirtschaft keinen Spielraum. Im Talgebiet gelten Kinderzulagen von Fr. 200.-- und Ausbildungszulagen von Fr. 250.--, im Berggebiet betragen sie Fr. 220.-- und Fr. 270.--. Da diese Beträge für die ganze Schweiz gelten, bilden sie nicht Gegenstand der vorliegenden Revision.

2.2. Höhe der Familienzulagen in den Kantonen

In der Schweiz gelten pro Kind und Monat aktuell folgende Kinder- und Ausbildungszulagen sowie für Arbeitgebende (AG) und Selbständigerwerbende (SE) folgende Beitragssätze an die jeweilige kantonale Familienausgleichskasse (FAK, Stand 1. Januar 2019)

Kanton	Kinderzulage in Fr.	Ausbildungs- zulage in Fr.	Geburtszulage in Fr.	Adoptions- zulage in Fr.	Beitragssätze an die kanto- nale FAK in % AG / SE
AG	200	250	-	-	1.29 / 1.29
AR	200	250	-	-	1.60 / 1.60
AI	200	250	-	-	1.70 / 1.00
BL	200	250	-	-	1.35 / 1.35
BS	200	250	-	-	1.35 / 1.35
BE	230	290			1.60 / 1.60
FR ¹	245/265	305/325	1'500	1'500	2.62 / 2.65
GE ²	300/400	400/500	2'000/3'000	2'000/3'000	2.45 / 2.45
GL	200	250	-	-	1.50 / 1.50
GR	220	270	-	-	1.65 / 1.65
JU	250	300	1'500	1'500	2.80 / 2.80
LU ³	200/210	250	1'000	1'000	1.35 / 1.35
NE ⁴	220/250	300/330	1'200	1'200	2.10 / 2.10
NW	240	270	-	-	1.50 / 1.50
OW	200	250	-	-	1.40 / 1.40
SH	200	250	-	-	1.20 / 1.20
SZ	220	270	-	-	1.40 / 1.40
SO	200	250	-	-	1.20 / 1.20
SG	200	250	-	-	1.50 / 1.00
TI	200	250	-	-	2.05 / 1.10
TG	200	250	-	-	1.80 / 1.80
UR	200	250	1'000	1'000	1.70 / 0.50
VD ⁵	300/380	360/440	1'500	1'500	2.58 / 2.70
VS ⁶	275/375	425/525	2'000	2'000	2.64 / 1.44
ZG ⁷	300	300/350	-	-	1.70 / 1.70
ZH ⁸	200/250	250	-	-	1.20 / 1.20

Die Übersicht zeigt, dass heute in 13 Kantonen, darunter alle Kantone der Ostschweiz, die Minimalbeiträge gelten. Der St.Galler Kantonsrat beschloss allerdings an seiner Sitzung vom 19. Februar 2019, dass die Kinder- und Ausbildungszulagen ab dem Jahr 2020 um je Fr. 30.-- erhöht werden. Der Kantonsrat von Schaffhausen hat am 1. Juli 2019 eine analoge Erhöhung beschlossen. Auch der Kanton Appenzell A.Rh. plant im Zusammenhang mit der dort laufenden Steuergesetzrevision zur Umsetzung der STAF eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 30.--.

¹ FR: Der erste Betrag gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für jedes weitere Kind.

² GE: Der erste Betrag gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für jedes weitere Kind. Kinderzulagen für erwerbsunfähige Kinder von 16 bis 20 Jahren Fr. 400.--, ab dem dritten Kind Fr. 500.--.

³ LU: Der erste Betrag gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.

⁴ NE: Der erste Betrag gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für jedes weitere Kind.

⁵ VD: Der erste Betrag gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für jedes weitere Kind.

⁶ VS: Der erste Betrag gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für jedes weitere Kind. Bei Mehrfachgeburten oder -adoptionen gilt eine Zulage von Fr. 3'000.-- pro Kind.

⁷ ZG: Der erste Betrag gilt bis zum erfüllten 18. Altersjahr, der zweite ab dem erfüllten 18. Altersjahr.

⁸ ZH: Der erste Betrag gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.

In 13 Kantonen werden schon heute Familienzulagen über dem bundesrechtlichen Mindestsatz ausbezahlt. Die Ansätze für Kinderzulagen liegen dort zwischen Fr. 210.-- und Fr. 400.-- pro Monat und für Ausbildungszulagen zwischen Fr. 270.-- und Fr. 525.-- pro Monat.

Geburts- und Adoptionszulagen werden in acht Kantonen ausgerichtet. Der Kanton Appenzell I.Rh. kennt keine solchen Zulagen.

2.3. Finanzierung der Familienzulagen

Die Familienzulagen werden durch die im Kanton tätigen Verbandsfamilienausgleichskassen und der kantonalen Familienausgleichskasse ausgerichtet. Die Familienausgleichskassen finanzieren die Ausrichtung der Zulagen über Beiträge ihrer angeschlossenen Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden. Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden über die kantonale Familienausgleichskasse abgewickelt. Sie werden durch Beiträge des Kantons finanziert.

