

Bundesgesetz über die Familienzulagen vom Parlament angenommen

Grosse Umwälzungen im schweizerischen System der Familienzulagen wird das neue Gesetz nicht bringen. Es baut auf dem Bestehenden auf, setzt Mindestbeträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest und bringt eine Harmonisierung sowie eine bessere Koordination. Der Geltungsbereich ist auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie auf nichterwerbstätige Personen mit bescheidenem Einkommen beschränkt.



Maia Jaggi
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV

15 Jahre lang haben sich die eidgenössischen Räte mit der parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411; Leistungen für die Familie) befasst. Das dabei entstandene Gesetz wurde mehrmals wesentlich umgestaltet und war Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens, zweier Kommissionsberichte und zweier Stellungnahmen des Bundesrates. Das Gesetz, wie es in der vergangenen Frühjahrssession verabschiedet wurde, erfüllt die Vorgaben der parlamentarischen Initiative Fankhauser nur teilweise. Es enthält zwar Mindestansätze für die Kinderzulage (200 Franken je Kind und Monat) und die Ausbildungszulage (250 Franken), bezieht jedoch die Selbstständigerwerbenden nicht ein. Die Nichterwerbstätigen haben einen eingeschränkten, von ihrem Einkommen abhängigen Anspruch auf Familienzulagen. Der von der parla-

mentarischen Initiative postulierte Grundsatz «für jedes Kind eine Zulage» konnte so auf Bundesebene nicht verwirklicht werden. Die bisherigen Schritte, insbesondere die verschiedenen Modelle für das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG), wurden bereits in früheren Artikeln in der CHSS dargestellt (1995, S. 194 ff.; 1996, S. 260 ff.; 2000, S. 211 ff.; 2004, S. 121 ff.; 2005, S. 41 ff. und S. 362 ff.).

Am 24. März 2006 wurde die Vorlage in beiden Kammern in den Schlussabstimmungen mit den folgenden Stimmenverhältnissen angenommen: Nationalrat: 106 Ja gegen 85 Nein, 2 Enthaltungen; Ständerat: 23 Ja gegen 21 Nein. Das Referendum wurde bereits im Ratssaal angekündigt.

Der Gesetzestext ist im Bundesblatt vom 4. April 2006, S. 3515 ff.,

publiziert und im Internet unter dieser Adresse zu finden:

www.admin.ch/ch/d/ff/2006/3515.pdf

Bis zum 13. Juli 2006 läuft nun die Referendumsfrist.

Die Grundzüge des FamZG sind die folgenden:

- Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf Kinderzulagen (für Kinder bis zu 16 Jahren) von mindestens 200 Franken und auf Ausbildungszulagen (für Kinder von 16 bis 25 Jahren in Ausbildung) von mindestens 250 Franken je Kind und Monat. Die Kantone können höhere Ansätze vorschreiben.
- Die Kantone können Geburts- und Adoptionszulagen einführen, müssen es aber nicht, und sind auch bei der Bestimmung der Höhe völlig frei.
- Auch bei Teilzeitbeschäftigung gibt es volle Familienzulagen. Es werden keine Teilzulagen mehr ausgerichtet.
- Für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland regelt der Bundesrat die Voraussetzungen. Die Zulagenhöhe wird der Kaufkraft angepasst.
- Haben mehrere Personen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind, so gilt eine Rangordnung. In erster Line hat Anspruch, wer die elterliche Sorge hat. Leben beide Eltern mit dem Kind zusammen, so geht der Anspruch desjenigen vor, der im Wohnsitzkanton des Kindes arbeitet. Wären die Zulagen des anderen Elternteils höher, so erhält dieser die Differenz ausbezahlt.
- Alle Arbeitgebenden müssen sich im Kanton, in dem sie ihren Sitz

haben, einer Familienausgleichskasse (FAK) anschliessen. Zweigniederlassungen schliessen sich in jenem Kanton an, in dem sie sich befinden, wobei die Kantone hier untereinander Abweichungen vereinbaren können. Die Befreiung von Arbeitgebenden von der Pflicht, sich einer FAK anzuschliessen, ist nicht mehr möglich. Auch der Bund, die Kantone und die Gemeinden müssen sich als Arbeitgeber einer FAK anschliessen.

- Die Kantone regeln wie bisher die Voraussetzungen für die Anerkennung der FAK.
- Die Selbstständigerwerbenden sind dem Gesetz nicht unterstellt. Die Kantone können aber weiterhin Familienzulagenordnungen für Selbstständigerwerbende vorsehen.
- Die Nichterwerbstätigen haben Anspruch auf Familienzulagen, sofern ihr Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigt und sofern sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Die Kantone müssen entsprechende Regelungen erlassen und die Organisation und die Finanzierung regeln.
- Die Beschäftigten in der Landwirtschaft haben weiterhin nach dem FLG Anspruch auf die Familienzulagen. Sie erhalten Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken. Im Berggebiet werden diese Ansätze um 20 Franken erhöht.

Es soll hier nicht das Gesetz im Einzelnen kommentiert, sondern aufgezeigt werden, welches die hauptsächlichlichen Änderungen für die verschiedenen betroffenen Kreise und Akteure sind.

Für die Eltern und Familien

Sind sie Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer, so werden sie in 16 Kantonen sowohl höhere Kinder- wie auch Ausbildungszulagen und

in sechs Kantonen höhere Ausbildungszulagen erhalten. Auch in Teilzeit beschäftigte Mütter oder Väter werden die vollen Zulagen bekommen, diese können aber nach wie vor nur von einer Person und nicht doppelt bezogen werden. Bezieht ein Elternteil die Familienzulagen, wären die Familienzulagen des anderen Elternteils aber höher, so hat dieser Anspruch auf eine Differenzzahlung, d.h., die Familie erhält auf jeden Fall die höhere Zulage. Diese Differenzzahlung wird heute bereits im Verhältnis zum EU- und EFTA-Ausland ausgerichtet.

Sind die Eltern selbstständigerwerbend, so haben sie auch weiterhin nur in denjenigen Kantonen Anspruch auf Familienzulagen, welche entsprechende Regelungen kennen. Das FamZG verpflichtet die Kantone nicht, für Selbstständigerwerbende Zulagenordnungen zu schaffen oder die Zulagen für Selbstständigerwerbende zu erhöhen. Hier bleiben die Kantone weiterhin allein zuständig.

Nichterwerbstätige Personen mit Kindern werden bis zu einem gewissen steuerbaren Einkommen in allen Kantonen Anspruch auf Familienzulagen haben. Ausgeschlossen sind jedoch solche, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Die Kantone können aber auch grosszügiger sein und den Bezückerkreis ausdehnen.

Für die Arbeitgeber

Die Familienzulagen werden weiterhin über die Arbeitgeber abgewickelt. Ob sich bei der Finanzierung, welche heute (ausser im Kanton Wallis, wo die Arbeitnehmenden Beiträge von 0,3 % ihres Lohnes entrichten) ausschliesslich durch die Arbeitgeber erfolgt, etwas ändert, bleibt den Kantonen überlassen, denen das FamZG hier keine Vorgaben macht. Werden Beiträge erhoben, so müssen diese als Zuschläge zu den AHV-Beiträgen er-

folgen, Kopfbeiträge wären unzulässig. Bleibt die Finanzierungsart die gleiche wie bisher, so entstehen für die Arbeitgeber Mehrkosten von 455 Millionen Franken im Jahr.

Neu müssen sich in allen Kantonen alle Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse (FAK) anschliessen, die Befreiung und die Entrichtung der Familienzulagen aus eigener Tasche (sog. Betriebskassen) ist nicht möglich.

Für die FAK

Anerkennungs- und Aufsichtsbehörde bleiben die Kantone. Eine FAK, die in mehreren Kantonen tätig ist, muss in jedem Kanton die dortigen Anerkennungsvoraussetzungen erfüllen und anerkannt werden. Es steht den Kantonen auch frei, einen Lastenausgleich zwischen den FAK einzuführen. Einen Lastenausgleich auf Bundesebene gibt es nicht.

Bund und Kantone teilen Kompetenzen

Eine Besonderheit beim FamZG liegt darin, dass die Kompetenz zum Erlass der Ausführungsbestimmungen und die Aufsicht zwischen Bund und Kantonen geteilt ist.

Das FamZG strebt eine gewisse Vereinheitlichung an und sieht in vielen Fragen abschliessende Regelungen durch den Bund vor. Es war aber nie das Ziel des Gesetzes, heute bestehende Ansprüche zu schmälern. In diesem Sinn hat Nationrätin Egerszegi, eine der Kommissionssprecherinnen, anlässlich der Differenzvereinbarung am 15. März 2006 im Ratssaal erklärt, dass die Bestimmung betreffend die Nichterwerbstätigen, welche eine genau bestimmte Einkommensgrenze enthält, so verstanden ist, dass die Kantone selbstverständlich auch grosszügigere Regelungen treffen können.

Die **Kantone** können höhere Leistungen, als sie das FamZG vorschreibt, einführen und so die Familienzulagen im Rahmen ihrer übrigen Familien- und Sozialpolitik weiterentwickeln. Sie können sich aber auch auf die Mindestansätze beschränken. Die Kantone regeln wie bisher die Anerkennungsvoraussetzungen für die FAK und die FAK stehen weiterhin unter der Aufsicht der Kantone. Das Verfahren im Bereich der Familienzulagen ist schon heute in den Kantonen insofern recht einheitlich geregelt, als sie in mancher Hinsicht Regelungen aus der AHV anwenden. Auch das FamZG bezieht sich vielerorts auf die AHV, und das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG) ist auch auf die Familienzulagen anwendbar.

Der **Bund** regelt die Einzelheiten betreffend die Anspruchsvoraussetzungen (Beginn und Ende des Anspruchs, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Weiterzahlung der Zulagen bei Beendigung des Lohnanspruchs infolge von Krankheit, Unfall usw. und die Koordination mit Leistungen anderer Sozialversicherungen). Der Bund erlässt auch die Ausführungsbestimmungen und die Weisungen dort, wo eine Abgrenzung und Koordination zwischen

den einzelnen Kantonen oder einzelnen Anspruchsberechtigten nötig ist. Hier geht es z.B. um die Regelung der Anspruchskonkurrenz, wenn beide Eltern Anspruch auf Familienzulagen haben oder wenn eine Person bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt ist.

Kosten und Finanzierung der Familienzulagen

Anlässlich der Verabschiedung des FamZG wurden die Berechnungen der Kosten der Familienzulagen aktualisiert. Weil es keine gesamtschweizerische Statistik über die Familienzulagen gibt, beruhen die Angaben teilweise auf Annahmen und auf Schätzungen.

Auf der Basis 2006 ergeben sich für das heutige System Gesamtkosten für die Familienzulagen von 4079 Mio. Franken im Jahr, mit dem neuen Gesetz werden es 4672 Mio. Franken sein, was **Mehrkosten von 593 Mio. Franken** ergibt. Dabei wird davon ausgegangen, dass diejenigen Kantone, die heute höhere Zulagen als das FamZG kennen, diese beibehalten werden. Hätte das Parlament die Selbstständigerwerbenden nicht aus dem Geltungsbereich des FamZG ausgeschlossen, würden sich die Mehrkosten um 185 Mio. Franken erhöhen.

Für den Bund wird das FamZG Mehrkosten von 12 Mio. Franken verursachen, welche ausschliesslich bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft anfallen. Für die Kantone werden sich die Mehrkosten auf 126 Mio. Franken belaufen, bedingt vor allem durch die Familienzulagen für Nichterwerbstätige, welche zu Lasten der Kantone gehen.

Mehr Details zu den Kosten finden sich in einem Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherung, der im Internet unter folgender Adresse veröffentlicht ist: www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/zulagen.htm.

Die **Tabelle 1** zeigt die Kosten für das Jahr 2006, aufgeteilt nach den verschiedenen Bezügergruppen.

Die **Tabelle 2** zeigt, wie die Finanzierung auf die verschiedenen Träger aufgeteilt ist und wer welche Mehrkosten tragen müssen. Hier wird davon ausgegangen, dass die Kantone den Finanzierungsmodus der Familienzulagen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht ändern werden.

Vorbereitung der Vollzugsverordnung

Ist einmal entschieden, dass das FamZG in Kraft treten kann (d.h. sobald die Referendumsfrist unbelegt abgelaufen oder das FamZG

Kosten der Familienzulagen nach dem Ist-Zustand und dem neuen Gesetz, Berechnungen für 2006 in Mio. Franken

T1

Variante	Total Mio. Fr.	In % der AHV-Einkommen ¹⁾	Verteilung nach Bezügerkategorie			
			Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft	Beschäftigte in der Landwirtschaft	Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft	Nicht-erwerbstätige
Ist-Zustand	4079	1,43	3906	125	24	24
Neues Gesetz						
Gesamtkosten	4672	1,63	4361	142	26	143
Mehr-/Minderkosten in Fr.	593	0,21	455	17	2	119
Mehr-/Minderkosten in %	15 %	15 %	12 %	14 %	8 %	496 %

1) Summe der AHV-Einkommen 2006: 286 Mia. Franken

Finanzierung der Familienzulagen nach dem Ist-Zustand und dem neuen Gesetz, Berechnungen für 2006 in Mio. Franken

T2

		Ist-Zustand	Neues Gesetz	Kommentar
Arbeitgeber	Zulagen insgesamt	3918	4373	Von den Arbeitgebern finanzierte Zulagen, einschliesslich Arbeitgeberbeiträge in der Landwirtschaft. Gemäss Ist-Zustand beträgt der durchschnittliche Beitragssatz auf den gesamten AHV-Einkommen der Arbeitnehmenden 1,52 %, nach dem neuen Gesetz 1,70 %. Einzig im Kanton Wallis beteiligen sich Arbeitnehmende an der Finanzierung. Dieser Finanzierungsbeitrag von 18 Mio. Fr. ist unter «Arbeitgeber» enthalten.
	Mehrkosten gegenüber heute	–	455	
Bund	Zulagen insgesamt	75	87	Betrifft nur das FLG
	Mehrkosten gegenüber heute	–	12	
Kantone	Zulagen insgesamt	86	212	<ul style="list-style-type: none"> • Davon 38 Mio. Fr. für das FLG gemäss Ist-Zustand und 43 Mio. nach dem neuen Gesetz. • Davon 24 Mio. Fr. für Nichterwerbstätige gemäss Ist-Zustand und 143 Mio. Fr. nach dem neuen Gesetz. • Davon 24 Mio. Fr. für die Familienzulagen für die Selbständigerwerbenden in der heutigen Situation und 26 Mio. Fr. nach dem neuen Gesetz. Diese werden allerdings nur teilweise von den Kantonen finanziert. Weitere Quellen sind Beiträge der Selbständigerwerbenden und Beiträge der FAK für Arbeitnehmende.
	Mehrkosten gegenüber heute	–	126	
Total		4079	4672	

in der Volksabstimmung angenommen ist), wird ein Entwurf der Vollzugsverordnung den Kantonen und den Sozialpartnern zur Stellungnahme unterbreitet.

Auch nach Rückzug der Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» wird sich das Volk voraussichtlich zur Frage der Familienzulagen äussern können

Die Volksinitiative, die am 11. April 2003 von Travail. Suisse eingereicht worden war und für jedes Kind eine Zulage von mindestens 450 Franken pro Monat verlangt

hatte, wurde nach Verabschiedung des FamZG zurückgezogen, dies noch bevor sich National- und Ständerat dazu geäussert hatten. Sie wird Volk und Ständen also nicht zur Abstimmung unterbreitet werden. Mit dem FamZG hat das Parlament nun eine Lösung beschlossen, die weniger weit geht als die Volksinitiative gefordert hatte. Die Mindestleistungen sind niedriger und es wird nicht die gesamte Bevölkerung einbezogen. Bei Kindern von selbständigerwerbenden und nichterwerbstätigen Eltern werden weiterhin Lücken bestehen.

Im Falle des Referendums wird sich das Volk zum FamZG äussern können. Die Kompetenz zur Gesetzgebung über Familienzulagen steht schon seit 60 Jahren in der Bundesverfassung, und es gab bereits zahlreiche Versuche, sie umzusetzen. Das Volk hat allerdings noch nie zu einem konkreten Modell Stellung genommen.

Maia Jaggi, Fürsprecherin, Bereich Familienfragen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.
E-Mail: maia.jaggi@bsv.admin.ch