



Vernehmlassungsverfahren von Ende März bis Ende Juni 2007 zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (E-FamZV)

Erläuternder Bericht

A Ausgangslage und Allgemeines zum Entwurf

Die Eidgenössischen Räte haben am 24. März 2006 das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG) verabschiedet. Am 26. November 2006 wurde das Gesetz in der Referendumsabstimmung vom Volk angenommen. Bei der Erarbeitung des vorliegenden Verordnungsentwurfs wurden Vertreter der Vereinigungen der AHV-Ausgleichskassen miteinbezogen, welche durch die Führung von Familienausgleichskassen in der Durchführung der Familienzulagen engagiert sind und insbesondere den Aspekt der heutigen Praxis in den Kantonen eingebracht haben.

Das Bundesgesetz regelt die Familienzulagen nicht in jeder Hinsicht abschliessend und einheitlich, sondern lässt den Kantonen einen erheblichen Gestaltungsspielraum:

- Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen werden vom Bund geregelt und sind Gegenstand des vorliegenden Entwurfs.
- Organisation und Finanzierung werden im Wesentlichen von den Kantonen geregelt.
- Die Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen müssen gemäss FamZG bis zu einem gewissen steuerbaren Einkommen gewährt werden (anderthalbfacher Betrag der maximalen vollen Altersrente, das sind 3315 Franken im Monat). Die Kantone können aber auch über die Regelung im FamZG hinausgehen und den Kreis der berechtigten Personen ausdehnen. Tun sie das nicht, so gelten die im FamZG und in der FamZV festgeschriebenen Bedingungen. Deshalb wird in der FamZV festgelegt, wonach sich das massgebende Einkommen bestimmt, sofern der Kanton keine günstigere Regelung erlässt. Nichts gesagt wird hingegen zu Organisation und Finanzierung der Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen, denn das wird von den Kantonen geregelt.

Das FamZG übernahm in verschiedenen Punkten im Wesentlichen die heutigen kantonalen Regelungen und lehnt sich zudem stark an die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) an. Der Verordnungsentwurf orientiert sich ebenfalls an den Re-

gelungen, wie sie schon heute in den Kantonen gelten. Dort, wo das möglich und sinnvoll ist, hält er sich an die Bestimmungen, wie sie für die AHV gelten.

Im Anhang zu diesen Erläuterungen findet sich ein Dokument des Bundesamtes für Sozialversicherungen mit einigen Hinweisen und Anregungen für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen. Die beiden Dokumente bilden insofern eine Einheit, als dass sie sich ergänzen und zusammen ein Ganzes bilden, das Auskunft darüber gibt, wie die Aufgaben beim Erlass der Ausführungsbestimmungen zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt sind.

B Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ausbildungszulage (Art. 3 Abs. 1 Bst. b FamZG)

Absatz 1

Mit dem Verweis auf die AHV kommt die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts beim Anspruch auf Waisenrenten von Kindern in Ausbildung zur Anwendung (vgl. dazu Ziff. 3356 - 3376 der Wegleitung über die Renten in der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung [Rentenwegleitung] ¹).

Danach umfasst der Ausbildungsbegriff einerseits jede berufliche Tätigkeit, die der Vorbereitung auf eine künftige Erwerbstätigkeit dient. Darunter fallen ordentliche Lehrverhältnisse gemäss Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002² über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz; BBG), aber auch jede Tätigkeit zum Erwerb von Vorkenntnissen für ein laufendes oder angestrebtes Lehrverhältnis. Vorausgesetzt wird, dass diese eine systematische Vorbereitung auf eine künftige Erwerbstätigkeit erlaubt und dass mit Rücksicht auf den vorherrschenden Ausbildungscharakter ein wesentlich geringeres Einkommen erzielt wird, als dies bei Erwerbstätigen mit abgeschlossener Berufsbildung nach orts- und branchenüblichen Ansätzen der Fall wäre. Gleiches gilt auch für die berufliche Tätigkeit, die der Spezialisierung in einem erlernten Beruf dient. Betreffend des Einkommens weicht jedoch die vorgeschlagene Lösung von der AHV ab: Für das Einkommen, das während der Ausbildung erzielt werden darf, ohne dass der Anspruch auf Ausbildungszulage entfällt, gilt eine andere Regelung (s. unten zu Abs. 2).

Es gelten auch Kurs- und Schulbesuche als Ausbildung, wenn sie der berufsbezogenen Vorbereitung auf eine Ausbildung oder auch nur der blossen späteren Berufsausübung (kein Berufsabschluss angestrebt) dienen. Als Ausbildung gelten jedoch auch Kurs- und Schulbesuche, die keiner spezifischen Berufsausbildung, sondern der Allgemeinbildung dienen. In diesem Sinne sind bei Kurs- und Schulbesuchen Art der Lehranstalt und Ausbildungsziel (Allgemeinbildung/Berufsbildung) unerheblich, soweit diese im Rahmen eines ordnungsgemässen, (faktisch oder rechtlich) anerkannten Lehrganges eine systematische Vorbereitung auf das jeweilige Ziel bieten. Auch bei einem Sprachaufenthalt im Ausland gelten die Regelungen, wie sie für den Bezug von Waisenrenten der AHV massgebend sind. Danach gilt er nur als Bestandteil der Ausbildung, soweit zwischen diesem und dem Berufsziel ein Zusammenhang besteht.

¹ <http://www.sozialversicherungen.admin.ch/?lng=de>

² SR 412.10

Unabhängig davon, welche Form der Ausbildung gewählt wird, gelten als Ausbildung jedoch nur Kurs-/Schulbesuche und berufliche Ausbildungstätigkeiten mit einer Mindestdauer von einem Monat.

Absatz 2

Ausbildungszulagen stellen eine finanzielle Unterstützung an die Eltern für den Unterhalt der Kinder während der Ausbildung dar. Erzielt das Kind, für welches eine Ausbildungszulage beantragt wird, jedoch selber ein Einkommen, das für seinen Unterhalt ausreicht, soll kein Anspruch mehr auf Ausbildungszulagen bestehen, da die Eltern entsprechend weniger oder gar keine Unterhaltskosten des Kindes mehr zu tragen haben. Als Obergrenze für das Einkommen des Kindes, bei dem noch Anspruch auf Kinderzulagen besteht, gilt die maximale einfache Altersrente der AHV (2210 Fr. pro Monat), dies in Abweichung zur Regelung in der AHV. Als Einkommen gelten nicht nur Einkommen aus Erwerbstätigkeit, sondern auch Vermögenserträge und Ersatzeinkommen wie Renten. Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und Stipendien hingegen werden nicht angerechnet.

Bisher war dieser Sachverhalt in den kantonalen Familienzulagenordnungen unterschiedlich geregelt: es wurde als Bemessungsgrundlage auf die Höhe der AHV-Altersrente, auf einen festen Betrag oder auf die Mindestlöhne für Berufsfachleute abgestellt. Das Einkommen des Kindes selber sollte nicht mehr als 50 Prozent (SZ) des üblichen Anfangslohnes für ausgebildete Personen betragen oder 70 Prozent der maximalen einfachen AHV-Altersrente (LU) nicht übersteigen, damit noch ein Anspruch auf Kinderzulagen besteht. VD setzte eine Einkommenslimite von 2'000 Franken fest, während NW und ZG auf die maximale einfache Altersrente der AHV als Obergrenze abstellen. Wollte man auf den branchenbezogenen gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlohn abstellen, ergäbe sich bei einem Ansatz von 50 Prozent des branchenüblichen Mindestlohnes als obere Limite für den Anspruch auf Ausbildungszulagen eine Bandbreite von 1'406 bis 2'611 Franken (vgl. dazu die Aufstellung über die gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhne 2005 des Bundesamtes für Statistik, BFS³). Eine solche Bandbreite begünstigt Rechtsungleichheiten und erschwert die einfache, effiziente Durchführung. Aus durchführungstechnischer Sicht effizienter und mit Blick auf die rechtsgleiche Behandlung problemloser erweist es sich, für eine gesamtschweizerisch einheitliche obere Einkommensgrenze auf die maximale einfache AHV-Altersrente als Bemessungsgrundlage abzustellen. Dieser Ansatz führt zu einer Limite von 2'210 Franken, was gemäss der oben erwähnten Aufstellung des BFS ungefähr 75 Prozent der niedrigsten gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhne für Berufsanfänger umfasst. Es gibt zwar heute Kantone, die niedrigere Grenzen kennen, dennoch scheint die vorgeschlagene Limite angemessen, weil es immer mehr Studierende gibt, die zu einem grossen Teil für ihre Ausbildung und ihren Lebensunterhalt selber aufkommen, weil die Unterstützung durch die Eltern nicht ausreicht.

³ Vgl. BFS, Organisation des Arbeitsmarktes, Gesamtarbeitsverträge - Kennzahlen Gesamtarbeitsverträge - Mindestlöhne, gesamtarbeitsvertragliche Mindestlöhne, Schweiz 2005:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/03/05/blank/key/05.html>

Art. 2 Geburtszulage (Art. 3 Abs. 2 und 3 FamZG)

Absatz 1

Der Anspruch auf eine Geburtszulage nach dem FamZG setzt voraus, dass die anwendbare kantonale Familienzulagenordnung die Ausrichtung einer Geburtszulage vorsieht (Art. 3 Abs. 2 FamZG).

Absatz 2

Buchstabe a

Der Anspruch auf Geburtszulagen unterliegt damit grundsätzlich denselben Voraussetzungen wie derjenige auf Familienzulagen.

Buchstabe b

Der Anspruch auf eine Geburtszulage setzt einen ausreichenden Bezug zur Schweiz voraus, indem die Mutter Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben muss. Der Anspruch besteht in diesem Fall auch dann, wenn eine Mutter ihr Kind während eines vorübergehenden Auslandsaufenthaltes zur Welt bringt. Um Missbräuchen vorzubeugen, wird analog der Regelung der Erwerbsersatzordnung für die Mutterschaftsentschädigung eine Karenzfrist von neun Monaten festgelegt. Für Frühgeburten wird die Regelung von Artikel 27 der Verordnung vom 24. November 2004 zum Erwerbsersatzgesetz (EOV)⁴ übernommen. Der ausreichende Bezug zur Schweiz ist hingegen bei Frauen mit Wohnsitz im Ausland, die ihr Kind während eines zeitlich beschränkten Aufenthaltes in der Schweiz (z.B. Ferien oder Besuch) zur Welt bringen, nicht gegeben. Dies auch dann nicht, wenn sie selbst oder der Vater des Kindes gemäss dem FamZG Anspruch auf Familienzulagen hätte. Diese Einschränkung gilt auch gegenüber der EU/EFTA.

Nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 (VO Nr. 1408/71)⁵, welche die Sozialversicherungen im Rahmen der EU koordiniert und welche die Schweiz im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens anzuwenden hat, können die Geburts- und Adoptionszulagen von ihrem Geltungsbereich ausgenommen werden. Viele Staaten haben das getan. Für die Schweiz wurden die bestehenden kantonalen Geburts- und Adoptionszulagen in die Liste der Ausnahmen aufgenommen. Das FamZG ändert nichts an dieser Situation, denn es umfasst die bestehenden Zulagen, ohne sie zu ändern. Diese kantonalen Zulagen bleiben weiterhin auf der Liste der Leistungen stehen, die vom Anwendungsbereich ausgeschlossen sind. Das wird auch der Fall sein mit der neuen Verordnung (EG) Nr. 883/2004 (VO Nr. 883/2004)⁶, welche die VO Nr. 1408/71 voraussichtlich auf 2009 ablösen wird und welche die Schweiz voraussichtlich anwenden wird. Die Möglichkeit, die Geburts- und Adoptionszulagen von ihrem Geltungsbereich auszunehmen, wurde beibehalten.

Es wurde auch geprüft, ob als Voraussetzung der Eintrag in ein schweizerisches Zivilstandsregister genommen werden könnte: Das ist aber weniger geeignet, denn es werden alle in der Schweiz stattfindenden Geburten eingetragen (auch wenn die El-

⁴ SR **834.11**

⁵ Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und Selbstständige sowie deren Familienangehörige, die in der Gemeinschaft zu- und abwandern. In der Fassung von Anhang II zum Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der schweizerischen Eidgenossenschaft andererseits über die Freizügigkeit; SR **0.831.109.268.1**

⁶ Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit; ABl. Nr. L 166 vom 30. April 2004 (Berichtigt in ABl. Nr. L 200/1 vom 7. Juni 2004)

tern sonst keinerlei Bezug zur Schweiz aufweisen) und alle Geburten im Ausland, sofern Mutter oder Vater Schweizer Bürger sind, auch wenn sie sonst keinen Bezug zur Schweiz haben. Im Lichte der Rechtsgleichheit ist hier auch das Bürgerrecht kein tauglicher Anknüpfungspunkt, es gilt auch sonst nicht für den Anspruch auf Familienzulagen (dort ist der Wohnsitz des Kindes massgebend).

Absatz 3

Die Artikel 6 und 7 FamZG gelten auch für die Geburtszulage. Kennen beide beteiligten kantonalen Kinderzulagenordnungen eine Geburtszulage, so steht der Anspruch auf die Geburtszulage jener Person zu, die Anspruch auf die übrigen Familienzulagen hat, und die zweitanspruchsberechtigte Person kann eine allfällige Differenz zwischen den beiden Geburtszulagen geltend machen

Art. 3 Adoptionszulage (Art. 3 Abs. 2 und 3 FamZG)

Absatz 1, Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3

Hier gelten sinngemäss die obigen Ausführungen zur Geburtszulage.

Absatz 2 Buchstaben b und c

Auch der Anspruch auf eine Adoptionszulage setzt einen ausreichenden Bezug der anspruchsberechtigten Person bzw. der Adoption zur Schweiz voraus, indem die künftigen Adoptiveltern eine endgültige Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde zur Aufnahme des Kindes in der Schweiz haben müssen. Zudem darf die Adoptionszulage erst ausgerichtet werden, wenn das Kind tatsächlich in der Familie aufgenommen wurde, was nach Artikel 11f der Verordnung vom 19. Oktober 1977⁷ über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) erst nach der Erteilung der Bewilligung erfolgen darf. Gemeint ist selbstverständlich die Aufnahme des Kindes in der Schweiz durch seine künftigen Adoptiveltern, entsprechend der erteilten Bewilligung. Wird vorerst nur eine vorläufige Bewilligung erteilt, so darf die Adoptionszulage noch nicht ausgerichtet werden. Wird die endgültig erteilte Bewilligung nach Artikel 11 PAVO widerrufen oder kommt die Adoption aus einem anderen Grund nicht zustande, so wird die Adoptionszulage nicht zurückgefordert, denn den künftigen Adoptiveltern sind die entsprechenden Kosten im Zusammenhang mit der Aufnahme des Kindes so oder so erwachsen.

Art. 4 Stiefkinder (Art. 4 Abs. 1 Bst. b FamZG)

Absatz 1

Es müssen die Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen ein Stiefelternteil grundsätzlich einen Anspruch geltend machen kann. Ob der Stiefelternteil oder ob eine andere Person die Familienzulagen dann tatsächlich erhält, entscheidet sich nach den Regeln von Artikel 7 FamZG. Ist der Stiefelternteil zweitanspruchsberechtigte Person nach Artikel 7 FamZG, so hat er Anspruch auf die Differenzzahlung.

Es besteht kein direkter Unterhaltsanspruch eines Kindes gegenüber seinem Stiefelternteil. Artikel 278 Absatz 2 des Zivilgesetzbuches⁸ (ZGB) bestimmt aber, dass jeder Ehegatte dem anderen in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber voreheli-

⁷ SR 211.222.338

⁸ SR 210

chen Kindern in angemessener Weise beizustehen hat. Familienzulagen haben den Zweck, die Kinderkosten teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Deshalb können solche nur beansprucht werden, wenn der Bezüger der Kinderzulagen tatsächlich an den Unterhalt des Kindes beiträgt.

Es wird davon ausgegangen, dass der Stiefelternteil zusammen mit seinem Ehegatten für den Unterhalt des Kindes aufkommt, wenn das Kind im Haushalt des Stiefelternteils lebt. Hier führt das Kind einerseits zu einer finanziellen Belastung des ehelichen Haushaltes, andererseits trägt der Stiefelternteil auch persönlich an die Erziehung des Kindes bei.

Diese Voraussetzung ist weniger streng als die Voraussetzungen zum Bezug einer Waisenrente der AHV nach dem Tod des Stiefelternteils. Hier ist das Stiefkind dem Pflegekind gleichgestellt und somit muss Unentgeltlichkeit vorliegen.

Absatz 2

Das Bundesgesetz vom 18. Juni 2004⁹ über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (Partnerschaftsgesetz, PartG) enthält in Artikel 27 Absatz 1 die Pflicht, dem Partner oder der Partnerin in der Erfüllung der Unterhaltungspflicht und in der Ausübung der elterlichen Sorge in angemessener Weise beizustehen. Deshalb gilt das Kind des Partners oder der Partnerin ebenso wie das Kind des Ehegatten als Stiefkind.

Art. 5 Pflegekinder (Art. 4 Abs. 1 Bst. c FamZG)

Betreffend die Anspruchsvoraussetzungen für Pflegeeltern sollen diejenigen der AHV übernommen werden, welche für den Anspruch auf Kinder- und Waisenrenten für Pflegekinder gelten. Heute stellen auch die Regelungen in den meisten Kantonen auf die AHV ab. Danach muss das Pflegekind dauernd zur Pflege und Erziehung in die Hausgemeinschaft aufgenommen sein. Die Tagespflege reicht nicht aus. Das Pflegeverhältnis muss zudem unentgeltlich sein, was der Fall ist, wenn die von dritter Seite erbrachten Leistungen an die Pflegeeltern weniger als ein Viertel der tatsächlichen Unterhaltskosten decken (Rentenwegleitung, Randziffer 3307ff).

Entsprechend der Regelung in der AHV ist es nicht nötig, dass das Pflegekind minderjährig ist.

Art. 6 Aufkommen für den überwiegenden Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)

Das FamZG geht beim Anspruch der Enkelkinder und Geschwister vom überwiegenden Unterhalt aus und verlangt nicht, dass diese Kinder unentgeltlich aufgenommen werden. Die Voraussetzungen sind deshalb weniger streng als beim Anspruch von Pflegekindern auf Waisen- oder Kinderrenten der AHV. Ein Anspruch besteht dann, wenn die Unterhaltsbeiträge von dritter Seite die maximale Waisenrente nicht übersteigen. Die maximale Waisenrente beträgt mit 884 Franken im Monat gut die Hälfte des Unterhaltsbedarfs, wenn man von einem Bedarf von 1500 Franken im Monat ausgeht. In der Praxis wird es sich nur um sehr wenige Fälle handeln.

⁹ SR 211.231

Art. 7 Voraussetzungen für Familienzulagen für Kinder im Ausland (Art. 4 Abs. 3 FamZG)

Heute schränken fast alle Kantone den Anspruch für Kinder im Ausland mehr oder weniger ein. Das soll auch beim neuen FamZG der Fall sein, wobei das Parlament es dem Bundesrat überlassen hat, diese Einschränkungen im Einzelnen festzulegen. Wie heute bereits in der Mehrheit der Kantone, gelten diese Einschränkungen unabhängig von der Staatsangehörigkeit der Berechtigten und der Kinder. Für ein Kind, das sich nur vorübergehend im Ausland aufhält, ohne seinen schweizerischen Wohnsitz aufzugeben, gelten die Einschränkungen nicht.

Der Verordnungsentwurf schlägt die restriktivste Lösung vor, die noch mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist. Es wird nur noch soweit exportiert, als dass die Schweiz durch Staatsverträge dazu verpflichtet ist. Der Anspruch auf schweizerische Familienzulagen gilt zudem nur subsidiär: Wenn im Ausland die Person, die in der Schweiz arbeitet, oder eine andere Person Familienzulagen beziehen kann, entfällt der Anspruch in der Schweiz. Ausbildungszulagen und Kinderzulagen für erwerbsunfähige Kinder über 16 Jahren werden nicht exportiert. Familienzulagen für Nichterwerbstätige müssen ebenfalls nicht für Kinder im Ausland ausgerichtet werden. Die Zulagen werden zudem der Kaufkraft angepasst. Alle diese Einschränkungen gelten nicht nur für das bundesrechtliche Minimum, sondern auch für die höheren Beträge, welche die Kantone allenfalls festsetzen. Sämtliche Bestimmungen des FamZG finden auf die gesamten Familienzulagen Anwendung und es findet kein Splitting zwischen dem bundesrechtlichen Minimum nach FamZG und dem diese Limite übersteigenden Betrag nach kantonaler Gesetzgebung statt.

Nach Artikel 84 Asylgesetz¹⁰ werden Kinderzulagen für Kinder von Asylsuchenden, welche im Ausland leben, während des Asylverfahrens zurückbehalten. Sie werden ausbezahlt, wenn die asylsuchende Person als Flüchtling anerkannt oder vorläufig aufgenommen wird. Ansonsten gelten auch für Personen des Asylbereichs die Bestimmungen des FamZG und der FamZV (insbesondere Anspruchsberechtigung; Kaufkraftanpassung).

Zwischenstaatlichen Vereinbarungen gehen den Einschränkungen für im Ausland lebende Kinder jedoch vor. Weil dies für viele Staaten und damit für etwa 2/3 der Familienzulagen für Kinder im Ausland Auswirkungen hat, wird im Folgenden auf die Sachlage noch ausführlicher eingegangen.

1. Staaten der EU/EFTA

Die Leistungen nach FamZG an *Erwerbstätige* müssen uneingeschränkt exportiert werden. Ob ein allfälliger ausländischer Anspruch vorgeht, regelt das zwischenstaatliche Recht.

Die Leistungen an *Nichterwerbstätige*, deren Kinder in einem EU/EFTA-Staat leben (schätzungsweise 200 Kinder), müssten nach geltendem Abkommensrecht nur im Verhältnis zu Österreich, Deutschland und Luxemburg uneingeschränkt exportiert werden, und zwar aufgrund der auf Nichterwerbstätige anwendbaren bilateralen Abkommen mit den jeweiligen Staaten. Ab 2009 gilt diese Exportpflicht bei Nichterwerbstätigen aufgrund einer Änderung des europäischen Koordinationsrechts (VO Nr. 883/2004) voraussichtlich im Verhältnis zu allen EU/EFTA-Staaten.

¹⁰ SR 142.31

2. *Staaten mit bilateralen Sozialversicherungsabkommen*

Im Verhältnis zu diesen Staaten soll der Export so restriktiv wie möglich geregelt werden: Leistungen sollen nur kaufkraftbereinigt und unter der Voraussetzung der Reziprozität in den anderen Vertragsstaat gezahlt werden.

a) Einige dieser Abkommen erfassen schweizerischerseits die Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen: die Abkommen mit Jugoslawien (heute noch anwendbar im Verhältnis zu Serbien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina), Kroatien und Mazedonien. Das bedeutet aber nicht, dass nun neben dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952¹¹ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) neu auch das FamZG automatisch in den sachlichen Geltungsbereich des jeweiligen Abkommens aufgenommen wird, da es sich dabei um eine Ausdehnung der betroffenen Personengruppe handelt. Dies wäre erst der Fall, wenn die Schweiz die im jeweiligen Abkommen vorgesehene Notifizierungsfrist (drei oder sechs Monate) ohne entsprechende Notifizierung (Mitteilung, dass das neue FamZG nicht unter das Abkommen fällt) ablaufen liesse. In diesem Fall müssten die Familienleistungen aufgrund der in diesen Abkommen vorgesehenen Gebietsgleichstellung ungekürzt in den anderen Vertragsstaat ausbezahlt werden.

Die Schweiz wird diesen Staaten deshalb notifizieren, dass diese Abkommen nicht auf das neu eingeführte FamZG anwendbar sind. Sie wird sich jedoch bereit erklären, die Familienleistungen gemäss FamZG kaufkraftbereinigt in den anderen Vertragsstaat zu zahlen, wie dies bereits heute gewisse Kantone vorsehen.

b) Die übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen gelten nicht für die Familienzulagen (Chile, Israel, Kanada, Philippinen, USA) oder erfassen schweizerischerseits lediglich das FLG (Türkei). In Beziehung zu diesen Staaten besteht keine Exportpflicht. Sollte ein Vertragsstaat den Einbezug des FamZG wünschen, würde höchstens der kaufkraftbereinigte Export der Familienleistungen zugestanden (wie dies bereits heute gewisse Kantone vorsehen), unter der Voraussetzung, dass der andere Staat Gegenrecht hält.

Art. 8 Anpassung der Familienzulagen an die Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes (Art. 4 Abs.3 und 5 Abs. 3 FamZG)

Bei der Kaufkraftanpassung werden die Staaten in drei Gruppen eingeteilt und der entsprechende Faktor wird nur neu berechnet, wenn die Mindestansätze im FamZG nach Artikel 5 Absatz 3 jeweils heraufgesetzt werden. Es wird dabei auf die Daten der Weltbank abgestellt¹². Das vorgeschlagene System entspricht der Lösung, wie sie heute in den Kantonen Zürich und St. Gallen gilt, wobei dort allerdings von vier Gruppen ausgegangen wird.

¹¹ SR 836.1

¹² <http://www.worldbank.org/>

2. Abschnitt: Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

Art. 9 Zweigniederlassungen (Art. 12 Abs. 2 FamZG)

Die Bestimmung in Artikel 12 Absatz 2 FamZG, wonach Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung desjenigen Kantons unterstehen, in welchem sie sich befinden, schreibt die bisherige Ordnung nach kantonalen Gesetzen fort. Das Parlament hat sich, nach ausführlicher Diskussion in den Kommissionen, ausdrücklich für diese Lösung und gegen eine solche im Sinne der AHV ausgesprochen. Letztere hätte zwar unbestrittenermassen eine Vereinfachungen im Vollzug bedeutet, indem Zweigniederlassungen grundsätzlich über den Hauptsitz abgerechnet hätten. Für das Parlament fielen jedoch die Nachteile stärker ins Gewicht: Es wurde als problematisch angesehen, dass erstens für die Mitarbeitenden der Zweigniederlassungen die allenfalls tieferen Kinderzulagenansätze des Hauptsitzkantons zur Ausrichtung gelangten und zweitens den Familienausgleichskassen im Kanton der Zweigniederlassung Beitragssubstrat für einen allfälligen Lastenausgleich entzogen würde.

In einem grossen Teil der Ausführungsbestimmungen zu den kantonalen Familienzulagengesetzen finden sich generelle, ähnliche Definitionen zu Zweigniederlassungen, welche bezüglich der Zahl des beschäftigten Personals und der Dauer der auszuübenden Tätigkeit keine Vorgaben enthalten. Dies hat in der Vergangenheit zu keinen Abgrenzungsproblemen geführt, weshalb auch hier eine analoge Regelung erlassen werden soll. Dies rechtfertigt sich umso mehr, als die Kantone nach Artikel 12 Absatz 2 FamZG vom Grundsatz abweichende Regelungen vereinbaren können, wonach Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung jenes Kantons unterstehen, in dem sie sich befinden.

Art. 10 Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination (Art. 13 Abs. 1 und 4 FamZG)

Absatz 1

Mit dem Verweis auf Artikel 324a Absätze 1 und 3 des Obligationenrechts (OR)¹³ werden für den Anspruch auf Familienzulagen relevante Gründe der Arbeitsverhinderung erfasst, nämlich Krankheit, Unfall, Schwangerschaft und die Erfüllung gesetzlicher Pflichten. Mit dem Verweis gelten diese Gründe auch für Arbeitsverhältnisse, welche nicht dem Obligationenrecht unterstehen, so zum Beispiel für den öffentlichen Dienst. Nach besagtem Artikel hat der Arbeitgeber den Lohn für eine beschränkte Zeit zu entrichten, sofern das Arbeitsverhältnis mehr als drei Monate gedauert hat oder für mehr als drei Monate eingegangen ist. Artikel 324a Absatz 2 OR bestimmt, dass der Arbeitgeber im ersten Dienstjahr den Lohn für drei Wochen und nachher für eine angemessene längere Zeit, je nach Dauer des Dienstverhältnisses, zu entrichten hat. Zur Definition dieser „angemessenen längeren Zeit“ haben Arbeitsgerichte Richtwerte entwickelt (Basler, Berner und Zürcher Skala).

Nach Artikel 324a Absatz 4 OR kann über die Lohnzahlung eine abweichende Regelung getroffen werden, sofern sie für den Arbeitnehmer mindestens gleichwertig ist. In Bezug auf *Krankheit* sind heute Krankentaggeldversicherungen weit verbreitet, welche die Familienzulagen in der Regel nicht abdecken. Ein Blick in die Praxis

¹³ SR 220

zeigt überdies, dass diese Krankentaggeldversicherungen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und oft relativ lange Wartefristen vorsehen. Bei solchen könnte die Gleichwertigkeit i.S. von Artikel 324a Absatz 4 OR nicht gegeben und demnach die Lohnfortzahlungspflicht nicht abgegolten sein. Bei den Taggeldversicherungen handelt es sich zudem um arbeitsvertragliche Abmachungen, welche von den Parteien gestaltbar sind; es scheint deshalb grundsätzlich problematisch, wenn sozialversicherungsrechtliche Ansprüche von privatrechtlichen Regelungen abhängen würden und folglich Arbeitnehmenden in gleichen Situationen unterschiedliche Ansprüche auf Familienzulagen zustünden. Aus diesen Gründen scheint es sinnvoll, beim Anspruch auf Familienzulagen bei Arbeitsverhinderung auf die gesetzlichen Fristen abzustellen, unabhängig vom Bestehen einer Taggeldversicherung; das heisst, dass sich der Lohnanspruch, unabhängig vom Vorliegen einer Versicherung, nach der Basler, Berner oder Zürcher Skala berechnet, je nachdem, welche Skala im betreffenden Kanton Anwendung findet. Ab Ende der Lohnzahlungspflicht besteht nach Absatz 1 noch Anspruch während dreier Monate. Die gewählte Lösung ist erstens transparent und für die Vollzugsstellen wenig aufwändig, zweitens stellt sie, entsprechend der obligationenrechtlichen Regelung des Lohns, den langjährigen Mitarbeitenden auch bezüglich der Familienzulagen besser: Nach der Berner Skala besteht im 10. Dienstjahr Anspruch auf vier Monate Lohnzahlung, der gesamte Familienzulagenanspruch ab Arbeitsverhinderung beläuft sich mithin auf 7 Monate. Sie bietet aber auch dem erst vor kurzem Eingetretenen ein Minimum von drei Monaten.

Die obligatorische *Unfallversicherung* sieht Taggelder vor, welche 80 Prozent des versicherten Verdienstes absichern und auch die Familienzulagen enthalten. Verschiedene Gründe sprechen dafür, in Bezug auf den Familienzulagenanspruch auch hier dieselbe Regelung wie bei Krankheit vorzusehen, obschon im Taggeld bereits 80 Prozent der Familienzulagen enthalten sind:

- Es tritt i.d.R. keine Überversicherung ein; auch mit den zusätzlich ausgerichteten Familienzulagen liegen die Entschädigungen meistens unter dem versicherten Lohn.
- Nach vielen kantonalen Familienzulagengesetzen ist diese Kumulation für eine beschränkte Zeit von einigen Monaten schon heute möglich.
- Würde der Zulagenanspruch ab Beginn der Taggeldleistungen wegfallen, so könnte der andere Elternteil die Familienzulagen geltend machen, sofern er als Arbeitnehmer tätig ist; es würden somit nicht nur keine Einsparungen, sondern ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand (anderer Arbeitgeber, andere Familienausgleichskasse) resultieren.

Führen gesundheitliche Gründe im Zusammenhang mit einer *Schwangerschaft* zu einer Arbeitsverhinderung, so ist für den Familienzulagenanspruch wie bei Krankheit auf die gesetzlichen Fristen abzustellen: Nach Erlöschen des gesetzlichen Lohnanspruchs werden die Familienzulagen noch für drei Monate ausgerichtet.

Bei Dienstleistungen und während des Mutterschaftsurlaubs nach dem Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952¹⁴ (EOG) werden die Familienzulagen nach den heutigen kantonalen Regelungen meistens weiter ausgerichtet. Eine Kumulation mit den Kinderzulagen nach EOG ist demnach die Regel; sie betrifft relativ kurze Zeiträume und ist auch aus verwaltungsökonomischer Sicht sinnvoll, weshalb diese Lösung auch mit der Bundesregelung beibehalten werden soll.

¹⁴ SR 834.1

Absatz 2

Frauen, welche gemäss Artikel 329f OR Anspruch auf *Mutterschaftsurlaub* haben, haben während des ganzen Urlaubs Anspruch auf die Familienzulagen. Das ist der Fall, wenn sie die Mutterschaftsentschädigung der Erwerbsersatzordnung (EO) beziehen, aber auch, wenn sie sie nicht beziehen, weil sie z.B. die obligatorische Versicherungszeit im Sinne der AHV nicht erfüllen. Ihr Anspruch auf Familienzulagen ist auch unabhängig davon, ob sie einen Lohnanspruch haben.

Nach Artikel 329e OR besteht unter bestimmten Voraussetzungen für Arbeitnehmer unter 30 Jahren Anspruch auf einen *Jugendurlaub* von einer Woche pro Kalenderjahr, eine Lohnzahlung ist nicht vorgeschrieben. Die Familienzulagen sollen auch während eines Jugendurlaubs weiterlaufen.

Absatz 3

Es gibt Arbeitgeber mit sehr vielen Beschäftigten, so vor allem im öffentlichen Dienst, aber auch in grossen Privatunternehmen, die für ihr Personal keine Taggeldversicherung abgeschlossen haben, sondern bei Krankheit aus eigenen Mitteln den Lohn weiter auszahlen, und zwar oft über die gesetzliche Lohnzahlungspflicht nach OR hinaus. Auch auf diesen Löhnen werden Beiträge an die Familienausgleichskassen entrichtet. Der Anspruch auf Familienzulagen bleibt deshalb in diesen Fällen gewahrt, sofern der Lohn mindestens zu 80% aus eigenen Mitteln bezahlt wird und der Arbeitgeber dafür keine Versicherungsleistung erhält. Das gilt selbstverständlich auch dann, wenn der Arbeitgeber bezahlte Urlaube gewährt, die über den gesetzlichen Anspruch im Sinne des OR hinausgehen, z.B. bei Elternschaft oder zur Weiterbildung.

Absatz 4

Nach Artikel 338 OR beträgt der Lohnanspruch bei Tod des Arbeitnehmers, welcher den Ehegatten oder minderjährige Kinder hinterlässt, nach fünfjähriger Dienstdauer zwei Monate, bei kürzerer Dienstdauer einen Monat.

Es ist gerechtfertigt, den Anspruch auf Familienzulagen bei Tod generell auf drei Monate festzulegen, wie dies heute schon viele kantonale Familienzulagengesetze vorsehen.

Verhältnis zu den Leistungen anderer Sozialversicherungen

In Artikel 10 des Vorordnungsentwurfs sind, wie aufgezeigt, die Fragen bezüglich Arbeitsverhinderung, Urlaub und Tod geregelt. Ein weiterer Koordinationsbedarf zu den übrigen Sozialversicherungen auf Verordnungsebene ist nicht gegeben; im Einzelnen stellt sich die Situation wie folgt dar.

AHV

Nach den bestehenden kantonalen Gesetzen (und nach dem AHVG) ist eine Kumulation von Familienzulagen und Kinder-/Waisenrenten möglich, sowohl hinsichtlich des Anspruchs des Rentners selber, welcher weiterarbeitet, wie auch hinsichtlich des Anspruchs des anderen Elternteils, der noch erwerbstätig ist. Nach dem Willen des Parlaments soll dies auch weiterhin so bleiben.

IV

Analoges gilt für die Renten der Invalidenversicherung (IV). In Bezug auf IV-Taggelder sieht die 5. IV-Revision wesentliche Änderungen beim Kindergeld (Zu-

schlag zum Taggeld) vor. Dieses beträgt gemäss Artikel 23^{bis} des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung¹⁵ (IVG) 2 Prozent des Höchstbetrages des Taggeldes, was 6 Franken ausmacht; es liegt damit wesentlich unter den Ansätzen der Familienzulagen nach FamZG. Weiter ist ein Anspruch auf das Kindergeld zum IV-Taggeld inskünftig nur noch gegeben, wenn für das Kind nicht gleichzeitig Kinder- oder Ausbildungszulagen ausgerichtet werden. Mit der 5. IV-Revision gehen somit die Familienzulagen dem Kindergeld nach IVG vor. Ein weiterer Koordinationsbedarf besteht somit nicht.

Arbeitslosenversicherung (AIV)

Artikel 22 Absatz 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982¹⁶ (AVIG) sieht einen Zuschlag zum Taggeld vor, welcher der Kinder- oder Ausbildungszulage entspricht, auf die der Versicherte Anspruch hätte, wenn er in einem Arbeitsverhältnis stehen würde. Dieser Zuschlag wird nur ausgerichtet, wenn für dasselbe Kind kein Anspruch auf Familienzulagen einer erwerbstätigen Person besteht. Auch hier geht mithin der Anspruch auf Familienzulagen demjenigen auf den Zuschlag zum Taggeld vor, womit kein weiterer Koordinationsbedarf besteht.

Art. 11 Zuständige Familienausgleichskasse (Art. 13 Abs. 4 Bst.b FamZG)

Absatz 1

Ist eine Person bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt, so ist die Ausgleichskasse desjenigen Arbeitgebers zuständig, der den höchsten Lohn ausrichtet.

Bis jetzt sehen nur wenige Kantone den Fall von Personen mit mehreren Arbeitgebern ausdrücklich in ihren Gesetzgebungen vor. Folgende zwei Verfahren werden heute angewandt:

- Jeder Arbeitgeber richtet pro rata temporis Teilzulagen aus. Die Gesamtsumme dieser Zulagen darf die in der kantonalen Gesetzgebung festgehaltenen Beträge nicht übersteigen.
- Eine Familienausgleichskasse wird dazu bestimmt, die gesamten Familienzulagen zu entrichten. Die Auswahl basiert auf dem Kriterium der Hauptbeschäftigung; d.h. der Erwerbstätigkeit mit dem höchsten Beschäftigungsgrad oder mit dem höchsten Einkommen.

Das FamZG sieht nur volle Familienzulagen und keine Teilzulagen vor. Um die zuständige Ausgleichskasse für die Ausrichtung der vollen Familienzulagen zu bestimmen, ist es am einfachsten, nach dem Kriterium des höchsten AHV-pflichtigen Lohnes zu verfahren.

Anwendbar ist die Familienzulagenregelung desjenigen Kantons, dem der Arbeitgeber für den betreffenden Arbeitnehmer unterstellt ist, es müssen also die dort geltenden Ansätze der Familienzulagen ausgerichtet werden.

Absatz 2

Der Beschäftigungsgrad kann sich im Laufe des Jahres verändern oder er variiert, beispielsweise bei Arbeit auf Abruf. Es steht in diesen Fällen nicht von vornherein fest, bei welchem Arbeitgeber der höchste Lohn erzielt wird. Deshalb wird das Bun-

¹⁵ SR 831.20

¹⁶ SR 837.0

desamt für Sozialversicherungen Weisungen erlassen, wie in diesen Fällen vorzugehen ist.

Art. 12 Zugelassene Familienausgleichskassen (Art. 14 FamZG)

Absatz 1

Es ist nicht mehr zulässig, einen Arbeitgeber von der Pflicht zu befreien, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, und dies selbst dann, wenn er über eine ausgebaute Besoldungsordnung verfügt oder wenn er aufgrund von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen Familienzulagen ausrichtet. Auch so genannte Betriebskassen sind also nicht mehr zulässig und dürfen von den Kantonen nicht anerkannt werden. Das geht aus dem Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates zur pa. Iv. Fankhauser vom 20.11.1998 hervor (BBI 1999 3220; Ziff. 22, Kommentar zu Art. 11) und wird von der Kommission in ihrem Bericht vom 8.9.2004 bestätigt (BBI 2004 6887; Ziff. 3.2.3.1, Kommentar zum damaligen Art. 12). Weil heute in einigen Kantonen so genannte Betriebskassen noch möglich sind, wird die Unzulässigkeit von Betriebskassen in der Verordnung ausdrücklich festgehalten.

Absatz 2

Auch die von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen müssen sich beim Kanton anmelden, in dem sie tätig sein möchten. Nur so kann der Kanton seine Aufsicht über alle Familienausgleichskassen wahrnehmen.

Art. 13 Finanzierung der Familienausgleichskassen (Art. 15 FamZG)

Die Finanzierung der Familienzulagen liegt grundsätzlich in der Hoheit der Kantone (Art. 16 FamZG). Allerdings hat der Gesetzgeber gewisse Aufgaben auch direkt den Familienausgleichskassen übertragen. Die Kompetenzen der Kantone einerseits und der Familienausgleichskassen andererseits in dieser Sache bedürfen einer Klärung.

Absatz 1

Absatz 1 nennt die Finanzierungsquellen für die Familienausgleichskassen.

Absatz 2

Absatz 2 enthält die Kompetenz der Familienausgleichskassen, den Beitragssatz zu bestimmen, wobei der vom Kanton zu bestimmende Höchstsatz ausdrücklich vorbehalten wird. Die Bestimmung enthält auch die Kriterien, nach welchen der Beitragssatz festgelegt wird.

Absatz 3

Die Familienausgleichskassen haben insbesondere die Pflicht, für die Gewährleistung einer angemessenen Schwankungsreserve zu sorgen (Art. 15 Abs. 3 FamZG). Die aktuelle Praxis zeigt, dass die in den kantonalen Bestimmungen enthaltenen Regeln über die von den einzelnen Familienausgleichskassen auszuweisenden Reserven sehr unterschiedlich sind. Gerade Familienausgleichskassen, welche in mehreren Kantonen oder sogar in der ganzen Schweiz tätig sind, stellt das immer wieder vor grössere Probleme. Deshalb wird die Spanne angegeben, in welcher sich die Schwankungsreserve einer Familienausgleichskasse bewegen muss. Für den Abbau

von zu grossen Reserven besteht eine Übergangsfrist von drei Jahren (Art. 22 E-FamZV).

Art. 14 Festlegung des maximalen Beitragssatzes (Art. 16 FamZG)

Die Kantone müssen eine Obergrenze für die Höhe der zu leistenden Beiträge bestimmen. Es ist aber durchaus möglich, dass Familienausgleichskassen auch mit niedrigeren Beiträgen die Zulagen finanzieren und die erforderliche Schwankungsreserve bilden können (Art. 15 Abs. 1 Bst. b FamZG). Damit wird einerseits dem Erfordernis nach einer gesetzlichen Grundlage für die Erhebung des Beitrages durch die FAK Genüge getan, andererseits bewahren die FAK damit die notwendige Autonomie in der Finanzierung.

Art. 15 Verwendung der Liquidationsüberschüsse (Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG)

Beiträge, die einmal für Familienzulagen von den Betrieben erhoben wurden, sind auch im Liquidationsfall weiter für diesen Zweck zu verwenden. Weil die entsprechenden Mittel durch Beiträge der den Familienausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgebenden geüfnet wurden, sollen diese auch wieder für Familienzulagen verwendet werden. Gerade weil heute schon sehr viele Familienausgleichskassen in mehreren Kantonen tätig sind, besteht hier ein Harmonisierungsbedarf, weshalb die FamZV eine entsprechende Regelung enthalten soll.

3. Abschnitt: Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige

Art. 16 Nichterwerbstätige Personen (Art. 19 Abs. 1 FamZG)

Bei der Ausdehnung des Anspruchs auf die Nichterwerbstätigen geht es darum, Familien, welche ihren Unterhalt nicht durch ein Erwerbseinkommen bestreiten können, einen Anspruch auf Familienzulagen zu geben. Familien von Altersrentnern bestreiten ihren Lebensunterhalt aus dem Renteneinkommen. Familien von Selbständigerwerbenden wurden bewusst aus dem Geltungsbereich des FamZG ausgenommen und sollen deshalb auch nicht über den Elternteil, der auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet und sich der Betreuung der Kinder und des Haushaltes widmet, Familienzulagen beziehen.

Art. 17 Bemessung des Einkommens der Nichterwerbstätigen (Art. 19 Abs. 2 FamZG)

Die Nichterwerbstätigen haben nur bis zu einem steuerbaren Einkommen, welches dem anderthalbfachen Betrag der maximalen vollen Altersrente entspricht, das sind 3315 Franken im Monat, Anspruch auf Familienzulagen. Das steuerbare Einkommen entspricht dem Bruttoeinkommen, abzüglich Steuerabzüge organischer Art (= allgemeine Kosten oder Gewinnungskosten), allgemeiner Art (z. B. AHV-Beiträge, Krankenversicherungsprämien) sowie Sozialabzüge (z. B. Kinderabzüge). Massgebend ist wegen der kantonalen Unterschiede bei den Steuerabzügen und aus Harmonisie-

rungsgründen das steuerbare Einkommen nach dem Bundesgesetz vom 14. März 1990¹⁷ über die direkte Bundessteuer (DBG).

Art. 18 Vorbehalt von kantonalen Regelungen

Die Kantone können günstigere Regelungen vorsehen, indem sie den Kreis der berechtigten ausdehnen oder die Einkommensgrenze erhöhen. Das entspricht dem Willen des Gesetzgebers.

4. Abschnitt: Beschwerdebefugnis der Behörden und Statistik

Art. 19 Beschwerdebefugnis der Behörden (Art. 22 FamZG)

Für den Rechtsweg wird auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000¹⁸ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) verwiesen (Art. 1 FamZG) mit folgender Abweichung (Art. 22 FamZG): über Beschwerden entscheidet immer das Versicherungsgericht des Kantons, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist.

Das heisst praktisch: Gegen Verfügungen der FAK kann nach Artikel 52 Absatz 1 ATSG Einsprache erhoben werden. Gegen den Einspracheentscheid kann Beschwerde (Art. 56 ATSG) beim vom Kanton bestellten Versicherungsgericht (Art. 58 ATSG) geführt werden. Gemäss der Übergangsbestimmung von Artikel 82 Absatz 2 ATSG haben die Kantone ihre Bestimmungen über die Rechtspflege innerhalb von fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des ATSG am 1.1.2003 anzupassen, so dass am 1.1.2008 in allen Kantonen Versicherungsgerichte bestehen werden. Gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte kann Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erhoben werden (Art. 62 Abs. 1 ATSG).

Im Anhang des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005¹⁹ (VGG) wurde Artikel 62 ATSG geändert. Absatz 1 dieses Artikels wurde insofern angepasst, als dass die Beschwerde ans Bundesgericht (das Eidg. Versicherungsgericht bildet eine Abteilung des Bundesgerichts) erwähnt wird und dass statt auf das Bundesrechtspflegegesetz auf das neue Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005²⁰ (BGG) verwiesen wird. Der neue Absatz 1^{bis} gibt dem Bundesrat die Kompetenz, das Beschwerde-recht der Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen vor dem Bundesgericht zu regeln. Eine entsprechende Bestimmung findet sich nun in Artikel 19 E-FamZV. Danach sollen das Bundesamt für Sozialversicherungen und die beteiligten Familienausgleichskassen gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte beim Bundesgericht Beschwerde erheben können. Die Entscheide der Versicherungsgerichte sind den beschwerdeberechtigten Behörden mit eingeschriebenem Brief zuzustellen.

Das Verwaltungsgerichtsgesetz und das Bundesgerichtsgesetz sind am 1. Januar 2007 in Kraft getreten.

¹⁷ SR 642.11

¹⁸ SR 830.1

¹⁹ SR 173.321

²⁰ SR 173.110

Art. 20 Statistik (Art. 27 Abs. 2 FamZG)

Die Erstellung einer Statistik ist nicht nur im FamZG ausdrücklich vorgesehen, sondern gehört auch zur Aufsichtsfunktion des Bundesrates im Sinne von Artikel 76 Absatz 1 ATSG. Das Bereitstellen der statistischen Grundlagen durch den Bund ist auch nach dem Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992²¹ (BStatG) vorgesehen.

Ausdrücklich genannt werden in der Verordnung die Familienzulagen für Selbständigerwerbende. Diese werden vom FamZG nicht geregelt. Die Kantone können solche aber einführen, wobei die Bestimmungen des FamZG auf diese Familienzulagen nicht anwendbar sind (es sei denn, der Kanton bestimme das so). Trotzdem ist es wichtig, dass auch über diese Leistungen statistische Angaben erhoben werden. Das dient der Vollständigkeit der Familienzulagenstatistik, die auch im Rahmen von internationalen Erhebungen über die Sozialversicherungs- und Familienleistungen möglichst umfassend sein sollte. Zudem stehen so Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung für die Weiterentwicklung der Regelungen auf kantonaler und Bundesebene.

Neben den genannten Daten soll auch erhoben werden, welche Leistungen im Rahmen der Differenzzahlung - innerhalb der Schweiz, aber auch ins EU-Ausland - ausgerichtet werden. Auskunft sollte die Statistik auch darüber geben, wie viele Leistungen ins Ausland fließen, sei es für Grenzgänger, die mit ihrer Familie im Ausland leben, sei es für Personen in der Schweiz, deren Kinder im Ausland wohnen.

Eine Ergänzung des Anhangs zur Verordnung vom 30. Juni 1993²² über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes ist nicht notwendig, weil die Familienzulagenstatistik im FamZG und in der FamZV ausdrücklich vorgesehen ist.

Anhang: Änderung bisherigen Rechts

1. Rahmenverordnung zum Bundespersonalgesetz vom 20. Dezember 2000²³ (Rahmenverordnung BPG)

Art. 10

Absatz 1

Grundsatz des Anspruchs auf Familienzulagen gemäss FamZG.

Absatz 2

Ein Grundsatz der Revision der Rahmenverordnung BPG ist die Beibehaltung des bisherigen Niveaus der Familienzulagen für die Angestellten nach Bundespersonalgesetz. Da die Familienzulagen für das erste Kind in den meisten Kantonen tiefer sind als die bisherigen Betreuungszulagen gemäss Rahmenverordnung, werden zusätzlich ergänzende Leistungen ausbezahlt. Die Bestimmungen des FamZG und dessen Ausführungsbestimmungen sind sinngemäss für die Ausrichtung der Familienzulagen und, mit Vorbehalt der in den jeweiligen Ausführungs-

²¹ SR 431.01

²² SR 431.012.1

²³ SR 172.220.11

rungsbestimmungen bzw. Gesamtarbeitsverträgen statuierten Abweichungen, die ergänzenden Leistungen anwendbar. Das Familienzulagengesetz verweist betreffend Anspruchsberechtigung für landwirtschaftliche Arbeitnehmende (darunter können auch landwirtschaftliche Mitarbeitende der Bundesverwaltung, bspw. bei den Forschungsanstalten, fallen) in Artikel 18 auf das BG über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG). Damit ist klargestellt, dass auch diese Arbeitnehmende Anspruch auf ergänzenden Leistungen haben, sofern der Anspruch auf Familienzulagen nach FLG gegeben ist.

Absatz 3

Sofern die Familienzulage tiefer ist als die in Absatz 3 erwähnten Beträge, werden ergänzende Leistungen ausbezahlt. Die genannten Beträge in Buchstabe a und b entsprechen der Höhe der aktuellen Mindestansätze in der geltenden Rahmenverordnung BPG, die Ausbildungszulage derjenigen gemäss Familienzulagengesetz.

Absatz 4

Klarstellung, dass der Anspruch auf ergänzende Leistungen gekoppelt ist mit demjenigen auf Familienzulagen.

2. Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001²⁴ (BPV)

Art. 38 Abs. 1

Gemäss dem Familienzulagengesetz erhalten auch Teilzeitbeschäftigte die volle Familienzulage. Aus diesem Grund richtet sich die Höhe der Familienzulage nicht mehr nach dem Beschäftigungsgrad.

Art. 44 Abs. 2 Bst. h und i

Die Betreuungszulagen werden neu unterteilt in Familienzulagen, ergänzende Leistungen und Verwandtschaftsunterstützung. Deshalb ist eine Aufteilung notwendig.

Art. 51

Regelung des Anspruchs auf die Familienzulage. Im Familienzulagengesetz werden die Familienzulagen nur bis zum 16. Altersjahr ausbezahlt. Separate Erwähnung des abweichenden Alters infolge Beibehaltung der bisherigen Regelung.

Art. 51a

Absatz 1

Ein Grundsatz der Revision der BPV ist die Beibehaltung des bisherigen Niveaus der Familienzulagen für das Bundespersonal. Da die Familienzulagen der meisten Kantone tiefer sind als die bisherigen Betreuungszulagen gemäss BPV, werden zusätzlich ergänzende Leistungen ausbezahlt. Die genannten Beträge in Buchstabe a und

²⁴ SR 172.220.111.3

b entsprechen der Höhe der aktuellen Betreuungszulage (Stand 2006), die Ausbildungszulage derjenigen gemäss Familienzulagengesetz.

Absatz 2

Der angestellten Person wird die Differenz zwischen den Beträgen gemäss Absatz 1 und der Familienzulage ausgerichtet. Wenn andere Personen für das gleiche Kind bereits Familienzulagen nach FamZG oder Zulagen bei einem anderen Arbeitgeber erhalten, so muss die angestellte Person sich diese anrechnen lassen. Gleiches gilt für die Zulagen, welche die angestellte Person bei einem anderen Arbeitgeber geltend macht.

Absatz 3

Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass Teilzeitbeschäftigte mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50 Prozent übermässig profitieren. Sie erhalten aufgrund des Familienzulagengesetzes eine Kinderzulage von mindestens Fr. 200.- bzw. Fr. 250.- (Ausbildungszulage) monatlich. Die Ausrichtung des vollen Betrages gemäss Absatz 3 erscheint als unangemessen. In Härtefällen wird auch weiterhin der volle Betrag ausbezahlt werden.

Bei Teilzeitbeschäftigten, die für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben, bildet der zusammengezählte Beschäftigungsgrad die Grundlage für die Anspruchsberechtigung. So kann verhindert werden, dass beispielsweise 2 Personen, die zu je 40% angestellt und für das gleiche Kind unterhaltspflichtig sind, keine ergänzenden Leistungen erhalten. Ein Elternpaar, das zusammen mit einem Beschäftigungsgrad von mindestens 50% bei der Bundesverwaltung angestellt ist, sollte aufgrund des Rechtsgleichheitsgebotes nicht anders behandelt werden, als ein Elternteil alleine.

Art. 51b

Die bisherige Regelung wird beibehalten und in einem separaten Artikel geregelt.

Art. 62 Abs. 2

Der Anspruch auf Familienzulagen im Todesfall dauert gemäss Familienzulagenverordnung länger als in der BPV. Mit dem Verweis auf das Familienzulagengesetz und dessen Ausführungsbestimmungen in der Rahmenverordnung BPG richtet sich die Dauer des Anspruchs auf Familienzulagen und ergänzende Leistungen im Todesfall nach der FamZV. Bei der Verwandtschaftsunterstützung wird explizit noch auf Artikel 51b verwiesen, damit keine Verwechslungsgefahr mit der Verwandtenunterstützung nach ZGB entstehen kann.

Art. 83 Abs. 2 und 3

Anpassung infolge Unterteilung Verwandtschaftsunterstützung und Familienzulagen. Expliziter Verweis auf FamZV infolge der Wichtigkeit dieser Bestimmung notwendig.

Art. 86 Abs. 1

Anpassung infolge Unterteilung Verwandtschaftsunterstützung und Familienzulagen.

3. Verordnung vom 11. November 1952²⁵ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLV)

Art. 1 Abs. 3

Der bisherige Artikel 1a Absatz 3 FLG beschränkt den Anspruch für ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer auf Familienzulagen; ein solcher ist nur gegeben, wenn sich der ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer mit seiner Familie in der Schweiz aufhält. Der Bundesrat kann jedoch die Ausrichtung von Kinderzulagen auch für im Ausland lebende Kinder vorschreiben.

Dies ist in Artikel 1 Absatz 3 FLV geschehen, daneben findet sich in besagtem Absatz auch eine Bestimmung zur Anspruchskonkurrenz: Der Anspruch auf Kinderzulagen nach dem FLG besteht nur dann, wenn nicht im Ausland ein Anspruch des anderen Elternteils gegeben ist.

Artikel 1a Absatz 3 FLG wird im Anhang zum FamZG geändert. Das Erfordernis des Aufenthalts in der Schweiz gilt nur mehr für die Haushaltzulage, die Ausrichtung von Kinder- und Ausbildungszulagen richtet sich nach dem FamZG.

Die Frage des Anspruchs ausländischer landwirtschaftlicher Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist damit abschliessend geregelt; Artikel 1 Absatz 3 FLV kann somit gestrichen werden.

Art. 2

Bei nur vorübergehender landwirtschaftlicher Tätigkeit besteht für diese Zeit Anspruch auf Familienzulagen. Die Bestimmung, wonach sich diese nach Tagesansätzen berechnen, wenn sich die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht über ganze Kalendermonate erstreckt, fand sich bislang in den Weisungen; dies soll neu in der Verordnung geregelt werden.

Art. 2a (neu) Anspruchskonkurrenz

Artikel 2a regelt für landwirtschaftliche Arbeitnehmer in Absatz 1 die Anspruchskonkurrenz bei derselben Person, in Absatz 2 jene von zwei verschiedenen Personen.

Absatz 1

Ist ein in Teilzeit beschäftigter landwirtschaftlicher Arbeitnehmer daneben noch ausserhalb der Landwirtschaft unselbständig erwerbstätig, so besteht Anspruch auf die vollen Zulagen nach FLG, sofern das AHV-pflichtige Einkommen aus unselbständiger landwirtschaftlicher Tätigkeit höher ist; andernfalls ist der Anspruch aufgrund der unselbständigen Erwerbstätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft gegeben.

²⁵ SR 836.11

Absatz 2

Artikel 9 Absatz 2 (neu) FLG erklärt die Regelung der Anspruchskonkurrenz und der Differenzzahlung im FamZG auch für das FLG als sinngemäss anwendbar: Artikel 7 Absatz FamZG begründet einen Anspruch der zweitanspruchsberechtigten Person auf den Differenzbetrag, um den die Familienzulage nach der für sie massgebenden kantonalen Regelung höher wäre als die Familienzulage im Kanton der erstanspruchsberechtigten Person.

Absatz 2 führt dies aus und bestimmt, dass dieser Anspruch auf den Differenzbetrag auch hinsichtlich eines höheren Anspruchs der zweitanspruchsberechtigten Person nach dem FLG gegeben ist.

Absatz 3

Die Haushaltungszulagen nach FLG stellen eine eigene, im FamZG nicht geregelte Zulagenart dar; eine Anspruchskonkurrenz ist somit nicht möglich, da nur gemäss FLG Anspruch auf solche besteht. Bei der Berechnung der Differenzzahlung sind die Haushaltungszulagen wie folgt zu berücksichtigen:

- Bei Anspruch der erstanspruchsberechtigten Person nach dem FamZG: Es besteht Anspruch der zweitanspruchsberechtigten Person nach dem FLG auf die ganze Haushaltungszulage.
- Bei Anspruch der erstanspruchsberechtigten Person nach dem FLG: Bei der Berechnung der Differenzzahlung der zweitanspruchsberechtigten Person wird die Haushaltungszulage der erstanspruchsberechtigten Person nach dem FLG nicht berücksichtigt; die Differenzzahlung entspricht folglich dem Unterschied zwischen den nach dem FLG ausgerichteten Kinder- oder Ausbildungszulagen und denjenigen nach der Regelung, welche für die zweitanspruchsberechtigte Person massgebend ist.

Art. 3b (neu) Anspruchskonkurrenz

Artikel 3b regelt für hauptberufliche Kleinbauern in Absatz 1 die Anspruchskonkurrenz bei derselben Person, in Absatz 2 jene von zwei verschiedenen Personen.

Absatz 1

Nach dem unveränderten Artikel 3 Absatz 2 FLV gilt ein Kleinbauer als hauptberuflich tätig, wenn er im Verlaufe des Jahres vorwiegend in seinem landwirtschaftlichen Betrieb tätig ist und aus dem Ertrag dieser Tätigkeit in überwiegender Masse den Unterhalt seiner Familie bestreitet. Sofern die massgebende Einkommensgrenze nach Artikel 5 Absatz 2 FLG nicht überschritten wird, besteht Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG.

Übt der hauptberufliche Kleinbauer eine unselbständige Nebenerwerbstätigkeit aus, so geht schon heute der daraus resultierende Anspruch auf Familienzulagen demjenigen nach FLG vor. Ein Kleinbauer beispielsweise, welcher in den Wintermonaten nebenberuflich im Tourismus tätig ist, erhält primär aufgrund dieser Tätigkeit die Zulagen für die betreffende Zeit nach kantonalem Recht. Die kantonale Familienausgleichskasse berechnet sodann die verbleibende Differenz nach FLG.

An dieser Praxis soll sich nichts ändern, der Anspruch auf den besagten Differenzbetrag nach FLG soll indessen inskünftig klar aus der Verordnung hervorgehen.

Absatz 2

Die Erläuterungen zu Artikel 2a Absatz 2 bezüglich Differenzzahlungen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer gelten sinngemäss auch für jene an Kleinbauern.

C Weiteres Vorgehen und Zeitpunkt des Inkrafttretens

Im Anschluss an die Vernehmlassung wird der Entwurf unter Berücksichtigung der Ergebnisse überarbeitet werden. Der Entscheid des Bundesrates ist für den Herbst 2007 geplant.

Bis zum Inkrafttreten des FamZG müssen die Kantone ihre Gesetzgebungen anpassen. Sie sorgen dafür, dass alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse angeschlossen sind. Das ist heute für Verwaltungen und Betriebe des Bundes nicht der Fall, und auch die Kantone und Gemeinden sind als Arbeitgeber oft nicht den kantonalen Familienzulagengesetzen unterstellt. In etlichen Kantonen sind heute auch private Arbeitgeber von der Pflicht befreit, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Die Organisation und Finanzierung der Familienzulagenordnungen für die Nichterwerbstätigen wird ebenfalls von den Kantonen geregelt.

Aus heutiger Sicht wird das FamZG auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden können. Bis dahin bleibt auf allen Ebenen genügend Zeit, den Vollzug vorzubereiten.