Beiträge von Arbeitnehmenden kennt nur der Kanton Wallis. Dort haben Arbeitnehmende einen Beitrag von 0.3% an die Familienzulagen zu bezahlen. Der Gesamtbetrag für die Familienzulagen beträgt im Kanton Wallis somit 2.94%. Die Standeskommission möchte keine Beiträge für Arbeitnehmende einführen.

Die Beitragssätze für die der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgebenden liegt gemäss Standeskommissionsbeschluss über die Beiträge an die Aufwendungen für die Ausrichtung der Familienzulagen (StKB, GS 836.011) bei 1.7% der AHV-pflichtigen Lohnsumme.

Der Beitragssatz für Selbständigerwerbende beträgt 1.0%. Die Beitragssätze werden jeweils jährlich auf Antrag der Aufsichtskommission der Ausgleichskasse im Zusammenhang mit dem Geschäftsbericht der Ausgleichskasse durch die Standeskommission festgelegt.

Die Auswirkungen auf die kantonale Familienausgleichskasse, welche zirka 80% der Familienzulagen im Kanton abwickelt, sind der folgenden Übersicht zu entnehmen:

	Zulagen für Arbeitnehmende in Fr.	Zulagen für Selbständigerwerbende in Fr.	Zulagen für Nichterwerbstätige in Fr.
Kinderzulagen Fr. 200.--	3'477'600	132'800	24'000
Ausbildungszulagen Fr. 250.--	1'857'000	63'000	6'000
Beitragssätze in %	1.70	1.00	-
Mehrkosten Kantonsbeitrag	-	-	-

Kinderzulagen Fr. 220.--	3'825'360	145'200	26'400
Ausbildungszulagen Fr. 270.--	2'005'560	68'040	6'480
Beitragssätze in %	1.90	1.00	-
Mehrkosten Kantonsbeitrag	-	-	2'880

	Zulagen für Arbeitneh- mende in Fr.	Zulagen für Selbständi- gerwerbende in Fr.	Zulagen für Nichter- werbstätige in Fr.
Kinderzulagen Fr. 230.--	3'999'240	151'800	27'600
Ausbildungszulagen Fr. 280.--	2'079'840	70'560	6'720
Beitragssätze in %	2.00	1.10	-
Mehrkosten Kantons- beitrag	-	-	4'320

Kinderzulagen Fr. 240.--	4'173'120	158'400	28'800
Ausbildungszulagen Fr. 290.--	2'154'120	73'080	6'960
Beitragssätze in %	2.05	1.10	-
Mehrkosten Kantons- beitrag	-	-	5'760

Kinderzulagen Fr. 250.--	4'347'000	165'000	30'000
Ausbildungszulagen Fr. 300.--	2'28'400	75'600	7'200
Beitragssätze in %	2.15	1.15	-
Mehrkosten Kantons- beitrag	-	-	7'200

Die Simulationsrechnung beruht auf den gewichteten Werten der Jahre 2017 und 2018 (Anzahl Zulagen je Kategorie und Lohnsumme). Verwaltungsvergütungen für die Abrechnungsstellen sind nicht berücksichtigt. Unterjährige Schwankungen der Zulagenausrichtungen infolge von Geburt oder Abschluss der Ausbildung wurden bei den Arbeitgebern mit dem Faktor 0.87, bei den Selbstständigerwerbenden mit dem Faktor 0.91 berücksichtigt.

Die errechneten Beitragssätze sind notwendig, um eine ausgeglichene Rechnung zu erzielen.

Die Zulagen für die Arbeitnehmenden würde sich mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Familienzulagen um je Fr. 30.-- um insgesamt etwa Fr. 745'000.-- erhöhen. Der Beitragssatz bei den Arbeitgebenden, die bei der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen sind, müsste um rund 0.30% und bei den Selbstständigerwerbenden um etwa 0.10% erhöht werden, um kostendeckend zu sein. Dies entspricht Fr. 300.-- respektive Fr. 100.-- je Fr. 100'000.-- AHV-pflichtigem Lohn. Wie die anderen im Kanton tätigen Verbandsfamilienausgleichskassen die Erhöhung der Zulagen gegenfinanzieren, liegt in ihrem eigenen Ermessen. Die Zulagen der Nichterwerbstätigen werden vollumfänglich durch den Kanton gedeckt.

Die Standeskommission beabsichtigt in Rücksprache mit der Aufsichtskommission der kantonalen Ausgleichskasse, die Beitragssätze schrittweise über drei Jahre zu erhöhen. Dazu muss teilweise auf die Reserven, die am 31. Dezember 2017 Fr. 3'686'121.-- betrugen, zurückgegriffen werden. Massnahmen aufgrund der jährlichen Neubeurteilung der Beitragssätze bleiben vorbehalten.

Die Mehrkosten für den Kanton als Arbeitgeber variieren je nach festgelegtem Beitragssatz. Die Berechnungen basieren auf einer AHV-Lohnsumme von Fr. 19'421'034.90 aus dem Jahr 2018:

Beitragssatz	Arbeitgeberbeiträge der kantonalen Verwaltung an FAK	Mehrkosten für den Kanton als Arbeitgeber
1.70%	Fr. 330'157.59	-
1.90%	Fr. 368'999.66	Fr. 38'842.07
2.00%	Fr. 388'420.70	Fr. 58'263.10
2.10%	Fr. 407'841.73	Fr. 77'684.14
2.20%	Fr. 427'262.77	Fr. 58'263.10

Gemäss Art. 6 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes über die Familienzulagen (FZG, GS 836.000) leisten die Arbeitgebenden allein die nötigen Beiträge zur Finanzierung der Leistungen. Der Grosse Rat könnte gemäss Abs. 2 beschliessen, dass auch die Arbeitnehmenden Beiträge leisten müssen. Darauf hat er in der Verordnung jedoch verzichtet. Die Standeskommission ist der Auffassung, dass die Beiträge auch nach der Erhöhung der Zulagen weiterhin allein durch die Arbeitgebenden finanziert werden sollen, weshalb sie diesbezüglich keinen Änderungsantrag unterbreitet.

2.4. Wirkung der Familienzulagen

Die Familienzulagen kommen allen Familien, ungeachtet ihrer wirtschaftlichen Stärke, gleichermaßen zu gute. Sie tragen nur teilweise zur Bekämpfung der Familienarmut bei, entlasten jedoch insbesondere die Familienbudgets der unteren und mittleren Einkommen spürbar. Personen ohne Kinder profitieren von den Familienzulagen nicht. Die soziale Sicherung von Familien mit bescheidenem Einkommen durch die öffentliche Hand erfolgt einerseits über Beiträge (Sozialhilfe, Mutterschaftsbeiträge, Familienzulagen, Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen, Stipendien, Alimentenbevorschussung) und andererseits über Massnahmen im Steuersystem (Kinderabzug, Ausbildungsabzug, Abzug für familienexterne Kinderbetreuung, Versicherungsabzüge etc.). Sozialleistungen tragen zum Gesamteinkommen eines Haushalts bei, können aber je nach Situation mit Schwelleneffekten verbunden sein. Solche Effekte treten auf, wenn aufgrund einer Einkommenserhöhung der Anspruch auf eine Bedarfsleistung erlischt, sodass ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt.

Eine Studie von Ecoplan aus dem Jahr 2012 untersuchte im Auftrag des Kantons St.Gallen, wie sich die finanzielle Belastung von Familien darstellt und wie grosse Belastungen verringert werden könnten. Die Studie kam zum Schluss, dass 98% der Haushalte von einer Erhöhung der Familienzulagen profitieren. Für 2% der Familienhaushalte kann es aufgrund von Schwelleneffekten zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation kommen. Davon betroffen sind vor allem Haushalte mit tiefen Einkommen, die Prämienverbilligung oder Sozialhilfeleistungen beziehen, oder Haushalte mit Einkommen in den Schwellenbereichen.

Insgesamt ist die Standeskommission aber von der positiven Wirkung der Massnahme überzeugt, da fast alle Familien im Kanton von der Erhöhung der Familienzulagen profitieren. Die Standeskommission erachtet die Erhöhung der Familienzulagen als eine angemessene Massnahme, um einen zusätzlichen sozialen Ausgleich zur STAF zu schaffen. Die Standeskommission hat in den Perspektiven 2018-2021 die Erarbeitung eines Berichts zur kantonalen Familienpolitik mit möglichen Massnahmen für eine verstärkte Positionierung des Kantons als attraktiver Lebensraum für Familien angekündigt. Der Bericht wird voraussichtlich weitere mögliche familienpolitische Massnahmen (z.B. Familienergänzungsleistungen, Betreuungsgutschriften, familien- und schulergänzende Kinderbetreuung) beleuchten.

2.5. Inkraftsetzung

Die Revision soll auf den 1. Januar 2021 in Kraft treten.

2.6. Fazit

Die Standeskommission ist überzeugt, dass eine Erhöhung der Familienzulagen um je Fr. 30.-- pro Kind und Monat für die Beitragszahlenden vertretbar ist und die höheren Beiträge eine angemessene Massnahme im Sinne eines sozialen Ausgleichs zur kommenden Steuergesetzrevision ist.

3. Antrag

Die Standeskommission beantragt dem Grossen Rat, von dieser Botschaft Kenntnis zu nehmen, auf die Beratung des Grossratsbeschlusses zur Revision der Verordnung über die Familienzulagen einzutreten und diesen wie vorgelegt zu verabschieden.

Appenzell, 12. August 2019

Namens Landammann und Standeskommission

Der reg. Landammann: Der Ratschreiber:

Roland Inauen

Markus Dörig