

Regierungsratsbeschluss

vom 1. April 2003

Nr. 2003/582

KR.Nr. A 233/2002 VWD

Auftrag Claude Belart (FdP/JL, Rickenbach) und Edi Baumgartner (CVP, Wangen) vom 18. Dezember 2002: Änderung des Kinderzulagengesetzes; Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Das Kinderzulagengesetz vom 20. Mai 1979 ist wie folgt zu ändern:

- 1.1 § 2b ist zu streichen (§ 2c wird neu § 2b).
- 1.2 Für im Ausland lebende Kinder besteht der volle Zulagenanspruch nur, wenn diese in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz durch ein Sozialversicherungsabkommen verbunden ist.
- 1.3 Der Zulagenersatz für Kinder im Ausland ist nach der Kaufkraft des betreffenden Landes abzustufen, d.h. die Berechnung hat nach dem Unterschied zwischen gesetzlichem Mindestansatz und kaufkraftbereinigtem Ansatz zu erfolgen. Die Kinderzulage entspricht:
 - a) dem gesetzlichen Mindestansatz, wenn der Unterschied weniger als 25 % beträgt.
 - b) 75 % des gesetzlichen Mindestansatzes, wenn der Unterschied zwischen 25 und 50 % beträgt.
 - c) 50 % des gesetzlichen Mindestansatzes, wenn der Unterschied mehr als 50 % und höchstens 75 % beträgt.
 - d) 25 % des Mindestansatzes, wenn der Unterschied mehr als 75 % beträgt.
 - e) Die Kinderzulage wird bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, ausbezahlt.
 - f) Das zuständige Departement legt die Zulagenansätze jährlich fest.

Dieser Auftrag unterstützt die unerledigte Motion (Fraktion FdP) vom 1. Juli 1997.

2. Begründung

Zu Punkt 1: Auf Grund eines Urteils des Verwaltungsgerichts können Arbeitgeber für ihre mitarbeitenden Ehegatten (als Arbeitnehmer) Kinderzulagen ausrichten.

Zu Punkt 2/3: Auf Grund der oben genannten Motion wollte der Regierungsrat gemäss Schreiben vom 10. Oktober 2000 an den Kantonal-Solothurnischen Gewerbeverband abwarten, was in dieser Sache auf der eidgenössischen Ebene passiert. Das von einer vom Bundesrat eingesetzten Kommission erarbeitete Papier wurde leider vorerst schubladisiert. In der Zwischenzeit haben noch einige

Kantone wie Luzern, Nidwalden, St. Gallen, Appenzell I.Rh., Zürich, Wallis und Schaffhausen ihre Kinderzulagengesetze im Sinne dieses Auftrages angepasst, denn es ist unbestritten, dass im Ausland lebende Kinder weniger kosten als in der Schweiz. So hat der Regierungsrat des Kantons Aargau in der Beantwortung der Motion Mäder am 18. Juni 1997 festgestellt, dass mit einem wie von uns geforderten Gesetz ca. 2 Mio. Franken eingespart werden können. Als Basis zur Berechnung der Ansätze könnte als Grundlage der jährlich erscheinende Atlas der World Bank Washington (analog St. Gallermodell) beigezogen werden.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Grundsätzliches

Im Rahmen der am 1. Juli 1998 in Kraft getretenen Verordnung über den Versuch mit der wirkungsorientierten Verwaltungsführung im Kanton Solothurn (WOV-Versuchsverordnung; BGS 122.14), hat der Kantonsrat neue parlamentarische Instrumente erhalten. Eines davon ist der Auftrag, eine Kombination von Motion und Postulat. Mit einem Auftrag wird der Regierungsrat aufgefordert, den Kantonsrat in der Ausübung seiner Befugnisse zu unterstützen oder selber eine Massnahme zu treffen (§ 10 Abs. 1 Satz 1 WOV-Versuchsverordnung). Der Auftragstext kann dabei unter anderem auf Antrag des Regierungsrates abgeändert werden (§ 10 Abs. 3 WOV-Versuchsverordnung). Wie hiernach unter Ziff. 4, Antrag des Regierungsrates, zu Punkt 2 und 3 des Auftrages aufgeführt, machen wir von diesem Änderungsrecht Gebrauch.

3.2 Zu Punkt 1:

Dieser Teil des Auftrags ist bereits Gegenstand der unerledigten Motion der Fraktion FdP vom 1. Juli 1997 „Totalrevision des Kantonalen Kinderzulagengesetzes vom 20. Mai 1997“.

3.3 Zu Punkt 2/3:

Hat ein Kind Wohnsitz in einem Staat mit einer im Vergleich zur Schweiz geringeren Kaufkraft, so deckt die Kinderzulage – im Kanton Solothurn sind es zurzeit 175 Franken – zwangsläufig einen viel höheren Teil der Kinderkosten als bei einem Kind mit Wohnsitz in der Schweiz. Eine Abstufung der Kinderzulage nach Kaufkraft im Wohnsitzstaat erscheint demnach gerechtfertigt. Da die Kantone von Verfassung wegen nicht nur frei sind, den Arbeitgebern den Anschluss an Familienausgleichskassen und die Ausrichtung von Familienzulagen vorzuschreiben, solange der Bund (ausserhalb der Landwirtschaft) von seiner Kompetenz zu Legiferieren nicht Gebrauch macht, sondern ihnen auch bei der Ausgestaltung ihrer Familienzulagenordnung weitgehende Freiheit zukommt, steht einer solchen Abstufung verfassungsmässig nichts im Wege. Dies ist denn auch vom Bundesgericht mehrfach anerkannt worden. Die kantonale Kompetenz kann allerdings durch staatsvertragliches Bundesrecht beschränkt sein, soweit entsprechende Abkommen unmittelbar anwendbare Bestimmungen enthalten. Dies ist der Fall auf Grund der bilateralen Verträge mit der EU. Danach – und gleiches gilt für die EFTA-Staaten – dürfen keine Leistungskürzungen bei einem Wohnort in einem EU- oder EFTA-Staat vorgenommen werden. Das heisst, kantonale Familienzulagen für zulageberechtigte Personen, deren Kinder in einem EU- oder in einem EFTA-Staat wohnen, müssen in gleicher Höhe ausbezahlt werden, wie für in der Schweiz wohnhafte Kinder. Eine Anpassung der Kinderzulagen an die Kaufkraft in den EU- oder EFTA-Staaten ist somit nicht möglich.

Bezüglich aller übrigen Staaten, eingeschlossen diejenigen, mit denen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, haben dagegen die Kantone weitgehend freie Hand bei der

Ausgestaltung der Familienzulagen. Der Auftrag verlangt in Punkt 2, dass für im Ausland lebende Kinder der volle Zulagenanspruch nur bestehen soll, wenn diese in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz durch ein Sozialversicherungsabkommen verbunden ist. Damit geht der Auftrag wohl über das hinaus, was er eigentlich will und insbesondere mit seinem Vierstufenmodell gemäss Punkt 3 bezweckt. Volle Zulagen sind nur für Kinder mit Wohnsitz in einem EU- oder EFTA-Staat geschuldet.

Wie in der Begründung des Auftrags erwähnt, haben mehrere Kantone derartige Regelungen eingeführt, so z. B. der Kanton St. Gallen per 1. Januar 1997 und der Kanton Zürich per 1. Mai 2002. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt andererseits vertritt die Ansicht, dass Kinderzulagen, die Arbeitnehmenden für ihre im Ausland lebenden Kinder bezahlt werden, nicht der Kaufkraft in dem betreffenden Land angepasst werden sollen. Dies könnte zwar Einsparungen ermöglichen, doch würde eine solche Neuregelung auch Anreiz für eine verstärkte Immigration in die Schweiz bieten, welche die eingesparten Mittel in anderen Bereichen bereits wieder aufbrauchen würde. Diese Argumentation ist sicher nicht von der Hand zu weisen. Allerdings liegen weder seitens des Kantons St. Gallen noch seitens des Kantons Zürich entsprechende Zahlen vor, welche die Ansicht der Baselstädter Regierung erhärten würden.

Eine vierstufige Differenzierung nach der jeweiligen Kaufkraft stellt eine mögliche Lösung dar. Nach den im Kanton St. Gallen mit diesem Modell gesammelten Erfahrungen kann allerdings dadurch den Familienausgleichskassen ein nicht geringer administrativer Mehraufwand erwachsen, der den Spareffekt wiederum relativiert. Eine Familienausgleichskasse aus dem Kanton St. Gallen bezifferte so ihren Mehraufwand gesamthaft auf 25 %. Nicht ersichtlich ist, ob es sich dabei um einen bei der Einführung des Modells angefallenen Mehraufwand oder den seither konstant anfallenden Mehraufwand handelt.

Im Kanton Zürich gilt das Vierstufenmodell bekanntlich seit dem 1. Mai 2002. Im Rahmen der Beantwortung einer kantonsrätlichen Anfrage vom 10. Dezember 2002 zu diesem Thema äusserte sich die Direktion für Soziales und Sicherheit zuhanden des Regierungsrates des Kantons Zürich wie folgt: „Der administrative Aufwand der kantonalen Familienausgleichskasse für die Einführung von § 5a Kinderzulagengesetz (lies: Vierstufenmodell) lag im üblichen Rahmen einer Gesetzesrevision. Bei den Programmanpassungen konnte auf die vergleichbare Lösung des Kantons St. Gallen zurückgegriffen werden, so dass dank gemeinsamer EDV-Applikationen von 16 Sozialversicherungsanstalten und Ausgleichskassen keine namhaften Zusatzaufwendungen entstanden.“ Eine Aussage, wieviel im Ausland lebende Kinder betroffen sind, bzw. welche finanzielle Auswirkungen das auf den 1. Mai 2002 geänderte Kinderzulagengesetz hatte, konnte die Familienausgleichskasse des Kantons Zürich noch nicht machen.

Bezogen auf die Familienausgleichskasse des Kantons Solothurn können die finanziellen Auswirkungen des Vierstufenmodells wie folgt geschätzt werden: Bei der kantonalen Familienausgleichskasse allein wären zurzeit rund 320 von insgesamt 21'200 Kindern potentiell von der Einführung kaufkraftbereinigter Kinderzulagen betroffen. Wenn man annimmt, diese Kinder wohnten allesamt in Ländern mit einer Kaufkraft von weniger als 25 %, würde sich die maximale jährliche Einsparung – ohne Berücksichtigung des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes – in einer Grössenordnung von 504'000 Franken bewegen. Im Verhältnis zum Total der Kinderzulagen von 44,5 Mio. Franken pro Jahr wären dies rund 1,13 %. Dabei ist zu beachten, dass die Wohnstaaten erst seit Ende 1997 systematisch erfasst werden. Die vorhandenen Daten lassen also keine exakten Schlüsse zu. Für die kantonale

Familienausgleichskasse ist der administrative Mehraufwand zwar nur schwer abschätzbar, er dürfte aber sicher unter den erwähnten 25 % der St. Galler Ausgleichskasse liegen (Die Verwaltungskosten der kantonalen Ausgleichskasse betragen 2002 knapp 2 Mio. Franken). Hier ist allerdings der Hinweis angebracht, dass die Finanzierung der Leistungen und Durchführungskosten der kantonalen Familienausgleichskasse absolut unabhängig vom Staatshaushalt durch die ihr angeschlossenen Arbeitgeber erbracht wird. Die allfällige Einsparung bei der kantonalen Familienausgleichskasse hätte also keinen Spareffekt in der Staatsrechnung zur Folge.

