Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.290/2003
2P.291/2003 /bie

Urteil vom 12. Mai 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichter Müller,
Bundesrichterin Yersin, Bundesrichter Merkli,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
1. M._____ AG, Beschwerdeführerin 1,
handelnd durch F.X._____,
2. D.C._____,
3. E.R._____,
Beschwerdeführerinnen 2 und 3 vertreten durch die M._____ AG, handelnd durch F.X._____,

gegen

Familienausgleichskasse Z._____, Zürich, Beschwerdegegnerin,
Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, III. Kammer, Lagerhausstrasse 19, Postfach 441,
8401 Winterthur.

Gegenstand
Art. 8 BV (Kinderzulagen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen die Urteile des Sozialversicherungsgerichts des Kantons Zürich, III. Kammer, vom 30. September 2003.

Sachverhalt:
A.
Die Familienausgleichskasse Z._____, Zürich, verneinte mit ihren Zulagenentscheiden vom 29. Mai 2002 den Anspruch von D.C._____ sowie von E.R._____, beide angestellt bei der M._____ AG, auf Kinderzulagen ab dem 1. Mai 2002 für ihre in Israel lebenden und sich dort in Ausbildung befindenden Kinder A.C._____ (geb. 1986) sowie B.R._____ und C.R._____ (geb. 1978 bzw. 1980). Demgegenüber sprach die Ausgleichskasse für die jüngeren in Israel lebenden Kinder von D.C._____ (nach Kaufkraft abgestufte) Kinderzulagen bis zur Vollendung des 16. Altersjahr zu; für die in der Schweiz lebenden Kinder der beiden Mütter sprach die Ausgleichskasse Kinderzulagen bis zur Vollendung des 16. Altersjahr bzw. bis zum Ablauf der Ausbildungsbestätigung zu.
B.
Die von der M._____ AG sowie von D.C._____ bzw. von E.R._____ hiegegen eingereichten Beschwerden, mit welchen die Verweigerung von Kinderzulagen für die in Israel lebenden Kinder A.C._____ bzw. B.R._____ und C.R._____ angefochten wurde, wies das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, III. Kammer, mit Urteilen vom 30. September 2003 (versandt am 16. Oktober 2003) ab.
C.
Mit gemeinsamer Eingabe vom 13. November 2003 erheben die M._____ AG sowie D.C._____ (betreffend A.C._____; Verfahren 2P.290/2003) bzw. die M._____ AG sowie E.R._____ (betreffend

B.R._____ und C.R._____; Verfahren 2P.291/2003) staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie "die Aufhebung der kantonalen Entscheide und die Zusprechung der verweigerten Kinderzulagen, eventuell die Rückweisung der Akten an die Vorinstanz mit der Weisung in diesem Sinne zu entscheiden", beantragen.

Die Familienausgleichskasse Z._____ sowie das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich verzichten in beiden Verfahren auf eine Vernehmlassung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Da sich in beiden Fällen die gleichen Rechtsfragen stellen und die Betroffenen die Entscheide durch die gleiche Rechtsvertreterin mit einer gemeinsamen Eingabe anfechten, rechtfertigt es sich, die beiden Verfahren (2P.290/2003 und 2P.291/2003) in sinngemässer Anwendung von Art. 24 BZP in Verbindung mit Art. 40 OG zu vereinigen und durch ein einziges Urteil zu entscheiden (vgl. BGE 113 Ia 390 E. 1 S. 394).
2.
2.1 Bei den angefochtenen Urteilen des Sozialversicherungsgerichtes des Kantons Zürich handelt es sich um letztinstanzliche kantonale Endentscheide, welche sich auf kantonales Recht stützen und gegen die als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2; Art. 86 Abs. 1 und 87 OG).
2.2 Als Arbeitnehmerinnen eines dem Gesetz vom 8. Juni 1958 über Kinderzulagen für Arbeitnehmer des Kantons Zürich (KZG/ZH) unterstellten Arbeitgebers sind die Beschwerdeführerinnen 2 und 3 durch die Verweigerung der Ausbildungszulagen für ihre im Ausland befindlichen Kinder in ihren potentiell geschützten Rechten betroffen und daher zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Das rechtlich geschützte Interesse ergibt sich, da sich die Rüge der rechtsungleichen Behandlung gegen das inzident zu überprüfende Gesetz richtet, direkt aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 241). Nicht in der eigenen Rechtsstellung betroffen und daher nicht legitimiert ist die ebenfalls als Beschwerdeführerin auftretende Arbeitgeberfirma M._____ AG (Beschwerdeführerin 1). Soweit die Beschwerde von ihr erhoben wird, ist darauf nicht einzutreten.
2.3 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur. Soweit die Beschwerdeführerinnen mehr verlangen als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, so namentlich die Zusprechung der streitigen Kinderzulagen und die Rückweisung "an die Vorinstanz", kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176 mit Hinweis).
2.4 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (statt vieler: BGE 125 I 492 E. 1b S. 495 mit Hinweisen). Die Beschwerdeschrift genügt diesen formellen Anforderungen nur zum Teil.
3.
3.1 Gemäss § 5 KZG/ZH haben alle Arbeitnehmer, für die der Arbeitgeber diesem Gesetz unterstellt ist, Anspruch auf Kinderzulagen nach Massgabe dieses Gesetzes. Die Kinderzulage beträgt dabei für jedes Kind bis zum vollendeten 12. Altersjahr monatlich Fr. 170.– und danach bis zum vollendeten 16. Altersjahr Fr. 195.– (§ 8 Abs. 1 KZG/ ZH). Für in Ausbildung begriffene Kinder besteht der Anspruch auf Kinderzulage in der Höhe von monatlich Fr. 195.– bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zur Vollendung des 25. Altersjahres (§ 8 Abs. 3 und 4 KZG/ZH). Unter der Marginalie "Kinder mit Wohnsitz im Ausland" bestimmt der am 1. Mai 2002 in Kraft getretene § 5a KZG/ZH:
"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.
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."
3.2 Die Beschwerdeführerinnen machen im Wesentlichen eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots nach Art. 8 BV geltend, lassen sich doch ihrer Meinung nach - entgegen der im angefochtenen Urteil vertretenen

Auffassung - keine sachlichen Gründe für die in § 5a KZG/ZH vorgesehene Verweigerung der Kinderzulagen für im Ausland wohnhafte, in Ausbildung befindliche, über 16-jährige Kinder von in der Schweiz lebenden und arbeitenden Eltern anführen.

Sie verlangen damit eine vorfrageweise Überprüfung der Verfassungsmässigkeit von § 5a Abs. 1 KZG/ZH, was im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde zulässig ist. Die Rüge, eine kantonale Norm widerspreche der Bundesverfassung, kann noch bei der Anfechtung eines diese Norm anwendenden Entscheids vorgebracht werden. Die allfällige vorfrageweise Feststellung der Verfassungswidrigkeit der fraglichen Norm führt indessen nicht zu deren Aufhebung, sondern hat lediglich zur Folge, dass die Vorschrift auf die Beschwerdeführer nicht angewendet und der gestützt auf sie ergangene Entscheid aufgehoben wird (sog. inzidente Normenkontrolle; BGE 129 I 265 E. 2.3 S. 267 f. mit Hinweisen).
4.
4.1 Die Kantone können auf dem Gebiet der Familienzulagen autonom legiferieren, solange und soweit der Bund von seiner diesbezüglichen Kompetenz gemäss Art. 116 Abs. 2 BV (vormals Art. 34quinquies Abs. 2 aBV) nicht Gebrauch macht. Der Bund hat sich bis heute darauf beschränkt, eine Familienzulagenordnung für die Landwirtschaft (vgl. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft [FLG; SR 836.1]und die dazugehörigen Ausführungserlasse) bzw. eine solche für das Bundespersonal (vgl. Art. 31 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 [BPG; SR 172.220.1]in Verbindung mit den für die jeweiligen Bundesstellen geltenden Ausführungsbestimmungen; vgl. für die allgemeine Bundesverwaltung Art. 51 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 [BPV; SR 172. 220.111.3]) vorzusehen (vgl. zum Ganzen: Botschaft zur Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen!", in: BBl 2004 S. 1313, insbesondere S. 1322 f.). Den Kantonen steht damit bei der Ausgestaltung ihrer Familienzulagenordnungen eine weitgehende Freiheit zu, so unter anderem auch, was die Bestimmung der zulagenberechtigten Arbeitnehmer bzw. der Kinder betrifft, für welche die Zulagen gewährt werden (BGE 129 I 265 E. 3.1 S. 268 mit Hinweisen). Insbesondere
steht es - wie das Bundesgericht in BGE 114 Ia 1 E. 4 und in BGE 117 Ia 97 E. 3b festgestellt hat - grundsätzlich in der Befugnis des kantonalen Gesetzgebers, für im Ausland wohnende Kinder generell oder für Kinder ausländischer Arbeitnehmer besondere Regelungen vorzusehen (vgl. zur Zulässigkeit der Reduktion der Kinderzulagenansätze nach Kaufkraftverhältnis das Urteil 2P.77/2000 vom 30. November 2000). Eine Reihe von Kantonen haben den Anspruch auf Kinderzulagen für im Ausland wohnende Kinder abweichend von demjenigen für in der Schweiz wohnende Kinder geordnet (vgl. BGE 114 Ia 1 E. 4 sowie zur Rechtslage per 1. Januar 2004: Botschaft zur Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen!", Anhang 1/Ziff. 1b, in: BBl 2004 S. 1347 f.; vgl. auch die Publikation "Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen", Stand 1. Januar 2003, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern 2003, S. 24 ff.).

Als Schranke für derartige Differenzierungen fallen nebst dem Rechtsgleichheitsgebot und dem Willkürverbot insbesondere staatsvertragliche Verpflichtungen in Betracht. Im Verhältnis zum Staat Israel ist das bilaterale Abkommen vom 23. März 1984 über Soziale Sicherheit (SR 0.831.109.449.1) zu beachten, welches sich aber nur auf den Bereich der Alters- und Hinterlassenenversicherung sowie der Invalidenversicherung bezieht (Art. 2) und hiefür die grundsätzliche Gleichbehandlung der Staatsangehörigen der Vertragsstaaten vorschreibt (Art. 4). Der Bereich der kantonalen Familienzulagen wird durch dieses Abkommen nicht erfasst (vgl. dazu die Botschaft zum genannten Abkommen, in: BBl 1984 III 1077, insbesondere S. 1084; ferner die Übersicht des Bundesamtes für Sozialversicherung betreffend die zwischenstaatlichen Vereinbarungen der Schweiz über Soziale Sicherheit, Stand 1. März 2004, unter Ziff. 3, sowie im Allgemeinen den Bericht [zum vom Nationalrat überwiesenen Postulat Nr. 98.3241]über die Sozialversicherungsverpflichtungen der Schweiz aufgrund zwischenstaatlicher Abkommen, Ziff. 212.5 sowie Ziff. 45). Mit der vorliegenden Beschwerde wird denn auch keine Verletzung dieses Abkommens gerügt.
4.2 Ein Erlass verletzt das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 129 I 265 E. 3.2 S. 268 f. mit Hinweisen).
4.3

4.3.1 In BGE 114 Ia 1 erachtete das Bundesgericht eine Regelung des Kantons Thurgau als gegen das Gleichheitsgebot verstossend, welche die Gewährung von Kinderzulagen (nicht auch von Ausbildungszulagen) für Kinder im Ausland an sich vorsah, aber Asylbewerber von der Berechtigung für Kinder im Ausland ausschloss. Das Gericht konnte keinen vernünftigen und einigermassen gewichtigen Grund dafür erkennen, bei einem unterstellten Arbeitgeber beschäftigte Arbeitnehmer einzig gerade während der Dauer des Asylverfahrens vom Zulagenanspruch auszuschliessen, während alle übrigen Arbeitnehmer für ihre Kinder, unabhängig vom Ort ihres Aufenthaltes, in den Genuss dieser Zulagen kamen (E. 8a). Die Absicht, der missbräuchlichen Geltendmachung von Ansprüchen vorzubeugen, wurde nicht als ausreichendes Motiv für die Sonderbehandlung von Asylbewerbern anerkannt, da dieses Risiko auch bei andern Arbeitnehmern bestehen könne (E. 8b). Den Einwand, dass die regelmässig gestörte Beziehung der Asylbewerber zu den Behörden ihres Heimatlandes die zuverlässige Abklärung der für den Zulagenbezug massgebenden persönlichen Verhältnisse erschweren könne, liess das Bundesgericht ebenfalls nicht gelten, da die gleiche Situation auch bei Flüchtlingen nach
Bewilligung des Asylgesuches bestehen könne und ähnliche Beweisschwierigkeiten zudem ebenfalls bei Saisonniers oder Aufenthaltern aus den betreffenden Ländern vorkämen. Im Übrigen trage in jedem Fall der Leistungsansprecher die Beweislast für die anspruchsbegründenden Tatsachen. Gründe der Praktikabilität für Verwaltung und Rechtsprechung genügten nicht, um die schematische Abgrenzung der Asylbewerber von allen übrigen ausländischen Arbeitnehmern zu rechtfertigen (E. 8c). Soweit die strittige Regelung darauf abziele, blosse Wirtschaftsflüchtlinge von der Stellung eines Asylgesuches abzuschrecken, handle es sich um ein zweckfremdes, nicht ins System der gesetzlichen Zulagenordnung passendes Ziel, welches mit dem Gleichbehandlungsgebot nicht vereinbar sei (E. 8e).
4.3.2 Wieweit an dieser Argumentation heute noch in allen Teilen festzuhalten wäre, kann offen bleiben. Das Bundesgericht hat es in einem späteren, ebenfalls den Kanton Thurgau betreffenden Urteil als verfassungsrechtlich zulässig erachtet, Kinder mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Ausland generell vom Bezug von Ausbildungszulagen, welche für über 16 Jahre alte, noch in Ausbildung stehende Kinder gewährt werden können, auszuschliessen (BGE 117 Ia 97). Die seitens der kantonalen Rechtsmittelinstanz angeführten beschränkten Kontrollmöglichkeiten liess es zwar als alleinige Begründung für diese Differenzierung nicht gelten. Als ernsthaften sachlichen Grund anerkannte es dagegen zunächst das Risiko der ungerechtfertigten Kumulation von Zulagen aus beiden Staaten. Sodann sei es dem kantonalen Gesetzgeber nicht verwehrt, "das inländische öffentlichrechtliche Ausgleichssystem in der Phase der Berufs- und Hochschulausbildung auf die im inländischen Ausbildungssystem absolvierte und gezielt auf die inländische Wirtschaft ausgerichtete Ausbildung" zu begrenzen. Für die Ernsthaftigkeit und sachliche Berechtigung der verschiedenen denkbaren Motive spreche schliesslich auch der Umstand, dass der Zulagenanspruch für Kinder im Ausland auch in
einer beachtlichen Anzahl anderer Kantone entsprechenden Beschränkungen unterworfen sei. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsanspruches sei daher zu verneinen (E. 3d und 3e).
4.3.3 Die vorliegend beanstandete Regelung des Kantons Zürich deckt sich im Wesentlichen mit der in BGE 117 Ia 97 beurteilten: Nach der kürzlich revidierten Fassung des zürcherischen Kinderzulagengesetzes (§ 5a KZG/ZH) sind Kinder ohne Wohnsitz in der Schweiz generell von jenen Kinderzulagen ausgeschlossen, welche für Kinder in Ausbildung ab dem 16. bis zur Vollendung des 25. Altersjahres gewährt werden können (§ 8 Abs. 3 KZG/ZH). Als "Kinder ohne Wohnsitz in der Schweiz" gelten solche, die ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Ausland haben (§ 4a der Vollziehungsverordnung vom 16. Oktober 1958 zum Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer [in Kraft seit 1. Mai 2002]). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen wird somit weder auf den zivilrechtlichen Wohnsitzbegriff des Kindes Bezug genommen (Art. 23 ff. ZGB) noch setzt der Wortlaut von § 4a der Vollziehungsverordnung für die Begründung eines gewöhnlichen Aufenthaltes im Ausland zwingend die Abmeldung des Kindes bei der zuständigen Einwohnerkontrolle in der Schweiz voraus.

Dass nach dieser Regelung für die drei über 16 Jahre alten Kinder der Beschwerdeführerinnen 2 und 3, welche sich in Israel aufhalten und dort eine Ausbildung absolvieren, kein Anspruch auf Kinderzulagen besteht, steht ausser Frage und wird seitens der Betroffenen auch nicht bestritten. Es kann sich einzig darum handeln, ob die Gesetzesvorschrift selber gegen das Gleichbehandlungsgebot verstösst. Die Beschwerdeführerinnen bestreiten die Stichhaltigkeit der vom kantonalen Sozialversicherungsgericht - zum Teil in Anlehnung an die oben erwähnten Entscheidungen des Bundesgerichts - zur Rechtfertigung der gesetzlichen Regelung vorgebrachten Argumente: Es gehe bei der Ausrichtung der Zulagen nicht etwa um die Verteilung allgemeiner Steuergelder, sondern um den solidarischen Ausgleich zwischen Arbeitnehmern aus Mitteln, die von den Familienausgleichs-

kassen durch Lohnabzüge der Arbeitnehmer (auch derjenigen, die Kinder im Ausland hätten) geäufnet würden. Dieser Einwand übersieht, dass die Familienausgleichskassen die gewährten Zulagen nicht durch Lohnabzüge von den Arbeitnehmern, sondern ausschliesslich durch Beiträge von den angeschlossenen Arbeitgebern finanzieren (§ 16 KZG/ZH) und damit nur eine Solidarität zwischen den Arbeitgebern
besteht (vgl. insbesondere § 16 Abs. 2 KZG/ZH, wonach die Beiträge nicht nach Massgabe der vom [d.h. von der Kasse über den]einzelnen Arbeitgeber ausbezahlten Kinderzulagen erhoben werden dürfen; vgl. allgemein zur Finanzierung der Kinderzulagen: Botschaft zur Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen!", in: BBl 2004 S. 1333, sowie die Publikation "Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen", a.a.O., S. 26 f.). Wieweit die in BGE 117 Ia 97 erwähnte Gefahr der ungerechtfertigten Kumulierung von Zulagen sowie das Anliegen der Privilegierung der Benützung inländischer Ausbildungseinrichtungen für sich allein genügend Gewicht hätten, um die beanstandete Beschränkung zu rechtfertigen, kann dahingestellt bleiben. Ein ausreichender sachlicher Grund kann, wie im angefochtenen Entscheid zutreffend geltend gemacht, jedenfalls darin erblickt werden, dass das Vorliegen eines Ausbildungsverhältnisses bei Kindern im Ausland insbesondere bei aussereuropäischen Staaten - auf welche der streitige Ausschluss nach Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (FZA; SR 0.142.112.681) bzw.
des Abkommens vom 21. Juni 2001 zur Änderung des Übereinkommens zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA-Übereinkommen; AS 2003 S. 2685; SR 0.632.31) hauptsächlich zur Anwendung gelangt (vgl. den entsprechenden Vorbehalt in § 1a KZG/ZH) - nur beschränkt einer Überprüfung und Kontrolle zugänglich ist. Bei Kindern unter 16 Jahren darf in der Regel ohne weitere Beweiserhebungen davon ausgegangen werden, dass sie sich grundsätzlich noch in Ausbildung befinden (Erüllung der Schulpflicht) und keiner ihre Lebenskosten deckenden Erwerbstätigkeit nachgehen. Oberhalb dieser Altersgrenze bedarf die Frage, ob die Eltern für den Lebensunterhalt des Kindes infolge Absolvierung einer weiteren Ausbildung immer noch aufzukommen haben oder ob dieses einer Erwerbstätigkeit nachgeht, naturgemäss einer weitergehenden Prüfung. Es müsste bei Kindern im Ausland auf Bescheinigungen ausländischer Stellen mit unterschiedlicher Aussagekraft und nicht selten auch zweifelhafter Zuverlässigkeit abgestellt werden. Wenn der zürcherische Gesetzgeber, um solchen praktischen Schwierigkeiten vorzubeugen und um nicht heikle Differenzierungen zwischen einzelnen Staaten vornehmen zu müssen, die Gewährung von Kinderzulagen für im Ausland wohnende,
über 16-jährige Kinder (vorbehältlich der Sonderregelung für den EG- und EFTA-Raum) generell ausschloss, verstiess er damit, wie im Ergebnis schon in BGE 117 Ia 97 so entschieden, nicht gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Soweit im soeben genannten Entscheid die dargelegten Vollzugsschwierigkeiten nicht als ausreichendes Argument erachtet wurden, kann daran nicht festgehalten werden.
4.3.4 Schliesslich kann auch nicht von einer verfassungswidrigen Diskriminierung gesprochen werden. Es wird nicht aufgrund von Merkmalen, welche gemäss Art. 8 Abs. 2 BV verpönt sind (vgl. BGE 126 II 377 E. 6), zwischen verschiedenen Kategorien von Arbeitnehmern unterschieden. Anknüpfungspunkt für die streitige Differenzierung bildet einzig der Aufenthaltsort des Kindes, wofür sich - wie dargelegt - zulässige sachliche Gründe anführen lassen (vgl. auch Urteil 2P.77/2000 vom 30. November 2000, E. 4c).
5.
Nach dem Gesagten sind die staatsrechtlichen Beschwerden, soweit darauf einzutreten ist, abzuweisen.

Bei diesem Ausgang sind die Kosten der bundesgerichtlichen Verfahren den Beschwerdeführerinnen 1 und 2 (Verfahren 2P.290/2003) bzw. den Beschwerdeführerinnen 1 und 3 (Verfahren 2P.291/2003) aufzuerlegen, unter solidarischer Haftung für den auf das betreffende Verfahren entfallenden Betrag (Art. 156 Abs. 1 und 7 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verfahren 2P.290/2003 und 2P.291/2003 werden vereinigt.
2.
Die staatsrechtlichen Beschwerden 2P.290/2003 und 2P.291/2003 werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Die Gerichtsgebühr von insgesamt Fr. 2'000.– wird je mit Fr. 1'000.– den jeweiligen Beschwerdeführerinnen auferlegt, unter solidarischer Haftung für den auf das betreffende Verfahren entfallenden Betrag.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, III. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 12. Mai 2004
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: