

## ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE KINDERZULAGEN

### BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES

VOM 2. SEPTEMBER 2003

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen Antrag zur Änderung des Gesetzes über die Kinderzulagen vom 16. Dezember 1982 (KZG, BGS 844.4) betreffend § 8 (Anspruchskonkurrenz) als Folge eines Bundesgerichtsurteils und § 12 (Altersgrenzen). Den damit verbundenen Bericht gliedern wir wie folgt:

1. Das Wichtigste in Kürze
2. Ausgangslage
3. Inhalt der neuen gesetzlichen Regelung
4. Finanzielle und personelle Auswirkungen
5. Antrag

#### **1. Das Wichtigste in Kürze**

In einem Urteil vom Juli 2003 hat das Bundesgericht im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde entschieden, dass eine Gesetzesbestimmung im Kinderzulagen-gesetz des Kantons Freiburg, wonach bei verheirateten Eltern die Kinderzulagen primär dem Vater zustünden, auch wenn dieser die Zulagen in einem anderen Kan-ton geltend mache, gegen die Rechtsgleichheit verstosse. Das Bundesgericht wies zugleich darauf hin, dass auch andere Kantone eine vergleichbare Regelung mit Priorität des Ehemanns hätten, weshalb der Kanton Zug die erwähnte Gesetzesbestimmung nun ändern muss, nachdem bereits das Verwaltungsgericht des Kan-tons Zug vor längerer Zeit festgestellt hat, dass die entsprechende Bestimmung gegen die Gleichheit von Mann und Frau verstösst.

Das kantonale Gesetz über die Kinderzulagen sieht im Weiteren vor, dass der Anspruch auf Kinderzulagen in dem Monat, in welchem das Kind das 16. Altersjahr erfüllt hat, endet. Der Anspruch dauert hingegen für Kinder in Ausbildung längstens bis zum erfüllten 25. Altersjahr. Dies bedeutet, dass Eltern von Kindern, die nach der obligatorischen Schulzeit keine Lehrstelle finden, eine Lehre abbrechen oder generell keine Ausbildungsmöglichkeit finden und deshalb arbeitslos werden, keine Kinderzulagen erhalten. Dies im Gegensatz zu Eltern, deren Kinder eine Lehre absolvieren oder eine weiterführende Ausbildung wie Höhere Fachschule, Fachhochschule oder Universität. Mit der Änderung des Kinderzulagengesetzes soll diese Ungerechtigkeit - soweit mit vernünftigem Vollzugsaufwand möglich - vermieden werden, wie dies die Kantone Genf und Solothurn bereits umgesetzt haben. Die finanzielle Mehrbelastung aus dieser Massnahme trägt nicht der Kanton, sondern die kantonale Familienausgleichskasse, die diesen Mehraufwand finanziell verkraften kann.

## **2. Ausgangslage**

### **a) Neuregelung bei der Anspruchskonkurrenz (§ 8 KZG)**

Gemäss Art. 116 Abs. 2 BV kann der Bund Vorschriften über die Familienzulagen erlassen. Von dieser Kompetenz, die ihm schon bisher zustand (vgl. Art. 34<sup>quinquies</sup> aBV), hat er nur für den landwirtschaftlichen Bereich Gebrauch gemacht (Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG). Die Familienzulagen im nicht-landwirtschaftlichen Bereich verbleiben im kantonalen Regelungsbereich. Im Kanton Zug gilt das Gesetz über die Kinderzulagen vom 16. Dezember 1982 (KZG) mit der zugehörigen Verordnung (KZV). Auch dieses Gesetz hat die Vorgaben der Bundesverfassung zwingend zu beachten.

Mit Urteil vom 11. Juli 2003 entschied das Bundesgericht, dass eine Gesetzesbestimmung des Kinderzulagengesetzes des Kantons Freiburg, wonach die Kinderzulagen primär dem Vater zustehen, auch wenn dieser die Zulagen in einem anderen Kanton geltend machen muss, gegen die Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) verstösst und deshalb nicht anwendbar ist. Das Bundesgericht erachtet es als richtig,

für diese Frage die im Freizügigkeitsabkommen Schweiz/EU bzw. in der EWG-Verordnung 1408/71 enthaltenen Prioritätsregeln prinzipiell auch interkantonal anzuwenden.

Das Bundesgericht wies darauf hin, dass neben dem Kanton Freiburg noch andere Kantone eine mit der gerügten Freiburger Bestimmung vergleichbare Regelung mit Priorität des Ehemannes haben, darunter auch der Kanton Zug. Betroffen davon ist § 8 Abs. 3 des KZG. Diesbezüglich stellte das Verwaltungsgericht des Kantons Zug bereits mit Urteil vom 18. Februar 1993 fest, dass diese Bestimmung gegen die Gleichheit von Mann und Frau verstosse. Die Beschwerde wurde dennoch abgewiesen, da es dem Richter nicht möglich sei, im konkreten Anwendungsfall eine Lösung zu treffen. Der Zuger Gesetzgeber wurde deshalb aufgefordert, dem verfassungsrechtlichen Grundsatz Nachachtung zu verschaffen. Da die zugerische Regelung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bezüglich Rechtsgleichheit zwar nicht im Wortlaut, jedoch in der praktisch relevanten Durchführung bisher in Einklang stand, unterblieb eine gesetzliche Anpassung. In der Praxis wurde bisher für interkantonale Verhältnisse primär auf § 8 Abs. 2 Bst. c KZG abgestellt, welcher vom Verwaltungsgericht im erwähnten Urteil explizit als verfassungskonform bezeichnet wurde.

Dennoch ist es nun angezeigt, die vom Bundesgericht für interkantonale Verhältnisse aufgezeigte Lösung in die zugerische Kinderzulagengesetzgebung zu übernehmen, da damit verschiedene in diesem Bereich bestehende Probleme einer praktikableren und rechtsgleichen Lösung zugeführt werden können.

#### **b) Neuregelung bei den Altersgrenzen (§ 12 KZG)**

Nach zugerischem Recht endet der Anspruch auf Kinderzulagen mit dem Monat, in welchem das Kind das 16. Altersjahr erfüllt hat (§ 12 Abs. 1 KZG). Für Kinder, die in Ausbildung begriffen sind, dauert der Anspruch längstens bis zum erfüllten 25. Altersjahr. Es besteht eine Sonderregelung für wegen Krankheit oder Invalidität dauernd erwerbsunfähige Kinder (Anspruch bis zum vollendeten 20. Altersjahr).

Der Begriff der Ausbildung wird in § 7 Abs. 1 KZV präzisiert. Gemäss Abs. 2 entfällt der Anspruch selbst bei einer Ausbildung, sofern das eigene Erwerbseinkommen die Höhe der maximalen AHV-Vollrente übersteigt (zur Zeit 2'110 Franken). Die bzw. der Gesuchstellende hat Ausbildung und Erwerbseinkommen zu belegen (Abs. 3).

Die obligatorische Schulzeit dauert im Normalfall bis zum 16. Altersjahr. In Anlehnung daran endet die Zulagenberechtigung nach 22 der 26 kantonalen Zulagenordnungen – vorbehältlich einer Weiterausbildung – mit Erreichen des 16. Altersjahrs (Ausnahmen: Freiburg und Tessin 15; Genf und Solothurn 18). In 24 der 26 Kantone dauert der Anspruch in jedem Fall längstens bis zum Erreichen des 25. Altersjahres (Ausnahmen: Genf 18, Tessin 20).

Im Normalfall dauert die Ausbildung nach Abschluss der obligatorischen Schulzeit an, entweder durch den Besuch einer weitergehenden Schule oder durch Absolvierung einer Berufslehre. Somit besteht zumeist weiterhin ein Anspruch auf Kinderzulagen (§ 12 Abs. 2 KZG). Aufgrund von § 7 Abs. 3 KZV hat die bzw. der Ansprechende die Ausbildung zu belegen; für die Familienausgleichskasse entsteht dadurch ein ganz erheblicher Abklärungs- und damit Vollzugsaufwand. Dies gilt aber z.B. auch für die Schulen, welche die entsprechenden Bestätigungen ausstellen müssen.

Bei denjenigen Jugendlichen, die die Ausbildung nicht fortführen, sind zwei Gruppen zu unterscheiden: Einerseits diejenigen, die keine Weiterausbildung machen wollen, andererseits diejenigen, die eine Weiterausbildung machen wollen, jedoch nicht können, weil sie keine Lehrstelle finden. Beide Gruppen sind zur Zeit zahlenmässig nicht sehr gross und dürften je ca. 50 Personen betragen, wobei auf Grund der schwierigen Wirtschaftslage und der Migration ihre Zahl zunehmen dürfte.

### **3. Inhalt der neuen gesetzlichen Regelung**

#### **a) Anspruchskonkurrenz (§ 8)**

Abs. 2: Im Einleitungssatz wird klar gemacht, dass dieser Absatz nur noch für innerkantonale Verhältnisse gilt. In Bst. b wird die bisherige Bezeichnung „elterliche Gewalt“ der Terminologie des revidierten Zivilgesetzbuches (Art. 296 ZGB) angepasst.

Abs. 3: Die im Verhältnis zu den EU- und EFTA-Staaten bestehende und von der Familienausgleichskasse Zug im internationalen Verhältnis bereits angewandte Regelung sieht - übertragen auf interkantonale Verhältnisse - vor, dass Kinderzulagen in erster Linie in jenem Kanton zu beziehen sind, in welchem die Familie bzw.

insbesondere das zulageberechtigte Kind Wohnsitz hat, sofern dort eine anspruchsberechtigte Person Zulagen beziehen kann. In einem solchen Fall besteht im andern Kanton, in welchem ebenfalls eine zulagenberechtigte Tätigkeit ausgeübt wird, nur Anspruch auf Auszahlung der allfälligen Differenz zur Zulage im letztgenannten Kanton, höchstens jedoch in der Höhe der von diesem Kanton autonom berechneten Zulage. Damit wird den Erwägungen im erwähnten Urteil des Bundesgerichts Rechnung getragen. Diese Regelung tritt an die Stelle der bisherigen Regelung der Priorität des Ehemanns.

### **b) Altersgrenzen (§ 12)**

Der Regierungsrat hat verschiedene Varianten geprüft, wie und an wen die Kinderzulage zusätzlich zur heutigen Lösung ausgerichtet werden soll. Dabei hat er festgestellt, dass bei verschiedenen Lösungen, bei welchen einzelne, klar umrissene Gruppierungen neu einen Anspruch erhalten würden, der Verwaltungsaufwand im Vergleich zur Zahl der möglicherweise neu Anspruchsberechtigten sehr hoch wäre. Dies, weil die entsprechenden Unterlagen nicht vorhanden sind oder von den zuständigen Behörden in mühsamer Kleinarbeit besorgt werden müssen, sofern sie überhaupt erhältlich sind.

Insbesondere hat der Regierungsrat festgestellt, dass die Ausrichtung einer Kinderzulage ausschliesslich an Eltern von Jugendlichen, die trotz Bemühungen keine Lehrstelle finden oder arbeitslos sind, mit einem sehr grossen Vollzugsaufwand verbunden wäre, da z.B. die Kontrollmöglichkeit erst mit Beginn der AHV-Beitragspflicht am 1. Januar nach dem 18. Geburtstag (Art. 3 Abs. 2 Bst. a AHVG) gegeben ist.

Deshalb beantragt der Regierungsrat, die Kinderzulagen neu generell bis zum 18. Altersjahr zu gewähren. Bei einer Ausbildung sollen die Kinderzulagen unverändert längstens bis zum 25. Altersjahr gewährt werden. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass ja auch die Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Mündigkeit der Kinder, d.h. bis zum 18. Geburtstag, dauert (Art. 277 ZGB). Ein wesentlicher Vorteil ist, dass für die 17- und 18-jährigen Jugendlichen der ganze Abklärungs- und Kontrollbedarf entfällt, gerade weil diese erst ab dem 18. Altersjahr AHV- und steuerpflichtig werden.

Der einzige Nachteil ist, dass Personen, die trotz vollendetem 18. Altersjahr keine Lehrstelle haben, keinen Anspruch auf Kinderzulagen geben. Dies müsste aber – auch mit Blick auf deren kleine Zahl – in Kauf genommen werden und ist angesichts des erreichten Mündigkeitsalters vertretbar.

Gleichzeitig soll jedoch auch die bestehende Bestimmung aufgehoben werden, wonach für Kinder, die wegen Krankheit oder Invalidität dauernd erwerbsunfähig oder höchstens zu 20 Prozent erwerbsfähig sind, der Zulagenanspruch bis zum vollendeten 20. Altersjahr besteht. Diese Bestimmung kam bisher in der Praxis kaum zur Anwendung und ist sozialpolitisch überholt. Es besteht nämlich ab dem 18. Altersjahr ein Anspruch auf Geldleistungen der Invalidenversicherung (Art. 22 und 29 Abs. 2 IVG). Somit besteht keine wirtschaftliche und sozialpolitische Notwendigkeit für die Gewährung der Kinderzulagen in den erwähnten Fällen.

#### **4. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

##### **a) Anspruchskonkurrenz (§ 8)**

Der Kanton Zug kennt (abgesehen vom Kanton Wallis) die höchsten Kinderzulagenansätze. Es liegt auf der Hand, dass zur Zeit versucht wird, wenn immer möglich die Zulagen in Zug zu beziehen. Mit der vorgeschlagenen Änderung werden zupendelnde Personen, deren Ehegatte im Wohnsitzkanton zulageberechtigt ist, nur noch eine Differenzzulage erhalten. Umgekehrt werden Anträge von Personen mit Wohnsitz im Kanton Zug in der Regel nicht mehr mit der Begründung abgelehnt werden können, der Ehegatte könne in einem anderen Kanton die volle Zulage beziehen. Die generelle Priorisierung des Wohnsitzkantons ist sachgerecht, weil sich dort der Lebensmittelpunkt der Familie befindet und damit dort auch regelmässig die Ausgaben für sie getätigt werden. Dies rechtfertigt einen etwas grösseren Abklärungsbedarf für die Familienausgleichskasse, die neu bei einem Antrag einer zupendelnden Person auch die Erwerbstätigkeit des Ehegatten beachten muss. Die Kosten sind kaum bezifferbar, da wesentliche statistische Grundlagen fehlen; falls es wegen des positiven Zupendlersaldos überhaupt Mehrausgaben gibt, werden diese Fr. 250'000.-- kaum übersteigen. Der Kanton wird durch die allfälligen Mehrkosten jedenfalls nicht belastet, da diese vollumfänglich durch die Familienausgleichskasse getragen werden.

## b) Altersgrenzen (§ 12)

Die Familienausgleichskasse rechnet mit rund 100 neuen Berechtigten gegenüber der heutigen Lösung. Dies würde Mehrkosten von rund Fr. 350'000.-- pro Jahr nach sich ziehen. Der Kanton wird auch durch diese Mehrausgabe nicht belastet, da diese Mehrkosten zulasten der Familienausgleichskasse gehen. Die Kasse ist auf Grund ihrer komfortablen finanziellen Situation in der Lage, diese Mehraufwändungen zu verkraften. So konnte sie beispielsweise per 1. Januar 2003 die Kinderzulagen erhöhen.

Nach Auskunft der Familienausgleichskasse ergibt sich durch die Gesetzesänderung kein personeller Mehraufwand. Im Gegenteil: Einige recht aufwändige Abklärungen im Rahmen der heutigen Lösung bezüglich Ausbildungsmassnahmen von Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren entfallen.

Die Familienausgleichskasse befindet sich finanziell auf Grund der Attraktivität des Lebens- und Wirtschaftsraums Zug in einer sehr komfortablen Verfassung. Sie erwirtschaftete in den letzten Jahren regelmässig Überschüsse von ca. Fr. 500'000.-- bis Fr. 2 Mio., weshalb auch per 1.1.2003 die Kinderzulagen generell erhöht werden konnten. Da die Attraktivität unserer Region auch in Zukunft hoch sein sollte, dürfte diese Entwicklung anhalten.

<b>A)</b>	<b>Investitionsrechnung</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
1.	-> für Immobilien: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
2.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0
3.	-> für Einrichtungen und Mobiliar: ● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
4.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

<b>B)</b>	<b>Laufende Rechnung</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
5.	● bereits geplanter Betrag	0	0	0	0
6.	● effektiver Betrag gemäss vorliegendem Antrag	0	0	0	0

**5. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, auf die Vorlage Nr. 1161.2 - 11268 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 2. SEPTEMBER 2003

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio