

# Das Basler Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer

Autor(en): **Tschudi, H.P.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Gewerkschaftliche Rundschau : Vierteljahresschrift des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes**

Band (Jahr): **48 (1956)**

Heft 11

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-353764>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# GEWERKSCHAFTLICHE RUNDSCHAU

MONATSSCHRIFT DES SCHWEIZERISCHEN GEWERKSCHAFTSBUNDES  
ZWEIMONATLICHE BEILAGEN: «BILDUNGSARBEIT» UND «GESETZ UND RECHT»

HEFT 11 - NOVEMBER 1956 - 48. JAHRGANG

---

## Das Basler Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer

### *I. Einleitung*

Die Hilfe an die Familie wird heute allgemein als eine wichtige soziale Aufgabe anerkannt. Wenn das Einkommen eines Arbeiters oder Angestellten für eine kleine Familie ausreicht, so tritt Mangel oder sogar Not ein, sobald für eine größere Anzahl Kinder gesorgt werden muß. Durch die Aufnahme des Familienschutzartikels in die Bundesverfassung hat das Schweizervolk sich die Lösung dieser sozialen Aufgabe zur Pflicht gemacht. Auch in der von der internationalen Arbeitsorganisation angenommenen Konvention über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit werden Kinderzulagen neben der Unfall-, Kranken-, Invaliden-, Alters-, Hinterlassenen- und Arbeitslosenversicherung als notwendiges Sozialwerk bezeichnet.

In der Schweiz hat die Mehrzahl der Arbeitnehmer Kinderzulagen anzusprechen. Die wichtigste Rechtsgrundlage bilden die *Gesamtarbeitsverträge*. Die Kantone Waadt, Genf, Freiburg, Wallis, Neuenburg, Tessin, St. Gallen, Nidwalden, Obwalden, Luzern und Appenzell IR haben durch *Gesetz* Kinderzulagen von verschiedener Höhe vorgeschrieben, wobei in St. Gallen, Luzern, Ob- und Nidwalden sowie Appenzell IR die Kinderzulage erst vom dritten Kind an ausgerichtet werden muß. Durch Gesetz vom 20. Juni 1952 hat der *Bund* Kinderzulagen in der Höhe von 9 Fr. pro Monat für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern festgelegt.

Das *Prinzip* der Kinderzulagen ist heute kaum mehr umstritten. Dagegen bestehen Meinungsverschiedenheiten darüber, ob sie durch Gesamtarbeitsverträge oder durch Gesetz geregelt werden sollen. Vor allem gegen die kantonale Kinderzulagengesetze bestehen Bedenken, weil sie eine starke Zersplitterung nach sich ziehen. Es wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die kantonalen Gesetze die Maschinen- und die Brauereiindustrie gezwungen haben, ihre für das ganze Land einheitlich geltende Kinderzulagenordnung aufzugeben.

Durch Gesetz vom 14. Juni 1956 hat sich nun auch Basel-Stadt der Reihe der Kantone mit Kinderzulagengesetzen angeschlossen. In vielen Punkten folgt das neue Basler Gesetz den bestehenden Vorbildern. Bemerkenswert ist es jedoch in dem Punkt, daß es den *Gesamtarbeitsverträgen Rechnung trägt* und diese in ihrer Entwicklung möglichst wenig zu beeinträchtigen sucht. Auch der Kanton Tessin berücksichtigt die Gesamtarbeitsverträge, doch regelt das Basler Gesetz das wichtige Problem klarer und eingehender.

## II. Die Kinderzulagen

Die Kinderzulage beträgt *mindestens* 15 Fr. pro Monat für jedes Kind. Der Anspruch entsteht und endet gleichzeitig mit dem Anspruch auf Lohn.

Anspruchsberechtigt sind ausschließlich die *Arbeitnehmer*. Eine Ausdehnung der Regelung auf die *Selbständigerwerbenden* scheiterte am Widerstand dieser Gruppe selbst. Der Gewerbeverband Basel-Stadt hat eine Umfrage bei seinen Mitgliedern durchgeführt. 1354 ablehnenden standen nur 53 bejahende Stimmen gegenüber. Diese Haltung ist verständlich. Wer selbständig einem Erwerb nachgeht, trägt viel größere Risiken, als sie die Gewährung von Familienzulagen auszugleichen vermöchte. Selbstverständlich bleibt es den Familienausgleichskassen offen, auf *freiwilliger* Basis für die Selbständigerwerbenden eine Regelung der Kinderzulagen zu treffen.

