

Regierungsratsbeschluss

vom 5. März 2013

Nr. 2013/388

Auslegeordnung einer kantonalen Ausdehnung des Anspruchs auf Familienzulagen (Kantonsratsbeschluss vom 12. Juni 2012 Auftrag Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn): Lücken schliessen bei den Familienzulagen, A 070/2011)

1. Ausgangslage

1.1 Bundesrecht

Mit dem Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2) trat am 1. Januar 2009 eine einheitliche eidgenössische Regelung der Familienzulagen an Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft und einen Teil der Nichterwerbstätigen in Kraft. Das Ziel dieser Gesetzgebung bestand in einer gesamtschweizerischen Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen.

Mit der Änderung vom 18. März 2011 des FamZG (BBl 2011 2699) werden Personen, die als Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft obligatorisch in der AHV versichert sind, ab dem 1. Januar 2013 dem Gesetz unterstellt. Zudem werden ab demselben Zeitpunkt Personen, die als Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer oder als Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind und das Mindesteinkommen nach Artikel 13 Absatz 3 nicht erreichen, ebenfalls als Nichterwerbstätige gelten.

Ebenfalls mit der Änderung vom 18. März 2011 des FamZG gelten zudem Personen, die das Mindesteinkommen nach Artikel 13 Absatz 3 nicht erreichen, als Nichterwerbstätige. Deshalb erübrigt sich insoweit eine kantonale Regelung.

Die Bundesregelung sieht im Weiteren vor, dass Personen, die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters eine Altersrente der AHV beziehen, sowie Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV keinen Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige haben (Art. 16 Abs. 1 Bst. a FamZV und 19 Abs. 2 FamZG). Die Renten der AHV, die auch Kinderrenten auslösen können, allenfalls in Verbindung mit Ergänzungsleistungen und zusätzlichen Leistungen aus der beruflichen Vorsorge stellen den Ersatz des weggefallenen Erwerbseinkommens samt Familienzulagen dar. Von einem Einbezug von Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, wurde abgesehen, weil dies lediglich zu einer Verschiebung von Leistungen führen würde. Die Ergänzungsleistungen werden bedarfsorientiert festgesetzt. Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen hätten keinen Nutzen von einer Ausdehnung der Ansprüche Nichterwerbstätiger auf Familienzulagen.

1.2 Auftrag Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn): Lücken schliessen bei den Familienzulagen

Im Auftrag vom 10. Mai 2011 Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn) wurden drei Personengruppen umschrieben, für welche das FamZG erhebliche Nachteile gebracht habe. Dies seien alle erwerbstätigen Personen, welche AHV-rechtlich als erwerbstätig gelten, aber das Mindesteinkommen nicht erreichen, Personen, deren steuerbares Einkommen dasjenige gemäss Art. 19 Abs. 2 FamZG übersteigt, und Personen mit einer längeren Krankheit.

1.3 Auftrag des Kantonsrats

Mit Kantonsratsbeschluss vom 12. Juni 2012, A 070/2011, wurde der Regierungsrat beauftragt, die bundesrechtlich möglichen Varianten einer kantonalen Ausdehnung des Anspruchs auf Familienzulagen und die entsprechenden Folgen anhand einer generellen Auslegeordnung aufzuzeigen und zu prüfen.

2. Ausdehnung des Bundesstandards im kantonalen Recht

2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Jede kantonale Besonderheit widerspricht der gesamtschweizerischen Harmonisierung. Wenn die Kantone zusätzliche Regelungen schaffen, die vom FamZG abweichen, resultieren im Extremfall 26 unterschiedliche Lösungen. Die potentiell Anspruchsberechtigten würden damit im Ergebnis trotz des Bestehens der bundesrechtlichen Lösung unterschiedlich behandelt. Zudem würde die Arbeit derjenigen Ausgleichskassen erschwert, die Familienzulagen in mehreren oder allen Kantonen ausrichten.

