

FRAGEN UND ANTWORTEN

Bundesamt für Sozialversicherungen

September 2006

Fragen und Antworten zum Bundesgesetz über die Familienzulagen

Allgemeines

Wozu braucht es Familienzulagen?

Familienzulagen wurden zur Zeit des Ersten Weltkrieges als freiwillige Leistung von einzelnen Arbeitgebern eingeführt, welche es als ungerecht empfanden, dass Arbeitnehmende mit und ohne Kinder über denselben Lohn verfügten. Von der Mitte des letzten Jahrhunderts an wurden die Familienzulagen dann nach und nach in den Kantonen als obligatorische Leistung eingeführt, der Grundgedanke war derselbe: Es ist ein Gebot der Gerechtigkeit seitens der Gesellschaft, die hohen Kosten, welche die Familien für die Gesellschaft tragen, mindestens teilweise auszugleichen.

Weshalb braucht es eine Bundesregelung, wenn doch alles bereits kantonal geregelt ist?

Heute sind die Familienzulagen in 26 kantonalen Ordnungen geregelt. Sowohl die Höhe der Familienzulagen als auch die Bedingungen, unter denen man sie beanspruchen kann, variieren heute je nach Kanton. Das heutige System weist Lücken auf und seine Anwendung bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten, vor allem dann, wenn für ein und dasselbe Kind mehrere kantonale Gesetzgebungen gelten. Deshalb wird seit langem über eine gesamtschweizerische Regelung der Familienzulagen diskutiert.

Als Kompromiss werden mit dem Bundesgesetz die Bedingungen für den Bezug von Familienzulagen für die ganze Schweiz vereinheitlicht, also z.B. für welche Kinder grundsätzlich Anspruch auf Zulagen besteht und bis zu welchem Alter des Kindes die Kinder- bzw. Ausbildungszulagen ausgerichtet werden. Geregelt ist auch, welcher Elternteil Vorrang beim Bezug der Familienzulagen hat, wenn beide erwerbstätig sind.

Zudem werden einheitliche Minimalbeträge der Zulagen festgelegt. Die Kantone müssen diese einhalten, dürfen aber darüber hinausgehen.

Das Bundesgesetz harmonisiert also die kantonalen Regelungen, verringert die zum Teil von Kanton zu Kanton extremen Unterschiede der Zulagenbeträge und bringt mehr Klarheit z.B. für Eltern, die beide erwerbstätig sind, oder für Geschiedene und getrennt Lebende. Es vereinfacht die Durchführung für die Arbeitgebenden und die Familienausgleichskassen.

-
- Was kostet die Bundeslösung und wer trägt diese Kosten?** Auf der Basis 2006 ergeben sich für das heutige System Gesamtkosten für die Familienzulagen von rund 4,1 Milliarden Franken im Jahr. Mit dem neuen Gesetz werden sie sich auf rund 4,7 Milliarden Franken belaufen. Dabei wird davon ausgegangen, dass diejenigen Kantone, die heute höhere Zulagen kennen als die von der Vorlage vorgesehenen Mindestzulagen, diese beibehalten werden. Von diesen Mehrkosten von 593 Millionen Franken entfallen nach der heutigen Finanzierungsweise 455 Millionen Franken auf die Arbeitgebenden und 138 Millionen Franken auf Kantone und Bund.
- Wird damit nicht eine neue Sozialversicherung auf Bundesebene geschaffen?** Bereits heute bestehen in allen Kantonen Familienzulagen-Gesetze. Die Harmonisierung der Anspruchsbedingungen und die Festlegung von einheitlichen Mindestbeträgen ändern nichts an der Grundlage des heutigen Systems. In der Durchführung stützt sich das Bundesgesetz auf die bewährten kantonalen Strukturen ab. Von einer neuen Sozialversicherung kann also keine Rede sein.
- Wie sieht es in Bezug auf die Autonomie der Kantone in der Familienpolitik aus?** Das Familienzulagengesetz führt betreffend Art und Höhe der Zulagen nur Minimalregelungen ein. Die Kantone können ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten entsprechend über den Mindeststandard des Bundesgesetzes hinausgehen und höhere Leistungen vorsehen. Sie bleiben frei, ihre kantonseigenen familienbezogenen Leistungen (z.B. Steuerabzüge, Mietzinszuschüsse) mit den Familienzulagen zu koordinieren. Und sie entscheiden weiterhin selbständig darüber, wie die Familienzulagen finanziert werden. Das Familienzulagengesetz greift nicht in die bestehenden kantonalen Organisationsstrukturen ein, sondern stützt sich auf diese ab. Die Kantone entscheiden weiterhin über die Voraussetzungen, unter denen sie die Familienausgleichskassen anerkennen wollen.
- Ist nicht zu befürchten, dass Kantone, die bislang bessere Leistungen kannten als mit dem FamZG vorgesehen, diese an das Minimum des Bundes senken?** Für die Kantone bilden die Familienzulagen ein wichtiges familienpolitisches Instrument neben anderen (z.B. Familienbesteuerung, Subventionen im Krippenbereich, Alimentenbevorschussung usw.). Die Kantone sind und bleiben in der Ausgestaltung ihres familienpolitischen Instrumentariums weitgehend autonom. Aus diesem Grund ist nicht zu erwarten, dass Kantone mit höheren Zulagen diese auf den durch das Gesetz vorgegebenen Mindestansatz senken und damit bereits heute finanzierte und ausgerichtete Leistungen kürzen werden.
- Warum gibt es Familienzulagen für Kinder, die im Ausland wohnen?** Erwerbstätige, egal ob schweizerischer oder ausländischer Nationalität, die in der Schweiz arbeiten und im Ausland Kinder haben, müssen deren Bedürfnisse decken und somit für deren Unterhalt aufkommen – ebenso wie Eltern, die mit ihren Kindern in der Schweiz leben. Die Beiträge der Arbeitgebenden an die Familienausgleichskasse werden anhand der gesamten ausbezahlten Lohnsumme bemessen, also einschliesslich der Löhne von Angestellten, deren Kinder im Ausland leben. Daher ist es gerechtfertigt, dass für die im Ausland wohnenden Kinder grund-

sätzlich ebenfalls ein Anspruch auf Familienzulagen geltend gemacht werden kann. Die Zulagen für Kinder im Ausland werden der dortigen Kaufkraft angepasst, ausser wenn die Schweiz es mit einem Staat anders vereinbart hat (so mit den EU- und EFTA-Staaten).

Wie viele Kinderzulagen fliessen heute ins Ausland, wie viele werden es mit der Bundeslösung sein?

Die Zahl der Kinder im Ausland, die zum Bezug von Familienzulagen berechtigen, wird sich durch das Bundesgesetz nicht erhöhen. Es bleibt bei rund 190'000 Kindern (davon rund 120'000 von Grenzgängern), für die heute Zulagen ausbezahlt werden.

Der insgesamt für Kinder im Ausland ausgerichtete Betrag lässt sich nur in der Grössenordnung abschätzen. Er liegt heute bei ungefähr 450 Millionen Franken, also rund 11% der gesamten Familienzulagen. Durch die Festlegung von Mindestansätzen im neuen Gesetz ist einerseits eine leichte Erhöhung dieses Betrags zu erwarten; andererseits sieht das neue Gesetz die Kaufkraftabstufung der Zulagen bezüglich der in Nicht-EU-Staaten wohnenden Kinder vor, was den Betrag der dorthin fliessenden Zulagen verkleinern wird.

Erhalten Arbeitslose auch Familienzulagen?

Wer bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) angemeldet ist, erhält Taggelder sowie eine Zulage, die dem Betrag der Kinderzulage entspricht, auf die er Anrecht hätte, wenn er in einem Arbeitsverhältnis stehen würde. Ist der andere Elternteil erwerbstätig und hat Anspruch auf Familienzulagen, so geht dessen Anspruch demjenigen des arbeitslosen Elternteils vor.

Wer bestimmt künftig über Anpassungen der Höhe der Familienzulagen?

Der Bundesrat passt die im Bundesgesetz vorgesehenen Mindestbeträge an die Teuerung an. Die Anpassung erfolgt anhand des Landesindex der Konsumentenpreise und muss im selben Zeitpunkt erfolgen wie die Anpassung der AHV-Renten. Die Kantone haben sich an die angepassten Mindestbeträge zu halten; es steht ihnen allerdings frei, die in ihrer Gesetzgebung festgelegten Beträge für die Familienzulagen grosszügiger anzusetzen. Rest gestrichen

Wäre es nicht sinnvoller, statt Zulagen nach dem Giesskanalensystem Ergänzungsleistungen an jene zu bezahlen, welche darauf angewiesen sind?

Die allermeisten Kinder leben in Familien mit mittleren und tiefen Einkommen. Gerade hier helfen die Familienzulagen am meisten. Ergänzungsleistungen dienen der Sicherung des Existenzminimums; sie sind ein Instrument zur Bekämpfung der Armut. Demgegenüber sollen die Familienzulagen die hohen Kinderkosten tragen helfen. Sie sind ein Instrument, mit welchem die schlechtere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Haushalten etwas ausgeglichen werden soll.

-
- Werden Bedienstete der öffentlichen Hand durch das neue Gesetz auch betroffen?** Neu sind Bund, Kantone und Gemeinden als Arbeitgebende dem Bundesgesetz unterstellt. Für sie werden neu also die gleichen Minimalregelungen gelten wie für privatwirtschaftliche Arbeitgebende. Jeder Arbeitgebende ist aber frei, für seine Angestellten Zulagen vorzusehen und selber zu finanzieren, die über das (vom Bund oder Kanton) vorgeschriebene Minimum hinausgehen.
- Was passiert mit den bereits in einem Bundesgesetz geregelten Familienzulagen für die Landwirtschaft?** Das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) bleibt bestehen; diese Zulagen werden weitgehend durch die öffentliche Hand finanziert, was auch weiterhin so bleiben soll. Die Familienzulagen für die Landwirtschaft werden mit Inkrafttreten des neuen Gesetzes ebenfalls auf 200 (Kinderzulage) respektive 250 Franken (Ausbildungszulage) erhöht. Wie bisher kommt im Berggebiet ein Zuschlag von 20 Franken hinzu. .
- Wäre es nicht besser, mehr in Plätze für die familienergänzende Kinderbetreuung zu investieren?** Familienpolitik als ausgesprochene Querschnittsaufgabe besteht aus einem ganzen Bündel von Massnahmen, die verschiedene Ziele haben und sich ergänzen, aber nicht ersetzen. Die Familienzulagen sind Beiträge der Gesellschaft an die den Familien erwachsenden zusätzlichen Kinderkosten (Familienlastenausgleich). Für jene Eltern, die Betreuungsplätze benötigen, sind die Zulagen folglich auch ein wichtiger Beitrag an die dadurch entstehenden Zusatzkosten.
- Der Grundsatz „Für jedes Kind eine Zulage“ konnte nicht verwirklicht werden. . Macht das überhaupt noch Sinn und welche Lücken konnten geschlossen werden?** Um eine massvolle und mehrheitsfähige Lösung zu finden, wurde auf eine umfassende Bundesregelung verzichtet, und es wurde den Kantonen ein grosser Spielraum belassen. Im Bereich der Familienzulagen für Arbeitnehmende konnten sehr wohl Lücken geschlossen werden: Auch in Teilzeit Beschäftigte erhalten die vollen Familienzulagen. Sind beide Eltern in zwei verschiedenen Kantonen unselbständigerwerbend, so erhalten sie auf jeden Fall die höheren kantonalen Familienzulagen. Mit der Schaffung einer bundesrechtlichen Garantie auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige mit niedrigem Einkommen konnte eine besonders stossende Lücke gezielt geschlossen werden. Den Kantonen steht es zudem frei, weitere Lücken durch eigene Regelungen zu schliessen.
- Was ändert sich in Bezug auf die Finanzierung mit dem Bundesgesetz?** Für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen sind weiterhin die Kantone zuständig. Derzeit werden die Familienzulagen für die Arbeitnehmenden ausschliesslich durch die Beiträge der Arbeitgebenden finanziert (nur im Kanton Wallis bezahlen die Arbeitnehmenden selber einen Beitrag von 0,3 Lohnprozenten). Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige müssen von den Kantonen finanziert werden; diese können in ihren Regelungen jedoch vorsehen, dass Nichterwerbstätige unter gewissen Umständen einen Beitrag leisten müssen.
-

Leistungen

Erhalten alle gleich hohe Zulagen, also z.B. Teilzeit- und Vollzeitbeschäftigte?

Alle arbeitnehmenden Eltern erhalten künftig eine Kinderzulage (mind. 200 Franken im Monat für Kinder bis 16 Jahre) respektive eine Ausbildungszulage (mind. 250 Franken im Monat für 16- bis 25-Jährige in Ausbildung). Die konkrete Höhe der Zulagen bleibt vom Kanton abhängig und kann somit variieren. Das Bundesgesetz führt aber dazu, dass die Unterschiede von einem Kanton zum andern im Vergleich zu heute kleiner werden.

Die vollen Familienzulagen erhalten auch Teilzeitbeschäftigte, wobei der Anspruch auf Zulagen erst ab einem Lohn von 6450 Franken im Jahr entsteht.

In welchen Kantonen werden die Zulagen auf Grund des Bundesgesetzes steigen?

In 22 Kantonen werden die Kinderzulagen und/oder die Ausbildungszulagen mit dem neuen Gesetz steigen. Es handelt sich um die Kantone ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, GL, SO, BS, BL, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, TI, VD, NE und GE. Eine detaillierte Übersicht findet sich in der Zusammenstellung «Arten und Ansätze der Familienzulagen, Kantonalrechtliche Familienzulagen» des BSV, abrufbar unter http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/FZ_010106_d.pdf

Warum erhalten Selbständigerwerbende keine Kinderzulagen?

Heute kennen nur 10 Kantone Familienzulagen für Selbständigerwerbende. Währenddem die Zulagen für die Arbeitnehmenden von den Arbeitgebenden finanziert werden, müssen die Selbständigerwerbenden ganz oder teilweise selber durch Beiträge für ihre Zulagen aufkommen, was von den Betroffenen meist abgelehnt wird. Familienzulagen gelten, wie auch die obligatorische Unfall- und Arbeitslosenversicherung, als typisches Element der sozialen Sicherheit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, welche beim Entscheid zu einer selbständigen Tätigkeit wegfallen. Das Parlament hat Modelle diskutiert, bei denen die Selbständigerwerbenden ebenfalls Anspruch auf Familienzulagen gehabt hätten, schliesslich aber auf einen Einbezug dieser Kategorie von Erwerbstätigen verzichtet. Die Kantone können aber weiterhin Familienzulagen für Selbständigerwerbende vorsehen.

Warum erhalten gewisse Nichterwerbstätige Familienzulagen?

Familienzulagen erhalten neu in der ganzen Schweiz nichterwerbstätige Eltern, wenn ihr steuerbares Einkommen höchstens 38'700 Franken im Jahr beträgt (Stand 2006) und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Dies trifft beispielsweise zu auf Verwitwete und Studierende die mit nur wenig Geld auskommen müssen, aber Kinder zu unterhalten haben. Sie sind in einer speziellen Lebenslage und sind auf Zuschüsse zu Gunsten ihrer Kinder besonders angewiesen. Heute erhalten nichterwerbstätige Eltern in den meisten Kantonen keine Kinderzulagen. Diese Lücke wird mit dem Bundesgesetz geschlossen.

Wird bei der Geburt oder bei Adoptionen auch eine Zulage entrichtet?

10 Kantone kennen bereits heute Geburtszulagen, fünf davon sehen auch Adoptionszulagen vor. Die Kantone können künftig solche Zulagen vorsehen, müssen dies aber nicht. Falls sie es tun, gibt das Bundesgesetz für diesen Fall einheitliche Anspruchsbedingungen vor.

Finanzierung / Kosten

Sind die Mehrkosten für unsere Wirtschaft verkraftbar?

Ja. Mit dem neuen Gesetz steigen die Aufwendungen der Arbeitgebenden zur Finanzierung der Familienzulagen von durchschnittlich 1,52 auf 1,7 Lohnprozente, ein Anstieg von 0,18 Prozentpunkten. Die Mehrkosten für die Wirtschaft betragen 455 Millionen Franken bei einer Gesamtlohnsumme von rund 250 Milliarden Franken pro Jahr. Seit 1979 hat der Anteil der Kosten für die Familienzulagen an den Lohnausgaben um rund zehn Prozent abgenommen. Grund dafür ist die sinkende Kinderzahl. Mit dem Bundesgesetz erreicht der Anteil der Kosten für die Familienzulagen an der Lohnsumme lediglich wieder den Stand von 1979.

Warum entstehen auch für Kantone und Bund Mehrkosten?

Einerseits sind sie auch Arbeitgeber und finanzieren die Familienzulagen für ihre Angestellten. Die Kantone kommen aber auch für die Zulagen für Nichterwerbstätige mit tiefen Einkommen auf.

Wer profitiert von der Vorlage?

Wer profitiert alles vom Bundesgesetz?

- **Arbeitnehmende:** Das neue Gesetz regelt den Anspruch auf Familienzulagen für die ganze Schweiz einheitlich. Dies bringt insbesondere mehr Transparenz für Eltern, die beide erwerbstätig sind. Es bestimmt auch, dass beispielsweise die Mutter, welche in einem anderen als dem Wohnsitzkanton der Kinder erwerbstätig ist, Anspruch auf die Differenz zu den tieferen Zulagen des Vaters im Wohnsitzkanton hat.
- **Familien:** werden in mehr als 20 Kantonen höhere Zulagen als heute bekommen. Auch bei Teilzeit gibt es neu volle Zulagen, was insbesondere die Situation von Alleinerziehenden, die infolge der Betreuungspflichten nicht voll arbeiten können, verbessert.
- **Arbeitgebende:** Die einheitliche Regelung des Anspruchs und der Anspruchskonkurrenz beispielsweise zwischen Mutter und Vater verringert den Aufwand für die Arbeitgebenden und die Familienausgleichskassen: Die primär anspruchsberechtigte Person ist im Gesetz klar definiert, es vereinfachen sich die heute notwendigen Abklärungen bezüglich eines allfälligen Zulagenbezugs durch den anderen Elternteil. Neben mehr Transparenz bringt das neue Gesetz weitere administrative Vereinfachungen für Firmen, welche in mehreren Kantonen tätig sind.
- **Nichterwerbstätige:** Familienzulagen erhalten neu in der ganzen Schweiz Nichterwerbstätige, wenn ihr steuerbares Jahreseinkommen höchstens 38'700 Franken beträgt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen. Dies trifft beispielsweise zu auf Verwitwete oder Studierende.