

Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)

Entwurf für das Vernehmlassungsverfahren von Ende März bis Ende Juni 2007

Der Schweizerische Bundesrat,

gestützt auf die Artikel 4 Absatz 3, 13 Absatz 4 und 27 Absatz 1 des
Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006¹ (FamZG),

verordnet:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

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

¹ Ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage besteht für Kinder, die eine Ausbildung im Sinne von Artikel 25 Absatz 5 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) absolvieren.

² Kein Anspruch auf Ausbildungszulage besteht jedoch, wenn das jährliche Einkommen des Kindes in Ausbildung höher als die maximale volle Altersrente der AHV ist.

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

¹ Ein Anspruch auf eine Geburtszulage besteht, wenn die kantonale Familienzulagenordnung eine Geburtszulage vorsieht.

² Die Geburtszulage wird ausgerichtet, wenn:

- a. ein Anspruch auf Familienzulagen nach dem FamZG besteht; und
- b. die Mutter während der neun Monate unmittelbar vor der Geburt des Kindes Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nach Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000³ über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts in der Schweiz hat; erfolgt die Geburt vorzeitig, so wird die erforderliche Dauer des Wohnsitzes oder des gewöhnlichen

SR

¹ SR

² SR **831.10**

³ SR **830.1**

2003-.....

Aufenthaltes in der Schweiz gemäss Artikel 27 der Verordnung vom 24. November 2004⁴ zum Erwerbsersatzgesetz herabgesetzt.

³ Haben mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf eine Geburtszulage, so steht der Anspruch jener Person zu, die für dieses Kind Anspruch auf Familienzulagen hat. Ist die Geburtszulage der zweitanspruchsberechtigten Person höher, so hat diese Anspruch auf die Differenz.

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

¹ Ein Anspruch auf eine Adoptionszulage besteht, wenn die kantonale Familienzulagenordnung eine Adoptionszulage vorsieht.

² Die Adoptionszulage wird ausgerichtet, wenn:

- a. ein Anspruch auf Familienzulagen nach dem FamZG besteht;
- b. die Bewilligung zur Aufnahme des Kindes zur Adoption nach Artikel 11a der Verordnung vom 19. Oktober 1977⁵ über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption endgültig erteilt ist; und
- c. das Kind tatsächlich von den künftigen Adoptiveltern in der Schweiz aufgenommen wurde.

³ Haben mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf eine Adoptionszulage, so steht der Anspruch jener Person zu, die für dieses Kind Anspruch auf Familienzulagen hat. Ist die Adoptionszulage der zweitanspruchsberechtigten Person höher, so hat diese Anspruch auf die Differenz.

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

¹ Für Stiefkinder besteht ein Anspruch auf Familienzulagen, wenn das Stiefkind überwiegend im Haushalt des Stiefelternteils lebt oder bis zu seiner Mündigkeit gelebt hat.

² Als Stiefkinder gelten auch die Kinder der Partnerin oder des Partners im Sinne des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004⁶.

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

Für Pflegekinder besteht ein Anspruch auf Familienzulagen, wenn sie im Sinne von Artikel 49 Absatz 1 der Verordnung vom 31. Oktober 1947⁷ über die AHV unentgeltlich zu dauernder Pflege und Erziehung aufgenommen worden sind.

⁴ SR 834.11

⁵ SR 211.222.338

⁶ SR 211.231

⁷ SR 831.101

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

Die bezugsberechtigte Person kommt in überwiegendem Mass für den Unterhalt auf, wenn:

- a. das Kind in ihrem Haushalt lebt und der von dritter Seite für den Unterhalt des Kindes geleistete Betrag die maximale Waisenrente der AHV nicht übersteigt; oder
- b. sie an den Unterhalt des Kindes, das nicht in ihrem Haushalt lebt, einen Betrag von mindestens der maximalen Waisenrente der AHV leistet.

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

Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland werden die Familienzulagen nur ausgerichtet, soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen das vorschreiben und wenn

- a. nicht schon im Ausland ein Anspruch auf eine Familienzulage besteht;
- b. der Anspruch in der Schweiz auf einer Erwerbstätigkeit beruht;
- c. die Kinderzulage für ein Kind bestimmt ist, zu dem ein Kindesverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches⁸ besteht (Art. 4 Abs. 1 Bst. a FamZG); und
- d. das Kind das 16. Alterjahr noch nicht vollendet hat.

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

¹ Für die Anpassung der Familienzulagen an die Kaufkraft gelten folgende Ansätze:

- a. Beträgt die Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes mehr als zwei Drittel der Kaufkraft in der Schweiz, so werden 100 Prozent des gesetzlichen Mindestbetrags ausgerichtet.
- b. Beträgt die Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes mehr als ein Drittel, aber höchstens zwei Drittel der Kaufkraft in der Schweiz, so werden zwei Drittel des gesetzlichen Mindestbetrags ausgerichtet.;
- c. Beträgt die Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes höchstens ein Drittel der Kaufkraft in der Schweiz, so wird ein Drittel des gesetzlichen Mindestbetrags ausgerichtet.

² Die Zuteilung der Wohnsitzstaaten wird auf den gleichen Zeitpunkt angepasst wie die Mindestansätze der Familienzulagen.

³ Die Zuordnung eines Staates zu einer der Gruppen nach Absatz 1 erfolgt aufgrund der von der Weltbank in Washington herausgegebenen Daten (Purchasing Power Parities). Massgebend sind die Daten, wie sie drei Monate vor Inkrafttreten des FamZG beziehungsweise vor der Anpassung der Mindestansätze gemäss Artikel 5 Absatz 3 FamZG publiziert sind. Das Bundesamt für Sozialversicherungen

⁸ SR 210

veröffentlicht in den Weisungen eine Liste der Länder mit der Zuordnung zu den entsprechenden Gruppen.

2. Abschnitt: Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer

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

Als Zweigniederlassungen gelten Einrichtungen und Betriebsstätten, in denen auf unbestimmte Dauer eine gewerbliche, industrielle oder kaufmännische Tätigkeit ausgeübt wird.

Art. 10 Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination (Art. 13 Abs. 1, 2 und 4 FamZG)

¹ Ist der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin aus einem der in Artikel 324a Absätze 1 und 3 des Obligationenrechts⁹ (OR) genannten Gründe an der Arbeitsleistung verhindert, so werden die Familienzulagen im ersten Dienstjahr noch während drei Monaten nach Erlöschen des gesetzlichen Lohnanspruchs und nachher für eine angemessene längere Zeit, je nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses und den besonderen Umständen, ausgerichtet (Art. 324a Abs. 2 OR).

² Während eines Mutterschaftsurlaubs und während eines Jugendurlaubs gemäss Artikel 329e Absatz 1 OR besteht auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch weiterhin Anspruch auf Familienzulagen.

³ Die Familienzulagen werden auf jeden Fall ausgerichtet, solange der Arbeitgeber aus eigenen Mitteln mindestens 80 Prozent des Lohnes ausrichtet und dafür keine Versicherungsleistung erhält.

⁴ Stirbt der Arbeitnehmer oder die Arbeitnehmerin, so besteht noch während des laufenden Monats und drei weiteren Monaten Anspruch auf Familienzulagen.

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

¹ Ist eine Person bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt, so ist die Familienausgleichskasse des Arbeitgebers zuständig, der den höchsten Lohn ausrichtet.

² Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt Weisungen über die Bestimmung der zuständigen Familienausgleichskasse bei unregelmässiger Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebern.

⁹ SR 220

Art. 12 Zugelassene Familienausgleichskassen (Art. 14 FamZG)

¹ Eine Familienausgleichskasse eines einzelnen Arbeitgebers (Betriebskasse) darf nicht als Familienausgleichskasse nach Artikel 14 Buchstabe a FamZG anerkannt werden.

² Familienausgleichskassen nach Artikel 14 Buchstabe c FamZG müssen sich bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, anmelden. Sie unterstehen der Aufsicht des Kantons und hinsichtlich Finanzierung und Organisation den kantonalen Vorschriften.

Art. 13 Finanzierung der Familienausgleichskassen (Art. 15 Abs. 1 Bst. b und 3 FamZG)

¹ Die Familienausgleichskassen werden durch Beiträge, die Erträge und Bezüge aus der Schwankungsreserve sowie allfällige Zahlungen aus dem kantonalen Lastenausgleich finanziert.

² Die Höhe des Beitragssatzes legen die Familienausgleichskassen aufgrund ihres Bedarfs für die Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserve, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den kantonalen Lastenausgleich fest. Artikel 14 bleibt vorbehalten.

³ Die Schwankungsreserve ist angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt.

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

Die Kantone legen den maximalen Beitragssatz an die Familienausgleichskassen fest.

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

Ein bei einem Zusammenschluss oder bei einer Auflösung von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

3. Abschnitt: Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige**Art. 16** Nichterwerbstätige Personen (Art. 19 Abs. 1 FamZG)

Nicht als nichterwerbstätige Personen im Sinne des FamZG gelten:

- a. Personen, die eine Altersrente der AHV beziehen;
- b. Personen, die in ungetrennter Ehe leben und deren Ehemann oder Ehefrau selbstständigerwerbend im Sinne der AHV ist oder eine Altersrente der AHV bezieht;

- c. Personen, deren AHV-Beiträge nach Artikel 3 Absatz 3 AHVG¹⁰ als bezahlt gelten.

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

Für die Bemessung des Einkommens der Nichterwerbstätigen ist das steuerbare Einkommen nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹¹ über die direkte Bundessteuer massgebend.

Art. 18 Vorbehalt von kantonalen Regelungen

Die Kantone können für die Berechtigten günstigere Regelungen festlegen.

4. Abschnitt: Beschwerdebefugnis der Behörden und Statistik

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

¹ Das Bundesamt für Sozialversicherungen und die beteiligten Familienausgleichskassen sind berechtigt, gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte beim Bundesgericht Beschwerde zu erheben.

² Die Entscheide sind den beschwerdeberechtigten Behörden mit eingeschriebenem Brief zuzustellen.

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

¹ Über die Familienzulagen wird eine gesamtschweizerische Statistik erstellt. Einbezogen werden alle Leistungen im Sinne des FamZG an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, an Nichterwerbstätige und, soweit die Kantone solche Regelungen kennen, an Selbständigerwerbende.

² Die Statistik enthält insbesondere Angaben über:

- a. die Familienausgleichskassen, die ihnen angeschlossenen Arbeitgeber und die der Beitragspflicht unterstellten Einkommen;
- b. die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten;
- c. die Höhe der ausgerichteten Leistungen;
- d. die anspruchsberechtigten Personen und die Kinder (z.B. Aufenthaltsstatus, Wohnsitzstaat, Kindesverhältnis).

³ Die Kantone erheben die Daten bei den Familienausgleichskassen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt Weisungen über die Erhebung der Daten und deren Zusammenstellung und Aufbereitung nach Kantonen.

¹⁰ SR 831.10

¹¹ SR 642.11

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen**Art. 21** Vollzug

Das Bundesamt für Sozialversicherungen vollzieht diese Verordnung.

Art. 22 Änderung bisherigen Rechts

Die Änderung bisherigen Rechts wird im Anhang geregelt.

Art. 23 Übergangsbestimmung

Übersteigt die Schwankungsreserve nach Artikel 13 Absatz 3 im Zeitpunkt des Inkrafttretens des FamZG eine durchschnittliche Jahresausgabe, so ist sie innert drei Jahren abzubauen.

Art. 24 Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am in Kraft.

....

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Anhang
(Art. 22)**Änderung bisherigen Rechts**

Die nachstehenden Verordnungen werden wie folgt geändert:

1. Rahmenverordnung BPG vom 20. Dezember 2000¹²*Art. 10* Familienzulagen und ergänzende Leistungen

¹ Der Arbeitgeber richtet der angestellten Person die Familienzulage nach dem Familienzulagengesetz vom 24. März 2006¹³ (FamZG) aus.

² Ist die Familienzulage tiefer als der entsprechende Betrag nach Absatz 3, so richtet der Arbeitgeber der angestellten Person ergänzende Leistungen aus. Die Ausführungsbestimmungen zum BPG legen die Anspruchsvoraussetzungen für die ergänzenden Leistungen fest. Das FamZG ist im Übrigen sinngemäss auf die ergänzenden Leistungen anwendbar.

³ Die Familienzulage und die ergänzenden Leistungen betragen zusammen pro Jahr mindestens:

- a. 3800 Franken für das erste zulagenberechtigte Kind;
- b. 2400 Franken für jedes weitere zulagenberechtigte Kind;
- c. 3000 Franken für jedes weitere zulagenberechtigte Kind, welches das 16. Altersjahr vollendet hat und in Ausbildung steht.

⁴ Der Anspruch auf ergänzende Leistungen erlischt mit dem Anspruch auf die Familienzulage.

2. Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001¹⁴*Art. 38 Abs. 1*

¹ Bei teilzeitbeschäftigten Angestellten entsprechen der Lohn, der Ortszuschlag und die Zulagen dem Beschäftigungsgrad. Artikel 51a bleibt vorbehalten.

Art. 44 Abs. 2 Bst. h und i

² Der Teuerungsausgleich wird ausgerichtet auf:

- h. die Familienzulage und die ergänzenden Leistungen;
- i. die Zulage bei Verwandtschaftsunterstützung.

¹² SR 172.220.11

¹³ SR

¹⁴ SR 172.220.111.3

Art. 51 Anspruch auf Familienzulage

Die Familienzulage wird bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes ausgerichtet. Für in Ausbildung stehende Kinder und für erwerbsunfähige Kinder (Art. 7 ASTG)¹⁵ wird sie längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausgerichtet.

Art. 51a Ergänzende Leistungen zur Familienzulage

¹ Die zuständige Stelle nach Artikel 2 richtet der angestellten Person ergänzende Leistungen zur Familienzulage aus, sofern diese tiefer ist als:

- a. 4063 Franken für das erste zulagenberechtigte Kind;
- b. 2623 Franken für jedes weitere zulagenberechtigte Kind;
- c. 3000 Franken für jedes weitere zulagenberechtigte Kind, welches das 16. Altersjahr vollendet hat und in Ausbildung steht.

² Die Höhe der ergänzenden Leistungen entspricht der Differenz zwischen den Beträgen gemäss Absatz 1 Buchstabe a bis c und der Familienzulage. Dabei werden zur Familienzulage hinzugerechnet:

- a. von anderen Personen geltend gemachte Familienzulagen nach Familienzulagengesetz vom 24. März 2006¹⁶;
- b. von der angestellten Person oder von anderen Personen bei anderen Arbeitgebern geltend gemachte Familien-, Kinder- oder Betreuungszulagen.

³ Angestellte Personen mit einem Beschäftigungsgrad von weniger als 50 Prozent erhalten die ergänzenden Leistungen nur bei Vorliegen eines Härtefalls. Haben mehrere angestellte Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen, so werden ihnen die ergänzenden Leistungen dann ausbezahlt, wenn ihr Beschäftigungsgrad zusammengezählt mindestens 50 Prozent beträgt.

Art. 51b Zulage bei Verwandtschaftsunterstützung

Der halbe Betrag der Zulage nach Artikel 51a Absatz 1 Buchstabe b kann ausgerichtet werden an Angestellte:

- a. deren Ehefrau oder Ehemann, eingetragene Partnerin oder eingetragener Partner wegen schwerer Krankheit an der Ausübung einer Erwerbstätigkeit dauernd gehindert ist;
- b. die nahe Verwandte auf behördliche Anordnung unterstützen.

Art. 62 Abs. 2

² In gleichem Masse wird die Zulage bei Verwandtschaftsunterstützung gemäss Artikel 51b ausgerichtet.

¹⁵ SR 830.1

¹⁶

Art. 83 Abs. 2 und 3

² Dem positiven oder negativen Kaufkraftausgleich unterliegen ganz oder teilweise der Lohn, die Zulage bei Verwandtschaftsunterstützung, die Pauschalen für Öffentlichkeitsarbeit und die Vergütungen für Inkonvenienz und Mobilität.

³ Für die Anpassung der Familienzulagen und der ergänzenden Leistungen an die Kaufkraft gilt Artikel 8 der Familienzulagenverordnung vom...¹⁷ sinngemäss.

Art. 86 Abs. 1

¹ Der Arbeitgeber übernimmt die Mehrkosten der Versicherungen, die bedingt sind durch den Auslandsaufenthalt des entsandten Personals, der Ehegatten, der eingetragenen Partnerinnen und Partner sowie der Kinder, für welche Anspruch auf Familienzulagen besteht.

3. Verordnung vom 11. November 1952¹⁸ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft

Art. 1 Abs. 3

Aufgehoben

Art. 2

Landwirtschaftliche Arbeitnehmer, die nur vorübergehend bei einem landwirtschaftlichen Arbeitgeber tätig sind, haben für diese Zeit Anspruch auf Familienzulagen. Erstreckt sich die landwirtschaftliche Tätigkeit nicht über ganze Kalendermonate, berechnen sich die Familienzulagen nach Tagesansätzen.

Art. 2a (neu) Anspruchskonkurrenz

¹ Landwirtschaftliche Arbeitnehmer, welche gleichzeitig eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausserhalb der Landwirtschaft ausüben, haben Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG, sofern es sich beim AHV-pflichtigen Einkommen als landwirtschaftlicher Arbeitnehmer um das höchste Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit handelt.

² Beruht bei Anspruchskonkurrenz zwischen mehreren Personen der Familienzulagenanspruch der nach Artikel 7 Absatz 1 des Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006¹⁹ (FamZG) zweitanspruchsberechtigten Person auf dem FLG und ist der Betrag nach diesem Anspruch höher als jener der erstanspruchsberechtigten Person nach einer kantonalen Familienzulagenordnung, so hat die zweitanspruchsberechtigte Person Anspruch auf den Differenzbetrag.

¹⁷ SR

¹⁸ SR 836.11

¹⁹ SR...

³ Die Haushaltungszulage nach dem FLG wird unabhängig vom Anspruch einer anderen Person auf Familienzulagen ausgerichtet.

Art. 3b (neu) Anspruchskonkurrenz

¹ Übt ein hauptberuflich selbständiger Kleinbauer einen Nebenerwerb als Arbeitnehmer aus, besteht Anspruch auf den Differenzbetrag zwischen dem aus dem Nebenerwerb fliessenden Zulagenanspruch und demjenigen nach dem FLG.

² Beruht bei Anspruchskonkurrenz zwischen mehreren Personen der Familienzulagenanspruch der nach Artikel 7 Absatz 1 des FamZG²⁰ zweitanspruchsberechtigten Person auf dem FLG und ist der Betrag nach diesem Anspruch höher als jener der erstanspruchsberechtigten Person nach einer kantonalen Familienzulagenordnung, so hat die zweitanspruchsberechtigte Person Anspruch auf den Differenzbetrag.

²⁰ SR...



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 Regelungen, 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 gesamt-arbeitsvertraglichen 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 gesamt-arbeitsvertraglichen 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 gesamt-arbeitsvertraglichen 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 Erwerb ersatzordnung für die Mutterschaftsentschädigung eine Karenzfrist von neun Monaten festgelegt. Für Frühgeburten wird die Regelung von Artikel 27 der Verordnung vom 24. November 2004 zum Erwerb ersatzgesetz (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

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)

Eltern 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

⁷ SR 211.222.338

⁸ SR 210

vorehelichen 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 Unterhaltspflicht 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 Kanton der Eltern zugeordnet. 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 auszuführen. Bestimmungen 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. 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

¹⁴ SR 834.1

relativ kurze Zeiträume und ist auch aus verwaltungsökonomischer Sicht sinnvoll, weshalb diese Lösung auch mit der Bundesregelung beibehalten werden soll.

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 Erwerbersatzordnung (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 (Zuschlag 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.

¹⁵ SR 831.20

¹⁶ SR 837.0

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 Bundesamt 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 geäuft 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 Harmonisierungsgründen 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 Beschwerderecht 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.

¹⁷ SR 642.11

¹⁸ SR 830.1

¹⁹ SR 173.321

²⁰ SR 173.110

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

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

²¹ SR 431.01

²² SR 431.012.1

²³ SR 172.220.11

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 Ausführungsbestimmungen 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.

²⁴ SR 172.220.111.3

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 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.

²⁵ SR 836.11

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.

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.



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

Anhang zum erläuternden Bericht

Hinweise für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an das FamZG

1. Einleitende Bemerkungen

Das vorliegende Dokument informiert darüber, welche Regelungen in Hinblick auf das Inkrafttreten des FamZG von den Kantonen zu treffen sind, und gibt einige Hinweise und Anregungen für die entsprechenden kantonalen Gesetzgebungen. Es ist als Arbeitshilfe für die Kantone gedacht und hat keineswegs den Charakter von Weisungen. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen werden vom Bundesrat auch nicht genehmigt, sondern sind ihm lediglich zur Kenntnisnahme zuzustellen.

Das Bundesgesetz bedarf einerseits der Ausführungsbestimmungen des Bundesrates und andererseits der Regelungen durch die Kantone, wobei es diesen einen erheblichen Gestaltungsspielraum lässt.

- Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen werden im FamZG umschrieben. Wo nötig, werden die Einzelheiten in der Vollzugsverordnung des Bundesrates geregelt und sind nicht Gegenstand der kantonalen Gesetzgebungen.
- Die Kantone können höhere Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen festsetzen und Geburts- und Adoptionszulagen einführen.
- Organisation und Finanzierung der Familienzulagen werden von den Kantonen geregelt.
- Für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige setzt das FamZG einen Mindeststandard. Die Kantone können aber auch über die Regelung im FamZG hinausgehen und den Kreis der berechtigten Personen ausdehnen. Organisation und Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige sind Gegenstand der kantonalen Gesetzgebung.
- Über die Familienzulagen für Selbständigerwerbende enthält das FamZG an sich keine Bestimmungen. Nähere Erläuterungen dazu finden sich am Schluss in Ziffer 4.

Die Kantone passen ihre Gesetzgebungen an das FamZG an. Dazu können sie entweder ihre bestehenden Familienzulagengesetze teilrevidieren oder aber neue Gesetze erlassen.

Das BSV steht den Kantonen jederzeit bei weiteren Fragen im Zusammenhang mit der Anpassung der kantonalen Gesetzgebung und der Vorbereitung des Vollzugs des FamZG zur Verfügung.

2. Erläuterungen entsprechend den einzelnen Bestimmungen des FamZG

Vorbemerkung: Der Hinweis, dass kein weiterer Regelungsbedarf besteht, heisst, dass aus unserer heutigen Sicht keine weitere Regelung in den kantonalen Gesetzgebungen oder in der Verordnung des Bundesrates zum FamZG (FamZV) zwingend nötig ist. Allenfalls ergibt sich ein Regelungsbedarf auf Weisungsebene durch den Bund oder die Kantone.

Artikel 1 und 2 FamZG

Bedürfen keiner weiteren Regelungen.

Artikel 3 FamZG

Absatz 1

Die Altersgrenzen sind im FamZG einheitlich festgelegt und können von den Kantonen nicht herab- oder heraufgesetzt werden.

Der Begriff der Ausbildung wird in Art. 1 E-FamZV geregelt.

Absatz 2

Der Kanton kann höhere Kinder- und Ausbildungszulagen beschliessen, als das gesetzliche Minimum, und auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen. Sie können die Ansätze nach Alter und Zahl der Kinder staffeln. Die Ausbildungszulage muss nicht höher als die Kinderzulage sein, immer jedoch mindestens 250 Franken betragen. Haushaltzulagen oder Zulagen für kinderreiche Familien gelten nicht als Familienzulagen im Sinne des Gesetzes. Anstelle einer Haushaltzulage für Familien mit Kindern kann aber z.B. der Betrag für das erste Kind heraufgesetzt werden. Es kann auch der Ansatz für das dritte Kind oder ab dem dritten Kind erhöht werden, um kinderreiche Familien besonders zu unterstützen. Auf alle diese höheren Kinder- und Ausbildungszulagen sind die Bestimmungen des FamZG anwendbar, sie unterliegen also z.B. der Differenzzahlung im Falle von interkantonaler Anspruchskonkurrenz und fliessen auch in die gesamtschweizerische Statistik über Familienzulagen ein.

Die Kantone können ihre höheren Ansätze auch als Mindestleistungen formulieren. Das hat dann zur Folge, dass die Familienausgleichskassen in ihren Reglementen höhere Zulagen festlegen dürfen, die dann finanziert werden müssen, was zu einem höheren Beitragssatz führt, als wenn die Familienausgleichskassen nur das kantonale Minimum ausrichten würden. Sämtliche Bestimmungen des FamZG sind dann auch auf diese höheren Zulagen anwendbar (Anspruchsvoraussetzungen, Export ins Ausland, Kaufkraftanpassung, Regelung bei Anspruchskonkurrenz, Differenzzahlung).

Selbstverständlich können die Arbeitgeber immer zusätzliche Leistungen aus eigener Tasche (und nicht über die Familienausgleichskassen abgerechnet) ausrichten. Das hängt nicht davon ab, ob der Kanton seinen Ansatz als Mindestansatz formuliert. Sie können dafür auch spezielle Anspruchsvoraussetzungen, wie z.B. Einkommensgrenzen, festlegen. Sind diese zusätzlichen Leistungen vertraglich festgelegt, so gelten sie im Verhältnis zur EU/EFTA nicht als Familienleistungen und

müssten für dort lebende Kinder nicht ausgerichtet werden. Sind sie jedoch gesetzlich geregelt (z.B. im öffentlichen Dienst), so müssen sie exportiert werden.

Andere Arten von Leistungen müssen ausserhalb der Familienzulagen geregelt und finanziert werden. Sie müssen nicht unbedingt in einem anderen Gesetz, aber zumindest klar in eigenen Bestimmungen oder Abschnitten geregelt werden. Die Finanzierung darf nicht über die Beiträge an die Familienausgleichskassen, welche zur Finanzierung der Familienzulagen erhoben werden, finanziert werden. Es muss eine gesonderte Finanzierung gefunden und auch rechnungsmässig ausgewiesen werden. Die Kantone können aber den Familienausgleichskassen nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe I FamZG als übertragene Aufgaben auch die Durchführung solcher Familienleistungen übertragen.

Absatz 3

Die Kantone können Geburts- und Adoptionszulagen festlegen. Sie bestimmen die Höhe der Zulagen frei und legen fest, ob sie nur bei Geburt oder auch bei Adoption ausgerichtet werden. Sie bestimmen auch, ob der Betrag bei Mehrlingsgeburten (oder -adoptionen) erhöht wird. Die übrigen Anspruchsvoraussetzungen werden in Artikel 2 und 3 E-FamZV geregelt, so dass sie in allen Kantonen gleich sind und von den Kantonen keine weiteren Bedingungen gesetzt werden können.

Artikel 4 FamZG

Absätze 1 und 2

Die Anspruchsvoraussetzungen für die verschiedenen Kategorien von Kindern werden in den Artikeln 4-6 E-FamZV umschrieben .

Absatz 3

Artikel 7 E-FamZV umschreibt die Voraussetzungen für eine Auszahlung ins Ausland. Die Kaufkraftanpassung (Art. 8 E-FamZV) gilt für den ganzen Betrag der Zulage, also auch für höhere Zulagen nach kantonaler Gesetzgebung und nach Kassenreglementen.

Artikel 5 FamZG

Die Anpassung der Mindestansätze im FamZG erfolgt durch den Bundesrat. Selbstverständlich können die Kantone für ihre Ansätze eigene Anpassungsmechanismen festlegen oder ihren Regierungen die entsprechenden Kompetenzen einräumen.

Artikel 6 -11 FamZG

Kein weiterer Regelungsbedarf

Artikel 12 FamZG

Der Begriff der Zweigniederlassung wird in Artikel 9 E-FamZV umschrieben.

Die Kantone können aber untereinander abweichende Vereinbarungen treffen, wonach die Zweigniederlassungen im Kanton angeschlossen werden, in dem sich der Hauptsitz des Unternehmens befindet.

Artikel 13 FamZG

Die Artikel 10 und 11 E-FamZV regeln die Einzelheiten betreffend Artikel 13 Absatz 4 FamZG.

Artikel 14 FamZG

Das Parlament hat darauf verzichtet, im FamZG Anerkennungsbedingungen für die Familienausgleichskassen (z.B. hinsichtlich Mindestzahl von angeschlossenen Arbeitgebenden und von diesen beschäftigten Arbeitnehmenden) festzusetzen. Zugelassen sind im Grundsatz alle von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen (Art. 14 Bst. c), worunter heute die meisten von den Kantonen anerkannten Familienausgleichskassen zählen. Alle von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen müssen sich beim Kanton anmelden (Art. 12 Abs. 2 E-FamZV). Es ist an den Kantonen, die Bedingungen festzulegen, unter welchen sie weitere Familienausgleichskassen (Art. 14 Bst. a) anerkennen wollen. Selbstverständlich können die AHV-Ausgleichskassen auch als Abrechnungsstellen tätig sein, wenn sie keine eigenständige Familienausgleichskassen führen und wenn die Kantone diese Möglichkeit vorsehen. Eine weitere Möglichkeit, im Bereich der Familienausgleichskassen lenkend zu wirken, hat der Kanton auch über die Einführung eines teilweisen oder vollständigen Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen (Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG).

Neu ist, dass sich alle Arbeitgebenden, auch die öffentlichrechtlichen, einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen. Es ist also nicht mehr zulässig, einen Arbeitgeber von dieser Pflicht zu befreien und auch so genannte Betriebskassen sind nicht mehr möglich. Das wird in Artikel 12 Absatz 1 E-FamZV ausdrücklich festgehalten.

Das FamZG muss nicht zur Auflösung von bisherigen Familienausgleichskassen (abgesehen von den so genannten Betriebskassen) führen, es sei denn, die Kantone ändern auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des FamZG hin ihre Anerkennungsbedingungen, so dass diese von gewissen bisherigen Familienausgleichskassen nach Artikel 14 Buchstabe a FamZG nicht mehr erfüllt werden. In diesem Fall ist es am Kanton, allfällige Übergangsfristen vorzusehen und zu regeln, wie die Auflösung einer Familienausgleichskasse vor sich geht. Was mit dem Vermögen dieser Familienausgleichskasse geschieht, wird jedoch in der Verordnung des Bundesrates (Art. 15 E-FamZV) geregelt.

Artikel 15 und 16 FamZG

Die Kantone regeln die Finanzierung, wobei diese Vorgaben gelten:

- alle Familienzulagen werden über Familienausgleichskassen abgewickelt (Art. 12 Abs. 1 FamZG)
- die Beiträge an Familienausgleichskassen werden in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens bemessen (Art. 16 Abs. 2 FamZG). Die Kantone bestimmen, ob die Arbeitgebenden allein Beiträge entrichten oder ob auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Beiträge leisten, in diesem Fall legen sie den Finanzierungsschlüssel für die Beiträge fest, hier gibt es keine Vorgaben des FamZG.
- Der Gesetzgeber hat gewisse Aufgaben auch direkt den Familienausgleichskassen übertragen. Die Kompetenzen der Kantone einerseits und der Familienausgleichskassen andererseits in dieser Sache bedürfen deshalb in einigen Punkten einer Klärung, welcher die Artikel 13 und 14 E-FamZV gewidmet sind.

In diesem Zusammenhang kann noch auf einige Bundesgerichtsentscheide betreffend Finanzierung hingewiesen werden:

- Bundesgerichtesentscheid vom 29. Juni 2001 (2P.142/2000) betreffend die Familienzulagenordnung im Kanton Wallis und Bundesgerichtesentscheid vom 4. Juli 2003 (2P.329/2001) betreffend die Familienzulagenordnung im Kanton Genf: Für die FAK-Beiträge muss eine Obergrenze im Gesetz festgelegt werden, bis zu der die FAK die Beiträge festlegen dürfen.
- Bundesgerichtesentscheid vom 4. Juli 2003 (2P.329/2001) betreffend die Familienzulagenordnung im Kanton Genf und Bundesgerichtesentscheid vom 4. April 2006 (2P.286/2005; BGE 132 I 153) betreffend die Familienzulagenordnung im Kanton Jura: Es ist unzulässig, die Familienzulagen für Nichterwerbstätige durch Beiträge der Arbeitgebenden zu finanzieren.

Artikel 17 FamZG

Wie bisher erlassen die Kantone die Bestimmungen über die Familienausgleichskassen und üben auch die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus. Sie bestimmen die Aufsichtsbehörde. Die Verordnung des Bundesrates stellt hierfür jedoch einige Regelungen auf (s. Art. 12-15 E-FamZV).

Artikel 18 FamZG

In der Landwirtschaft werden ebenfalls Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken je Kind und Monat ausgerichtet werden. Im Berggebiet werden diese Ansätze um 20 Franken erhöht.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass gegenwärtig im Rahmen der Agrarpolitik 2011 in den Eidgenössischen Räten eine Revision des FLG hängig ist. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft vom 17. Mai 2006 vorgeschlagen, die Einkommensgrenze für selbständigerwerbende Landwirte aufzuheben und die Kinderzulagen im Talgebiet auf 190 Franken und im Berggebiet auf 210 Franken pro Kind und Monat anzuheben. Die Kommission des Ständerates (Erstrat) hat diese Änderungen in ihrer Sitzung vom 11. Januar 2007 gutgeheissen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass diese Revision des FLG schon vor dem FamZG in Kraft treten wird.

Ergänzende Leistungen der Kantone werden so oder so weiterhin möglich sein. Bestehende kantonale Ordnungen für die Landwirtschaft wären entsprechend anzupassen.

Artikel 19 FamZG

Der Bund regelt die Einzelheiten, um den Mindeststandard zu definieren für Kantone, die sich aufs Minimum beschränken wollen. Die Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen müssen von den Kantonen bis zu einer gewissen Einkommensgrenze gewährt werden (anderthalbfacher Betrag der maximalen vollen Altersrente, das sind 3'315 Franken im Monat). Die FamZV umschreibt den Kreis der berechtigten Personen und bestimmt, welches Einkommen massgebend ist.

Die Regelung weist aber eine Lücke auf: Arbeitnehmende haben nur ab einem Lohn von 6630 Franken im Jahr Anspruch auf Familienzulagen, sind aber auch mit einem niedrigeren Lohn in der AHV als erwerbstätige erfasst. Sie haben also gemäss FamZG weder Anspruch auf Familienzulagen als Arbeitnehmende noch als Nichterwerbstätige. Der Anspruch für diese Personen als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gegenüber der Familienausgleichskasse ihres Arbeitgebers kann jedoch vom Kanton nicht ausgedehnt werden. Möchten die Kantone diese Lücke

füllen, die in der Praxis allerdings nur in wenigen Fällen (z.B. bei jungen Leuten, die einen geringen Lehrlingslohn beziehen) Auswirkungen haben wird, so können sie den Begriff der Nichterwerbstätigen entsprechend ausdehnen, indem sie auch diesen Arbeitnehmenden unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Familienzulagen als Nichterwerbstätige einräumen. Wie in den parlamentarischen Beratungen betont wurde, können die Kantone für die Nichterwerbstätigen auch sonst über die Regelung im FamZG und in der FamZV hinausgehen und den Kreis der berechtigten Personen erweitern, insbesondere durch Erhöhung oder Aufhebung der Einkommensgrenze. Artikel 18 E-FamZV enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt für günstigere Regelungen der Kantone.

In der Bezeichnung der zuständigen Behörde sind die Kantone frei. Die Familienzulagen müssen aber rechnermässig getrennt von anderen Leistungen, wie z.B. der Sozialhilfe, ausgewiesen werden.

Artikel 20 und 21 FamZG

Die Kantone finanzieren die Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen, wobei sie auch die Gemeinden zu Beiträgen heranziehen können. Bei der Erhebung von Beiträgen der Nichterwerbstätigen selber ist die Beschränkung von Artikel 20 Absatz 2 FamZG zu beachten. Im Übrigen erlassen die Kantone die notwendigen Bestimmungen zu Organisation und Finanzierung der Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen.

Artikel 22 FamZG

Die Beschwerdebefugnis des Bundesamtes für Sozialversicherungen und der Familienausgleichskassen wird in der FamZV geregelt (Art. 19 E-FamZV).

Artikel 23-25 FamZG

Kein weiterer Regelungsbedarf

Artikel 26 FamZG

Es erfolgt keine Genehmigung der kantonalen Bestimmungen durch den Bund.

Artikel 27 FamZG

Gemäss Artikel 27 Abs. 2 enthält Artikel 20 E-FamZV eine Bestimmung zur Statistik.

Artikel 28 FamZG

S. unten die Ausführungen zum Anhang des FamZG.

Artikel 29 FamZG

Bis zum Inkrafttreten des FamZG müssen die Kantone ihre Gesetzgebungen anpassen. Artikel 29 Absatz 3 FamZG bedeutet lediglich, dass die Kantone schon vor dem Inkrafttreten des FamZG gehalten sind, die Anpassungsarbeiten an die Hand zu nehmen, und nicht etwa, dass auf diesen Zeitpunkt hin schon irgendwelche Bestimmungen erlassen oder in Kraft sein müssen. Die Kantone sorgen auch dafür, dass alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse angeschlossen sind.

Es wird davon ausgegangen, dass das FamZG auf den 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt werden kann und bis dahin auf allen Ebenen genügend Zeit bleibt, den

Vollzug vorzubereiten. Auch zum Zeitpunkt des Inkrafttretens können sich die Kantone im Rahmen der Vernehmlassung zum Entwurf der FamZV äussern .

3. Anhang zum FamZG

Geändert werden das FLG, das BPG und eine Bestimmung des AVIG. Dies bedingt keine Gesetzesänderungen in den Kantonen, vobehältlich der ergänzenden Zulagen für die Landwirtschaft, die einige Kantone kennen, und die allenfalls angepasst werden müssen. Zudem wird das FLG gegenwärtig im Rahmen der Agrarpolitik 2011 revidiert (s. auch oben die Ausführungen zu Art. 18 FamZG).

4. Regelungen für Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft

Das FamZG enthält keine Bestimmungen über die Selbständigerwerbenden. Diese haben damit weder von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Familienzulagen, noch sind die Kantone verpflichtet, Regelung für Selbständigerwerbende zu erlassen. Selbstverständlich können die Kantone ihre Familienzulagenregelungen für Selbständigerwerbende beibehalten oder auch neu solche schaffen. Sie sind auch bei der Ausgestaltung der Leistungen, der Anspruchsvoraussetzungen, der Organisation und der Finanzierung frei. Die Bestimmungen des FamZG sind - abgesehen von der Regelung der Anspruchskonkurrenz, s. unten - auf diese Ordnungen nicht anwendbar. Die Kantone können natürlich Regelungen, wie sie für die Familienzulagen für Arbeitnehmende oder Nichterwerbstätige gelten, aus dem FamZG übernehmen oder auch das FamZG (und ihre eigene Ausführungsgesetzgebung dazu) sinngemäss als anwendbar erklären (Höhe der Leistungen, Altersgrenzen der Kinder, Begriff der Ausbildung etc).

Zum Verhältnis verschiedener Ansprüchen auf Familienzulagen für das gleiche Kind aus selbständiger und unselbständiger Tätigkeit kann folgendes gesagt werden:

1. Konkurrenz zwischen Ansprüchen derselben Person:

Einer Person, die sowohl als Arbeitnehmerin wie auch als Selbständigerwerbende Anspruch auf Familienzulagen hat, müssen auf jeden Fall die Zulagen als Arbeitnehmerin gewährt werden, selbst wenn sie als Selbständigerwerbende ein höheres Einkommen erzielt oder dort im Hauptberuf tätig ist. In diesem Sinn kann der Anspruch auf Familienzulagen für Selbständige von den Kantonen subsidiär ausgestaltet werden.

2. Konkurrenz zwischen Ansprüchen mehrerer Personen:

Die Kantone können festlegen, dass nur dann Anspruch auf Familienzulagen für Selbständige besteht, wenn kein Anspruch einer anderen Person aus unselbständiger Erwerbstätigkeit für das gleiche Kind besteht, die Regelung für Selbständige also auch in diesem Sinn subsidiär ausgestalten. Tun sie das nicht, oder haben beide Personen einen Anspruch als Selbständigerwerbende, so sind auch auf diese Fälle die Regeln von Artikel 7 FamZG anwendbar. Auch in diesen Fällen bestehen beide Ansprüche nach einer schweizerischen Gesetzgebung und es besteht kein Raum für abweichende kantonale Bestimmungen.



Bern, 30. März 2007

An die Teilnehmenden des
Vernehmlassungsverfahrens
gemäss beiliegender Liste

Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV); Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Inkraftsetzung und Umsetzung des in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 vom Volk angenommenen Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) erfordern entsprechende Ausführungsbestimmungen. Beim nun vorliegenden Entwurf haben Vertreter der Vereinigungen der AHV-Ausgleichskassen, welche durch die Führung von Familienausgleichskassen im Vollzug der Familienzulagen engagiert sind, mitgearbeitet. Der Bundesrat hat am 28. März 2007 das EDI ermächtigt, bei den Adressaten gemäss beiliegender Liste ein Vernehmlassungsverfahren über den Verordnungsentwurf durchzuführen.

Für den Inhalt der Vorlage verweisen wir auf den beiliegenden Verordnungsentwurf sowie auf den erläuternden Bericht.

Es ist geplant, das Gesetz und die Verordnung auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen. Diese relativ lange Zeitspanne ergibt sich, weil einerseits die bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen sind und andererseits die Kantone ihre bestehenden Familienzulagen-Gesetze anpassen und wichtige Punkte regeln müssen. Im Anhang zum erläuternden Bericht finden sich Hinweise zuhanden der Kantone betreffend diese Anpassungen, welche bis zum Inkrafttreten des FamZG vorgenommen werden müssen. Die Kantone können aber ihre Kinder- und Ausbildungszulagen bereits vor dem Inkrafttreten des FamZG auf die neuen Ansätze erhöhen. Dazu ist eine frühere Inkraftsetzung des FamZG nicht notwendig.

Wir bitten Sie, die Vorlage zu prüfen und sich zu den Grundsätzen und zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen zu äussern. Ebenso ersuchen wir Sie, uns mitzuteilen, ob Sie mit der Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 einverstanden sind oder ob Sie einen anderen Termin vorziehen würden.

Wir bitten Sie, Ihre Stellungnahme bis zum

30. Juni 2007

beim Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft,
Effingerstrasse 20, 3003 Bern, einzureichen. Ihre Stellungnahme verdanken wir im Voraus bestens.

Wir sind Ihnen verbunden, wenn Sie uns die Stellungnahme zusätzlich zur Papierversion im Wordformat (familienfragen@bsv.admin.ch) zukommen lassen.

An die genannte E-Mail-Adresse können Sie auch Fragen richten (telefonische Auskünfte: 031 322 91 22). Weitere Exemplare der Vernehmlassungsunterlagen erhalten Sie ebenfalls unter der genannten Adresse. Zudem können Sie die Dokumente auch in elektronischer Form vom Internet unter folgender Adresse herunterladen:

<http://www.admin.ch/aktuell/vernehmlassung/index.html?lang=de>.

Mit freundlichen Grüßen

Pascal Couchepin
Bundesrat

Beilagen:
Vernehmlassungsentwurf und erläuternder Bericht
Liste der Vernehmlassungsadressaten

Vernehmlassung zur Verordnung über die Familienzulagen
 Procédure de consultation sur le projet d'ordonnance sur les allocations
 familiales
 Procedura di consultazione per il progetto dell'ordinanza sugli assegni familiari

Liste der Adressaten
Liste des destinataires
Elenco dei destinatari

März 2007
Mars 2007
Marzo 2007

1. Kantone / Cantons / Cantoni

1	Regierungsrat des Kantons Zürich	ZH
2	Regierungsrat des Kantons Bern	BE
3	Regierungsrat des Kantons Luzern	LU
4	Regierungsrat des Kantons Uri	UR
5	Regierungsrat des Kantons Schwyz	SZ
6	Regierungsrat des Kantons Obwalden	OW
7	Regierungsrat des Kantons Nidwalden	NW
8	Regierungsrat des Kantons Glarus	GL
9	Staatskanzlei des Kantons Zug	ZG
10	Le Conseil d'État du Canton de Fribourg	FR
11	Regierungsrat des Kantons Solothurn	SO
12	Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt	BS
13	Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft	BL
14	Regierungsrat des Kantons Schaffhausen	SH
15	Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden	AR
16	Standeskommission des Kantons Appenzell Innerrhoden	AI
17	Regierungsrat des Kantons St. Gallen	SG
18	Regierungsrat des Kantons Graubünden	GR
19	Regierungsrat des Kantons Aargau	AG
20	Regierungsrat des Kantons Thurgau	TG
21	Il Consiglio di Stato del Cantone Ticino	TI
22	Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
23	Le Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
24	Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	NE
25	Le Conseil d'Etat du Canton de Genève	GE
26	Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
27	Konferenz der Kantonsregierungen	

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien
Partis politiques représentés à l'Assemblée fédérale
Partiti rappresentati nell' Assemblea federale

100	CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz PDC Parti démocrate-chrétien suisse PPD Partito popolare democratico svizzero PCD Partida cristiandemocrata svizra
101	FDP Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz PRD Parti radical-démocratique suisse PLR Partito liberale-radical svizzero PLD Partida liberaldemocrata de la Svizra
102	SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz PS Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS Partida Socialdemocrata da la Svizra
103	SVP Schweizerische Volkspartei UDC Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro PPS Partida Populara Svizra
104	AdG Alliance de Gauche
105	CSP Christlich-soziale Partei PCS Parti chrétien-social PCS Partito cristiano sociale PCS Partida cristian-sociala
106	EDU Eidgenössisch-Demokratische Union UDF Union Démocratique Fédérale UDF Unione Democratica Federale
107	EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz PEV Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV Partida evangelica da la Svizra
108	Grüne Partei der Schweiz Les Verts Parti écologiste suisse I Verdi Partito ecologista svizzero La Verda Partida ecologica svizra
109	GB Grünes Bündnis AVeS: Alliance Verte et Sociale AVeS: Alleanza Verde e Sociale
110	Grünliberale Zürich
111	Lega dei Ticinesi

112	LPS Liberale Partei der Schweiz PLS Parti libéral suisse PLS Partito liberale svizzero PLC Partida liberal-conservativa svizra
113	PdAS Partei der Arbeit der Schweiz PST Parti suisse du Travail PSdL Partito svizzero del Lavoro PSdL Partida svizra da la lavur
114	SD Schweizer Demokraten DS Démocrates Suisses DS Democratici Svizzeri DS Democrats Svizers
115	SGA Sozialistisch-Grüne Alternative Zug

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete
Associations faitières des communes, des villes et des régions de montagne qui œuvrent au niveau national
Associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e delle regioni di montagna

201	Schweizerischer Gemeindeverband Association des Communes Suisses Associazione die Comuni Svizzeri Associazion da las Vischnancas Svizras
202	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
203	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft
Associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national
Associazioni mantello nazionali dell'economia

301	economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation
302	SGV Schweizerischer Gewerbeverband USAM Union suisse des arts et métiers USAM Unione svizzera delle arti e mestieri
303	SAGV Schweizerischer Arbeitgeberverband UPS Union patronale suisse UPS Unione svizzera degli imprenditori

304	SBV Schweizerischer Bauernverband USP Union Suisse des Paysans USC Unione Svizzera dei Contadini UPS Uniun Purila Svizra
305	Schweizerische Bankiervereinigung (Swiss Banking) ASB Association suisse des banquiers ASB Associazione svizzera dei banchieri Swiss Bankers Association
306	SGB Schweizerischer Gewerkschaftsbund USS Union syndicale suisse USS Unione sindacale svizzera
307	Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) Société suisse des employés de commerce (sec suisse) Società svizzera degli impiegati di commercio (sic svizzera)
308	Travail.Suisse

5. Versicherungseinrichtungen, Durchführungstellen
Institutions d'assurance, organes d'exécution
Istituti d'assicurazione, organi d'esecuzione

401	Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen Conférence des caisses cantonales de compensation Conferenza delle casse cantonali di compensazione Conferenza da las cassas chantunalas da cumpensaziun
402	Vereinigung der Verbandsausgleichskassen Association suisse des caisses de compensation professionnelles

6. Weitere Organisationen / Autres organisations / Altre organizzazioni

501	Pro Familia Schweiz Pro Familia Suisse Pro Familia Svizzera
502	SVAMV Schweiz. Verband alleinerziehender Mütter und Väter FSFM Fédération suisse des familles monoparentales FSFM Federazione svizzera delle famiglie monoparentali
503	EKFF Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen COFF Commission de coordination pour les questions familiales COFF Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari
504	EKKJ Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen CFEJ Commission fédérale pour l' enfance et la jeunesse CFIG Commissione federale per l' infanzia e la gioventù
505	EKA Eidg. Kommission für Ausländerfragen CFE Commission fédérale des étrangers CFS Commissione federale degli stranieri