Im Rahmen der Teilrevision vom 27. August 2008 des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG; BGS 831.1) zur Anpassung an das FamZG war zugunsten einer einfachen und schlanken praktischen Durchführung bewusst auf kantonale Besonderheiten im Leistungsbereich verzichtet worden.

2.2 Generelle Auslegeordnung

In der Tabelle im Anhang werden Personengruppen umschrieben, welche nach FamZG in der ab dem 1. Januar 2013 geltenden Fassung keinen Anspruch auf FZ haben. Ebenso wird aufgeführt, welche Nachbarkantone und Auswahl weiterer Kantone Ausdehnungen der Anspruchsberechtigungen realisiert haben.

In den Zeilen AA und AB werden zwei Varianten kantonalen Ausdehnungen der Anspruchsberechtigung Nichterwerbstätiger umschrieben.

Die Varianten AA und AB würden nach den Erfahrungszahlen der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn voraussichtlich zu wiederkehrenden jährlichen Mehrkosten in einer Grössenordnung von 100'000 beziehungsweise 150'000 Franken führen.

Die Ausdehnung der kantonalen Familienzulagenregelung auf die in Zeile B genannten Personen war Gegenstand unserer Stellungnahme vom 1. März 2011, Regierungsratsbeschluss Nr. 2011/510. Neue zu berücksichtigende Gesichtspunkte sind seither nicht bekannt geworden. Wir halten aus den damals dargelegten Gründen daran fest, dass von einer kantonalen Sonderregelung abzusehen ist. Zudem verweisen wir auf die Stellungnahme vom 23. November 2011 des Bundesrats mit dem Antrag auf Ablehnung zur Motion 11.3947 vom 29. September 2011 von Nationalrat Meinrado Robbiani.

Eine kantonale Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf Bezüger und Bezügerinnen einer AHV-Altersrente (Zeile C der Tabelle) würde faktisch Doppelbezüge auslösen, da nach Artikel 22^{ter} des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10) Kinderrenten ausgerichtet werden.

Die Zahl der in Zeile D der Tabelle genannten Personen ist dem Amt für soziale Sicherheit nicht bekannt; nach unserer Einschätzung handelt es sich um wenige Personen. In der Praxis könnte zudem ein Anspruch der Grosseltern im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d FamZG in Betracht kommen.

Für die Personen gemäss Zeile E, die grundsätzlich einen exterritorialen Status aufweisen, sind die gesetzlichen Regelungen der Herkunftsstaaten oder Botschaftsträger massgebend. Eine kantonale Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen erscheint aus dieser Sicht nicht sinnvoll.

Die Leistungen an Asylsuchende gemäss Zeile F der Tabelle richten sich nach Bundesrecht (§ 156 Absatz 1 SG) und sind eine vom Bund finanzierte Aufgabe. Eine Ausdehnung der kantonalen Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen auf diese Personen würde zu einer Verschiebung von Leistungen vom Bund zum Kanton sowie administrativem Mehraufwand führen und wäre systemfremd.

In Ergänzung zur Tabelle im Anhang enthält das Gesetz vom 1. März 1996 über die Familienzulagen des Kantons Genf zwei besondere Ausdehnungen, die sich nicht in dieser Tabelle einordnen lassen. Einerseits richtet die Familienausgleichskasse für Nichterwerbstätige Leistungen an Personen aus, die einen Bedarf nach diesen haben, die unterstützungspflichtig gegenüber Kindern sind und keinen Rechtsanspruch auf Familienzulagen oder ähnliche Leistungen haben. Andererseits richtet dieselbe Familienausgleichskasse an Kinder und Personen bis zum 25. Altersjahr in Ausbildung Kinderzulagen und Ausbildungszulagen aus, wenn keine zum Bezug dieser Leistungen berechtigte Person nach FamZG vorhanden ist. Eine derartige kantonale Ausdehnung steht im Widerspruch zur gesamtschweizerischen Harmonisierung.

