

ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE KINDERZULAGEN

ZUSATZBERICHT UND -ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 27. JANUAR 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Zusatzbericht und -antrag zur Vorlage über die Änderung des Gesetzes über die Kinderzulagen, nachdem im verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren auf Grund eines Versehens keine Stellungnahme der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann eingeholt wurde. Den Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Eingabe der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann
3. Stellungnahme des Regierungsrates zur Eingabe
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen
5. Antrag

1. Ausgangslage

Am 2. September 2003 unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Vorlage über die Änderung des Gesetzes über die Kinderzulagen. Die Vorlage beinhaltet die Anpassung der kantonalen Regelung an ein neues Urteil des Bundesgerichts und die Möglichkeit, auch Kinderzulagen für arbeitslose Jugendliche auszurichten. Mit Schreiben vom 3. November 2003 wandte sich die Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann, die auf Grund eines verwaltungsinternen Versehens nicht zum Mitbericht eingeladen worden war, an den Präsidenten der Stawiko und verlangte, dass ihre Anliegen im Rahmen der kantonsrätlichen Kommissionsdebatte einfließen sollten.

Darauf hin hat der Regierungsrat unverzüglich entschieden, ein nachträgliches Vernehmlassungsverfahren durchzuführen und hat mit Schreiben vom 6. November 2003 dies der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann mitgeteilt. Diese verwies mit Schreiben vom 25. November 2003 auf ihre Eingabe vom 3. November 2003.

2. Eingabe der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann

Die Kommission begrüsst die Absicht des Regierungsrats, dass nun im Kanton Zug die neue bundesgerichtliche Regelung, wonach der Vorrang des Vaters bei Erwerbstätigkeit der Eltern in verschiedenen Kantonen aufgehoben werden soll, als sinnvoll und richtig. Allerdings bemängelt die Kommission, dass bei ungetrennt lebenden Eltern, die beide im Kanton Zug arbeiten und einen grundsätzlich vollen Zulagenanspruch haben die Kinderzulage an diejenige Person geht, die im überwiegenden Masse für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Diese Regelung würden nur noch zwei Kantone kennen. Die praktische Erfahrung zeige, dass auf Grund dieses Kriteriums der Anspruch auf Grund des höheren Einkommens an den Mann gehe. Problematisch sei dieser Fall dann, wenn der Person mit dem kleineren Einkommen (in der Regel der Ehefrau) eine vom Arbeitgeber zusätzlich erbrachte Zulage (z.B. höhere Kinderzulage, Familienzulage) zustehe, diese aber an die Bezugsberechtigung der ordentlichen Kinderzulage geknüpft sei. Die Kommission wünscht deshalb, dass im revidierten Gesetz die Anspruchsberechtigungen neutraler und genereller zu formulieren ist, indem derjenige Elternteil anspruchsberechtigt ist, der Anspruch auf die höhere Zulage hat (eine Regelung die bereits 7 Kantone kennen) oder jener Elternteil, den die Anspruchsberechtigten gemeinsam bestimmen (eine Regelung die ebenfalls 6 Kantone kennen).

Zudem ist die Kommission der Auffassung, dass auf Grund der sozialen Realität der zunehmenden Teilzeitarbeit einerseits und dem Wunsch nach grösserem Engagement in der Erziehungsarbeit andererseits auch die Regelung des Anspruchs bei Teilzeitbeschäftigung nochmals genauer geprüft werden muss. Die Praxis sei zwar richtig, es müsse trotzdem aber eine Anpassung auf Gesetzesstufe erfolgen, um klare Verhältnisse zu schaffen. Insbesondere sei sicherzustellen, dass auch im interkantonalen Verhältnis die Ehepartner bzw. das zulageberechtigte Kind auch wirklich 100 % der Kinderzulage erhalte.

Für Alleinerziehende sei die Praxis, wonach ein Anspruch auf die volle Kinderzulage erst bei einer Arbeitstätigkeit von mindestens 50 % besteht, aus der Erfahrung der täglichen Begebenheiten als unfair, denn Alleinerziehende seien aus ökonomischen Gründen zwar häufig zur Erwerbstätigkeit gezwungen, könnten aber nicht ein Arbeitspensum von 50 % oder mehr bewältigen. Die Kommission beantragt deshalb, die volle Kinderzulage bereits bei einer Erwerbstätigkeit von mind. 20 % auszurichten (eine Regelung die 2 Kantone kennen).

Der Fall der Ausübung eines gemeinsamen Sorgerechts bei nicht miteinander verheirateten oder getrennt lebenden Eltern sei nicht explizit geregelt.

3. Stellungnahme des Regierungsrates zur Eingabe

Der Regierungsrat nimmt zu diesen Anträgen der Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann wie folgt Stellung. Die Kommission schlägt vor:

- a) Im innerkantonalen Verhältnis: Wahlrecht der Eltern bzw. Anspruch desjenigen Elternteils, der den höheren Anspruch hat.
- b) Im interkantonalen Verhältnis: Sicherstellung, dass im interkantonalen Verhältnis die Ehepartner bei Teilzeitarbeit eine volle Zulage erhalten.
- c) Volle Zulage bei Alleinerziehenden bereits bei einer Erwerbstätigkeit von mindestens 20 %.
- d) Regelung bei Ausübung des gemeinsamen Sorgerechts.

a) Wahlrecht der Eltern bzw. Anspruch des Elternteils mit höherem Anspruch
Die Kommission beantragt, im innerkantonalen Verhältnis nicht auf das Kriterium der überwiegenden Unterhalts abzustellen, sondern wie in sechs anderen Kantonen den Eltern ein Wahlrecht einzuräumen. Die Einführung eines Wahlrechts würde jedoch zu grossen Problemen bei der Kontrolle des Doppelbezugs durch beide Elternteile führen: Ein Doppelbezug ist möglich und eine Kontrolle ist kaum durchführbar, da (obwohl beide Elternteile der Kinderzulagenordnung des Kantons Zug unterstehen) die Durchführung nicht nur durch die Familienausgleichskasse Zug erfolgt, sondern auch durch Dritte (z.B. von der Unterstellung unter das Kinderzulagengesetz befreite Grossbetriebe wie Siemens oder V-Zug sowie Abrechnungsstellen von Branchenausgleichskassen z.B. Schweizerischer Baumeisterverband und Schweizerischer Bäcker- und Konditorverband, die selber ihre Kinderzulagen zentral abrechnen und ausrichten). Nur mit

einer klaren Regelung der Rangordnung für den Bezug von Kinderzulagen kann der Doppelbezug vermieden werden.

Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Lösung entspricht in jeder Hinsicht den verfassungsmässigen Anforderungen und folgt dem Versicherungsgedanken, dass wer Beiträge zahlt, auch Kinderzulagen beziehen kann. Das höhere Erwerbseinkommen (und damit verbunden die höheren Lohnbeiträge) soll auch den Kinderzulagenanspruch auslösen. Falls andere Leistungssysteme auf den Kinderzulagenanspruch abstellen, so wären diese anzupassen oder zu erweitern und nicht das Kinderzulagengesetz. Dies betrifft z.B. Arbeitgeber, die eine zusätzliche Familienzulage ausrichten, wenn ihre Mitarbeitenden einen eigenen Kinderzulagenanspruch haben. Es kann nicht Aufgabe des Kinderzulagengesetzes des Kantons Zug sein, allfällige soziale Ungerechtigkeiten oder gar Verfassungsverletzungen anderer Leistungssysteme (z.B. Familienzulagenordnungen der Arbeitgeber) zu korrigieren.

b) Sicherstellung des Erhalts einer vollen Zulage

Die Kommission verlangt, dass auch im interkantonalen Bereich bei Teilbeschäftigung der beiden Ehepartner (Aufteilung des Arbeitsverhältnisses, zusammen jedoch ein Pensum von mindestens 100 %) eine volle Kinderzulage ausgerichtet werden soll. Mit der Bestimmung in § 8 Abs. 3 KZG stellt der Kanton Zug mit der Zahlung der Differenz zum ausserkantonalen Anspruch bereits sicher, dass insgesamt die volle Zulage bezogen werden kann.

c) Volle Zulage bei Alleinerziehenden bei Erwerbstätigkeit ab 20 %

Dieser Änderungsvorschlag ist in keiner Hinsicht Bestandteil der neuen bundesgerichtlichen Rechtsprechung und hat nichts mit dem Gleichheitsgebot zu tun. Auch hier muss wiederum das Versicherungsprinzip beachtet werden: Jede Einschränkung der vollen Erwerbstätigkeit muss logischerweise auch zu einer Reduktion der Leistungen führen (der versicherte Verdienst wird ja um die Reduktion der Arbeitszeit entsprechend gesenkt). Eine Reduktion des Grenzwertes auf z.B. 20 % würde eine weitere Abkehr vom Versicherungsprinzip bedeuten. Ausserdem würde für den alleinerziehenden Elternteil ein Anreiz geschaffen, möglichst nicht die Kinderzulagen des unterhaltspflichtigen Elternteils einzufordern, da diese im Falle einer interkantonalen Konkurrenz tiefer sein werden als die hohen Zulagen der Familienausgleichskasse Zug.

Einige Kantone haben eine analoge Regelung wie sie der Kanton Zug heute kennt (AI/AR/GR/VD/VS), andere Kantone wie z.B. ZH/GL/SO/BS/BL/SH/SG/TI/GE/JU kennen gar keine Privilegierung für Alleinerziehende.

d) **Regelung der Ausübung des gemeinsamen Sorgerechts**

Dieser Fall ist entgegen der Auffassung der Kommission bereits in § 8 Abs. 2 des geltenden Kinderzulagengesetzes geregelt. Bei gemeinsamer Sorge der Eltern erhält die Zulage, wenn die Eltern nicht verheiratet sind, der Elternteil, der mehr zum Unterhalt beiträgt (§ 8 Abs. 2 Bst. c KZG). Wenn die Eltern nicht mehr verheiratet sind (z.B. nach einer Scheidung) erhält jener Elternteil die Zulage, der die Obhut über das Kind hat (§ 8 Abs. 2 Bst. a KZG).

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Wie vorstehend dargestellt hätte die Einführung des Wahlrechts einen deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Ausgleichskasse zur Folge, wobei trotzdem eine wirkungsvolle Kontrolle kaum durchführbar wäre.

Wie die Kommission richtigerweise feststellt, würde ein innerkantonales Wahlrecht keine direkten finanziellen Mehrkosten zur Folge haben. Das Problem liegt jedoch bei den interkantonalen Wahlrechten, d.h. wenn Eltern nicht im gleichen Kanton arbeiten. Da die Familienzulagen im Kanton Zug im Vergleich zu den anderen Kantonen sehr hoch sind, hätte ein interkantonales Wahlrecht nach Ansicht der Familienausgleichskasse Kosten von sicher über Fr. 1 Mio. zur Folge. Gleiches gilt auch für den Fall, dass der Anspruch demjenigen Elternteil zusteht, der den höheren Anspruch geltend machen kann.

Die Mehrkosten bei einem Bezug der vollen Kinderzulage bei Alleinerziehenden mit Arbeitspensum von mehr als 20 % können nicht beziffert werden, da entsprechende statistische Unterlagen fehlen. Die Familienausgleichskasse schätzt die Mehrkosten auf jährlich über Fr. 1 Mio. Da diese Frage letztlich nicht eine Frage der Sozialversicherung, sondern der Sozialhilfe ist, müssten die Mehrkosten durch die öffentliche Hand übernommen werden und dürfen auf gar keinen Fall den Arbeitgebern übertragen werden.

Der Kanton Zug kennt im interkantonalen Vergleich die zweithöchsten Kinderzulagen. Wenn die Familienausgleichskasse nun mit weiteren Mehrkosten konfrontiert wäre, würden die Erträge kaum mehr zur Deckung der Ausgaben ausreichen, was letztendlich zu einer Senkung der Kinderzulagen führen könnte, was nicht im Interesse des Kantons sein kann.

5. Antrag

Aus den erwähnten Gründen lehnt der Regierungsrat die Anträge der Kommission für Gleichstellung von Frau und Mann ab. Er **b e a n t r a g t** Ihnen,

auf die Gesetzesrevision gemäss seinem Antrag vom 3. September 2003 (Vorlage Nr. 1161.2 - 11268) einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 27. Januar 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio