

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 9. Dezember 2014

916

GRG NR.	12	MO 29	263
---------	----	-------	-----

**Motion von Hans Feuz, Klemenz Somm, Ulrich Müller und Marianne Raschle vom
7. Mai 2014
„Zeitgemässe Kinderzulagen“**

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre und 54 Mitunterzeichner und Mitunterzeichnerinnen verlangen, dass die Kinderzulagen, analog den Ausbildungszulagen, auf Fr. 250.-- festzulegen seien.

Der Regierungsrat nimmt zum Vorstoss wie folgt Stellung:

I. Rechtslage

1. Ausgangslage

Die Motionäre begründen die beantragte Erhöhung der Kinderzulagen von aktuell Fr. 200.-- auf Fr. 250.-- damit, dass es heute nur schwer nachvollziehbar sei, weshalb Kinder und Jugendliche verschiedenen Alters unterschiedliche Ausgaben auslösen sollen. Die Gesellschaft stehe vor grossen Anstrengungen, jungen Müttern und Vätern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Ebenso wenig könne die Wirtschaft auf gut ausgebildete Frauen verzichten wie auf Kinder als zukünftige Arbeitnehmende. Ziel müsse die materielle Sicherung sein, die für alle Familien gleich sein sollte, ob mit jungen oder älteren Kindern. In jungen Jahren koste der Verzicht der Eltern auf ein Einkommen oder die familienergänzende Betreuung Geld, das junge Familien eher weniger zur Verfügung haben als Familien mit älteren Kindern. Später seien es die Ausbildungskosten. Mithin seien unterschiedlich hohe Kinder- und Ausbildungszulagen nicht mehr zeitgemäss.

2. Einleitende Bemerkungen

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (FamZG; SR 836.2) ist am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Nach Art. 5 FamZG betragen die Kinderzulage mindestens Fr. 200.-- und die Ausbildungszulage mindestens Fr. 250.-- pro Monat. Die Kantone können über diese Mindestansätze hinausgehen, wovon der Kanton Thurgau bis heute abgesehen hat.

- a) In der Vergangenheit hatte der Regierungsrat verschiedene Vorstösse betreffend höheren Familienzulagen zu beantworten. Das letzte Mal betraf es im Vorfeld der sich abzeichnenden Bundeslösung die Motion Hanspeter Gantenbein vom 21. Juni 2006, mit welcher unter anderem eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen von je Fr. 190.-- auf Fr. 300.-- verlangt wurde. Der Regierungsrat legte in seiner Beantwortung vom 10. April 2007 dar, dass bereits die Bundeslösung zu jährlichen Mehrkosten von 17 Mio. Franken führt und die Umsetzung der Motion zu solchen von 61 Mio. Franken. Bei der Berechnung ging er von der Annahme aus, dass 78 % der Kosten auf die Kinderzulagen und 22 % der Kosten auf die Ausbildungszulagen entfallen. Den familienpolitischen Anliegen des Motionärs hielt er unter anderem entgegen, dass nicht die direkten Kinderkosten junge Menschen bei der Familiengründung zögern lassen, sondern erwiesenermassen die damit verbundenen indirekten Nachteile für die berufliche Laufbahn bzw. die Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag. Dementsprechend beantragte der Regierungsrat, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Regierungsrat hält an dieser Einschätzung fest. Nach wie vor sind nachhaltige familienpolitische Massnahmen gefordert und nicht einfach höhere Kinderzulagen. Es widerspricht auch familienpolitischer Logik, wenn finanziell gut gestellte Familien gleichermassen von höheren Kinderzulagen profitieren sollen wie die weniger gut situierten Familien (Giesskannenprinzip). Umgekehrt zeigen Berechnungen des Bundes und des Steueramtes der Stadt Zürich, dass Familien schon heute stark entlastet werden, zahlen doch Ehepaare ohne Kinder allein bei den Bundessteuern bis zu achtmal mehr als Familien bzw. bezahlt aktuell jede zweite Familie keine Bundessteuern.

- b) Auf Bundesebene reichte am 15. April 2013 die sozialdemokratische Fraktion die parlamentarische Initiative „Kinderzulagen für alle statt Steuergeschenke für wenige“ ein. Die Initiative verlangt, die Kinderzulage von Fr. 200.-- auf mindestens Fr. 260.-- und die Ausbildungszulage von Fr. 250.-- auf mindestens Fr. 310.-- zu erhöhen. Der Nationalrat hat am 2. Juni 2014 der Initiative keine Folge gegeben. Bereits die vorbereitende Kommission hatte am 11. April 2014 mit 14 zu 8 Stimmen bei 2 Enthaltungen beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Denn sie sehe in dieser Frage keinen Handlungsbedarf, zumal eine Erhöhung der Mindestsätze der Familienzulagen, wie es die parlamentarische Initiative verlangt, zu geschätzten Mehrausgaben von insgesamt rund 960 Mio. Franken führen würde. Ebenfalls lehne sie eine Erhöhung der Zulagen nach dem Giesskannenprinzip ab wie auch die negativen Auswirkungen auf die Lohnkosten.

Die von Ständerat Paul Rechsteiner am 21. März 2014 eingereichte Motion „Anpassung der Kinderzulagen“ lehnte der erstbehandelnde Ständerat am 13. Juni 2014 mit 24:13 Stimmen ab. Der Bundesrat hatte am 21. Mai 2014 die Ablehnung der Motion beantragt. Als Begründung führte er an, die Stossrichtung der parlamentarischen Initiative vom 15. April 2014 der sozialdemokratischen Fraktion sei beinahe identisch mit der Forderung der vorliegenden Motion, die eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je mindestens Fr. 50.-- verlange. Es gelte deshalb abzuwarten, wie das Parlament die parlamentarische Initiative beurteilen werde. Das Ergebnis ist inzwischen bekannt (vgl. oben).

3. Würdigung der Anliegen der Motionäre

Die von den Motionären angeführten Gründe für gleich hohe Kinder- und Ausbildungszulagen sind zu hinterfragen. Bei einer Erhöhung der Kinderzulagen auf das Niveau der Ausbildungszulagen besteht nämlich die latente Gefahr, dass später Gründe geltend gemacht werden, die wieder Ausbildungszulagen rechtfertigen sollen, die höher sind als die Kinderzulagen.

Insbesondere dem Argument, unterschiedliche Kinder- und Ausbildungszulagen seien nicht mehr zeitgemäss, kann der Regierungsrat nicht beipflichten. Denn es ist nach wie vor ausgewiesen, dass mit zunehmenden Alter der Kinder die direkten Kosten, namentlich diejenigen für die Ausbildung, tendenziell zunehmen, während die indirekten Kosten zurückgehen, wenn der betreuende Elternteil wieder erwerbstätig wird oder sein Erwerbspensum wieder erhöht. Auch macht es ökonomisch und für die Wirtschaft wenig Sinn, Frauen gut (mit entsprechend hohen Ausbildungskosten) auszubilden, um sie nach der Ausbildung mit hohen Kinderzulagen von einem möglichst hohen Erwerbspensum abzuhalten. Zudem stellen Verzichtseinkommen indirekte Kosten der Erziehung dar, welche mit familienergänzenden Betreuungsangeboten und Individualbesteuerung erwerbstätiger Eltern anzugehen sind. Somit sind nur die direkten Kosten der Erziehung von Kindern durch Familienzulagen und/oder steuerliche Abzugsfähigkeit zumindest teilweise auszugleichen. Wenn die Motionäre mit höheren Kinderzulagen der Wirtschaft genügend Arbeitskräfte sichern wollen, verlieren die Kinderzulagen zudem ihren familienorientierten Hintergrund.

4. Mehrkosten bei Umsetzung der Motion

Einleitend ist - zumindest bei der kantonalen Familienausgleichskasse (FAK) aufgrund ihrer aktuellen Vermögenslage - festzuhalten, dass jede Erhöhung der Kinderzulagen unweigerlich höhere Beitragssätze nach sich ziehen würde. Die entstehenden Mehrkosten haben zudem die Arbeitgebenden und grundsätzlich auch die Arbeitnehmenden, die Selbständigerwerbenden und die Nichterwerbstätigen (allenfalls ganz oder teilweise der Kanton) zu tragen.

4.1 Finanzierung/Beitragssätze

- **Familienzulagen für Selbständigerwerbende (SE), Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Die Familienzulagen für Selbständigerwerbende, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Verwaltungskosten werden durch Beiträge der Selbständigerwerbenden, der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber finanziert (§ 11 TG FamZG; RB 836.1).

