

Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 2000

3783

**A. Gesetz
über Kinderzulagen für Arbeitnehmer
(Änderung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 24. Mai 2000,

beschliesst:

I. Das Gesetz über Kinderzulagen vom 8. Juni 1958 wird wie folgt geändert:

§ 5 a. Ein Anspruch auf Kinderzulagen besteht für Kinder ohne Wohnsitz in der Schweiz, wenn sie in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat. Der Anspruch endet auf jeden Fall im Monat, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet.

Kinder
mit Wohnsitz
im Ausland

Die Zulagenansätze werden nach dem Kaufkraftverhältnis zwischen der Schweiz und dem Staat, in dem das Kind wohnt, festgesetzt, höchstens jedoch zu den Beträgen nach § 8. Die zuständige Direktion legt periodisch die kaufkraftbereinigten Zulagensätze fest.

§ 8. Die Kinderzulage beträgt monatlich 150 Franken für jedes Kind vom ersten Tag des Geburtsmonates an bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 12. Altersjahr vollendet, danach monatlich 170 Franken bis zum Ende des Monates, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet.

Mindestzulage,
Altersgrenzen

Abs. 2 und 3 unverändert.

Die Kinderzulage, auf welche ein Anspruch gemäss Abs. 2 und 3 dieser Bestimmung besteht, beträgt 190 Franken.

Der Regierungsrat kann diese Ansätze periodisch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung der Teuerung anpassen.

§ 33. Die Bestimmungen über die Verzugs- und Vergütungszinse des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung gelten auch für dieses Gesetz.

Ergänzendes
Recht

Im Übrigen finden die Vorschriften über die eidgenössische Alters- und Hinterlassenenversicherung sinngemäss Anwendung, soweit dieses Gesetz und die Vollzugsvorschriften keine Regelung enthalten.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Erledigung von Vorstössen

1. Es werden als erledigt abgeschrieben:
 - a) die Motion KR-Nr. 133/1991 betreffend bessere gesetzliche Regelung der Kinderzulagen,
 - b) das Postulat KR-Nr. 37/1997 betreffend Änderung des Gesetzes über Kinderzulagen und der VO über die Kinderzulagen für ausländische Arbeitnehmer.
2. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Am 25. April 1992 überwies der Kantonsrat die Motion KR-Nr. 133/1991, mit welcher der Regierungsrat eingeladen wurde, zu prüfen, ob eine bedarfsgerechte Ausrichtung der Kinderzulage, eine Ausweitung der Bezugsberechtigung auf selbstständig Erwerbende und nicht Erwerbstätige sowie andere Formen der Finanzierung möglich seien. Mit seinem Bericht vom 24. Mai 1995 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion als erledigt abzuschreiben. In seiner Begründung führte der Regierungsrat insbesondere aus, die Motionäre wünschten eine Regelung der Kinderzulagen in Richtung

selbstständiger Sozialleistung, die nicht allein auf dem Arbeitsverhältnis und der Finanzierung durch den Arbeitgeber beruhe. Sie möchten dabei eine Abkehr vom Giesskannenprinzip unter besserer Berücksichtigung kleinerer Einkommen zu Lasten der grösseren. Ein solches Modell lasse sich am ehesten in Anlehnung an ein Sozialversicherungsmodell verwirklichen, sprengt jedoch den kantonalen Rahmen und müsse auf Bundesebene diskutiert und allenfalls eingeführt werden. Im Rahmen der Kinderzulagengesetzgebung sei eine solche Verwirklichung nicht möglich. Die Kinderzulagenordnung sei ein einfach und ohne grossen administrativen Aufwand zu verwirklichendes System, das keine grösseren Differenzierungen bezüglich der Verhältnisse der Anspruchsberechtigten zulasse. Auch habe sich die zürcherische Kinderzulagenordnung grundsätzlich bewährt. Kleinere Änderungen im Rahmen des Systems und Anpassungen der Kinderzulagen an die familienpolitischen Entwicklungen sollten weiterhin möglich bleiben. Der Kantonsrat erklärte die Motion am 26. Mai 1997 jedoch als erheblich.

In seiner Sitzung vom 30. November 1998 überwies der Kantonsrat die Motion KR-Nr. 37/1997 dem Regierungsrat als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung. Die Motion bzw. das Postulat sieht eine Anspruchsberechtigung für im Ausland wohnhafte Kinder nur dann vor, wenn diese in einem Staat wohnen, mit dem die Schweiz durch ein Sozialversicherungsabkommen verbunden ist. Ausserdem soll der Zulagenansatz nach Kaufkraft des Wohnsitzlandes des Kindes abgestuft werden.

Bereits früher, am 13. März 1991, reichte Nationalrätin Fankhauser eine parlamentarische Initiative ein, die eine einheitliche Regelung der Kinderzulagen auf Bundesebene verlangt. Der Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» soll verwirklicht werden. Zudem sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfszulagen haben. Inzwischen liegt ein Entwurf für ein Bundesgesetz über Familienzulagen vor, der die Verwirklichung des Grundsatzes «ein Kind – eine Zulage» vorsieht – unter Berücksichtigung der nicht landwirtschaftlichen selbstständig Erwerbenden und nicht Erwerbstätigen. Der Gesetzesentwurf klammert allerdings die Bedarfszulagen aus.

Mit den vorliegenden Änderungen des KZG wird der Motion KR-Nr. 133/1991 und dem Postulat KR-Nr. 37/1997 Rechnung getragen, weshalb sie als erledigt abzuschreiben sind.

2. Verworfen Revisionsvorschläge

Sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonebene gab es verschiedentlich Bemühungen, die Kinderzulage als eigenständige Sozialleistung auszubauen. Diese Bestrebungen waren jedoch nie mehrheitsfähig. Daher blieb es im Wesentlichen bei Verfeinerungen des bestehenden Systems. So wurden die Kinderzulagen mehrmals erhöht, Teilzeitarbeit besser berücksichtigt, die Bezugsberechtigung für Kinder in Ausbildung verlängert und die Anspruchsberechtigung zwischen den beiden Elternteilen neu geordnet.

Auf der Leistungsseite müssen grundsätzlich mit der Motion geforderte bedarfsgerechte Ausrichtung von Kinderzulagen, beispielsweise nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sowie eine Abstufung nach Kinderzahl und/oder Alter der Kinder sowie der Einbezug der selbstständig Erwerbenden und nicht Erwerbstätigen geprüft werden.

Auf der Beitragsseite stellt sich die Frage nach der Finanzierung, sei es durch Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oder durch Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge.

Vorab ist festzuhalten, dass nach dem zürcherischen Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 8. Juni 1958 (KZG, LS 836.1) die Kinderzulage eine zum Lohn hinzukommende, ausschliesslich von der Arbeitgeberseite erbrachte Leistung an die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer darstellt. Weder die öffentliche Hand noch die Arbeitnehmenden erbringen hierfür Beiträge. Die Kinderzulagen wurden bereits bei ihrer Einführung nicht als bedarfsgerechte Leistungen, sondern als familienpolitisch motivierte Ergänzung zum Leistungslohn verstanden. Die Kaufkraft der Eltern sollte angehoben und dadurch ein sozialer Ausgleich herbeigeführt werden. Die Kinderzulagen stellen keine existenzsichernden Leistungen dar. Es stellt sich daher die Frage, ob ein Systemwechsel zur bedarfsgerechten Zulage vorzunehmen oder am bisherigen System der Basiszulage festgehalten werden soll.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Ausrichtung einer bedarfsgerechten Kinderzulage. Zu erwähnen sind Leistungen analog zu den Kleinkinderbetreuungsbeiträgen und den Ergänzungsleistungen sowie die Gewährung besonderer Steuerabzüge. Das System der individuellen Prämienverbilligung (IPV) der Krankenkassenprämien besticht zwar durch seine Einfachheit. Bei einer Auszahlung der Kinderzulagen analog zur IPV müsste auf die provisorischen Steuerfaktoren des Vorjahres, d. h. auf die häufig unvollständigen oder fehlerhaften Steuerangaben der Gemeinden, abgestellt werden. Dadurch würden auch die Lücken des Steuersystems auf ein Leistungssystem übertragen. Da der Anspruch auf bedarfsgerechte Kinderzulagen auf

Grund der persönlichen Verhältnisse der Arbeitnehmerin und des Arbeitnehmers festgelegt würden, könnte die Auszahlung aus datenschutzrechtlichen Gründen nur noch durch die Familienausgleichskasse und nicht mehr durch die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber erfolgen. Letztere würden die Zulagen zwar weiterhin finanzieren, könnten sie jedoch nicht mehr mit dem Lohn auszahlen. Die Beiträge an eine bedarfsgerechte Kinderzulage müsste gleichermassen von sämtlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern geleistet werden. Die Befreiung einzelner von ihnen von der Beitragspflicht gemäss § 3 KZG wäre mit dem in Art. 8 der Bundesverfassung statuierten Prinzip der Gleichbehandlung nicht vereinbar. Die Durchführung der bedarfsgerechten Ausrichtung der Kinderzulage wäre mit hohen Kosten verbunden. Einerseits fielen bei den Gemeinden umfangreiche Kosten für die Eruiierung und Festlegung der Anspruchsberechtigung an, da nur diese über die dafür notwendigen Daten verfügten. Andererseits würden bei den Familienausgleichskassen (FAK) Mehrkosten (vor allem Personalaufwand) anfallen, die allenfalls über einen Verwaltungs-kostenbeitrag bei den Beitragspflichtigen gedeckt werden müssten.

Bei einer Ausgestaltung der Kinderzulagen für alle Eltern in bescheidenen finanziellen Verhältnissen im Sinne einer Zusatzzulage analog zu den Ergänzungsleistungen würde sich eine paritätische Finanzierung aufdrängen, was einer Lohnsenkung gleichkäme und nicht hingenommen werden dürfte. Ausserdem wäre auch bei diesem System die Durchführung problematisch: Die kantonale Familienausgleichskasse könnte den für Bedarfsleistungen vorgesehenen Lohnbeitrag bei einer (ausserkantonalen) Verbandsfamilienausgleichskasse nicht einfordern und die gemäss § 3 KZG von der Beitragspflicht befreiten Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssten ebenfalls keine Beiträge an die Bedarfszulagen leisten, was mit der Rechtsgleichheit nicht zu vereinbaren wäre.

Die Kinderzulage ist zu einem Lohnbestandteil für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit Kindern geworden. Die Streichung der Basis Kinderzulage zu Gunsten einer «bedarfsgerechten» Kinderzulage, die sich ausschliesslich auf die wirtschaftlichen Verhältnisse einer Familie stützt, käme für diejenigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche die Voraussetzungen für eine Zulage nicht mehr erfüllen, einer Lohnkürzung gleich. Diese Verminderung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beträfe einseitig nur Familien mit Kindern und würde auf heftigen Widerstand stossen. Es empfiehlt sich daher, das System der Basiszulage beizubehalten.

Soweit Eltern für ihre Kinder existenzsichernde und bedarfsgerichtete Leistungen ausgerichtet werden sollen, müssen andere Leistungssysteme in Anspruch genommen werden. Das System der Kinderzulagen ist hierfür denkbar ungeeignet. Hingegen gewähren Gemeinden Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern bis zwei Jahre (§ 26 a–h des Jugendhilfegesetzes, LS 852.1).

Für die Verwirklichung einer bedarfsgerechten Kinderzulage ist eine bundesrechtliche Lösung geeigneter. Zum einen würde eine Bundesregelung ermöglichen, die für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung notwendigen Daten auch bei ausserhalb des Kantons Zürich wohnhaften Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erheben. Viele Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber mit Sitz im Kanton Zürich sind bei einer ausserkantonalen Verbandsausgleichskasse angeschlossen. Eine finanzielle Beteiligung dieser Verbandsausgleichskassen an den bedarfsgerechten Kinderzulagen könnten zum anderen nur mittels einer Bundeslösung durchgesetzt werden.

Bei der Einführung von Kinderzulagen an selbstständig Erwerbende und nicht Erwerbstätige stellen sich Probleme bei der Finanzierung. Eine vollumfängliche Finanzierung durch selbstständig Erwerbende und nicht Erwerbstätige wäre für diese finanziell uninteressant. Eine allfällige Querfinanzierung sowohl bei den selbstständig Erwerbenden als auch bei den nicht Erwerbstätigen hätte eine zusätzliche, nicht direkt begründbare Belastung der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder der öffentlichen Hand zur Folge. Die Befreiung von der Beitragspflicht müsste aufgehoben werden, da es mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung nicht vereinbar wäre, wenn nur die nicht befreiten, d. h. die einer Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber einen Anteil der Finanzierung für selbstständig Erwerbende und nicht Erwerbstätige übernehmen müssten. Das Abhängigmachen der Bezugsberechtigung von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist – wie bereits ausgeführt – problematisch und der damit verbundene administrative und finanzielle Aufwand sowohl für die Familienausgleichskassen als auch für die Bezügerinnen und Bezüger enorm. Bezüglich der Durchführung kann auf die Ausführungen zum Beitragsbezug und die Ausrichtung an ausserkantonale Leistungsbezüger verwiesen werden. Aus den gleichen Gründen drängt sich auch bei den selbstständig Erwerbenden und nicht Erwerbstätigen eine Bundeslösung auf.

3. Vorschlag für eine Revision des KZG

Wie bereits ausgeführt besteht seitens der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein Interesse an einer paritätischen Finanzierung der Kinderzulagen, während sich die Arbeitgeberseite einer Erhöhung der Beitragssätze widersetzt. Der Beitragssatz der kantonalen Familienausgleichskasse von derzeit 1,5% der AHV-pflichtigen Lohnsumme soll daher nicht erhöht werden. Die Beitragseinnahmen bleiben unverändert, was den Handlungsspielraum für die vorliegende KZG-Revision auf eine allfällige Änderung des Verteilmodus – beispielsweise im Sinne des Postulats KR-Nr. 37/1997 – beschränkt.

Zu prüfen ist eine Abstufung der Höhe der Kinderzulagen nach dem Alter des Kindes. Gemäss einem Forschungsbericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) verursacht ein Kind mit zunehmendem Alter höhere Kosten. Als sinnvoll erscheint daher eine Abstufung bei 12 und 16 Jahren (Beginn der Phase mit überdurchschnittlichen Kosten bzw. hohen, ausbildungsbedingten Kosten). Die Mehrkosten bei einer Abstufung nach Alter gegenüber der heutigen Einheitskinderzulage betragen rund 5,3 Mio. Franken jährlich, wenn man von Kinderzulagen von Fr. 150, Fr. 170 und Fr. 190 ausgeht.

Gemäss dem erwähnten Forschungsbericht des BSV nimmt die finanzielle Mehrbelastung einer Familie beim ersten Kind am meisten zu und ist beim zweiten und dritten Kind etwa gleich. Entsprechend ist von einer Abstufung der Kinderzulagen nach Anzahl der Kinder abzusehen.

Hat ein Kind Wohnsitz in einem Staat mit einer im Vergleich zur Schweiz geringeren Kaufkraft, so deckt die Kinderzulage von Fr. 150 einen viel höheren Teil der Kinderkosten ab als bei einem Kind mit Wohnsitz in der Schweiz. Eine Abstufung nach Kaufkraft im Wohnsitzstaat ist demnach gerechtfertigt und wurde auch vom Bundesgericht als verfassungsmässig anerkannt. Auf Grund der bilateralen Verträge mit der EU auf dem Gebiet der Familienzulagen dürfen keine Leistungskürzungen bei einem Wohnort in einem EU-Staat vorgenommen werden. Die massgebliche Kaufkraft wird auf Grund der von der Weltbank veröffentlichten Angaben festgesetzt. Da es sich bei der periodischen Anpassung um eine administrative Vollzugshandlung ohne Ermessensspielraum handelt, kann die Zuständigkeit auf Direktionsstufe angesiedelt werden.

Eine Abstufung könnte wie folgt aussehen:

	Kaufkraft in %	Staaten	Höhe der Kinderzulage im Kt. ZH
Gruppe 1	>74%	Kanada, Liechtenstein, USA	100% = Fr. 150
Gruppe 2	Zwischen 50% und 74%	Israel	75% = Fr. 113
Gruppe 3	Zwischen 25% und 49%	Chile, Slowenien, Tschechien, Ungarn, Zypern	50% = Fr. 75
Gruppe 4	<25%	Ex-Jugoslawien, Kroatien, Bosnien, Türkei, Mazedonien	25% = Fr. 38

Werden Kinderzulagen nur noch für Kinder mit Wohnsitz in Staaten, mit denen die Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, ausgerichtet und nach Vollendung des 16. Altersjahres keine Ausbildungszulagen mehr geleistet sowie eine Kaufkraftanpassung an den Wohnsitzstaat vorgenommen, ergibt dies für die kantonale Familienausgleichskasse eine Einsparung von rund 4,8 Mio. Franken jährlich.

Mit den vorliegenden Anpassung des KZG ist das Postulat KR-Nr. 37/1997 somit vollumfänglich erfüllt.

Im Sinne einer Vereinheitlichung von kantonalem Recht und Bundesrecht im Sozialversicherungsbereich soll den Familienausgleichskassen mittels Verweisung auf die Bestimmungen über Verzugs- und Vergütungszinse des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) die Möglichkeit eingeräumt werden, bei säumigen Beitragsschuldnern und -schuldnerinnen einen Verzugszins zu erheben bzw. auf nicht geschuldeten Beiträgen einen Vergütungszins zu entrichten. Dies dient sowohl der Rechtssicherheit als auch der Vereinfachung des Mahnverfahrens, weil die Beiträge an die Familienausgleichskassen vorgängig nicht mehr ausgeschieden werden müssten.

Die vorgeschlagenen Änderungen zur Ausrichtung von Kinderzulagen (Abstufung nach Alter, Kaufkraftanpassung von Kinderzulagen für Kinder im Ausland und Regelung der Verzugs- und Vergütungszinsen) hätten keinen grösseren Verwaltungsaufwand und keine wesentlichen Mehrkosten als bisher zur Folge.

Die Mitglieder der Kommission für Familienausgleichskassen wurden eingeladen, zum vorliegenden Revisionsentwurf Stellung zu nehmen. Von Seiten der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wurde insbesondere die Kaufkraftanpassung für Kinder mit Wohnsitz im Ausland und – mit Ausnahme des Kantonalen Gewerbeverbandes (KGV) Zürich – die Abstufung nach dem Alter der Kinder begrüsst. Abgesehen von der Zuschrift des Kaufmännischen Verbandes (KV) Zürich erfolgte keine Stellungnahme seitens der Organisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der KV stellt den finanzpolitischen Ansatz, wonach bei der Vorlage der Beitragssatz der Familienausgleichskasse von derzeit 1,5% der AHV-pflichtigen Lohnsumme nicht zu erhöhen sei, in Frage. Er lehnt den Vorschlag betreffend Abstufung nach Alter der Kinder und Jugendlichen ab und beantragt den Ausbau der Kinderzulagen bis zum Alter von 18 Jahren bzw. bis zum Abschluss der Erstausbildung. Im Übrigen verlangt er eine Erhöhung der Zulage auf Fr. 200 pro Kind und die Unabhängigkeit der Anspruchsberechtigung von der Höhe des Arbeitspensums.

Im Bereich der Kinderzulagen sind weitere kantonsrätliche Vorstösse pending. Der Regierungsrat hat am 3. Mai 2000 dem Kantonsrat beantragt, die Motion KR-Nr. 20/2000 betreffend Erhöhung der Kinderzulagen nicht zu überweisen. Mit den Motionen KR-Nr. 29/2000 sowie KR-Nr. 36/2000 wurden darüber hinaus Vorstösse eingereicht, die einen Ausbau der Bedarfsleistungen bzw. eine Kinderrente mit Ergänzungsleistungen forderten. Es besteht Handlungsbedarf, und der Regierungsrat ist deshalb bereit, das Postulat KR-Nr. 109/2000 betreffend Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich entgegenzunehmen und mit diesem Bericht die Voraussetzungen zu schaffen, dass Beiträge nicht nur für eine Gruppe von Kindern im Giesskannenprinzip ausgeschüttet werden, deren Eltern in einem Arbeitsverhältnis eingebunden sind. Vielmehr sollen anhand von Erhebungen die Lage der Familie im Kanton Zürich umfassend dargestellt und gestützt darauf gezielte Massnahmen getroffen werden, die allen in einkommensschwächeren Familien aufwachsenden Kindern zugute kommen können. Eine bedarfsgerechte Lösung kann jedoch nicht im Rahmen des KZG verwirklicht werden. Bei allen Anstrengungen zu Gunsten ausgeprägt einkommensschwacher Personen mit Kindern dürfen die Anliegen von Familien in unteren und mittleren Einkommensbereichen nicht übersehen werden, die zwar oftmals auch Einschränkungen hinnehmen, jedoch die Voraussetzungen für zusätzliche Sonderleistungen nicht erfüllen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass nach Inkrafttreten der Gesetzesänderungen im KZG die Verordnung über die Kinderzulagen für ausländische Arbeitnehmer ohne Niederlassungsbewilligung vom 18. April 1963 im Sinne der vorliegenden Revision anzupassen ist.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesvorlage zuzustimmen sowie die Motion KR-Nr.133/1991 und das Postulat KR-Nr. 37/1997 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Fuhrer

Der Staatsschreiber:
Husi