



Martin Bohler

lic. iur. HSG,
Betriebsökonom FH
thv AG, Aarau
www.thv.ch

Das neue Familienzulagengesetz

Am 1. Januar 2009 tritt das neue Bundesgesetz über Familienzulagen in Kraft. Durch die schweizweit gültigen Mindestbeiträge für Kinder- und Ausbildungszulagen und insbesondere durch die Ausrichtung von vollen Zulagen auch an Teilzeitbeschäftigte werden viele Familien ab dem neuen Jahr einen grösseren Betrag als bisher an die Kinderkosten erhalten.

Bisher waren die Kantone im Rahmen ihrer eigenen Gesetzgebung dafür zuständig, wie Familien- und Kinderzulagen zu geregelt sein hatten. Auf den 1. Januar 2009 nimmt nun der Bund einen Teil dieser Kompetenz an sich und schafft mit dem Familienzulagengesetz (FamZG) für die gesamte Schweiz gültige Mindestansätze. Das Bundesrecht gibt einheitliche Anspruchsvoraussetzungen vor. Es regelt die Begriffe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden, die Unterstellung unter das Gesetz und bestimmt, für welche Kinder und bis zu welchem Alter Zulagen ausgerichtet werden.

Obwohl bereits in der Bundesverfassung von 1946 die Grundlage dafür bestand, geht das Gesetz auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahre 1991 zurück. Nach dem 1996 durchgeführten Vernehmlassungsverfahren verabschiedete das Parlament am 24. März 2006 das aktuelle Gesetz. Das Schweizer

Stimmvolk hat am 26. November 2006 mit einer Mehrheit von 68% im Rahmen einer Referendumsabstimmung dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen zugestimmt. Damit hat das Volk die Familienzulagen als wichtige finanzielle Unterstützung ausdrücklich legitimiert. Mit dem Inkrafttreten von Gesetz und Verordnung auf den 1. Januar 2009 sind nun vor allem die Kantone gefordert. Diese müssen ihre Familienzulagenregelungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anpassen. Überdies müssen sich sämtliche bisher befreiten Arbeitgebenden auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Familienausgleichskasse anschliessen. Es gibt nach wie vor keine einheitliche Regelung, welche die gesamte Bevölkerung umfasst. So ist einerseits die berufliche Stellung der Eltern massgebend, andererseits wird die Sonderregelung für die Landwirtschaft beibehalten.

Art und Höhe der Leistungen

Familienzulagen haben den Zweck, die Kinderkosten teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Für Kinder bis zu 16 Jahren und erwerbsunfähige Kinder bis zu 20 Jahren besteht ein Anspruch auf Kinderzulagen von mindestens 200 Franken pro Monat. Für Kinder in Ausbildung im Alter von 16 bis 25 Jahren beträgt der monatliche Mindestanspruch 250 Franken. Es bleibt den Kantonen überlassen, höhere Ansätze festzulegen oder auch eine Staffelung der Beträge nach Alter oder Zahl der Kinder einzuführen. Das FamZG schreibt keine Geburts- oder Adoptionszulagen vor. Die Kantone können solche nach den vom Bund definierten Voraussetzungen einführen. Um in den Genuss einer solchen Zulage zu kommen, wird ein ausreichender Bezug zur Schweiz vorausgesetzt (Wohnsitz oder gewöhnlicher Aufenthalt der Mutter in der Schweiz). Sind die

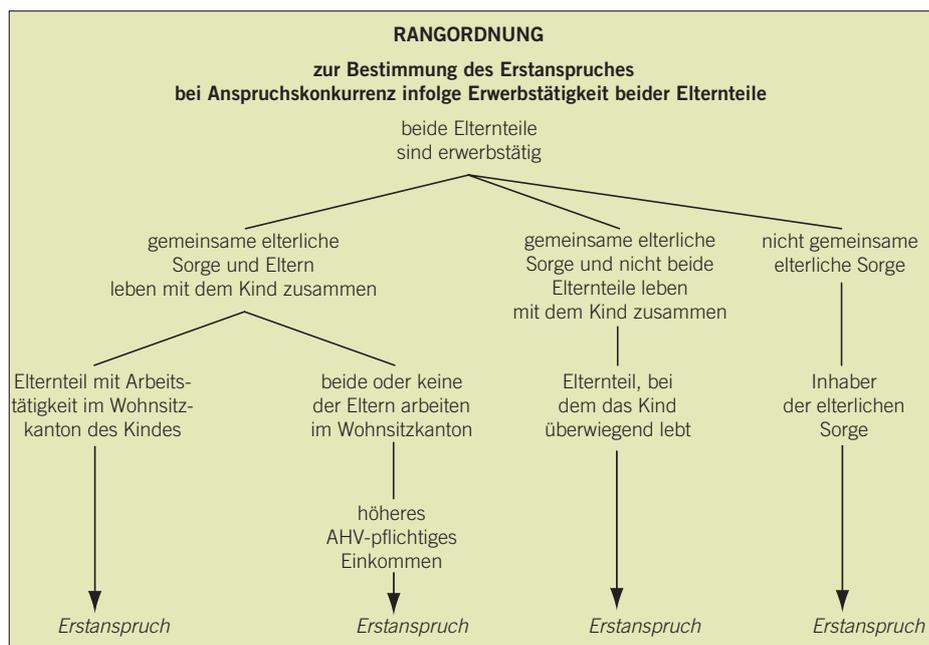
künftigen Adoptiveltern im Besitz der Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde und ist das Kind tatsächlich in der Familie aufgenommen worden, so besteht ein Anspruch zum Bezug einer Adoptionszulage (Art. 3 Abs. 3 FamZG; Art. 2 und 3 FamZV). Ausbildungszulagen stellen einen finanziellen Unterstützungsbeitrag an die Eltern für den Unterhalt der Kinder während der Ausbildungsdauer dar. Für den Ausbildungsbegriff wird auf die AHV verwiesen. Da dort die Ausbildung jedoch nicht *expressis verbis* definiert ist, findet die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei Anspruch auf Waisenrenten von Kindern in Ausbildung analog Anwendung. Sofern das Kind ein eigenes Einkommen erzielt (die maximale volle Altersrente gilt als monatliche Obergrenze), entfällt der Anspruch auf eine Ausbildungszulage.

Kernpunkt des neuen FamZG bilden die Mindestansätze für die Familienzulagen. Bereits seit dem 1. Januar 2008 werden in 15 Kantonen Leistungen ausgerichtet, die den Vorgaben des FamZG entsprechen. Weitere sieben Kantone kennen für die Kinderzulage bereits einen Mindestansatz von 200 Franken. In den Kantonen ZH, BE, GR und AG erfolgt die Anpassung der beiden Zulagenarten auf den 1.1.2009. Geburts- und allenfalls auch Adoptionszulagen werden in sieben Kantonen ausgerichtet werden. Eine Anpassung des Leistungsniveaus nach unten ist nicht zu befürchten. Bislang hat kein Kanton vorgesehen, seine aktuell höheren Leistungen auf den 1.1.2009 auf die Höhe der Vorgaben des FamZG zu reduzieren und damit für einzelne Familien faktisch eine Verschlechterung herbeizuführen. Auf längerfristige Sicht wird sich eine Nivellierung dahingehend ergeben, in dem die höheren Ansätze nicht mehr an die Teuerung angepasst werden. Mit einer Harmonisierung liessen sich auch aufwändige Differenzzahlungen einfach vermeiden.

Anspruchskonkurrenz

Familienzulagen dürfen für das gleiche Kind nur einmal ausbezahlt werden. Im Falle einer Anspruchskonkurrenz werden zwei Tatbestände unterschieden:

1. Eine Person hat auf Grund von verschiedenen beruflichen Tätigkeiten Anspruch auf Familienzulagen. Neben mehreren Arbeitsverhältnissen sind auch Tätigkeiten innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft denkbar. Hier geht der ausserlandwirtschaftliche Anspruch vor. Ebenso bei gleichzeitiger selbstständiger und unselbstständiger Tätigkeit, sofern der Kanton in seiner Regelung für die Selbstständig-erwerbenden einen Anspruch festlegt.



2. Mehrere Personen haben Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind. Artikel 7 des FamZG löst solche sich konkurrenzierende Ansprüche mit Hilfe einer Rangordnung. Dabei gehen Ansprüche von Erwerbstätigen solchen von Nichterwerbstätigen vor. Wenn beide Elternteile erwerbstätig sind, so ist massgebend, wer die elterliche Sorge hat. Haben die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam und leben beide mit dem Kind zusammen, so geht der Anspruch desjenigen vor, der im Wohnsitzkanton des Kindes arbeitet. Wenn beide oder keiner der Eltern im Wohnsitzkanton arbeiten, so ist das höhere AHV-pflichtige Einkommen zur Zuordnung des Anspruches massgebend. Sofern das Kind nicht im gemeinsamen Haushalt wohnt oder nur ein Elternteil die elterliche Sorge hat, so hat Vorrang, wer die elterliche Sorge inne hat respektive bei wem das Kind überwiegend lebt. Damit wird das in den meisten Kantonen angewandte «Obhutsprinzip» als bundesrechtliche Regelung verankert. Hat der Kanton der zweitanspruchsberechtigten Person höhere Zulagenansätze festgelegt, so besteht für diese ein Anspruch auf eine Differenzzahlung.

Volle Zulage neu auch bei Teilzeitarbeit

Die Arbeitnehmenden haben, unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad, immer Anspruch auf die volle Zulage, sofern ihr beitragspflichtiger Jahreslohn den halben jährlichen Betrag der minimalen vollen AHV-Altersrente übersteigt. Da die Einkommensgrenze sehr tief angesetzt ist, wird es viel häufiger als heute vor-

kommen, dass beide Elternteile Anspruch auf eine volle Zulage erheben können. Damit konnte im Bereich der sozialen Sicherheit eine Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten eliminiert werden. Bei Arbeitsverhinderung, beispielsweise durch Krankheit, Unfall, Schwangerschaft oder bei Tod des/der Arbeitnehmenden werden die Familienzulagen während des laufenden Monats und während weiterer drei Monate nach Eintritt der Arbeitsverhinderung ausbezahlt. Dies trifft auch zu, wenn für diese Zeit kein Lohnanspruch mehr besteht. Mit dieser Regelung finden die kantonal unterschiedlichen Skalen für Familienzulagen keine Anwendung mehr. Frauen, welche Anspruch auf Mutterschaftsurlaub haben, haben während des ganzen Urlaubs Anspruch auf Familienzulagen, unabhängig davon, ob sie einen Lohnanspruch haben. Zeitlich ist der Anspruch auf Familienzulagen bei Mutterschaft auf 16 Wochen begrenzt.

Zentrales Kinderzulagenregister

Nachdem die Harmonisierung leider unvollständig ausgefallen ist, indem für die Selbstständigerwerbenden keine schweizweit einheitliche Regelung getroffen wurde, kann der angestrebte Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» nicht umgesetzt werden. Gleichzeitig fehlt den Familienausgleichskassen, als durchführende Stelle, ein wirksames Mittel, um sich zu vergewissern, dass für ein und dasselbe Kind nur eine Zulage ausgerichtet wird. Die Gefahr einer Leistungskumulierung besteht schon im derzeitigen Recht, zum Beispiel wenn ein Elternteil mehrere Arbeitgeber hat. Mit der neuen Regelung für Teilzeitbeschäftigte wird sich dieses

Problem noch verschärfen, da es ab 2009 keine Teilzulagen mehr geben wird. Das neue Gesetz vergrössert die Gefahr, dass die Zulage für ein Kind wegen Betrugs oder ganz einfach aus Unkenntnis mehrfach ausgerichtet wird. Möglichweise kann ein zentrales Register ein geeignetes Instrument zur Problemlösung darstellen. Zumindest für die geplante Gesetzesrevision sind entsprechende Vorstösse lanciert. Diese Registerführung ruft jedoch datenschutzrechtliche Bedenken hervor.

Kompetenzen der Kantone

Die Besonderheit des FamZG liegt darin, dass es sich um ein Rahmengesetz handelt. Der Bund regelt nicht alle Fragen, sondern lässt den Kantonen einen gewissen gesetzgeberischen Freiraum. Die Kantone haben im Besonderen die Möglichkeit, Beträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen festzusetzen, die über den Mindestansätzen gemäss FamZG liegen, und grosszügigere Bestimmungen für Nichterwerbstätige zu erlassen. Sie können auch Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen oder eine Zulagenordnung für Selbstständigerwerbende schaffen. Finanzierung, Organisation und Aufsicht der Familienausgleichskassen (FAK) fallen ebenfalls in die Kompetenz der Kantone.

Finanzierung

Die Finanzierung der Beiträge an die FAK erfolgt über Lohnprozente. Dazu werden Bei-

träge der Arbeitgebenden erhoben. Es besteht daher die Gefahr, dass durch die Erhöhung der Lohnnebenkosten die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmungen verschlechtert wird. Mit dem neuen Bundesgesetz, das alle Arbeitgeber verpflichtet, sich einer FAK anzuschliessen, ist der Ausgleichsgedanke gestärkt worden. In einigen Kantonen war es bis anhin möglich, sich von der Unterstellung unter das kantonale Kinderzulagengesetz befreien zu lassen. Voraussetzung hierzu war die Geltung eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV) mit gleichwertigen Regelungen über Familienzulagen. Die einem GAV unterstellten Arbeitgeber konnten vom Anschluss an eine FAK befreit werden und mussten so keine FAK-Beiträge entrichten. Im Gegenzug bezahlten sie die Kinderzulagen mindestens in der gesetzlichen Höhe direkt aus.

Handlungsbedarf auf den 1. Januar 2009

Bisher Anspruchsberechtigte und Arbeitgebende haben auf das Inkrafttreten hin die Anspruchsberechtigung unter der zukünftigen Ordnung zu prüfen. Dabei gilt es, besondere Aufmerksamkeit den Teilzeitbeschäftigten und denjenigen Eltern zu schenken, welche beide Arbeitnehmende sind. Die Prüfung von sich konkurrenzierenden Ansprüchen und allfälligen Differenzzahlungen machen die neue Regelung wohl praktikabler, jedoch nicht minder anspruchsvoll. Schliesslich werden die Arbeitgebenden bei der informatikunterstützten Salärverarbeitung auch Anpassungen vor-

zunehmen haben. Hier drängen sich Anpassungen ja bereits mit der Ablösung der bisherigen AHV-Nummer durch die neue Sozialversicherungsnummer auf.

Fazit

Das neue Gesetz sieht die Auszahlung einer monatlichen Kinderzulage von mindestens 200 Franken (Kinder bis 16 Jahre) und einer monatlichen Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken vor (Kinder von 16 bis 25 Jahren, die sich in der Ausbildung befinden). Die Kantone können höhere Beiträge gewähren. Sie können zudem Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Sämtliche Arbeitnehmenden haben Anspruch auf Familienzulagen. Selbst bei einer Teilzeitbeschäftigung besteht ein Anrecht auf eine volle Familienzulage. Nicht das Arbeitspensum ist massgebend, sondern der ausgerichtete Lohn. Teilzulagen werden keine mehr ausbezahlt. Familienzulagen erhalten unter bestimmten Voraussetzungen neu in der ganzen Schweiz auch Nichterwerbstätige. Die Kantone können jedoch auch grosszügigere Regelungen vorsehen und den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitern, so beispielsweise auch für die Selbstständigerwerbenden, da diese nach wie vor nicht vom FamZG erfasst sind. Für Fälle von Anspruchskonkurrenz gibt das Gesetz neu eine Prioritätenordnung vor. ■