Die Beiträge der Selbständigerwerbenden, der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber an die kantonale Familienausgleichskasse betragen 1,8 % des AHV-pflichtigen Einkommens. Die Verwaltungskosten sind im Beitragssatz enthalten und separat auszuweisen (§ 7 Abs. 1 und 3 TG FamZV; RB 836.11).

- **Familienzulagen für Nichterwerbstätige (NE)**

Nichterwerbstätige haben einen Anteil von 20 Prozent ihrer AHV-Beiträge zu leisten, sofern diese den Mindestbeitrag nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung übersteigen. Der Kanton trägt allfällige weitere Kosten (§ 15 Abs. 1 und 3 TG FamZG).

4.2 Kantonale Familienausgleichskasse (FAK): Berechnungen der Mehrkosten und der Erhöhung der Beitragssätze

- **Arbeitgeber**

Ausgangspunkt für die Berechnung der durch die um Fr. 50.-- erhöhten Kinderzulagen entstehenden Mehrkosten bilden die Zahlen aus dem Jahr 2013.

Die kantonale FAK richtete für 22'834 zulagenberechtigte Kinder und Jugendliche insgesamt Fr. 60'880'000.-- aus. Von den Zulagen betrafen 16'571 Kinderzulagen in der Höhe von Fr. 41'300'000.-- und 6'263 Ausbildungszulagen in der Höhe von Fr. 19'580'000.--. Beim aktuellen Beitragssatz von 1,8 % beliefen sich die Beitragseinnahmen 2013 auf Fr. 62'845'000.--.

Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- führt zu Mehrkosten von rund Fr. 9'950'000.-- (ohne Verwaltungskosten) und zu einem Beitragssatz (inkl. Verwaltungskosten) von neu 2,05 %. Die Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 250.-- würde also bei der kantonalen FAK zu einer Erhöhung des Beitragssatzes von 1,8 % um 0,25 % auf 2,05 % führen.

- **Selbständigerwerbende (SE)**

Die Selbständigerwerbenden haben erst seit 1. Januar 2013 einen Anspruch auf Familienzulagen, weshalb für die anstehenden Berechnungen Annahmen unumgänglich sind. Der Regierungsrat geht davon aus, dass sich die auszurichtenden Zulagen analog wie in der Vergangenheit bei den Nichterwerbstätigen in den nächsten Jahren verdreifachen werden und die Bilanz beim gegenwärtigen Beitragssatz von 1,8 % dannzumal ausgeglichen ausfallen wird. Ausgangspunkt für die Berechnung der durch die um Fr.

50.-- erhöhten Kinderzulagen entstehenden Mehrkosten bilden somit die erstmals verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2013.

Die kantonale FAK richtete im Einführungsjahr 2013 für 627 zulagenberechtigte Kinder und Jugendliche insgesamt Fr. 1'610'000.-- aus, was mit dem Faktor drei multipliziert Fr. 4'830'000.-- ergibt. Von den effektiv ausbezahlten Zulagen betrafen 458 Kinderzulagen in der Höhe von Fr. 1'070'000.-- und 169 Ausbildungszulagen in der Höhe von Fr. 540'000.--. Unter Berücksichtigung der geschätzten Verdreifachung ist also in den nächsten Jahren mit 1'374 (3 x 458) Kinderzulagen in der Höhe von Fr. 3'210'000.-- (3 x 1'070'000.--) und 507 (3 x 169) Ausbildungszulagen in der Höhe von Fr. 1'620'000.-- (3 x 540'000.--) zu rechnen. Beim aktuellen Beitragssatz von 1,8 % beliefen sich die Beitragseinnahmen 2013 auf Fr. 4'610'000.--.

Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- führt zu Mehrkosten von rund Fr. 825'000.-- (ohne Verwaltungskosten) und zu einem Beitragssatz (inkl. Verwaltungskosten) von neu 2,25 %. Bei einer Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 250.-- muss also bei der kantonalen FAK der aktuelle Beitragssatz von 1,8 % um 0,45 % auf 2,25 % angehoben werden, was neben einer Gesetzes- auch eine Verordnungsänderung nach sich ziehen würde.

- **Nichterwerbstätige (NE)**

Ausgangspunkt für die Berechnung der durch die um Fr. 50.-- erhöhten Kinderzulagen entstehenden Mehrkosten bilden die Zahlen aus dem Jahr 2013.

Die kantonale FAK richtete an 326 zulagenberechtigte Kinder und Jugendliche insgesamt Fr. 1'180'000.-- aus. Von den Zulagen betrafen 221 Kinderzulagen in der Höhe von Fr. 721'000.-- und 105 Ausbildungszulagen in der Höhe von Fr. 459'000.--. Die Beitragseinnahmen 2013 beliefen sich beim aktuellen AHV-Beitragszuschlag von 20 % auf Fr. 1'320'000.--.

Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- führt zu Mehrkosten von rund Fr. 130'000.-- (ohne Verwaltungskosten). Bei einer Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 250.-- kann bei der kantonalen FAK der aktuelle AHV-Beitragszuschlag von 20 % unverändert gelassen werden.

4.3 Total Mehrkosten bei der kantonalen FAK

Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- würde somit bei der kantonalen FAK total zu Mehrkosten/-ausgaben (ohne Verwaltungskosten) von insgesamt geschätzten 11 Mio. Franken (Arbeitgeber: 9,95 Mio., Selbständigerwerbende: 0,825 Mio., Nichterwerbstätige: 0,13 Mio.) führen.

4.4 Auswirkungen auf die gesetzlichen Reserven der kantonalen FAK

Nach Art. 13 Abs. 2 FamZV (SR 836.21) ist die Schwankungsreserve angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt.

Der Vermögensbestand der kantonalen FAK betrug per 31. Dezember 2013 Fr. 21'158'000.--. Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr 50.-- würde zu geschätzten Familienzulagen von insgesamt Fr. 77'789'600.-- (Fr. 70'822'600.--/Arbeitgeber + Fr. 5'654'400.--/Selbständigerwerbende + Fr. 1'312'600.--/Nichterwerbstätige) im Jahr führen. Die ausgewiesene Schwankungsreserve von Fr. 21'158'000.-- würde 27,2 % der berechneten Jahresausgabe von Fr. 77'789'600.-- betragen und weiterhin ausreichen.

4.5 Auswirkungen auf die kantonale Verwaltung

Die kantonale Verwaltung finanziert die Kinder- und Ausbildungszulagen aus ordentlichen Staatsmitteln.

Ausgangspunkt für die Berechnung der durch die um Fr. 50.-- erhöhten Kinderzulagen entstehenden Mehrkosten bildet die im Jahr 2013 von der kantonalen Verwaltung ausgerichtete AHV-pflichtige Lohnsumme von Fr. 329'730'000.--.

Die Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- führt zu Mehrkosten (inkl. Verwaltungskosten) von rund Fr. 825'000.--, die als zusätzliche Lohnkosten durch eine Beitragserhöhung von 0,25 % auf 2,05 % anfallen würden.

4.6 Auswirkungen auf die übrigen im Kanton Thurgau tätigen FAK

Im Jahr 2012 wurden laut Statistik der Familienzulagen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) von der kantonalen FAK und den übrigen im Kanton Thurgau tätigen FAK insgesamt Fr. 78'224'840.-- an Kinderzulagen ausbezahlt. Wenn man von diesem Gesamtbetrag die 2012 von der kantonalen FAK ausgerichteten Kinderzulagen von Fr. 44'488'671.-- in Abzug bringt, entfallen Fr. 33'736'169.-- auf die übrigen im Kanton Thurgau 38 anerkannten FAK.

Die Erhöhung der gegenwärtigen Familienzulagen auf Fr. 250.-- pro Monat und Kind würde somit die Mehrkosten/-auslagen (ohne Verwaltungskosten) der übrigen im Kanton Thurgau anerkannten FAK um schätzungsweise 8 bis 9 Mio. Franken pro Jahr ansteigen lassen.

Wenn bereits die kantonale FAK aufgrund ihrer Reserven (rund 21 Mio. Franken Ende 2013) eine Erhöhung der Beitragssätze vornehmen müsste, wären wohl auch diverse im Kanton Thurgau tätige FAK gezwungen, ihre Beitragssätze ebenfalls zu erhöhen.

4.7 KMU-Verträglichkeit

Wenn aller Voraussicht nach neben der kantonalen FAK auch im Kanton Thurgau tätige FAK die Beitragssätze erhöhen müssten, wären insbesondere die KMU betroffen. Ob diese zusätzliche finanzielle Belastung der Betriebe über Lohnnebenkosten KMU-ver-

träglich ist, erscheint heute aufgrund der fragilen Konjunkturlage als fraglich. Zudem fragt sich, ob nicht umgekehrt die Fördermassnahmen für einen starken Wirtschaftsstandort Thurgau unterlaufen würden.

Um die drohende Mehrbelastung für die Wirtschaft verhindern zu können, ist von dieser Seite eine starke Opposition gegen eine Erhöhung der kantonalen Familienzulagen zu erwarten.

4.8 Auswirkungen auf die Ergänzungsleistungen (EL)

Die Familienzulagen sind gemäss Art. 11 Abs. 1 Bst. f ELG (SR 831.30) in der EL-Berechnung als anrechenbare Einnahmen zu berücksichtigen. In der Wegleitung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV des BSV wird in Randziffer 3470.01 präzisierend festgehalten, dass die Familienzulagen (inkl. Kinderzulagen) voll zum anrechenbaren Einkommen gehören.

Aktuell (Stand per Ende Juli 2014) werden bei rund 180 EL-Fällen Familienzulagen als Einnahmen angerechnet. Je nach Fallkonstellation würde eine Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- pro Monat entsprechend eine mindestens um Fr. 600.-- (12 x Fr. 50) pro Fall und Jahr tiefere EL nach sich ziehen, ausser der Ausgabenüberschuss der EL-beziehenden Person würde sich schon im Bereich der Mindestgarantie bewegen. Demnach könnten grob geschätzt bei einer Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 600.-- pro Jahr und pro Kind im optimalen Fall bei der EL jährlich rund Fr. 110'000.-- (180 x Fr. 600) eingespart werden. Diese Aussage stimmt bezogen auf die heutigen Fallkonstellationen so lange, als das Kind oder die junge erwachsene Person (bis maximal 25. Altersjahr) in der EL-Berechnung zu berücksichtigen ist. Ob und inwiefern in den nächsten Jahren überhaupt Einsparungen in der EL realisiert werden könnten, kann heute weder eruiert noch prognostiziert werden, da die EL-Berechnung von (zu) vielen Faktoren abhängig ist.

Bei im Jahr 2013 ausgerichteten EL in der Höhe von 101,73 Mio. Franken entsprechen die veranschlagten Fr. 110'000.-- gerade einmal einer Ausgabenreduktion von ca. 0,1 %. Übers Ganze gesehen ist diese (hypothetisch) mögliche Einsparung nicht gerade viel, es könnte aber ein Ansatz resp. Beitrag sein, die Kosten bei den EL zu senken. Umgekehrt gilt es zu bedenken, dass bei einer Erhöhung der Kinderzulagen im Sinne der Motionäre in Bezug auf die EL lediglich eine Umverteilung von Leistungen zwischen zwei Sozialversicherungen stattfindet, die wiederum für die betroffenen EL-beziehenden Personen im Ergebnis zum Nullsummenspiel wird.

II. Zusammenfassende Beurteilung

Wie aufgezeigt wurde, vermag die Motion mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Kinderzulagen die angestrebten Ziele nicht zu erreichen bzw. ist nicht das zielführende Instrumentarium. Die höheren Kinderzulagen generieren bei der kantonalen FAK Mehrkosten/-ausgaben (ohne Verwaltungskosten) von geschätzten 11 Mio. Franken und bei den übrigen im Kanton Thurgau tätigen FAK nochmals geschätzte 8 bis 9 Mio. Franken, also insgesamt rund 20 Mio. Franken, welche insbesondere die Arbeitgebenden in

Form von höheren Lohnnebenkosten zu tragen hätten. Die von den Arbeitgebenden zu bezahlenden Beiträgen an die kantonale FAK müssten von 1.8% auf 2.05% erhöht werden, bei den Selbständigerwerbenden von jetzt 1.8% auf 2.25%. Bei den übrigen FAK wären analoge Erhöhungen zu erwarten. Der Kanton hätte als Arbeitgeber Mehrkosten von Fr. 825'000.- jährlich zu tragen.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Claudius Graf-Schelling

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach