

Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 12. Februar 2004 eingereichten und am 24. März 2004 (*TGR S. 250 und 397*) begründeten Motion ersucht Grossrat Gilles Schorderet um die Änderung des Freiburger Gesetzes über die Familienzulagen im folgenden Sinne :

1. Nur Kinder, die auf Schweizer Boden wohnen oder in einem Staat, mit dem die Schweiz eine Vereinbarung zur sozialen Sicherheit abgeschlossen hat, sollen als Kinder gelten, die zum Bezug einer Kinder- oder Ausbildungszulage berechneten.
2. Die Geburts- oder Aufnahmezulage soll nur für Kinder ausgerichtet werden, die in der Schweiz geboren und in einem Schweizer Geburtsregister eingetragen worden sind.

Für seinen Vorstoss macht der Motionär namentlich geltend, dass der Kanton Freiburg einer der grosszügigsten Kantone auf dem Gebiet der Familienzulagen ist, dass er aber auch den höchsten Beitrag der der kantonalen Kasse angeschlossenen Arbeitgeber verzeichnet (2,45 % der Gehälter, wohingegen die übrigen Kantone – mit Ausnahme des Kantons Jura, der einen Ansatz von 3% hat – einen Ansatz von 1,3 bis 2 % der Gehälter aufweisen).

In Bezug auf die Geburts- oder Aufnahmezulage erwähnt Grossrat Gilles Schorderet, dass diese nicht an die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union sowie der EFTA gebunden sei, übrigens auch nicht an die mit anderen Staaten bestehenden Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit. In diesem Zusammenhang unterstreicht er, dass derzeit nur die Kantone Solothurn und Freiburg diese Zulage für im Ausland geborene und lebende Kinder ausrichten.

Schliesslich wünscht der Motionär, dass unser Kanton den unkontrollierbaren Missbrauch verhindert und künftig den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, deren Kinder in der Schweiz leben, nach wie vor interessante Zulagen bieten kann.

Antwort des Staatsrats

1. Rechtliche Erwägungen

Solange der Bund nicht vollumfänglich Gebrauch von der Kompetenz gemacht hat, die er aufgrund von Artikel 116 Abs. 2 der neuen Bundesverfassung hat, können die Kantone selbständig das Gebiet der Familienzulagen gesetzlich regeln. Bis heute hat sich der Bund auf die gesetzliche Regelung der Familienzulagen in der Landwirtschaft beschränkt (Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG). Die genannte Verfassung überlässt es den Kantonen nicht nur, die Arbeitgeber zum Anschluss an Ausgleichskassen für Familienzulagen und zur Ausrichtung von Beiträgen zu verpflichten, sondern die Kantone verfügen auch über eine grosse Freiheit in der Ausgestaltung ihres Familienzulagensystems, unter anderem

was die Bestimmung der anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer betrifft und die Bestimmung der Kinder, für welche diese Zulagen gewährt werden.

Aber auch wenn der kantonale Gesetzgeber über einen grossen Spielraum bei der Ausarbeitung seines Familienzulagensystems und im Einsatz der für die Realisierung nötigen Mittel hat, ist er gehalten, den Grundsatz der Gleichbehandlung nach Artikel 8 der neuen Bundesverfassung zu wahren. So hat das Bundesgericht in Bezug auf im Ausland wohnende Kinder am 30. November 2000 einen Entscheid gefällt, welcher der Anwendung des Familienzulagensystems im Kanton St. Gallen galt. Nach diesem Entscheid ist es nicht unvereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung, für die Bestimmung des Anspruchs oder Nichtanspruchs auf eine Zulage oder eine gekürzte Zulage das Kriterium des Wohnsitzes des Kindes zu verwenden. Hingegen verletze die Berücksichtigung der Staatsangehörigkeit des Arbeitnehmers diesen Grundsatz unbestreitbar.

Konkret bedeutet dies, dass jede Einschränkung des Zulagenanspruchs wegen des Wohnsitzes des Kindes im Ausland allenfalls auch für Schweizer Staatsangehörige gelten würde.

Wie Grossrat Gilles Schorderet zu Recht in seiner Motion hervorhebt, kann im Übrigen das Kriterium des Wohnsitzes des Kindes nicht gelten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in unserem Kanton, deren Kinder in einem Staat der EU oder EFTA wohnen oder in einem Staat, mit dem die Schweiz eine Vereinbarung zur sozialen Sicherheit abgeschlossen hat (ausser natürlich in besonderen Fällen von Anspruchskonkurrenz zwischen zwei Ländern).

Es gibt jedoch eine Ausnahme von dieser Regel. Sie betrifft, wie vom Motionär vermerkt, die einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage. Diese Art Zulage, die zurzeit von 10 Kantonen ausgerichtet wird (FR, LU, UR, SZ, SO, VD, VS, NE, GE und JU) ist weder in der EWG-Verordnung Nr. 1408/71 noch auch in den mit anderen Staaten bestehenden Vereinbarungen zur sozialen Sicherheit als zu exportierende Leistung aufgeführt.

2. Situation in Bund und Kantonen

Das eidgenössische System der Familienzulagen in der Landwirtschaft sieht keine Zulagenansprüche vor, die sich nach dem Wohnstaat der Kinder unterscheiden.

Unter den 10 Kantonen, die eine einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage ausrichten, richten 8 sie nur für in der Schweiz geborene und in ein Schweizer Geburtenregister eingetragene Kinder aus. Nur Freiburg und Solothurn zahlen heute diese Zulage auch für im Ausland geborene und lebende Kinder.

Was die monatlichen Kinder- und Ausbildungszulagen betrifft, so sehen mehrere kantonale Gesetzgebungen restriktive Bestimmungen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit im Ausland (ausserhalb der EU, der EFTA und der übrigen Vertragsstaaten) wohnenden Kindern vor.

So richten die Kantone BE, LU, AI und SG keinerlei Zulage für diese Kinder aus. Der Kanton SH zahlt keine Ausbildungszulage für sie. Ausserdem passen die Kantone ZH, SZ, GL, SH, TG und VS die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen der Kaufkraft des Landes an, in dem die Kinder wohnen. Die Kantone ZH, SZ, GR, AG, TG, VD, NE

und JU schliesslich begrenzen für diese Kinder das Alter für den Anspruch auf eine monatliche Zulage auf das vollendete 16. Lebensjahr (TI und GE auf das vollendete 15. Lebensjahr). Der Kanton NW richtet nur die Hälfte der Zulage für Kinder aus, die nicht in Liechtenstein oder in einem Staat der EU wohnen. Die Kantone UR, OW, ZG, SO, BS, BL, AR und FR kennen keinerlei Einschränkung bei der Zahlung der monatlichen Kinder- oder Ausbildungszulagen für Kinder, die ausserhalb der Schweiz wohnen.

3. Relativ wenige betroffene Kinder

Der Staatsrat hebt hervor, dass der Umfang der Freiburger Familienzulagen für nicht in der Schweiz lebende Kinder relativiert werden muss. Nach der jüngsten Statistik der kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen (Stand vom 31. Juli 2003) machten die Kinder, für die ein Anspruch besteht und die im Ausland leben, nur 3,78 % (715 von 18'924) der Gesamtzahl Kinder aus, für welche die Leistungen dieser Kasse in den nicht landwirtschaftlichen Zweigen bezahlt wurden. Nach der gleichen Statistik wohnten nur 2,37 % (126 von 5'326) dieser Kinder im Alter von 15 bis 25 Jahren, für die ein Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht, nicht in der Schweiz.

Aufgrund einer Untersuchung der genannten Kasse kann man ausserdem davon ausgehen, dass mindestens 80 % dieser Kinder in einem Staat der EU, der EFTA oder in einem anderen Vertragsstaat leben. In diesem Zusammenhang sei vermerkt, dass die Schweiz ausserhalb der EU und der EFTA mit rund zwanzig Staaten eine Vereinbarung zur sozialen Sicherheit abgeschlossen hat, darunter namentlich mit der Türkei und sämtlichen Ländern Ex-Jugoslawiens. Unser Land ist somit fast dem ganzen europäischen Kontinent vertraglich verbunden.

Es ist anzunehmen, dass auf alle Freiburger Kassen für Familienzulagen insgesamt gesehen die Prozentsätze von im Ausland lebenden Kindern wahrscheinlich etwas höher als die oben genannten sind. Doch verfügt der Staatsrat diesbezüglich über keine genauen Daten. Aufgrund der Schätzungen, die von einigen Kassen vorgenommen wurden, glaubt er aber sagen zu können, dass die fraglichen Prozentsätze insgesamt bescheiden bleiben. 5 bis 7% der Kinder wohnen ausserhalb der Schweiz. Von diesen Kindern wohnen mindestens 80% in einem Staat der EU beziehungsweise in einem Staat, mit dem die Schweiz eine Vereinbarung zur sozialen Sicherheit abgeschlossen hat, und würden somit nicht von der Aufhebung der Kinder- oder Ausbildungszulagen im Sinne der Motion berührt. Demzufolge wäre nur etwa 1% aller Kinder zusammen von einer allfälligen Kürzung der Familienzulagen betroffen.

4. Stellungnahme des Staatsrats

In Berücksichtigung dieser Ausführungen hält es der Staatsrat für gerechtfertigt, die einmalige Geburts- oder Aufnahmezulage (1'500.- Fr.) nur noch für in der Schweiz geborene und in einem Schweizer Geburtenregister eingetragene Kinder auszurichten. Es besteht effektiv kein Grund dafür, dass der Kanton Freiburg, der auf dem Gebiet der Familienzulagen schon zu den grosszügigsten Kantonen zählt, zuletzt der einzige Schweizer Kanton bleibt, der diese Sonderzulage für im Ausland geborene und lebende Kinder ausrichtet (auch der Kanton Solothurn hat vor, sich auf diesem Gebiet den anderen betroffenen Kantonen anzuschliessen).

Aus administrativer Sicht wäre die Anwendung dieser Lösung sehr einfach, denn die Kassen für Familienzulagen müssten ihre Entscheide nicht je nach dem ausländischen Staat, in dem das Kind geboren ist oder lebt, differenzieren. Die mit dieser Lösung

erzielte Einsparung kann auf jährlich rund 200'000 Franken für alle Freiburger Kassen zusammen veranschlagt werden (7 % von 2,85 Millionen Franken).

Hingegen ist der Staatsrat der Auffassung, dass die Abschaffung des Anspruchs auf die Kinder- oder Ausbildungszulage für Kinder, die in einem Staat wohnen, der nicht zur EU oder EFTA gehört oder durch keine Vereinbarung zur sozialen Sicherheit mit der Schweiz verbunden ist, keine gerechte Massnahme wäre, auch wenn vier Schweizer Kantone sie schon eingeführt haben. Erstens weil die Arbeitgeber ihrer Kasse für Familienzulagen Beiträge auch auf die Löhne der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, deren Kinder in einem solchen Staat leben, zahlen müssen. Sodann deswegen, weil für die betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer die Abschaffung dieser monatlichen Zulagen eine spürbare Minderung ihrer häufig bescheidenen Ressourcen bedeuten würde. In bestimmten Fällen könnte sich der Arbeitgeber gezwungen sehen, diese Differenz durch eine Lohnerhöhung auszugleichen. Was die vom Motionär erwähnten möglichen Missbräuche angeht, so sei hier daran erinnert, dass der gelegentliche Missbrauch eines legitimen Anspruchs nicht für sich allein die allgemeine Aufhebung dieses Anspruchs rechtfertigt. Wie aus den bezifferten Erläuterungen unter Punkt 3 hervorgeht, ist der Anteil der Kinder, die von der vom Motionär befürworteten Aufhebung des Anspruchs betroffen wären, äusserst gering. Die Auswirkung einer solchen Massnahme auf die Gesamtausgaben für die Familienzulagen in unserem Kanton wäre somit unerheblich.

Zudem verweist der Staatsrat auf seine gleich lautende Antwort auf die Motion 024.97 von Grossrat Rudolf Vonlanthen (*TGR* Mai 1998, S. 515–517) sowie auf die Grossratsdebatten (*TGR* Mai 1998, S. 541–546). Die Begründungen, mit denen der Grosse Rat die Motion im Jahre 1998 ablehnte, sind nach wie vor stichhaltig.

Schliesslich wäre es nach Auffassung des Staatsrats bei weitem vorzuziehen, die Grundsätze für die Ausrichtung der monatlichen Familienzulagen für im Ausland lebende Kinder in einem eidgenössischen Rahmengesetz zu regeln. Nachdem die diesbezüglichen Arbeiten der Nationalratskommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vorangeschritten sind, bestehen echte Chancen, dass mittelfristig ein solches Gesetz zur Verfügung stehen wird.

Abschliessend und gemäss Artikel 71 Abs. 2 des Gesetzes über das Reglement des Grossen Rates beantragt Ihnen der Staatsrat:

- die Erheblicherklärung der Motion in Bezug auf die Geburts- oder Aufnahmezulage und
- die Abweisung der Motion in Bezug auf die Kinder- und die Ausbildungszulage.

Freiburg, den 6. Juli 2004