Wenn beide Eltern erwerbstätig sind, bestände ein doppelter Anspruch. Dieser wird dadurch ausgeschlossen, daß das Gesetz *nur dem Vater* die Zulage zuerkennt, wenn er im gemeinsamen Haushalt mit der Mutter lebt. Andernfalls wird die Zulage demjenigen Elternteil ausgerichtet, welcher die elterliche Gewalt ausübt oder das Kind tatsächlich in seiner Obhut hat.

Als zulageberechtigte Kinder gelten noch nicht 18 Jahre alte eheliche und außereheliche Kinder, Stiefkinder, Adoptivkinder sowie Pflegekinder, für welche die Pflegeeltern ausschließlich oder vorwiegend aufkommen. Der Vater eines unehelichen Kindes erhält die Zulage auch, wenn er durch seine Alimentenzahlung bloß teilweise für das Kind sorgt. Zulageberechtigte Arbeitnehmer, die gerichtlich zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder verpflichtet sind, haben die Kinderzulagen in gesetzlicher Höhe zusätzlich zu den gerichtlichen Unterhaltsbeiträgen zu entrichten, sofern vom Richter nicht eine andere Lösung vorgeschrieben wird.

Die *Finanzierung* erfolgt gänzlich zu Lasten der *Arbeitgeber*. Sie haben auch die Verwaltungskosten zu tragen. Arbeitnehmerbeiträge sind ausgeschlossen. Die tatsächliche Belastung wird etwa  $1\frac{1}{4}$  Prozent der Lohnsumme ausmachen. Doch sind die Kosten in den verschiedenen Wirtschaftszweigen nicht einheitlich. In risikomäßig günstig gelagerten Gruppen mit verhältnismäßig vielen ledigen Ar-

beitskräften (zum Beispiel Detailhandel) wird die Belastung bis auf  $\frac{1}{2}$  Prozent der Lohnsumme oder sogar darunter fallen, während sie in Gruppen mit mehr verheirateten Männern (zum Beispiel im Baugewerbe) bis  $1\frac{1}{2}$  und eventuell 2 Prozent anzusteigen vermag. Nur in außergewöhnlich ungünstig gelagerten Erwerbszweigen wäre eine Ueberschreitung dieses Satzes zu erwarten. Eine Begrenzung der Leistungspflicht der Arbeitgeber wurde in das Gesetz aufgenommen. Die *Mindestzulage* von 15 Fr. darf ausnahmsweise mit Genehmigung des Regierungsrates so lange und so weit *herabgesetzt* werden, als die zur Erreichung der gesetzlichen Leistungen notwendigen Beiträge der Arbeitgeber einer Ausgleichskasse sonst 2 Prozent der Lohnsumme übersteigen würden.

Nicht dem Gesetz unterworfen sind nur sehr wenige Betriebsarten, nämlich:

1. Die Verwaltungen und Betriebe fremder Staaten und internationaler Organisationen aus völkerrechtlichen Erwägungen.
2. Die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Verwaltungen und Betriebe. Sie richten bereits Kinderzulagen aus.
3. Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber, für welche eine eidgenössische Regelung besteht.
4. Private Haushaltungen für das weibliche Personal, um große administrative Umtriebe zu vermeiden.
5. Der im Betrieb des Ehegatten mitarbeitende Ehegatte ist nicht anspruchsberechtigt, weil andernfalls Mißbräuche möglich wären.

### III. Familienausgleichskassen

Der Beitritt zu einer Familienausgleichskasse ist für die Arbeitgeber nur subsidiär vorgeschrieben, nämlich für den Fall, daß sie nicht einem Gesamtarbeitsvertrag unterstehen, dessen Regelung der Kinderzulagen vom Regierungsrat anerkannt ist. Es sind zwei Arten der Gründung von Familienausgleichskassen möglich, nämlich durch einen oder mehrere Arbeitgeberverbände (Verbandskassen) für ihre Mitglieder oder durch Gesamtarbeitsvertrag. In einem solchen kann somit auch für eine einzelne Firma eine Kasse geschaffen werden (Firmenkasse). Ohne gesamtarbeitsvertragliche Vereinbarung mit der Arbeitnehmerschaft hingegen werden Firmenkassen nicht anerkannt. Damit ein genügender Risikoausgleich besteht, wird verlangt, daß die Kasse mindestens 500 Arbeitnehmer umfaßt. Die Kasse muß ferner die gesetzlichen Mindestzulagen selbst ausrichten oder deren Auszahlung durch den Arbeitgeber garantieren und Gewähr für eine geordnete Geschäftsführung bieten. Sind alle diese Voraussetzungen erfüllt, so wird die Familienausgleichskasse vom Regierungsrat anerkannt; fallen sie dahin, so wird die Anerkennung widerrufen. Nur die von einer anerkannten Familienausgleichskasse

ausgerichteten Leistungen gelten als Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtung zur Ausrichtung von Kinderzulagen. Als Träger der Familienzulagenordnung werden vor allem AHV-Ausgleichskassen in Betracht kommen.

Alle Arbeitgeber, die nicht einer anerkannten privaten Ausgleichskasse angehören, werden der zu gründenden Familienausgleichskasse des Kantons Basel-Stadt angeschlossen. Mit deren Führung wird die kantonale AHV-Ausgleichskasse betraut.

Die Beiträge der Arbeitgeber an die Kassen werden in Prozenten (Maximum 2 Prozent) des maßgebenden Lohns nach den Vorschriften der eidgenössischen AHV festgelegt. Abweichend von der AHV-Gesetzgebung wurde bestimmt, daß die Familienausgleichskassen Arbeitgebern mit niedrigem Einkommen eine angemessene Ermäßigung der Beitragssätze bewilligen können. Bekanntlich kommt in der AHV nur für die eigenen Beiträge der Selbständigerwerbenden eine degressive Skala zur Anwendung, nicht aber für die Arbeitgeberprämien.

Die Bestimmungen über die Familienausgleichskassen konnten sehr knapp gehalten werden, weil auf die AHV-Gesetzgebung verwiesen wird, soweit das kantonale Gesetz keine Regelung enthält. Die Gefahr von Lücken ist damit nicht gegeben.

#### *IV. Gesamtarbeitsverträge*

Nach einer Erhebung, welche im Jahre 1951 in Basel durchgeführt wurde, erhalten von 51 000 Arbeitnehmern unter Gesamtarbeitsverträgen 39 000 Kinderzulagen. Seither ist der Anteil noch gestiegen. Der Gesamtarbeitsvertrag hat somit das Problem des Familienlohns schon in bedeutendem Umfang geregelt. Dieser Tatsache trägt das Basler Gesetz Rechnung. Es geht vom Prinzip aus, daß die Entwicklung der Gesamtarbeitsverträge möglichst wenig behindert werden darf, weil ihnen aus sozialpolitischen Erwägungen und für die Erhaltung des Arbeitsfriedens größte Bedeutung zukommt. Der Staat soll dort auf einen Eingriff ins Arbeitsverhältnis verzichten, wo es durch die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in Gesamtarbeitsverträgen in zweckmäßiger Weise geregelt wurde. Dieses Ziel erreicht das Gesetz dadurch, daß es den Regierungsrat ermächtigt, gesamtarbeitsvertragliche Bestimmungen über Kinderzulagen anzuerkennen. Diese Möglichkeit besteht sogar auch für gesamtarbeitsvertragsähnliche Vereinbarungen, wobei allerdings verlangt wird, daß diese zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden abgeschlossen wurden. Nur mit Firmen oder mit nicht als Verbände konstituierte Arbeitnehmergruppen abgeschlossene gesamtarbeitsvertragsähnliche Abmachungen würden zu wenig Gewähr für tatsächliche Durchsetzung bieten. Diese Vorschrift wurde im Hinblick auf das Friedensabkommen in der schweizerischen Maschinen- und

Metallindustrie aufgenommen, das bekanntlich nach der Definition des Obligationenrechts nicht als Gesamtarbeitsvertrag gilt, weil es keine normativen (direkt in die einzelnen Dienstverträge eingehenden) Vorschriften enthält. Die Voraussetzungen für die Anerkennung gesamtarbeitsvertraglicher und gesamtarbeitsvertragsähnlicher Regelungen sind so gefaßt, daß sie die Entfaltung der Gesamtarbeitsverträge nicht stark behindern, daß aber doch die Garantie dafür besteht, daß jeder Arbeitnehmer in den Genuß der Kinderzulage kommt.

Die Kinderzulagen haben erstens den gesetzlichen Mindestvorschriften sinngemäß zu entsprechen. Sie müssen somit mindestens 15 Fr. pro Monat und Kind betragen, während in Detailfragen geringfügige Abweichungen von den Bestimmungen des Gesetzes möglich sind.

In zweiter Linie muß Gewähr dafür geboten sein, daß die Vertragsparteien die Einhaltung der Vertragsbestimmungen kontrollieren. Ein Gesamtarbeitsvertrag ohne Kontrollinstrument entspricht den heutigen Auffassungen nicht mehr. Besonders hier, wo er eine gesetzliche Aufgabe übernimmt, genügt es nicht, daß er nur die entsprechenden Bestimmungen aufstellt. Beinahe ebenso wichtig ist, daß die Vertragsparteien für die effektive Durchsetzung der Kinderzulagenordnung bei den dem Vertrag unterstellten Firmen sorgen. Je nach der Struktur des Wirtschaftszweiges werden sich verschiedene Lösungen aufdrängen. Die Praxis hat eine reiche Musterkarte von Kontrollformen und Kontrollinstanzen entwickelt.

Endlich dürfen keine ungünstigen sozialen Rückwirkungen der Kinderzulagen auf die Arbeitnehmer mit Kindern eintreten. Gegen die Anerkennung der Gesamtarbeitsverträge kann nämlich der Einwand erhoben werden, daß der wichtigste Vorteil der Kinderzulagenkasse fehlt und daß infolgedessen die Familienväter Nachteile zu gewärtigen haben. Die Kassen führen einen Ausgleich in der Belastung der einzelnen Firmen durch, so daß es für sie gänzlich gleichgültig ist, ob sie viele oder wenige Familienväter beschäftigen. Auf Grund der Gesamtarbeitsverträge hingegen bezahlen die Firmen die Zulagen als Lohnzuschläge direkt an ihre Arbeitnehmer mit Kindern aus. Die Belastung ist vom Betrieb zu tragen. Er könnte somit ein Interesse daran haben, möglichst viele ledige Arbeitnehmer einzustellen. Wenn diese Folge einträte, wäre das System höchst unerwünscht. Darum wird als Voraussetzung für die Anerkennung verlangt, daß keine ungünstigen sozialen Rückwirkungen eintreten. Wären solche nachträglich festzustellen, so müßte der Regierungsrat wie beim Wegfallen anderer Voraussetzungen die Anerkennung widerrufen. Dann muß sich der Erwerbszweig einer Ausgleichskasse anschließen. Die Berücksichtigung der gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen wurde aber in der Ueberzeugung aufgenommen, daß die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände als Träger der

Gesamtarbeitsverträge für eine loyale Anwendung der Kinderzulagenordnung besorgt sein werden und daß sie genügend Einfluß auf die unterstellten Betriebe besitzen, um Mißbräuche zu verhindern. Wenn durch Gesamtarbeitsvertrag eine zweckmäßige Kinderzulagenordnung geschaffen wurde, braucht sich der betreffende Wirtschaftszweig nicht einer Ausgleichskasse anzuschließen. Die vertragliche Vereinbarung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden bleibt bestehen. Auch können die administrativen Umtriebe und die Kosten, welche eine Ausgleichskasse mit sich bringt, vermieden werden.

Eine Schwierigkeit bei der weitgehenden Berücksichtigung der Gesamtarbeitsverträge liegt darin, daß in den meisten Betrieben nicht das ganze Personal dem Gesamtarbeitsvertrag untersteht. Neben einer Mehrzahl von organisierten Arbeitern sind Außenseiter tätig. Für sie gilt der Gesamtarbeitsvertrag nicht. Auch sind technische Angestellte meistens keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt. Diese Tatsache hätte zur Folge, daß die Betriebe sich für die nichtorganisierten Arbeitnehmer einer Ausgleichskasse anschließen müßten. Damit würden in der gleichen Firma zwei Ordnungen der Kinderzulagen gelten, nämlich nach Gesamtarbeitsvertrag und durch Zugehörigkeit zu einer Familienausgleichskasse. Eine solche komplizierte Lösung ist unerwünscht. Sie würde die Betriebe zwingen, auf die gesamtarbeitsvertragliche Regelung der Kinderzulagen zu verzichten und sie einheitlich durch eine Ausgleichskasse zur Auszahlung bringen zu lassen. Der ursprüngliche Gesetzesentwurf sah vor, diese Schwierigkeit in der Weise zu umgehen, daß der Regierungsrat ermächtigt wurde, einen Betrieb, dessen Personal in der Mehrheit dem Gesamtarbeitsvertrag untersteht, von der Verpflichtung zum Beitritt zu einer Ausgleichskasse zu befreien, sofern und solange er Gewähr dafür bietet, daß er die gesamtarbeitsvertragliche Regelung der Kinderzulagen auch auf das nicht dem Gesamtarbeitsvertrag unterstehende Personal anwendet. Diese Lösung genügt aber insofern nicht, als in größeren Betrieben für verschiedene Arbeitnehmerkategorien besondere Gesamtarbeitsverträge gelten. Nicht wenige Firmen unterstehen mehreren inhaltlich verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen. Welcher soll auf die unorganisierten Arbeitnehmer angewendet werden? Im Gesetz wird der Ausweg gewählt, daß die Befreiung vom Beitritt zu einer Ausgleichskasse bleibt, sofern dem keinem Gesamtarbeitsvertrag unterstehenden Personal die gesetzlichen Mindestleistungen ausgerichtet werden.

Diese Darlegung zeigt, daß das Basler Kinderzulagengesetz den Gesamtarbeitsverträgen weiten Raum läßt. Es will bewirken, daß jeder Arbeitnehmer eine Zulage von mindestens 15 Fr. pro Kind und Monat erhält, ohne die freien Vereinbarungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden mehr als nötig einzuschränken. Um dieses Ziel zu erreichen, werden erhebliche administrative Kom-

plikationen in Kauf genommen. Neben der kantonalen und mehreren privaten Ausgleichskassen werden zahlreiche gesamtarbeitsvertragliche Familienzulageordnungen bestehen. Diese weitgehende Zersplitterung erschwert den Vollzug des Gesetzes stark. Die Aufsichtsorgane müssen dennoch dafür sorgen, daß keine Lücken auftreten, sondern daß alle Arbeitnehmer einer anerkannten Regelung unterstehen.

Es ist zu hoffen, daß diese gut durchdachte Lösung des Verhältnisses Gesetz/Gesamtarbeitsvertrag sich in der Praxis bewährt. Wenn dies zutrifft, liegt ein wichtiger Beitrag zur Ueberwindung des Gegensatzes zwischen Gesetz und Gesamtarbeitsvertrag vor, ein Gegensatz, der bekanntlich die Entwicklung unserer Sozialpolitik in bedauerlicher Weise hemmt.

*H. P. Tschudi, Basel*

## Die amerikanischen Gewerkschaften und die Probleme der Automation

In der angesehenen, unabhängigen französischen Tageszeitung «Le Monde» ist kürzlich eine Artikelserie unter dem Titel «Macht und Schwächen der amerikanischen Gewerkschaften» erschienen. Ihr Verfasser ist der Journalist und Spezialberichterstatter des «Monde» in den USA, *Claude Julien*. Wir geben im folgenden aus diesem umfassenden Bericht gekürzt und zusammengefaßt eine Uebersetzung jener Abschnitte wieder, die sich besonders mit dem Problem der *Automation* befassen.

Gewiß lassen sich die Verhältnisse in den USA nicht ohne weiteres mit den unsrigen vergleichen. Aber die Automation — oder das Zeitalter der Roboter, wie es *Claude Julien* nennt — wird auch unser Land und damit auch unsere Gewerkschaftsbewegung vor neue Probleme stellen. Im übrigen scheint uns dieser Bericht deshalb besonders interessant, weil der Mitarbeiter des «Monde» offenbar die amerikanische Gewerkschaftsbewegung gut kennt, im besondern deren vielleicht besten Kopf, *Walter Reuther*, den Präsidenten der Automobilarbeiter.

### *Zeitalter der Roboter*

Als *Walter Reuther*, Präsident der Automobilarbeitergewerkschaft, vor einiger Zeit die Fordfabrik in Cleveland (Ohio) besuchte, machte ihn einer der Direktoren auf die vollautomatischen Maschinen aufmerksam und fragte ihn:

«Wie werden Sie diese Arbeiterroboter verpflichten, Gewerkschaftsbeiträge zu bezahlen?»

*Reuther* antwortete: «Glauben Sie etwa, daß Ihnen die Roboter die Automobile abkaufen werden, die Sie fabrizieren?»