Zu Zeile G ist beizufügen, dass betreffend EU- sowie EFTA-Staatsangehörige Familienzulagen nach FamZG an Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige mit Kindern im Ausland ausgerichtet werden. Hinsichtlich eines weitergehenden Exports von Familienzulagen ist von einem qualifizierten Schweigen in der FamZV auszugehen, d. h. dass der Bund ausdrücklich darauf verzichten wollte. Die Prüfung von Dokumenten über Kindesverhältnisse ausländischer Staatsangehöriger ausserhalb der EU und EFTA wäre mit grossem Aufwand verbunden.

3. Fazit

Gestützt auf die Erwägungen unter Ziffer 2.1 und 2.2 verzichten wir auf die Einleitung von Massnahmen zu einer Ausdehnung der kantonalen Bestimmungen betreffend die Anspruchsberechtigung.

Wir weisen zudem daraufhin, dass das Bundesamt für Sozialversicherungen seit der Einführung des FamZG auf der Ebene der Weisungen gestützt auf die Rechtsprechung etliche Verbesserungen zugunsten potentiell Anspruchsberechtigter realisiert hat. Grossmehrheitlich werden somit alle Anspruchsgruppen einbezogen.

Mit Schreiben vom 2. März 2012 an die Kantone hat das Bundesamt für Sozialversicherungen mehrere bei der Übertragung von Aufgaben an die Familienausgleichskassen zu beachtende Punkte dargelegt. Einleitend hielt es darin fest, es gelte zu vermeiden, dass die mit dem Bundesgesetz angestrebte Harmonisierung der schweizweiten Durchführung der Familienzulagenordnung und die damit verbundenen administrativen Erleichterungen für die Wirtschaft oder die Effizienz des Vollzugs durch die Art der Ausgestaltung der kantonalen Zusatzaufgaben in Frage gestellt werden.

Sollten weitere Verbesserungen vorgenommen werden, sind diese sinnvollerweise auf eidgenössischer Ebene im FamZG aufzunehmen. Auch aus der Perspektive des Vollzugs, insbesondere der privaten Familienausgleichskassen, die in der ganzen Schweiz tätig sind, sind einheitlich geltende, eidgenössische Verbesserungen kantonalen Sondervorschriften vorzuziehen.

Der Vollzug unterschiedlicher kantonaler Regelungen würde zudem den Aufwand z. B. bei den Informatikmitteln insbesondere bei Familienausgleichskassen, die im ganzen Gebiet der Schweiz tätig sind, im Vergleich zum Nutzen unverhältnismässig erhöhen.

Gestützt auf die gewonnenen Erkenntnisse kann die Massnahme Nr. 1777, Prinzip: Ein Kind – eine Zulage, im integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2012 – 2015 heute als erfüllt betrachtet werden, da nur noch wenige, unbedeutende Ausnahmen bestehen, deren einheitliche Regelung nicht auf Stufe Kanton, sondern auf Stufe Bund angegangen werden müsste.

4. Beschluss

- 4.1 Es werden keine Massnahmen zu einer Ausdehnung von Ansprüchen auf Familienzulagen im kantonalen Recht eingeleitet.
- 4.2 Die Massnahme Nr. 1777 gemäss IAFP 2012 – 2015 wird im IAFP 2014 – 2017 in Abstimmung mit der Harmonisierung auf Bundesebene entsprechend aktualisiert.
- 4.3 Es wird festgestellt, dass der Auftrag gemäss Kantonsratsbeschluss vom 12. Juni 2012, A 070/2011, mit dem vorliegenden Regierungsratsbeschluss erfüllt wurde. Im Rahmen der jährlichen Berichterstattung zum Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse und Volksaufträge soll daher dem Kantonsrat die Abschreibung des Vorstosses als erledigt beantragt werden.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Beilage

Tabelle Auslegeordnung

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (2)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn
Departement des Innern (2; ASO)
Aktuarin Sozial- und Gesundheitskommission
Parlamentsdienste