



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 rechnermässig 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.