Mangels entsprechender, verfügbarer Daten können leider die eventuellen Einsparungen beim Kanton Solothurn als einem von der Unterstellung unter das solothurnische Kinderzulagengesetz befreiten Arbeitgeber nicht prognostiziert werden. Gleiches gilt für die 35 anerkannten privaten, im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen

Der administrative Mehraufwand, der mit der Einführung eines Vierstufenmodells wahrscheinlich bei allen Familienausgleichskassen anfällt, könnte jedoch durch eine einfacher zu handhabende Regelung minimiert werden. Demnach würde den im Ausland lebenden Kindern – EU- und EFTA-Staaten ausgenommen – eine halbe Kinderzulage ausgerichtet, wenn die Kaufkraft im ausländischen Staat im Verhältnis zur Kaufkraft in der Schweiz 50 % oder weniger beträgt. Liegt die Kaufkraft im betreffenden Staat über der Grenze von 50 %, wird eine volle Zulage ausgerichtet. Wie beim Vierstufenmodell wird zur Festsetzung des kaufkraftbereinigten Ansatzes der Weltbank-Atlas beigezogen. Die Zulagenansätze stützen sich auf die Purchasing Power Parity (PPP). Darunter versteht man das zum Kaufkraftparitätskurs umgerechnete Bruttosozialprodukt (BSP) in US \$. Die mit dieser Methode entwickelte Kaufkraft der betroffenen ausländischen Staaten wird den Durchführungsstellen jährlich mitgeteilt. Wie unserem modifizierten Antrag zu entnehmen ist, behalten wir uns die Kompetenz zur Festlegung des entsprechenden Modells in der Verordnung vor.

Ein weiteres, mangels hinreichender Daten aber ebenfalls nicht bezifferbares Einsparungspotential liegt in der Umsetzung von Punkt 3 lit. e des Auftrags: „Die Kinderzulage wird bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, ausbezahlt“. Gemäss § 16 Abs. 1 Kinderzulagengesetz vom 20. Mai 1979 (BGS 833.11) wird nämlich für alle Kinder, auch für solche mit Wohnsitz im Ausland, die Kinderzulage bis zum vollendeten 18. Altersjahr, für Kinder in Ausbildung gar bis zum zurückgelegten 25. Altersjahr gewährt.

Wie bereits oben unter den Ausführungen zu Punkt 1 erwähnt, wurde am 1. Juli 1997 eine Motion der Fraktion FdP überwiesen, wonach der Regierungsrat beauftragt wurde, das gesamte Kinderzulagengesetz auf Zeit- und Zweckmässigkeit zu überprüfen. Insbesondere solle gemäss Ziff. 2 die Kinderzulagen für in der Schweiz wohnhaften Ausländer mit Kindern im Heimatstaat der Kaufkraft des jeweiligen Landes angepasst werden. Die Motion ist unerledigt, da der Regierungsrat am 23. Juni 2000 entschied, das Kinderzulagengesetz vorläufig nicht zu revidieren. Dabei berücksichtigte er einerseits die auf Bundesebene eingeleiteten Vorkehrungen in Richtung auf eine einheitliche eidgenössische Regelung. Andererseits wollte er Mehrbelastungen der Arbeitgeber auf jeden Fall vermeiden. Was die Vorkehrungen auf Bundesebene betrifft, so befindet sich die entsprechende parlamentarische Initiative zurzeit in der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats in Beratung. In den Räten wurde die Initiative noch nicht behandelt.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung des Auftrages mit folgenden Änderungen im Vorstosstext:

Punkt 2: Streichung des Wortes „volle“.

Punkt 3: Streichung des Textes von „Die Kinderzulage entspricht: ...“ bis „d) 25 % des Mindestansatzes, wenn der Unterschied mehr als 75 % beträgt.“ und ersetzen durch: „Der Regierungsrat legt das Zulagenmodell in der Verordnung fest.“

Rest unverändert.



Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (3)

Departement des Innern

Aktuarin SOGEKO

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat