

## Schwerpunkt

Neues Familienzulagengesetz

## Sozialpolitik

Menschen in prekären Lebenslagen

## Vorsorge

Die Rechnung 2007 der AHV, IV und EO

---

# Soziale Sicherheit

CHSS 2/2008

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**

## Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 2/2008

<b>Editorial</b>	73
<b>Chronik Februar/März 2008</b>	74
<b>Rundschau</b>	75

### Schwerpunkt

#### Neues Familienzulagengesetz

Familienzulagen: die neue Konstellation	76	Das Bundesgesetz über Familienzulagen aus der Sicht der Verbandsausgleichskassen (St. Abrecht, Vereinigung der Verbandsausgleichskassen)	98
Ab nächstem Jahr gelten in der ganzen Schweiz einheitliche Regelungen für die Familienzulagen (M. Jaggi, BSV)	77	Anpassung des Waadtländer Familienzulagengesetzes ans FamZG (A. Friedmann, Kanton Waadt)	100
Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen über die Familienzulagen an das neue Bundesgesetz (M. Jaggi, BSV)	83	Das neue Familienzulagengesetz – aus der Optik der Arbeitgeber (R. A. Müller, Arbeitgeberverband)	103
Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) (J. Herzog, BSV)	87	Ausblick auf das neue Familienzulagengesetz aus der Sicht der Arbeitnehmenden (C. Werder, Schweizerischer Gewerkschaftsbund)	105
Ein Kind, eine Zulage (H. Fasel, Nationalrat)	91		
Statistik über die Familienzulagen (F. Donini, BSV)	94		
Umsetzung des Familienzulagengesetzes: Standpunkt der kantonalen Ausgleichskassen (M.-P. Cardinaux, Konferenz der Kantonalen Ausgleichskassen)	96		

### Sozialpolitik

Menschen in prekären Lebenslagen (K. Walser, Caritas Zürich, C. Knöpfel, Caritas Schweiz)	107
---	-----

### Vorsorge

Die Rechnungsergebnisse 2007 der AHV, IV und der EO (Bereich Mathematik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik und Geschäftsfeld IV, BSV)	111
Die Beiträge der Nichterwerbstätigen in der AHV, der IV und der EO (F. Grob, G. Kleinlogel, BSV)	116

### Invalidenversicherung

Neue datenschutzrechtliche Grundlage für das IV-Abklärungsverfahren (R. Leuenberger, BSV)	122
---	-----

### Parlament

Parlamentarische Vorstösse	126
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates	128

### Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	129
Sozialversicherungsstatistik	130
Literatur	132

Besuchen Sie uns unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)





---

## Neue Publikationen zur Sozialversicherung

---

	<b>Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis</b>
Invalidenversicherung. Wo? Was? Wieviel? Gesetzliche Grundlagen, Preislimiten und Kostenbeiträge an individuelle Eingliederungsmassnahmen. Stand 1. Januar 2008	d/f <sup>1</sup> Gratis

---

<sup>1</sup> IV-Stelle, Postfach, 1762 Givisiez, Tel. 026 305 52 37, Fax 026 305 52 01. [www.ivfr.ch](http://www.ivfr.ch)

## «Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.  
Die Themen seit dem Jahr 2006:

Nr. 1/06 Berufliche Vorsorge – quo vadis?  
Nr. 2/06 11.AHV-Revision zum Zweiten  
Nr. 3/06 Anstossfinanzierung – familienexterne Kinderbetreuung  
Nr. 4/06 10 Jahre KVG  
Nr. 5/06 Wenn Behörden ins Familienleben eingreifen  
Nr. 6/06 Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

Nr. 1/07 Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt  
Nr. 2/07 Solidarität bei den Sozialversicherungen  
Nr. 3/07 Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit»  
Nr. 4/07 Kinderrechte  
Nr. 5/07 Neuer Finanzausgleich  
Nr. 6/07 Umsetzung 5. IV-Revision

Nr. 1/08 Alterspolitik der Schweiz  
Nr. 2/08 Neues Familienzulagengesetz

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter [www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm](http://www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm) zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellung von Einzelnummern:

**Bundesamt für Sozialversicherungen, CHSS, 3003 Bern, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch)**

## Impressum

<b>Herausgeber</b>	Bundesamt für Sozialversicherungen	<b>Übersetzungen</b>	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
<b>Redaktion</b>	Rosmarie Marolf E-Mail: <a href="mailto:rosmarie.marolf@bsv.admin.ch">rosmarie.marolf@bsv.admin.ch</a> Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: <a href="mailto:sabrina.gasser@bsv.admin.ch">sabrina.gasser@bsv.admin.ch</a> Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	<b>Copyright</b>	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
<b>Redaktionskommission</b>	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel	<b>Auflage</b>	Deutsche Ausgabe 5100 Französische Ausgabe 1800
<b>Abonnemente</b>	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: <a href="mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch">verkauf.zivil@bbl.admin.ch</a>	<b>Abonnementspreise</b>	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		<b>Vertrieb</b>	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		<b>Satz, Gestaltung und Druck</b>	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2670 318.998.2/08d

## Das neue Familienzulagengesetz steht vor dem Inkrafttreten



**Marc Stampfli**  
Leiter Bereich Familienfragen, BSV

Mit einer Mehrheit von 68 Prozent hat das Schweizer Volk am 26. November 2006 dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen deutlich zugestimmt. Im Rahmen dieser Referendumsabstimmung äusserte sich die Stimmbürgerschaft zum ersten Mal zu einer Vorlage über die Familienzulagen, für die *nota bene* schon seit 1946 die Grundlage in der Bundesverfassung bestand. Das neue Gesetz geht auf eine parlamentarische Initiative aus dem Jahr 1991 zurück und durchlief die politischen Mühlen während langer Zeit, teilweise sehr langsam, dann wieder ungewohnt rasch. 1996 wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt und seither wurden verschiedene Gesetzesentwürfe unterbreitet, diskutiert und wieder überarbeitet, aus denen schliesslich als Kompromiss das vom Parlament am 24. März 2006 gutgeheissene Familienzulagengesetz hervorging. Beim Volk verfangen die Argumente der Gegner des Bundesgesetzes nicht, wonach die Mehrkosten für die Wirtschaft nicht tragbar seien und die Kantone bevormundet würden. Die Familienzulagen

als wichtige finanzielle Unterstützung der Familien wurden vom Volk ausdrücklich legitimiert und schweizweit auf mindestens 200 Franken Kinderzulage und 250 Franken Ausbildungszulage pro Kind und Monat festgelegt. Schon heute werden in der Schweiz jährlich gut 4,7 Milliarden Franken an Familienzulagen ausbezahlt. Neu wird dieser Betrag um schätzungsweise 600 Millionen ansteigen, was vor allem auf die Leistungsverbesserung zurückzuführen ist.

Den deutlichen Volkswillen gilt es nun umzusetzen. Der Bundesrat hat am 31. Oktober 2007, gestützt auf ein breit angelegtes Vernehmlassungsverfahren, die Vollzugsverordnung verabschiedet. Er hat dabei beschlossen, Gesetz und Verordnung auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen. Damit wurde ein weiterer wichtiger Schritt getan. Nun sind vor allem die Kantone gefordert. Das neue Bundesgesetz regelt die Anspruchsvoraussetzungen für Familienzulagen (insbesondere Arten von Familienzulagen, Kreis der bezugsberechtigten Personen, Kreis der Kinder) abschliessend. Damit wird eine Harmonisierung erreicht, die es den Eltern erleichtert, ihre Ansprüche zu kennen, und welche die Durchführung vereinfacht. Andere Regelungen belässt das Gesetz in der Kompetenz der Kantone. Die Kantone legen die Höhe der Familienzulagen fest, dürfen aber nicht unter das bundesrechtliche Minimum gehen, und können auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen. Wichtige Punkte haben sie bei der Organisation und Finanzierung der Familienzulagen zu regeln. Auch auf Bundesebene sieht es danach aus, als wären die Gesetzgebungsarbeiten noch nicht beendet. Vorstösse in den Eidg. Räten verlangen eine Ausdehnung des Familienzulagengesetzes auch auf die Selbständigwerbenden und die Einrichtung eines Kinderzulagenregisters, um Doppelbezüge besser zu verhindern.

## Finanzierung öffentlich-rechtlicher Vorsorgeeinrichtungen – Vernehmlassungsergebnisse

Das vom Bundesrat vorgeschlagene Finanzierungsmodell des differenzierten Zieldeckungsgrades für öffentlich-rechtliche Vorsorgeeinrichtungen der 2. Säule und deren Vernehmlassung sind in der Vernehmlassung im Grossen und Ganzen auf gute Akzeptanz gestossen. An der Zielsetzung, die öffentlich-rechtlichen Vorsorgeeinrichtungen mittelfristig auszufinanzieren, hält der Bundesrat grundsätzlich fest. Aufgrund der geteilten Meinungen zu dieser Frage verlängert er aber im Sinne eines Kompromisses die Frist. Das EDI erarbeitet bis Ende September 2008 eine Botschaft, die auf dem Vernehmlassungsmodell basiert und eine vollständige Ausfinanzierung innert 40 (was einer ganzen Erwerbsgeneration entspricht) statt 30 Jahren vorsieht.

## Früherfassung und Frühintervention der IV: Broschüre für Arbeitgeber

Das Bundesamt für Sozialversicherungen lancierte am 6. März 2008 gemeinsam mit dem Schweizerischen Arbeitgeberverband und dem Schweizerischen Gewerbeverband eine Broschüre für Arbeitgeber. Der Ratgeber motiviert die Arbeitgebenden, insbesondere der KMU, sich der Herausforderung behinderter Mitarbeiter/innen zu stellen, damit Menschen mit Behinderung erfolgreich im Erwerbsleben integriert bleiben können. Die Broschüre bietet ihnen einen raschen Überblick über die neuen Instrumente der Invaliden-

versicherung wie Früherfassung und Frühintervention (FeFi) sowie Integrationsmassnahmen (IM). Der Ratgeber erklärt, wie die Arbeitgeber durch die IV fachlich und finanziell unterstützt werden und zeigt auf, warum die Weiterbeschäftigung oder Anstellung einer behinderten Person für einen Betrieb vorteilhaft sein kann.

## IV: Abnahme der Neurenten 2007 – erste Auswirkungen der 5. Revision

Wie der BSV-Medienmitteilung vom 13. März 2008 zu entnehmen ist, hat die Invalidenversicherung im vergangenen Jahr 4 Prozent weniger Neurenten gesprochen als im Vorjahr. Der positive Trend bei der IV hat sich also auch im vergangenen Jahr fortgesetzt, ist aber erneut schwächer geworden. Das lässt darauf schliessen, dass die 4. IV-Revision ihre Wirkung nun voll entfaltet hat. Gleichzeitig gibt es bereits erste Anzeichen dafür, dass die 5. IV-Revision greift. Allein im ersten Monat seit Inkrafttreten waren bereits 200 Meldungen für die Früherfassung zu verzeichnen – ein grosser Teil davon stammte von den Versicherten selber.

## Invalidenversicherung: Studien zu den regionalen ärztlichen Diensten und zum Wandel der Rechtsprechung

Mit der Einführung der Regionalen Ärztlichen Dienste konnte die Qualität der medizinischen Entscheide bei den IV-Stellen verbessert werden. Gleichzeitig sind die

Ansprüche des Eidgenössischen Versicherungsgerichts an die Beweisgrundlage für den Rentenentscheid deutlich gestiegen, insbesondere was die medizinischen Aspekte bei schwer objektivierbaren Krankheitsbildern betrifft. Das zeigen zwei neue Studien des Bundesamts für Sozialversicherungen im Rahmen des mehrjährigen Forschungsprogramms zu Invalidität und Behinderung und zur Umsetzung des Invalidenversicherungsgesetzes.

## Positives Jahresergebnis der AHV trotz bescheidenem Beitrag der Anlagen

Die AHV schliesst das Jahr 2007 mit einem positiven Betriebsergebnis von 1499 Millionen ab. Das Umlageergebnis, welches die Versicherungstätigkeit widerspiegelt, bestimmt mit 1209 Millionen das Gesamtergebnis. Das vor allem im Vergleich mit dem Vorjahr bescheidene Anlageergebnis kann dazu nichts beitragen. Die schwierigen Marktverhältnisse haben im zweiten Halbjahr zu erheblichen Buchverlusten geführt. Das Umlageergebnis der IV ist mit –1277 Millionen wiederum deutlich negativ, allerdings kann eine leichte Verbesserung verzeichnet werden. Wegen höherer Zinsen auf den Verlustvortrag schliesst dagegen die ordentliche Betriebsrechnung der IV mit einem leicht höheren Verlust ab als 2006. Die EO weist trotz etwas besserem Umlageergebnis einen Betriebsverlust von 397 Millionen auf. Auch in dieser Betriebsrechnung sind die Anlageerträge weitgehend ausgefallen.

(Vgl. Artikel auf Seite 111 ff.)

---

### Armutquote 2006 auf gleichem Niveau wie 2000

2006 betrug die Armutquote der Personen im Alter von 20 bis 59 Jahren 9 Prozent, ungefähr 380 000 Personen – d.h. jede 11. Person ist betroffen. Dieser Wert lag 2000 bei 9,1 Prozent, also fast auf gleichem Niveau wie 2006. Zwischen 2000 und 2002 nahm sie dank einer guten Konjunktur relativ stark ab; von 2003 bis 2006 hingegen ging sie aufs vorherige Niveau zurück. Dies vor allem wegen der Zunahme der Arbeitslosigkeit, die in drei Jahren von 1,7 Prozent auf 3,9 Prozent gestiegen ist. Die Armutquote reagiert mit einer gewissen Verzögerung auf den Konjunkturverlauf.

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit hat eine grössere Auswirkung auf die allgemeine Armut- als auf die Working-Poor-Quote; letztere betrug 2006 4,5 Prozent der Erwerbstätigen, die in einem Haushalt leben, dessen Mitglieder zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche arbeiten, gegenüber 5 Prozent im Jahr 2000. Der leichte Rückgang im Jahr 2005 lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass die Zunahme der Krankenkassenprämien 2005 die geringste seit 2000 war.

Diese Zahlen 2000 bis 2006 basieren auf der detaillierteren und genaueren Bestimmung der Armutgrenze,

die schon in der Publikation «Armut von Personen im Erwerbsalter» vom April 2007 verwendet wurde.

---

### Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2008

Mit dem neu erschienenen Statistischen Jahrbuch der Schweiz 2008 und der vollständig neu gestalteten Taschenstatistik der Schweiz 2008 bietet das Bundesamt für Statistik (BFS) statistische Übersichts- und Nachschlagewerke für ein vielfältiges Zielpublikum. Diese Publikationen ermöglichen den medienübergreifenden Zugriff auf eine Fülle von Statistiken und ihre Erläuterungen. Jahrbuch und beigelegte CD-ROM ergänzen sich: Im gedruckten Werk können Informationen in attraktiver Präsentation nachgeschlagen und auf der CD-ROM mit präzisen Suchfunktionen recherchiert werden. Und sowohl CD-ROM Jahrbuch wie auch die Taschenstatistik weisen den Weg ins Webportal «Statistik Schweiz» mit seinen laufend aktualisierten Informationen.

Statistisches Jahrbuch der Schweiz inkl. CD-ROM, ISBN 978-3-03823-420-3. Preis: Fr. 130.–

Taschenstatistik der Schweiz 2008: Bestellnummern: 021-0800 (d), 022-0800 (f), 025-0800 (e), 023-0800 (i), 024-0800 (r). Preis: gratis.

Publikationsbestellung:

Statistisches Jahrbuch: NZZ Libro – Buchverlag Neue Zürcher Zeitung, Postfach, 8021 Zürich.

Telefon: 044 258 15 05, Fax: 044 258 13 99, E-Mail: [nzz.libro@nzz.ch](mailto:nzz.libro@nzz.ch)

Taschenstatistik: Bundesamt für Statistik, Telefon: 032 713 60 60, Fax: 032 713 60 61, E-Mail: [order@bfs.admin.ch](mailto:order@bfs.admin.ch)

---

### Nationaler Spitex-Tag am 3. Mai 2008

«Professionell und preiswert – Spitex» lautet das Motto des Nationalen Spitex-Tags 2008. Am 3. Mai werden gemeinnützige Spitex-Organisationen im ganzen Land ihre Dienstleistungen vorstellen und aufzeigen, weshalb Spitex preiswert – ihren Preis wert – ist. Ob in der City-Loftwohnung oder im abgelegensten Bergheimet – die 670 gemeinnützigen Spitex-Organisationen sorgen mit ihrem Stützpunktnetz dafür, dass hilfe- und pflegebedürftige Menschen in jeder Ecke des Landes professionelle Unterstützung erhalten. 200 000 Menschen profitieren jedes Jahr von den Dienstleistungen der Spitex – Krankenpflege, Unterstützung im Haushalt, Mahlzeitendienst, Beratung der pflegenden Angehörigen.

Die professionelle Spitex ist unbestritten eine tragende Säule unseres Gesundheits- und Sozialsystems.

Informationen zu den Aktivitäten am nationalen Spitex-Tag sind bei den lokalen und kantonalen Spitex-Organisationen erhältlich. Adressen/Links: [www.spitexCH.ch](http://www.spitexCH.ch)

## Familienzulagen: die neue Konstellation



Foto: Christoph Wider

Die Familienzulagen sind eine wichtige finanzielle Unterstützung der Familien. Am 26. November 2006 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Bundesgesetz über die Familienzulagen deutlich zugestimmt. Demnach gilt ab 1. Januar 2009 schweizweit eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken und 250 Franken Ausbildungszulage pro Kind und Monat. Jetzt sind die Kantone mit der Umsetzung gefordert. Doch auch auf Bundesebene gehen die Arbeiten weiter. Bereits zeichnet sich eine Revision ab, werden doch diese Zulagen auch für die Kinder von Selbständigerwerbenden verlangt sowie die Einrichtung eines Registers gefordert, um Doppelbezüge zu verhindern.

## Ab nächstem Jahr gelten in der ganzen Schweiz einheitliche Regelungen für die Familienzulagen

Am 1. Januar 2009 ist es so weit: Das neue eidgenössische Familienzulagengesetz tritt in Kraft. Viele Familien werden nach dem Jahreswechsel einen grösseren Beitrag als bisher an die Kinderkosten erhalten. Das ist vor allem durch die Mindestbeträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen und durch die Ausrichtung von vollen Zulagen auch an alle Teilzeitbeschäftigten bedingt. Der Kreis der Kinder, für die Familienzulagen ausgerichtet werden, wird sich nur geringfügig erweitern. Der Bundesrat hat am 31. Oktober 2007 die Vollzugsverordnung verabschiedet. Die Kantone sind daran, ihre Gesetzgebung anzupassen, und auch beim Bund sind weitere Vorbereitungsarbeiten im Gange.



**Maia Jaggi**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Die wichtigsten Etappen zur bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen

Am 24. März 2006 wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom Parlament angenommen. In der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 hat ihm das Volk mit einer Zweidrittelmehrheit zugestimmt.

In der CHSS wurde das neue Gesetz bereits ausführlich vorgestellt (2006, S. 149ff). Dort finden sich auch die Hinweise auf frühere Artikel, welche die Entstehungsgeschichte und ältere Fassungen der Vorlage zum Gegenstand haben. Der folgende Artikel beschränkt sich deshalb darauf, die wichtigsten Eckwerte des Gesetzes in Erinnerung zu rufen, und legt das Schwergewicht auf

die Verordnung vom 31. Oktober 2007 zum Familienzulagengesetz (FamZV).

In Hinblick auf den Vollzug des FamZG wurde eine BSV-Kommission Familienzulagen eingesetzt, in welche die Konferenz der kantonalen und die Vereinigung der Verbandsausgleichskassen der AHV je vier Vertreter entsandten. Der Entwurf der Vollzugsverordnung wurde sowohl vor wie auch nach der Vernehmlassung in dieser Kommission besprochen. Das ermöglichte es, von den Erfahrungen in der Praxis bei der Durchführung der Familienzulagen nach den heutigen kantonalen Ordnungen zu profitieren, denn die meisten Familienausgleichskassen werden von den AHV-Ausgleichskassen geführt.

Über den Entwurf der Vollzugsverordnung wurde von März bis Juni 2007 ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Einbezogen wurden die Kantone, die Parteien, die Wirtschaftsverbände, die Ausgleichskassen und weitere interessierte Organisationen. Grund für dieses nicht zwingend vorgeschriebene Vorgehen war, dass der Bund hier Bereiche regelt, für die bisher die Kantone zuständig waren. So konnten sich die Kantone mit Blick auf ihre heutigen Ordnungen äussern und ihre bisherigen Erfahrungen bei der Durchführung und der Aufsicht einfließen lassen. Es gingen 45 Stellungnahmen von offiziellen und 59 von nicht offiziellen Vernehmlassungsteilnehmenden ein. Auf Einzelheiten des Vernehmlassungsverfahrens wird unten bei der Darstellung der Regelungen in der Verordnung noch hingewiesen werden. An dieser Stelle werden nur die wichtigsten Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens kurz zusammengefasst:

- Praktisch durchwegs wurden die einheitliche Regelung der Anspruchsvoraussetzungen und die Anlehnung an die Bestimmungen der AHV begrüsst, und die Änderungsanträge beschränkten sich hier hauptsächlich auf Details.
- Das Inkrafttreten auf den 1. Januar 2009 wurde von allen Kantonen bis auf den Kanton Wallis, welcher einen späteren Zeitpunkt vorgezogen hätte, zumindest für realistisch angesehen. Nur wenige Parteien und Organisationen wünschten ein früheres Inkrafttreten.
- Die restriktive Lösung für die Zahlung von Familienzulagen für Kinder im Ausland wurde mehrheitlich befürwortet oder zumindest stillschweigend akzeptiert.
- Stark umstritten von Seiten der Kantone und der AHV-Ausgleichskassen waren hingegen die Bestimmungen über Organisation und Finanzierung der Familienausgleichskassen.

- Von etlichen Kantonen wurde die Streichung des Vorbehalts von günstigeren Regelungen der Kantone für die Nichterwerbstätigen gewünscht, weil diesem die gesetzliche Grundlage fehle.
- Fast alle Kantone, die kantonalen und die Verbandsausgleichskassen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände halten ein zentrales Bezüger- und Kinderregister zur Durchsetzung des Verbots des Doppelbezugs von Familienzulagen für das gleiche Kind für unabdingbar.

Der Bundesrat nahm am 31. Oktober 2007 von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis und verabschiedete die angepasste FamZV. Er setzte Gesetz und Verordnung auf den 1. Januar 2009 in Kraft. Im Laufe dieses Jahres wird das BSV noch die Weisungen zum FamZG erlassen.

Die Texte des Gesetzes und der Verordnung wurden am 22. Januar 2008 in der Amtlichen Sammlung publiziert (AS 2008 131 und 145) und sind im Internet zu finden: [www.admin.ch/ch/d/as/2008/](http://www.admin.ch/ch/d/as/2008/)

Ein Dossier zum neuen FamZG, welches u.a. den Vernehmlassungsentwurf der FamZV, den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung und einen Kommentar zur FamZV enthält, findet sich auf der Internetseite des BSV: [www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de).

### Zeitpunkt des Inkrafttretens von Gesetz und Verordnung

Das Inkrafttreten wurde vom Bundesrat auf den 1. Januar 2009 festgelegt, wie das in der Vernehmlassung vorgeschlagen und fast von allen Teilnehmenden akzeptiert wurde. Dem Wunsch nach einem früheren Inkrafttreten, wie er gleich nach der Annahme des FamZG in der Volksabstimmung laut wurde und auch von einigen Vernehmlassungsteilnehmenden geäußert wurde, konnte nicht stattgegeben werden. Die Kantone müssen ihre Familienzulagenregelungen im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anpassen und dabei u.a. die Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen organisieren und deren Finanzierung sicherstellen. Die nach Verabschiedung der FamZV durch den Bundesrat noch verbleibenden 14 Monate werden auf jeden Fall benötigt. Nach erfolgter Revision der kantonalen Normen werden in den Kantonen neue Familienausgleichskassen anerkannt und allenfalls auch bisherige Familienausgleichskassen aufgehoben. Sämtliche bisher befreiten Arbeit-

gebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Deshalb wurde der vorgesehene Termin von sehr vielen Kantonen auch als äusserst ehrgeiziges Ziel bezeichnet.

Selbstverständlich können die Kantone die Ansätze gemäss FamZG bereits auf einen früheren Zeitpunkt hin einführen, was etliche nun auch getan haben. Mehr dazu findet sich im Beitrag über die Umsetzungsarbeiten in den Kantonen auf S. 83 ff.

### Die Eckwerte des neuen Gesetzes und die wichtigsten Bestimmungen in der Vollzugsverordnung

#### Das neue System im Grundsatz

Das FamZG enthält keine umfassende Regelung, sondern lässt den Kantonen gewisse Kompetenzen. Einige Besonderheiten bei den Familienzulagen, in denen sie sich von anderen Sozialversicherungen unterscheiden, bleiben auch mit dem neuen Gesetz bestehen:

- Es gibt nach wie vor keine einheitliche Regelung, welche die gesamte Bevölkerung umfasst, sondern massgebend für den Anspruch ist die berufliche Stellung der Eltern. Die Sonderregelung für die Landwirtschaft wurde beibehalten.
- Das FamZG schreibt Mindestansätze vor und die Kantone können höhere Leistungen festsetzen.
- Die Familienzulagen sind nicht abschliessend und einheitlich vom Bund geregelt, sondern es wird in bestimmten Bereichen den Kantonen ein erheblicher Spielraum belassen. Die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen sind geteilt. Das betrifft sowohl den Erlass der Ausführungsbestimmungen wie auch die Aufsicht. Das Bundesrecht regelt die materiellen Anspruchsvoraussetzungen einheitlich und geht in diesem Punkt weiter als ein blosses Rahmengesetz. Es regelt die Unterstellung unter das Gesetz und auch die Begriffe von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden und bestimmt, für welche Kinder und bis zu welchem Alter Zulagen ausgerichtet werden. Wo das Gesetz hier nicht genügend präzise ist, finden sich die Einzelheiten in der Vollzugsverordnung des Bundesrates.

#### Höhe der Leistungen (Art. 3 und 5 FamZG)

- Es besteht Anspruch auf Kinderzulagen (für Kinder bis zu 16 Jahren und für erwerbsunfähige Kinder bis zu 20 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 Anpassung der Beträge an die Teuerung erfolgt durch den Bundesrat. Die Kantone können höhere Ansätze vorschreiben und auch eine Staffelung der Beträge nach Alter oder Zahl der Kinder einführen. Sie können aber weder die Altersgrenzen

noch die Umschreibungen der berechtigten Kinder ändern, denn diese Fragen sind im FamZG abschliessend geregelt und es gibt hier keine Kompetenzen der Kantone.

- Das FamZG schreibt keine Geburts- und Adoptionszulagen vor, die Kantone können aber solche einführen. Tun sie das, so gelten die vom Bund definierten Voraussetzungen (s. weiter unten).

#### **Anspruch auf Ausbildungszulage (Art. 1 FamZV)**

Die FamZV verweist für den Begriff der Ausbildung auf die AHV. Dort ist die Ausbildung zwar nicht definiert, aber es kommt die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts beim Anspruch auf Waisenrenten von Kindern in Ausbildung zur Anwendung, wie sie in der Rentenwegleitung ausführlich umschrieben ist. 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. Als Obergrenze für das Einkommen des Kindes gilt die maximale volle Altersrente der AHV (2210 Franken pro Monat).

#### **Anspruchsvoraussetzungen für die Geburts- und Adoptionszulagen (Art. 3 Abs. 3 FamZG; Art. 2 und 3 FamZV)**

In allen Kantonen, die Geburts- und Adoptionszulagen eingeführt haben, gelten die einheitlichen Bezugsbedingungen der FamZV. Der Anspruch auf eine Geburtszulage setzt einen ausreichenden Bezug zur Schweiz voraus, indem die Mutter Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben muss. Diese Einschränkung gilt infolge einer entsprechenden Ausnahmebestimmung auch gegenüber der EU/EFTA.

Um die Adoptionszulage beziehen zu können, müssen die künftigen Adoptiveltern eine endgültige Bewilligung der zuständigen kantonalen Behörde zur Aufnahme des Kindes in der Schweiz haben. Zudem darf die Adoptionszulage erst ausgerichtet werden, wenn das Kind tatsächlich in der Familie aufgenommen wurde.

#### **Stiefkinder (Art. 4 FamZG; Art. 4 FamZV)**

Es besteht kein direkter Unterhaltsanspruch eines Kindes gegenüber seinem Stiefelternteil. Artikel 278 Absatz 2 des Zivilgesetzbuches bestimmt aber, dass jeder Ehegatte dem anderen in der Erfüllung der Unterhaltspflicht gegenüber vorehelichen Kindern in angemessener Weise beizustehen hat. Auch das Partnerschaftsgesetz 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.

Familienzulagen haben den Zweck, die Kinderkosten teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Deshalb können sie nur beansprucht werden, wenn der Stiefelternteil tatsächlich an den Unterhalt seines Stiefkindes beiträgt. Die FamZV bestimmt, dass das der Fall ist, wenn das Kind im Haushalt des Stiefelternteils lebt oder bis zu seiner Mündigkeit gelebt hat. Hier führt das Kind einerseits zu einer finanziellen Belastung des ehelichen Haushalts, andererseits trägt der Stiefelternteil auch persönlich an die Erziehung des Kindes bei. Ob von dritter Seite Unterhaltsbeiträge für das Kind geleistet werden, ist nicht erheblich.

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, so hat er Anspruch auf die Differenzzahlung.

#### **Pflegekinder (Art. 4 FamZG; Art. 5 FamZV)**

Gemäss FamZV gelten diejenigen Anspruchsvoraussetzungen für Pflegeeltern, welche in der AHV für den Anspruch auf Kinder- und Waisenrenten für Pflegekinder gelten. 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). Es ist nicht nötig, dass das Pflegekind minderjährig ist.

#### **Geschwister und Enkelkinder (Art. 4 FamZG; Art. 6 FamZV)**

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 gemäss FamZV besteht dann, wenn die Unterhaltsbeiträge von dritter Seite die maximale volle Waisenrente nicht übersteigen. Die maximale volle 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.

#### **Familienzulagen für Kinder im Ausland (Art. 4 Abs. 3 und Art. 24 FamZG; Art. 7 und 8 FamZV)**

Das FamZG delegiert die Kompetenz, die Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen für Kinder im Ausland zu regeln, an den Bundesrat. Die Anpassung

der Höhe der Familienzulagen an die Kaufkraft im Ausland wird vom FamZG zwingend vorgeschrieben. Der Bundesrat hat in der Verordnung die restriktivste Lösung getroffen, die noch mit den staatsvertraglichen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar ist. In der Vernehmlassung wurde diese Regelung mehrheitlich akzeptiert. Es wird nur noch soweit exportiert, als dass die Schweiz durch Staatsverträge dazu verpflichtet ist.

Alle Familienzulagen an Erwerbstätige, die Staatsangehörige von EU- und EFTA-Staaten sind, müssen in Staaten der EU/EFTA wie schon bisher uneingeschränkt exportiert werden. Ob ein allfälliger ausländischer Anspruch vorgeht, regelt das zwischenstaatliche Recht. Zudem gibt es noch weitere bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit einzelnen Staaten, welche die Familienzulagen erfassen. Sofern die Schweiz gemäss Abkommen die Möglichkeit hat, diesen Staaten mitzuteilen, dass sie das Abkommen auf die Leistungen nach den neuen FamZG nicht anwenden möchte (sog. Notifizierung), wird sie das tun. Die Leistungen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft können jedoch nicht mehr vom Geltungsbereich dieser Abkommen herausgenommen werden.

Damit wird sich nach Inkrafttreten des FamZG und nach erfolgter Notifizierung die folgende Situation für den Export der Familienzulagen ergeben:

Staaten der EU / EFTA	Export der vollen Familienzulagen
Serbien; Montenegro; Bosnien und Herzegowina, Kosovo	Export der vollen Familienzulagen
Kroatien, Mazedonien, Türkei, Bulgarien	Kein Export der Familienzulagen nach FamZG, jedoch Export der vollen Familienzulagen nach FLG
Übrige Staaten	Kein Export von Familienzulagen

Es wurden aber auf Grund der Vernehmlassung einige Ausnahmen von dieser Regelung festgelegt, so dass verschiedene Kategorien von Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind und für einen Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz im Ausland tätig sind, auch für ihre Kinder im Ausland Familienzulagen erhalten. Diese Ausnahmen sind insofern gerechtfertigt, als es sich dabei um Kinder handelt, die eine enge Verbindung zur Schweiz haben und sich nur zeitweise im Ausland aufhalten. Allerdings müssen für diese Kinder die Familienzulagen der Kaufkraft angepasst werden, Artikel 4 Absatz 3 FamZG schreibt das zwingend vor.

#### Anspruchskonkurrenz (Art. 6 und 7 FamZG)

Familienzulagen dürfen für das gleiche Kind nur einmal ausbezahlt werden. Es muss geregelt sein, wer im Fall einer Anspruchskonkurrenz die Familienzulagen

bezieht. Es müssen hier zwei Tatbestände unterschieden werden:

Eine Person hat auf Grund von verschiedenen beruflichen Tätigkeiten Anspruch auf Familienzulagen

Die häufigsten Fälle sind hier

- mehrere Arbeitsverhältnisse (siehe dazu weiter unten)
- Tätigkeiten innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft: Der ausserlandwirtschaftliche Anspruch geht vor (siehe dazu Artikel auf S. 87 ff.)
- Selbständige Tätigkeit (sofern der Kanton Familienzulagen für Selbständigerwerbende kennt) und unselbständige Tätigkeit: Hier kommt es darauf an, wie der Kanton den Anspruch in seiner Regelung für Selbständigerwerbende ausgestaltet. Gewährt der Kanton den Selbständigerwerbenden nur einen subsidiären Anspruch, so geht ein Anspruch aus unselbständiger Erwerbstätigkeit vor. Findet sich im kantonalen Recht keine Bestimmung, so wird analog der Regelung bei verschiedenen Arbeitsverhältnissen entschieden.

Mehrere Personen haben Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind

Das FamZG regelt diese Anspruchskonkurrenz in Artikel 7 mit einer Rangordnung. Ansprüche aus Erwerbstätigkeit gehen solchen für Nichterwerbstätige immer vor. Sind beide Eltern erwerbstätig, so hat in erster Line Anspruch, wer die elterliche Sorge hat. Haben die Eltern die gemeinsame elterliche Sorge und leben sie beide mit dem Kind zusammen, so geht der Anspruch desjenigen vor, der im Wohnsitzkanton des Kindes arbeitet. Arbeiten beide oder arbeitet keiner der Eltern in diesem Kanton, so hat Vorrang, wer das höhere AHV-pflichtige Einkommen hat. Hat nur ein Elternteil die elterliche Sorge oder wohnt das Kind nicht im gemeinsamen Haushalt, so hat Vorrang, wer die elterliche Sorge hat bzw. bei wem das Kind überwiegend lebt. Das entspricht dem heute in den meisten Kantonen geltenden Obhutsprinzip. Die zweitanspruchsberechtigte Person kann aber die Differenz beziehen, wenn sie Anspruch auf eine höhere Zulage hätte, weil ihr Kanton eine höhere Zulage festgelegt hat. Ein solcher Anspruch auf eine Differenzzahlung besteht heute schon gestützt auf internationales Recht im Verhältnis zu den Ansprüchen in den Staaten der EU und der EFTA.

#### Weiterzahlung von Familienzulagen nach Erlöschung des Lohnanspruchs (Art. 13 Abs. 4 FamZG; Art. 10 FamZV)

Der Anspruch auf Familienzulagen für Arbeitnehmende beginnt und endet mit dem Lohnanspruch. Er soll aber in bestimmten Fällen länger dauern, wobei der

Bundesrat die Einzelheiten regelt. Der Vorschlag für die Vernehmlassung, der auf die verschiedenen von den kantonalen Arbeitsgerichten angewandten Skalen für die nach Dienstalter gestaffelte Lohnfortzahlung abstellte, wurde als zu kompliziert beurteilt. Die FamZV enthält nun eine feste Dauer für die Weiterzahlung der Familienzulagen. Ausgangspunkt ist der Eintritt der Arbeitsunfähigkeit (also z.B. der Zeitpunkt der Erkrankung oder des Unfalls) und der Anspruch auf Familienzulagen besteht dann während des laufenden und der drei folgenden Monate weiter. Bei Mutterschaft werden die Familienzulagen während des Mutterschaftsurlaubs weiter ausgerichtet, allerdings während höchstens 16 Wochen. Auch beim Jugendurlaub besteht ein Anspruch. Bei Tod der oder des Arbeitnehmenden werden die Familienzulagen noch während drei Monaten bezahlt.

#### **Teilzeitarbeit und Beschäftigung bei mehreren Arbeitgebenden (Art. 13 Abs. 4 FamZG; Art. 11 FamZV)**

Auch bei Teilzeitbeschäftigung gibt es volle Familienzulagen, sofern der Lohn mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, also mindestens Fr. 552.50 im Monat beträgt. Es werden keine Teilzulagen mehr ausgerichtet. Mehrere Beschäftigungen werden zusammengezählt. Ist eine Person für mehrere Arbeitgeber tätig, so ist die Familienausgleichskasse desjenigen Arbeitgebers zuständig, welcher den höchsten Lohn ausrichtet.

#### **Organisation und Finanzierung (Art. 11–17 FamZG, Art. 9, Art. 12–15 und Art. 23 FamZV)**

Was die Finanzierung und Organisation betrifft, sind wie bisher die Kantone zuständig. Sie üben auch die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus. Das FamZG setzt hier bloss einen Rahmen. Der Gesetzgeber hat bei der Organisation zwei wichtige Einschränkungen vorgenommen:

- Alle Arbeitgebenden müssen sich im Kanton, in dem sie ihren Sitz haben, einer Familienausgleichskasse anschliessen. Es ist nicht mehr zulässig, einen Arbeitgeber von dieser Pflicht zu befreien, und dies selbst dann, wenn er über eine ausgebaute Besoldungsordnung verfügt oder wenn er aufgrund von gesamtarbeitsvertraglichen Regelungen Familienzulagen ausrichtet. So genannte Betriebskassen sind also nicht mehr zulässig und dürfen von den Kantonen nicht anerkannt werden. Das wird in der FamZV ausdrücklich festgehalten. Auch für die öffentlichrechtlichen Arbeitgebenden gibt es keine Ausnahmebestimmungen mehr.
- Die AHV-Ausgleichskassen können in allen Kantonen Familienausgleichskassen führen, in denen sie das möchten. Der Kanton kann für sie nicht eine Mindestzahl von angeschlossenen Arbeitgebern und/oder

ArbeitnehmerInnen vorschreiben. Sie unterstehen aber den übrigen Vorschriften der Kantone (z.B. über Finanzierung oder Lastenausgleich). Die von den 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.

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 Familienausgleichskassen haben insbesondere die Pflicht, für die Gewährleistung einer angemessenen Schwankungsreserve zu sorgen (Art. 15 Abs.3 FamZG). Die aktuellen kantonalen Bestimmungen über die von den einzelnen Familienausgleichskassen auszuweisenden Reserven sind sehr unterschiedlich. 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, in der sich die Schwankungsreserve einer Familienausgleichskasse bewegen muss und welche die Kantone nicht ändern können, mit 20 bis 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe in der FamZV festgelegt. Für den Abbau von zu grossen Reserven besteht eine Übergangsfrist von drei Jahren. Die FamZV legt zudem fest, dass der Liquidationsgewinn für Familienzulagen verwendet werden muss. Wer im Einzelnen die genaue Verwendungsart festlegt (z.B. die Trägerverbände oder die Kantone) wird offen gelassen.

Nach der Vernehmlassung wurde neu eine Bestimmung über die Führung einer Familienausgleichskasse durch die Eidgenössische Ausgleichskasse aufgenommen, die bereits einige Details zur Führung der Familienausgleichskasse und zur Verwaltung ihres Vermögens enthält. Weitere Einzelheiten können auf Departementsstufe geregelt werden. Selbstverständlich müssen diese Regelungen im Rahmen der von den Kantonen auf Grund von Artikel 16 und 17 FamZG erlassenen Vorschriften erfolgen, die für sämtliche Familienausgleichskassen Geltung haben.

#### **Familienzulagen in der Landwirtschaft (Art. 18 FamZG)**

Mit dem FamZG wurde das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) nicht aufgehoben, sondern als Spezialgesetz beibehalten und angepasst. Dem FLG ist auf S. 87 ff. ein ausführlicher Artikel gewidmet.

#### **Familienzulagen für Nichterwerbstätige (Art. 19–21 FamZG; Art. 16–18 FamZV)**

Die Nichterwerbstätigen haben bis zu einem steuerbaren Einkommen, welches dem anderthalbfachen Be-

trag der maximalen vollen Altersrente entspricht, also bis zu 3315 Franken im Monat, Anspruch auf Familienzulagen. Ausgeschlossen sind BezügerInnen von ordentlichen (nicht aber von vorgezogenen) AHV-Altersrenten. Familien von Selbständigerwerbenden wurden bewusst aus dem Geltungsbereich des FamZG ausgenommen und sollen deshalb auch nicht über den Ehegatten, der auf eine Erwerbstätigkeit verzichtet und sich der Betreuung der Kinder und des Haushaltes widmet, Familienzulagen beziehen.

Die Kantone müssen die Organisation und die Finanzierung, die über öffentliche Mittel erfolgt, regeln. Heute kennen erst fünf Kantone (FR, SH, VS, GE und JU) Ordnungen für die Nichterwerbstätigen. Die Kantone können günstigere Regelungen als das Bundesrecht vorsehen, indem sie den Kreis der Berechtigten ausdehnen. Dazu können sie weitere Personenkategorien einbeziehen oder die Einkommensgrenze erhöhen oder aufheben.

#### Rechtspflege (Art. 1 und 22 FamZG; Art. 19 FamZV)

Der Rechtsweg richtet sich nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) mit der Abweichung, wonach über Beschwerden immer das Versicherungsgericht des Kantons entscheidet, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist. Das heisst praktisch: Gegen Verfügungen der Familienausgleichskassen 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. Gegen Entscheide der kantonalen Versicherungsgerichte kann Beschwerde beim Bundesgericht erhoben werden (Art. 62 Abs. 1 ATSG).

#### Statistik über die Familienzulagen (Art. 27 Abs. 2 FamZG; Art. 20 FamZV)

Es soll neu auch eine gesamtschweizerische Statistik geben. 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 vorgesehen.

Die FamZV legt einige Grundsätze für die Statistik fest. Umfassen soll diese u.a. Angaben über die Familienausgleichskassen, die angeschlossenen Arbeitgebenden, die Finanzierung und die Leistungen. Ausdrücklich genannt werden auch die Familienzulagen für Selbständigerwerbende. Vorarbeiten für die statistischen Erhebungen laufen im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Mitwirkung von Vertretern der Ausgleichskassen und der Kantone, s. dazu den Artikel auf S. 94 ff.

## Familienzulagen für Selbständigerwerbende

Die Selbständigerwerbenden sind dem FamZG nicht unterstellt. Die Kantone können aber ihre Familienzulagenordnungen für Selbständigerwerbende beibehalten oder neu solche einführen. Die Bestimmungen des FamZG sind auf diese Familienzulagen nicht anwendbar, es sei denn, der Kanton bestimme das so. Die Selbständigerwerbenden haben heute in 11 Kantonen (LU, UR, SZ, ZG, BL, SH, AR, AI, SG, GR und GE) Anspruch auf Familienzulagen, zumeist aber einkommensabhängig.

## Eine baldige Revision des FamZG zeichnet sich schon ab

Das Gesetz ist noch nicht in Kraft, und schon steht seine Änderung vor der Tür:

- Am 6. Dezember 2006 – also gleich nach der Annahme des FamZG durch das Volk – verlangte eine parlamentarische Initiative (Pa. Iv. 06.476 Fasel, Ein Kind, eine Zulage) die Änderung des Familienzulagengesetzes nach dem Prinzip «ein Kind, eine Zulage». Damit würden auch die Selbständigerwerbenden einen Anspruch erhalten. Nachdem die zuständigen Kommissionen beider Räte der Initiative zugestimmt haben, wird die SGK-N eine Gesetzesrevision ausarbeiten. Vgl. Art. Seite 91 ff.
- Im Rahmen der Vernehmlassung zur FamZV wurde beinahe einhellig die Einrichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters gefordert, um Doppelbezüge zu verhindern. In der Herbstsession 2007 wurden im Stände- und im Nationalrat zwei gleich lautende Motionen eingereicht, welche ein solches Register verlangen (Motionen 07.3618 Schiesser Fritz und 08.3619 Zeller Andreas, Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern). Der Bundesrat hat am 28. November 2007 die Annahme der Motionen beantragt. Stände- und Nationalrat haben in der Wintersession 2007 je Annahme der in ihrem Rat eingereichten Motion beschlossen. Wie der Bundesrat anlässlich der Verabschiedung der FamZV bereits in Aussicht gestellt hat, wird die Verwaltung nun abklären, was ein solches Register genau enthalten soll, wer darauf Zugriff hat und wie es finanziert wird. Dann müssen die gesetzlichen Grundlagen geschaffen und das Register eingerichtet werden. Auf den 1. Januar 2009 wird das Register sicher noch nicht bereitstehen, das Gesetz muss also am Anfang noch ohne Register durchgeführt werden.

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

## Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen über die Familienzulagen an das neue Bundesgesetz

Auch nach Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) am 1. Januar 2009 bleibt dieser Sozialversicherungszweig vom Föderalismus geprägt. Das FamZG regelt die Familienzulagen nicht in allen Punkten abschliessend. Viele Bestimmungen müssen noch von den Kantonen erlassen werden. Dabei ist freilich der Rahmen zu beachten, den das FamZG setzt, wobei der Spielraum der Kantone nicht immer gleich gross ist.



**Maia Jaggi**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Ausgangslage und Stand der Arbeiten in den Kantonen

Bei den Familienzulagen teilen sich Bund und Kantone die Kompetenzen, die im neuen Gesetz im Grundsatz so aufgeteilt sind:

Der Bund

- umschreibt, wer dem Gesetz unterstellt ist und wer Leistungen beziehen kann;
- legt die Voraussetzungen für den Anspruch auf Familienzulagen fest (insbesondere Kreis der Kinder, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung);
- regelt die Konkurrenz zwischen verschiedenen Ansprüchen auf Familienzulagen von mehreren Personen für das gleiche Kind und die Abgrenzung zwischen Ansprüchen derselben Person auf Grund von verschiedenen Beschäftigungen oder Familienzulagenordnungen.

Die Kantone

- legen die Leistungen fest, sind aber an Mindestansätze gebunden;
- regeln Organisation und Finanzierung der Familienzulagen;
- üben die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus;
- erlassen die Bestimmungen über die Organisation und Finanzierung der Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen und können für diese Bezügerkategorie grosszügigere Regelungen beschliessen;
- können Familienzulagenordnungen für die Selbständigerwerbenden vorsehen.

Das bedeutet, dass die heutigen Gesetzgebungen der Kantone über die Familienzulagen nicht einfach aufgehoben werden, sondern dass sie angepasst werden müssen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen verfolgt die entsprechenden Umsetzungsarbeiten mit grossem Interesse. Der Bund genehmigt die kantonalen Bestimmungen nicht, sondern er erhält sie nur zur Kenntnisnahme zugestellt (Art. 26 Abs. 3 FamZG). Das Bundesamt für Sozialversicherungen wird aber detaillierte Informationen im Internet über die von den Kantonen getroffenen Regelungen veröffentlichen und à jour halten, welche die heutige Publikation «Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen» ersetzen werden (letztmals per 1.1.2006 aktualisiert und im Internet abrufbar unter [www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=de)).

Bei Redaktionsschluss für diesen Artikel Ende Februar 2008 lagen Gesetzesentwürfe der Regierungen von 19 Kantonen vor und waren im Internet publiziert. Bei 12 davon handelt es sich um Vernehmlassungsvorlagen, wobei die Konsultationen beim Erscheinen dieses Artikels allesamt abgeschlossen sein werden. Bei den übrigen Kantonen hat die Regierung bereits Entwürfe ans Parlament geleitet. Die Vorlagen werden gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung überarbeitet und anschliessend dem Parlament unterbreitet werden. Sie können also noch erhebliche Änderungen erfahren. Weil noch nicht alle Entwürfe bekannt sind, und weil diese Gesetzesentwürfe noch lange nicht den Beschlüssen des kantonalen Gesetzgebers entsprechen müssen, können heute selbstverständlich noch keine gültigen Aussagen über die Regelungen der Kantone gewonnen werden. Wenn nachstehend doch einige Angaben über die eingeschlagene Richtung gemacht werden, so bezie-

## Übersichtstabelle über die vorgeschlagenen Regelungen

T1

(Die Abkürzungen und Vermerke werden in der Legende und im nachstehenden Text erläutert)

Kt	Vorlage	Leistungen: K/A/G	FAK nach Art. 14 Bst. a FamZG	HS	LA	SE
ZH	20.7.07	200/250/–	Von einer AG-Organisation getragen und mind. 500 AN	Reg	Ja	Nein
BE	12.12.07	200/250/FAK	FAK muss u.a. über genügende Mittel verfügen	3%	Nein	Neu
LU	9.1.08	200/250/1000	Nein	3%	Ja	Beibehalten
UR	10.1.08	200/250/1000	Nein	3%	Ja	Aufheben
SZ	18.12.07	200/250/1000	Nein	2,5%	Ja	Beibehalten
OW	11.12.07	200/250/–	Nein	3%	Ja	Nein
NW	8.1.08	200/250/1000	Nein	3%	Ja	Neu
GL	27.2.08	200/250/–	Unter gewissen Voraussetzungen möglich	Nein	Nein	Nein
ZG	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
FR	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
SO	27.11.07	200/250/–	Mindestzahlen von AG und/oder AN	4%	Ja	Nein
BS	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
BL	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
SH	8.1.08	200/250/–	Mindestens 20 AG mit zusammen 1000 AN	Nein	Ja	Beibehalten
AR	20.11.07	200/250/–	Gewähr für rechtmässige Tätigkeit nach Bundes- und kant. Recht	3%	Ja	Aufheben
AI	21.1.08	200/250/–	Nein	Nein	–	Aufheben
SG	26.2.08	200/250/–	Ordnungsgem. Vollzug, mind. 800 AN in SG od. 2000 AN in mehreren Kantonen	Nein	Ja	Beibehalten
GR	August 07	200/250/–	Nur die schon bestehenden	2,4%	Ja	Beibehalten
AG	23.1.08	200/250/–	Die Vorlage beschränkt sich auf die Anpassung der Ansätze			
TG	5.2.08	200/250/–	Mindestens 5 AG mit mind. 1000 AN	Nein	Nein	Nein
TI	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
VD	6.12.07	200/250/1500	Berufliche FAK: es müssen ihr die Mehrheit der AG und AN im Kt. angehören; zwischenb. FAK: nur die schon bestehenden	3,5% <sup>1</sup>	Ja	Neu
VS	20.2.08	275/425/2000	u.a. muss die FAK Zulagen für mind. 600 Kinder ausrichten	4,8 <sup>2</sup>	Ja	Neu
NE	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
GE	Es wurde noch keine Vorlage publiziert					
JU	18.12.07	240/290/850	Nein	4%	Ja	Nein

### Legende

Vorlage	Das Datum bezieht sich auf die Vernehmlassungsvorlage, ausser bei BE, AI, AG, TG und VS, wo es sich bereits um die Entwürfe ans Parlament handelt, und bei GL, wo das Gesetz vom Landrat angenommen wurde	FAK	Familienausgleichskasse
Reg	Regierung	AG	Arbeitgebende
K	Kinderzulage (Ansatz für das erste Kind bzw. für ein Kind unter 12 Jahren)	AN	Arbeitnehmende
A	Ausbildungszulage (Ansatz für das erste Kind)	HS	Höchstsatz für die FAK-Beiträge
G	Geburtszulage; FAK bedeutet, dass keine Geburtszulage vorgeschrieben ist, die FAK aber eine solche ausrichten können	LA	Lastenausgleich
		SE	Familienzulagen für Selbständigerwerbende
		<sup>1</sup>	Die FAK können eine Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden verlangen.
		<sup>2</sup>	Die Arbeitnehmenden zahlen bei allen FAK 0,3%

hen sie sich ausschliesslich auf die bekannten Entwürfe. Die Tabelle gibt eine grobe Übersicht über einige Eckwerte der kantonalen Familienzulagengesetze, wie sie nun zur Diskussion stehen.

## Höhe der Leistungen

Die Mindestansätze für die Familienzulagen bilden den Kernpunkt des neuen FamZG. Deshalb stiess nach dem positiven Ausgang der Volksabstimmung vom 26. November 2006 die Aussage der Verwaltung, wonach das Gesetz voraussichtlich auf den 1.1.2009 in Kraft treten werde, teilweise auf Unverständnis. Grund für die gut zweijährige Dauer zwischen der Annahme und dem Inkrafttreten des Gesetzes ist – neben den Vorbereitungsarbeiten auf Bundesebene – vor allem die Notwendigkeit, die kantonalen Bestimmungen auf dem ordentlichen Weg der Gesetzgebung anzupassen, was seine Zeit braucht. Um trotzdem den Familien die höheren Zulagen möglichst bald zukommen zu lassen, haben etliche Kantone schon auf 2008 die Leistungen auf die Mindestansätze nach FamZG angehoben. Seit dem 1. Januar 2008 wird in 15 Kantonen das Leistungsniveau gemäss FamZG bereits erreicht. In 7 Kantonen ist das für die Kinderzulage der Fall. In 4 Kantonen wird die Anpassung der beiden Zulagenarten auf den 1.1.2009 erfolgen.

Im Einzelnen ergibt sich ab Anfang 2008 diese Situation:

- In 13 Kantonen werden sowohl Kinder- wie auch Ausbildungszulagen mindestens in der bundesgesetzlichen Höhe ausgerichtet (LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SH, AI, SG, TG, TI, VD, VS), wobei in einigen Kantonen für eine oder beide Zulagenarten schon vorher entsprechende Ansätze galten.
- JU kennt noch etwas niedrigere Ansätze als das FamZG, es wird aber zusätzlich jeder Familie mit Kindern eine Haushaltzulage ausgerichtet, so dass die Unterstützung insgesamt über dem Niveau des FamZG liegt.
- In NE liegen die Ausbildungszulagen über den Mindestansätzen nach FamZG, ab dem zweiten Kind einer Familie werden 200 Franken Kinderzulage ausgerichtet.
- 7 Kantone (SZ, GL, SO, BS, BL, AR, GE) kennen Kinderzulagen von mindestens 200 Franken pro Kind und Monat. Die Ausbildungszulagen werden auf den 1.1.2009 eingeführt oder auf 250 Franken erhöht.
- In 4 Kantonen (ZH, BE, GR, AG) werden die bundesrechtlichen Ansätze noch nicht ab dem 1.1.2008 ausgerichtet.

Bei den Anpassungen auf den 1.1.2009 wird kein Kanton, der nicht schon heute höhere Ansätze kennt, höhe-

re Kinder- oder Ausbildungszulagen als das bundesrechtliche Minimum vorschreiben. Geburtszulagen (und allenfalls auch Adoptionszulagen) werden in 7 Kantonen ausgerichtet werden, um eine neue Leistung wird es sich dabei aber nur in NW handeln. In BE wird es den Familienkassen überlassen, ob sie Geburtszulagen ausrichten wollen.

In diesem Zusammenhang interessiert, ob es mit dem FamZG nicht auch zu einer Nivellierung gegen unten kommen könnte. Es ist bisher in keinem Kanton vorgesehen, höhere kantonale Leistungen auf den 1.1.2009 auf das Niveau des FamZG herabzusetzen und somit für einzelne Familien eine Verschlechterung zu bewirken. JU kennt heute eine sog. Haushaltzulage für Familien mit mindestens einem Kind. Diese soll zugunsten einer Erhöhung aller Kinderzulagen aufgehoben werden, so dass sich die Leistungen zwar für Familien mit nur einem Kind verringern, im Gesamten aber und für alle Familien mit zwei und mehr Kindern erhöhen werden.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen ging auch für die Berechnungen der Mehrkosten vom sog. «Modell Kantone+» aus, d.h. es wurde angenommen, kein Kanton werde seine höheren Leistungen herabsetzen. Details zu den Kosten finden sich im Bericht «Schätzung der Kosten der Familienzulagen nach heutiger Ordnung und nach dem neuen FamZG» des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom Mai 2006, der im Internet unter folgender Adresse veröffentlicht ist: [www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00092/01415/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00092/01415/index.html?lang=de).

Längerfristig könnte sich trotzdem eine gewisse Nivellierung in dem Sinne ergeben, als dass die höheren Ansätze in den Kantonen nicht mehr der Teuerung angepasst werden. In Luzern z.B. wird der höhere Ansatz für Kinder über 12 Jahren von 210 Franken kraft einer Übergangsbestimmung beibehalten, jedoch nicht mehr der Teuerung angepasst. Damit wird gemäss Begleitbericht eine Harmonisierung der Leistungen im Wirtschaftsraum Zentralschweiz, Aargau und Zürich angestrebt. Ein anderes Argument für die Mindestansätze ist auch, dass sich so aufwendige Differenzzahlungen vermeiden liessen.

Andere Kantone hingegen sehen für die über dem bundesrechtlichen Minimum liegenden Ansätze eigene Anpassungsmechanismen vor.

## Zugelassene Familienausgleichskassen (FAK)

In allen Kantonen wird eine kantonale FAK bestehen. Neu werden alle FAK, die von AHV-Ausgleichskassen geführt werden, zum Vollzug der Familienzulagen zugelassen sein. Die AHV-Ausgleichskassen sind aber nicht verpflichtet, FAK zu führen. In der Tabelle ist ersichtlich, ob weitere FAK (Art. 14 Bst. a FamZG) an-

erkannt werden sollen oder nicht. Wo das vorgesehen ist, werden die wichtigsten Anerkennungsvoraussetzungen aufgeführt. 11 Kantone möchten solche FAK anerkennen und 7 Kantone möchten die Durchführung auf die kantonale FAK und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten FAK beschränken. Dort, wo weitere FAK anerkannt werden, wird sich zeigen, wie weit sich die FAK-Landschaft trotzdem der Struktur der AHV-Ausgleichskassen anpassen wird oder nicht. Das wird von den kantonalen Rahmenbedingungen für die Anerkennung und Finanzierung der FAK und den Entscheidungen der Arbeitgeberverbände abhängen.

### Finanzierung

In der Tabelle wird angegeben, welcher Höchstsatz für die FAK-Beiträge in Lohnprozenten im Gesetz festgelegt wird. Der Vermerk «Reg» bedeutet, dass die Regierung den Höchstsatz festsetzt. Nein bedeutet, dass kein Höchstsatz gilt. In allen Kantonen werden nur Beiträge der Arbeitgebenden erhoben, mit folgenden Ausnahmen: In VD können die FAK eine Mitfinanzierung durch die Arbeitnehmenden verlangen. In VS zahlen die Arbeitnehmenden bei allen FAK einen Beitrag von 0,3 Lohnprozenten, was der geltenden Regelung entspricht.

### Lastenausgleich

In 14 Kantonen wird ein Lastenausgleich vorgeschlagen. Bei den vorgesehenen Ausgleichsmodellen handelt es sich i.d.R. um einen vollen Lastenausgleich. Als Begründung für den Ausgleich wird z.B. ausgeführt, dass dadurch bestehende, volkswirtschaftlich unerwünschte Wettbewerbsverzerrungen zwischen den unterschiedlichen Branchen gemildert würden. Interessant ist, dass die Kantone BE und TG für das Vernehmlassungsverfahren einen Lastenausgleich vorgeschlagen hatten, diesen aber im Entwurf für das Parlament fallen liessen.

### Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Hier werden sich die allermeisten Kantone ans Minimum nach FamZG halten. In BE, AI und GR ist eine Erweiterung des Kreises der Berechtigten vorgesehen, so dass Arbeitnehmende, die das Mindesteinkommen zum Bezug von Familienzulagen nach Art.13 Abs.3 FamZG nicht erreichen, Anspruch als Nichterwerbstätige geltend machen können. Ein genereller Anspruch für alle Nichterwerbstätigen ist in VD vorgeschlagen. In JU sollen alle Nichterwerbstätigen, die keine Ergänzungsleistungen der AHV und IV beziehen, Familienzulagen erhalten.

### Familienzulagen für Selbständigerwerbende

Aus der Tabelle ist ersichtlich, ob der Kanton die Familienzulagen für Selbständige neu einführen, beibehalten oder aufheben will, oder ob er nach wie vor keine solche Ordnung möchte.

Für die Regelungen ab 2009 stehen die folgenden Modelle zur Diskussion:

- Allgemeiner Anspruch für die Selbständigerwerbenden in 5 Kantonen:  
Alle Selbständigerwerbenden haben Anspruch auf Familienzulagen, dies ohne Einkommens- oder Vermögensgrenzen. Dafür sind alle Selbständigerwerbenden verpflichtet, Beiträge in Prozenten ihres AHV-pflichtigen Einkommens zu entrichten, wobei diese Besonderheiten gelten:
  - In SH wird der Beitrag durch den Regierungsrat festgelegt. Die Hälfte der Leistungen an die Selbständigerwerbenden wird durch einen Beitrag des kantonalen Sozialfonds finanziert.
  - In BE und GR sind die Beiträge plafoniert, in GL nicht.
  - In VD Beiträge der Selbständigerwerbenden auf einem plafonierten Einkommen. Vom Staatsrat festgelegter einheitlicher Beitragssatz und voller Lastenausgleich mit speziellem Fonds für Selbständigerwerbende.
- Eingeschränkter Geltungsbereich für die Selbständigerwerbenden in 5 Kantonen:  
Die Selbständigerwerbenden können sich freiwillig der Zulagenordnung unterstellen. Nur dann können sie Leistungen beziehen und nur dann müssen sie auch Beiträge entrichten.
  - In LU, SZ, NW und SG besteht eine Einkommensgrenze. Die Beiträge der unterstellten Selbständigerwerbenden entsprechen der Hälfte einer jährlichen Kinderzulage.
  - In VS können die FAK in ihren Statuten den Anschluss von Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe sowie die diesbezüglichen Modalitäten vorsehen. Die Statuten der Kassen, die Selbständigerwerbende aufnehmen, legen die Bestimmungen zu den geschuldeten Beiträgen fest.

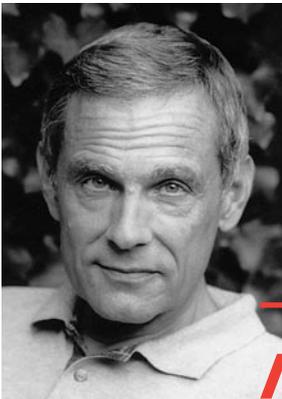
In Kantonen, welche die Aufhebung der bisherigen Ordnungen für die Selbständigerwerbenden vorsehen, wird auf die Möglichkeit hingewiesen, dass die Ehefrau die Familienzulagen als Arbeitnehmerin beziehen kann.

---

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

## Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Seit der Annahme von Artikel 34quinquies (heute Art. 116) der Bundesverfassung durch Volk und Stände im Jahre 1945 hat der Bund seine Kompetenz zur Legiferierung im Bereich der Familienzulagen nur teilweise ausgeübt: Über Jahrzehnte waren allein die Familienzulagen in der Landwirtschaft bundesrechtlich geregelt. Mit dem Inkrafttreten des FamZG wird sich dies nun ändern, das FLG wird jedoch weiter bestehen – mit einigen Anpassungen, welche gemeinsam mit dem FamZG auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten werden. Eine bedeutende Änderung, welche im Rahmen der Agrarpolitik 2011 beschlossen wurde, ist bereits seit 1. Januar 2008 in Kraft: der Wegfall der Einkommensgrenze für Landwirte.



**Jost Herzog**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Die Entstehungsgeschichte des FLG

Seit dem 1. Januar 1953 haben die selbständigen Landwirte und die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG). Bereits seit dem 1. Juli 1944 wurden, gestützt auf die Beihilfenordnung vom 9. Juni 1944, Familienzulagen an alle landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden und an Kleinbauern im Berggebiet ausgerichtet. Von Anfang an war der Anspruch der selbständigen Landwirte an eine Einkommensgrenze gebunden. Bis

zum 1. Juli 1962 erhielten diese nur im Berggebiet, nicht aber im Talgebiet Familienzulagen. Seit dem 1. April 1980 haben auch die nebenberuflichen Landwirte Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG. Sowohl die Leistungen wie auch die Einkommensgrenzen wurden laufend erhöht, seit dem 1. April 1984 konnte dies der Bundesrat auf dem Verordnungsweg tun. Einen Anspruch auf die Kinderzulagen nach dem FLG haben ebenfalls selbständige Äpler und Berufsfischer.

### Die bisherige Regelung im FLG

Der Anspruch von Kleinbauern auf Familienzulagen war bisher an eine Einkommensgrenze von 30 000 Franken gebunden, wobei zu diesem Betrag noch 5000 Franken pro zulagenberechtigtes Kind hinzukamen. Teilzulagen wurden ausgerichtet, wenn diese Grenze um maximal 3500 (Anspruch zwei Drittel) respektive 7000 Franken (Anspruch ein Drittel) überschritten wurde. Diese Grenzen waren seit 1992 unverändert, da sich die Einkommen in der Landwirtschaft seither nicht mehr erhöht hatten.

Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmende hatten im Jahr 2007 Anrecht auf folgende Kinderzulagen: 175 Franken für die beiden ersten Kinder und 180 Franken ab dem dritten Kind im Talgebiet; 195 Franken für die beiden ersten Kinder und 200 Franken ab dem dritten Kind im Berggebiet. Ausserdem haben die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden Anspruch auf eine Haushaltzulage von monatlich 100 Franken.

2007 betragen die Gesamtausgaben für die Zulagen 114 Mio. Franken (95 Mio. Franken für Kleinbauern und 19 Mio. Franken für landwirtschaftliche Arbeitnehmende). Die landwirtschaftlichen Arbeitgeber haben einen Beitrag von 2 Prozent der ausgerichteten AHV-Löhne zu leisten, wodurch rund zwei Drittel der Zulagen für die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden gedeckt werden. Die nicht gedeckten Ausgaben und die Zulagen für die Landwirte gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone. Entsprechend beliefen sich die Subventionen des Bundes 2007 auf 74 Mio. Franken.

1999 hatten die gesamten Aufwendungen mit 146 Mio. Franken ihren Höchststand erreicht. Seither sind sie konstant rückläufig. Angesichts der sinkenden landwirtschaftlichen Einkommen hätten die Aufwendungen eigentlich steigen sollen, aber die Anzahl Landwirte

und die durchschnittliche Kinderzahl nehmen ebenfalls ab. Zudem verzeichnen die nichtlandwirtschaftlichen Einkommen eine steigende Tendenz (Nebenbeschäftigung der Landwirte und/oder Erwerbstätigkeit des Ehegatten). In diesen Fällen haben die Landwirte oft auf Grund der kantonalen Gesetzgebung Anrecht auf Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft.

## Die Agrarpolitik 2011 und das FLG

Im Jahr 1992 wurde mit der Einführung von produktionsunabhängigen Direktzahlungen eine grundsätzliche Neuorientierung der schweizerischen Agrarpolitik und damit eine Entkoppelung von Preis- und Einkommenspolitik eingeleitet und seither in verschiedenen Reformen weitergeführt. Im Rahmen der Sicherung des bäuerlichen Einkommens war den landwirtschaftlichen Familienzulagen seit jeher ein relativ grosses Gewicht zugekommen, welches mit dieser Neuausrichtung noch zunahm.

Ziele der aktuellen Reformetappe, der Agrarpolitik 2011, sind die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und die Ermöglichung eines sozialverträglichen Anpassungsprozesses. Dazu sind die Exportsubventionen abzuschaffen, die Marktstützung zu reduzieren und diese Mittel in Direktzahlungen umzulagern.

Zur Unterstützung der Sozialverträglichkeit des Anpassungsprozesses schlug der Bundesrat Verbesserungen im Bereich der landwirtschaftlichen Familienzulagen vor. Damit soll ein besserer Familienlastenausgleich für die landwirtschaftliche Bevölkerung bewirkt werden.

## Änderungen des FLG im Rahmen der Agrarpolitik 2011

### Anspruchsvoraussetzungen und Ansätze der Zulagen

In der Botschaft zur Agrarpolitik 2011 (BBl 2006 6337) wurden aus den genannten Gründen folgende Änderungen des FLG vorgeschlagen:

- Abschaffung der Einkommensgrenze für Landwirte hinsichtlich des Anspruchs auf Kinderzulagen (bisher 30 000 Franken plus 5000 Franken pro Kind).
- Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen für Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmende um 15 Franken auf neu 190 Franken pro Kind und Monat im Talgebiet und auf 210 Franken im Berggebiet.
- Abschaffung des um 5 Franken höheren Ansatzes der Kinderzulage ab dem dritten Kind.
- Beibehaltung der Haushaltzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmende von 100 Franken pro Monat.

Diese Vorschläge blieben in der parlamentarischen Beratung unbestritten, die eidgenössischen Räte stimmten diesen Änderungen des FLG in der Schlussabstimmung vom 5. Oktober 2007 zu.

Am 14. November 2007 hat der Bundesrat die damit notwendig gewordenen Verordnungsänderungen sowie das Inkrafttreten der Neuerungen auf den 1. Januar 2008 beschlossen. Ab diesem Datum können somit grundsätzlich sämtliche Landwirte Familienzulagen beziehen.

### Kosten der Aufhebung der Einkommensgrenze und der höheren Ansätze

Die Botschaft geht für die Aufhebung der Einkommensgrenze von Mehrkosten von zirka 18 Mio. Franken und für die Erhöhung der Ansätze der Kinderzulagen von zirka 7 Mio. Franken aus, total also von zirka 25 Mio. Franken. Diese werden zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel durch die Kantone getragen.

### Anwendbarkeit des FamZG auf das FLG

Ohne Zweifel drängt sich als erstes die Frage auf, weshalb Landwirtinnen und Landwirte sowie landwirtschaftliche Arbeitnehmende nicht in den Geltungsbereich des FamZG einbezogen wurden, womit das FLG hätte aufgehoben werden können. Der Grund liegt in der Finanzierung. Vor der Differenzbereinigung umfasste das FamZG in der Fassung des Nationalrats auch die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft, welche – im Unterschied zu Landwirtinnen und Landwirten – auch einer Beitragspflicht unterlegen hätten. Nach dem Willen des Nationalrats sollte deshalb das FLG mit seinem Finanzierungsmodus (zur Hauptsache über die öffentliche Hand) weiter bestehen.

Mit dem Wegfall der übrigen Selbständigerwerbenden aus dem Geltungsbereich des FamZG im Rahmen der Differenzbereinigung war ein Einbezug der Landwirtschaft ins FamZG noch weniger möglich.

Das FLG bleibt also bestehen und wurde dem FamZG angepasst. Artikel 18 FamZG besagt, dass landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die selbständigen Landwirte Anspruch auf Familienzulagen nach dem FLG haben. Im Anhang zum FamZG wurden verschiedene Artikel im FLG geändert; die wesentlichen Änderungen sind die folgenden (die Artikelangaben beziehen sich auf die am 1.1.2009 geltende Fassung des FLG):

### Anspruch auf Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder (Art. 1a Abs. 3 FLG)

Die Ausrichtung von Kinder- und Ausbildungszulagen für Kinder im Ausland richtet sich neu nach Arti-

kel 4 Absatz 3 FamZG und wird stärker eingeschränkt als bisher. Siehe dazu S. 79.

#### **Art und Höhe der Zulagen (Art. 2 Abs. 1, 3 und 4 und Art. 7 FLG)**

Mit Inkrafttreten des FamZG werden auch in der Landwirtschaft Ausbildungszulagen eingeführt.

Die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen nach dem FLG entsprechen den Mindestansätzen gemäss FamZG, es gelangen demnach Kinderzulagen von 200 Franken pro Kind und Monat sowie Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind und Monat zur Ausrichtung. Im Berggebiet sind diese Ansätze um 20 Franken höher.

#### **Anspruch auf Zulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende (Art. 4 FLG)**

Auch für landwirtschaftliche Arbeitnehmende in unbefristetem Arbeitsverhältnis werden nur mehr ganze Zulagen ausgerichtet; analog zur Regelung im FamZG (Art. 13 Abs. 3) hat Anspruch, wer auf einem jährlichen Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV (zurzeit 6630 Franken) entspricht, Beiträge entrichtet.

#### **Weitere Bestimmungen des FamZG, welche für das FLG anwendbar sind (Art. 9 FLG)**

Als anspruchsberechtigt gelten Kinder nach der Definition des FamZG (Art. 4 Abs. 1).

Folgende Bestimmungen des FamZG mit ihren Abweichungen vom ATSG gelten sinngemäss:

- Verbot des Doppelbezugs (Art. 6 FamZG)
- Bestimmungen zur Anspruchskonkurrenz (Art. 7 FamZG; siehe dazu separaten Abschnitt)
- Verpflichtung zur Weiterleitung der Familienzulagen zusätzlich zu den Unterhaltsbeiträgen (Art. 8 FamZG)
- Auszahlung der Familienzulagen an Dritte (Art. 9 FamZG)
- Ausschluss der Familienzulagen von der Zwangsvollstreckung (Art. 10 FamZG)

#### **Nichtanwendbarkeit des FLG**

Der bisherige Artikel 24 Absatz 2 FLG ermächtigte den Bundesrat, auf Antrag einer Kantonsregierung das FLG auf den betreffenden Kanton als nicht anwendbar zu erklären, sofern die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden und Landwirte auf Grund der kantonalen Vorschriften im Genuss von Familienzulagen in der Mindesthöhe des FLG stehen. Diese Nichtanwendbarkeit galt bislang für den Kanton Genf. Sie wird mit dem Inkrafttreten des FamZG auf den 1. Januar 2009 wegfallen, das FLG mithin auch im Kanton Genf anwendbar sein.

#### **Anspruchskonkurrenz von Ansprüchen nach FLG und FamZG**

Eine solche Anspruchskonkurrenz kann sich in Form von verschiedenen Ansprüchen derselben Person (z.B. Landwirtin/Landwirt oder landwirtschaftlicher Arbeitnehmender mit ausserlandwirtschaftlichem Nebenerwerb) sowie in Form von Ansprüchen verschiedener Personen (z.B. ein Elternteil Landwirtin/Landwirt, anderer Elternteil Arbeitnehmer) zeigen, zudem können beide Formen zusammen auftreten.

#### **Verschiedene Ansprüche derselben Person: Vorrang des ausserlandwirtschaftlichen Anspruchs**

Mit dem im Rahmen der Agrarpolitik revidierten und am 1. Januar 2008 bereits in Kraft getretenen Artikel 10 Absatz 1 FLG wird der schon bisher geltende subsidiäre Charakter der Zulagen nach dem FLG noch klarer statuiert: Hauptberufliche selbständige Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmende, welche daneben noch eine ausserlandwirtschaftliche Tätigkeit ausüben, erhalten weiterhin primär aufgrund dieser Tätigkeit die Zulagen. Erstreckt sich das ausserlandwirtschaftliche Arbeitsverhältnis *auf bestimmte Monate* (z.B. Tätigkeit im Tourismus während der Winterzeit), so besteht für diese der primäre Anspruch nach dem FamZG und für die restlichen Monate ein Anspruch nach dem FLG; ebenso besteht für die Zeit der Nebenerwerbstätigkeit Anspruch auf allfällige Differenzzahlungen zwischen dem kantonal massgebenden Ansatz für die Nebenerwerbstätigkeit und dem Ansatz nach dem FLG (z.B. wenn die höheren Ansätze im Berggebiet zur Anwendung kommen).

Ist der Landwirt oder der landwirtschaftliche Arbeitnehmende *über das ganze Jahr* noch ausserhalb der Landwirtschaft erwerbstätig und erzielt er dadurch ein jährliches Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, besteht nach Artikel 13 Absatz 3 FamZG Anspruch auf die vollen Zulagen in der Höhe der entsprechenden kantonalen Zulagenregelung. Sofern diese tiefer liegen als die Ansätze nach FLG, besteht Anspruch auf die Differenzzulage.

#### **Ansprüche verschiedener Personen**

Nach dem geänderten Artikel 9 FLG gelten die Bestimmungen über die Anspruchskonkurrenz (Art. 7 FamZG) auch für dieses. Bei in gemeinsamem Haushalt lebenden Eltern sind somit die Zulagen in demjenigen Kanton vorrangig auszurichten, in dem die Familie wohnt. Da Familien üblicherweise auf dem Bauernhof leben, besteht im Falle der ausserkantonalen Erwerbstätigkeit der Mutter der vorrangige Anspruch des Vaters nach dem FLG. Arbeiten dagegen beide Eltern im Wohnsitzkanton, so ist das höhere AHV-pflichtige Ein-

kommen für den vorrangigen Anspruch ausschlaggebend. In jedem Fall besteht Anspruch der zweitanspruchsberechtigten Person auf eine Differenzzulage.

Im Zusammenhang mit der Differenzzulage gilt es im Falle der Haushaltzulage für landwirtschaftliche Arbeitnehmende Folgendes zu beachten: Die Haushaltzulagen nach dem FLG stellen eine eigene, im FamZG nicht geregelte Zulagenart dar. Eine Anspruchskonkurrenz ist somit nur zwischen mehreren landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden möglich, womit sich die Frage einer Differenzzulage nicht stellt. Im Verhältnis zu einem Anspruch auf Familienzulagen nach dem FamZG darf die Haushaltzulage daher bei der Berechnung der Differenzzulage nicht «angerechnet» werden:

- Wenn der prioritäre Anspruch nach dem FamZG besteht, hat die zweitanspruchsberechtigte Person Anspruch auf die ganze Haushaltzulage nach FLG.
- Bei prioritärem Anspruch nach dem FLG: Bei der Berechnung der Differenzzulage für die zweitanspruchsberechtigte Person nach FamZG darf die Haushaltzulage der erstanspruchsberechtigten Person nicht berücksichtigt werden. Die Differenzzulage 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.

Die Regelung der Anspruchskonkurrenz im Verhältnis von FamZG zum FLG wird nachfolgend an einigen Beispielen erläutert:

- **Fall 1: Hauptberuflich selbständiger Landwirt ist übers ganze Jahr teilzeitbeschäftigt in einer Schreinerei.**  
Sofern das Einkommen als Arbeitnehmer höher ist als der halbe jährliche Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV (Art. 13 Abs. 3 FamZG), so besteht ein Anspruch auf die vollen Zulagen nach dem FamZG (Subsidiarität der Zulagen nach dem FLG; Art. 10 Abs. 1). Sofern der betreffende Kanton nur die Minimalansätze nach FamZG kennt, ist es möglich, dass die Ansätze nach dem FLG höher sind (Landwirtschaftsbetrieb im Berggebiet; 20 Franken höhere Ansätze). In diesem Fall besteht Anspruch auf eine Differenzzulage nach FLG.
- **Fall 2: Hauptberuflich selbständiger Landwirt ist während vier Wintermonaten für einen Skilift tätig.**  
Für die vier Monate Tätigkeit am Skilift besteht der Vorrang nach FamZG (Art. 10 Abs. 1 FamZG), es besteht Anspruch auf allfällige Differenzzulagen nach dem FLG, wenn diese höher sind als nach der massgebenden kantonalen Regelung.  
Rest des Jahres: Anspruch nach FLG (keine Anspruchskonkurrenz).

- **Fall 3: Wie Fall 2, zusätzlich ist die Ehefrau teilzeitbeschäftigt im Gastgewerbe. Ihr Einkommen aus dieser Tätigkeit ist kleiner als das landwirtschaftliche Einkommen und auch kleiner als das Einkommen aus der Tätigkeit des Mannes am Skilift.**

*Vier Wintermonate:* Seitens des Mannes besteht – wie in Fall 1 – Vorrang nach FamZG. Da sein Einkommen aus dieser Tätigkeit höher ist als dasjenige der Frau im Gastgewerbe (Art. 7 Abs. 1 Bst. e FamZG), ist er der Erstanspruchsberechtigte; es besteht allenfalls Anspruch auf Differenzzulagen nach FLG, wenn diese höher sind als jene nach der massgebenden kantonalen Regelung.

*Rest des Jahres:* Auch hier muss wieder der Einkommensvergleich vorgenommen werden. Da das Einkommen des Mannes aus der Landwirtschaft höher ist als dasjenige der Frau, ist auch hier der Mann der Erstanspruchsberechtigte, damit ist ein Anspruch nach dem FLG gegeben. Es besteht allenfalls ein Anspruch auf Differenzzulagen der Frau, sofern die Ansätze im betreffenden Kanton höher als diejenigen des FLG sind.

- **Fall 4: Gleiche Ausgangslage wie Fall 3 mit dem Unterschied, dass das Einkommen der Frau sowohl höher als das landwirtschaftliche als auch höher als dasjenige des Mannes aus der Tätigkeit am Skilift ist.**

Beide Einkommensvergleiche (Winter und Rest des Jahres) führen zu einem Erstanspruch der Frau [Art. 7 Abs. 1 Bst. e FamZG] nach FamZG). Es besteht seitens des Mannes allenfalls Anspruch auf Differenzzulagen, sofern die Zulagen nach FLG höher sind als jene nach der massgebenden kantonalen Regelung (s. Fall 1).

- **Fall 5: Frau ist hauptberufliche Landwirtin, die Familie lebt auf dem Bauernhof und der Mann ist in einem anderen Kanton unselbständig erwerbstätig, sein Einkommen ist höher als dasjenige der Ehefrau.**

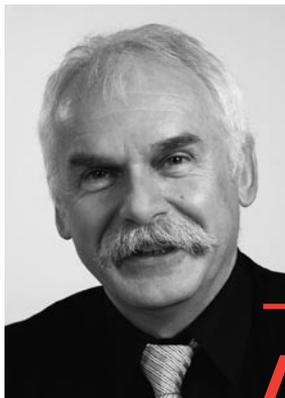
Erstanspruchsberechtigt ist diejenige Person, auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist (Art. 7 Abs. 1 Bst. d FamZG). Daraus resultiert der vorrangige Anspruch der Frau nach dem FLG. Allfällig ist ein Anspruch des Mannes auf Differenzzulagen gegeben, wenn die Ansätze im Kanton seiner Erwerbstätigkeit höher liegen als die des FLG.

---

Jost Herzog, Fürsprecher, Bereich Familienfragen,  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, BSV.  
E-Mail: jost.herzog@bsv.admin.ch

## Ein Kind, eine Zulage

Die Parlamentarische Initiative Fasel «Ein Kind, eine Zulage» hat zum Ziel, die letzte Lücke im Familienzulagengesetz zu schliessen: Auch die Kinder der Selbständigerwerbenden sollen Kinderzulagen erhalten. Es ist nicht einzusehen, warum Kinder von Selbständigerwerbenden anders behandelt werden sollen als Kinder von ArbeitnehmerInnen. Die Initiative hat in den vorberatenden Kommissionen von National- und Ständerat bereits eine Mehrheit gefunden. Die nationalrätliche Kommission muss nun eine Gesetzesvorlage ausarbeiten.



Hugo Fasel  
Präsident Travail.Suisse, Nationalrat

### Ausgangslage: Unvollständige Harmonisierung mit dem Familienzulagengesetz

Am 26. November 2006 hat die Stimmbevölkerung mit 68 Prozent Ja dem neuen Familienzulagengesetz zugestimmt. Damit werden die materiellen Anspruchsvoraussetzungen auf Kinderzulagen für alle Arbeitnehmenden und Nichterwerbenden gesamtschweizerisch vereinheitlicht. Diese Harmonisierung der Kinderzulagen war das hauptsächliche Motiv für die hohe Zustimmung zum Gesetz. Das neue Gesetz soll auf den 1. Januar 2009 in Kraft treten. Die Kantone müssen bis dann ihre Gesetze angepasst haben.

Immer noch nicht berücksichtigt im neuen Familienzulagengesetz sind jedoch die Selbständigerwerbenden. Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das Familienzulagengesetz fand zwar im Nationalrat eine Mehrheit, wurde aber vom Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren gestrichen.

Die Selbständigerwerbenden erhalten deshalb in vielen Kantonen weiterhin keine Kinder- und Ausbildungszulagen und bleiben auch dort, wo es entsprechende Regelungen gibt, den grossen Unterschieden zwischen den Kantonen ausgesetzt. Die Gleichbehandlung lässt auf sich warten.

### Zahlen und Fakten zu den Selbständigerwerbenden

Die Bedeutung von Kinderzulagen für die Selbständigerwerbenden lässt sich an der Zahl und der finanziellen Situation der Betroffenen abschätzen.

#### Selbständigerwerbende in der Schweiz

Von den vier Millionen erwerbstätigen Personen in der Schweiz sind ca. 560 000 selbständig erwerbend (knapp 15 %). Davon sind 160 000 im eigenen Betrieb angestellt und haben somit Anspruch auf Kinderzulagen. Das heisst, für ca. 400 000 Erwerbstätige in der Schweiz besteht, wenn sie Kinder haben, kein Anspruch auf Kinderzulagen.

#### Kinder von Selbständigerwerbenden ohne Kinderzulagen

Insgesamt haben die Selbständigerwerbenden ca. 75 000 Kinder. Davon erhalten 10 000 bereits heute Kinderzulagen, weil die Eltern im eigenen Betrieb angestellt sind oder weil ein Elternteil unselbständig erwerbend angestellt ist. In beiden Fällen besteht bereits heute ein Anspruch auf Kinderzulagen. Betroffen von der Lücke im Familienzulagengesetz sind also ca. 65 000 Kinder.

#### Finanzielle und soziale Situation der Selbständigerwerbenden

Die Selbständigerwerbenden sind nicht alles gut verdienende Ärzte, Anwälte und Informatiker, sondern immer häufiger auch Einmannbetriebe im Baugewerbe oder im Dienstleistungssektor (Raumpflege etc.). Das zeigt sich auch an den statistischen Daten. Der grösste Teil der Selbständigerwerbenden verdient zwischen 50 000 und 80 000 Franken im Jahr, wie das auch bei den Arbeitnehmenden der Fall ist. Das Medianeinkommen liegt bei den Selbständigerwerbenden mit 71 900 Franken sogar leicht unter demjenigen der Arbeitnehmenden von 75 300 Franken.

Die Einkommen sind jedoch bei den Selbständigerwerbenden ungleicher verteilt als bei den Arbeitnehmenden. Während die 50 Prozent schlechter verdienen-

den Arbeitnehmenden immerhin 35 Prozent der gesamten Einkommen erzielen, sind es bei den Selbständigerwerbenden nur 25 Prozent. Das heisst, der Anteil der wenig Verdienenden ist bei den Selbständigerwerbenden deutlich grösser als bei den Arbeitnehmenden.

Auf eine finanziell schwierige Situation vieler Selbständigerwerbenden weist auch hin, dass erstens fast ein Viertel der Selbständigerwerbenden keine Beiträge an die 2. oder 3. Säule leistet und somit kaum über eine genügende Altersvorsorge verfügt und dass zweitens fast ein Drittel der Selbständigerwerbenden Anspruch auf kantonale Krankenkassenprämienverbilligung hat (Arbeitnehmende nur 17 Prozent).

**Fazit: Ungefähr 400 000 Erwerbstätige in der Schweiz erhalten, wenn sie Kinder haben, als Selbständigerwerbende keine Kinderzulagen. Faktisch betroffen sind 65 000 Kinder, für die auch mit dem neuen Familienzulagengesetz kein Anspruch auf Kinderzulagen besteht. Dies ist umso störender, als ein grosser Teil der Selbständigerwerbenden finanziell nicht auf Rosen gebettet ist und Kinderzulagen einen wichtigen Beitrag zum Familienbudget leisten könnten.**

## Kantonale Regelungen zu den Kinderzulagen für Selbständigerwerbende

Wie Tabelle 1 zeigt, haben Selbständigerwerbende bisher in elf Kantonen Anspruch auf Familienzulagen. Diese entsprechen den Kinderzulagen der Arbeitnehmenden. In einigen dieser Kantone ist der Anspruch auf Kinderzulagen abhängig vom Einkommen. Zudem kann

### Kantonale Familienzulagen für Selbständigerwerbende T1

Kanton	Einkommensgrenze Grundbetrag	Leistungen: K/A/G Kinderzuschlag
LU	42 000	6 000
UR	45 000	4 000
SZ	51 000	4 000
ZG	34 000	2 500
SH	<sup>1</sup>	–
BL	–	–
AR	–	–
AI	26 000 <sup>2</sup>	–
SG	65 000	–
GR	–	–
GE	–	–

- 1 SH berücksichtigt Einkommen und Vermögen für die Anspruchsberechtigung  
2 Ab zwei Kindern beträgt die Einkommensgrenze 38 000 Franken

## Finanzierung der Kinderzulagen für Selbständigerwerbende

T2

### Kopfbeiträge

LU	während Bezug, 80 Franken pro Monat
UR, SZ, SH, SG	während Bezug, halbe Zulage bei einem Kind, ganze Zulage bei mehreren Kindern

### Lohnbeiträge

BL, GE, ZG	unabhängig vom Bezug, mit Einkommensgrenze
GR, AR	unabhängig vom Bezug, ohne Einkommensgrenze
AI	während Bezug, ohne Einkommensgrenze

der Anspruch in Luzern und St.Gallen erst nach einer Karenzfrist von 12 Monaten geltend gemacht werden.

Grosse Unterschiede bestehen bei der Finanzierung der Kinderzulagen für Selbständigerwerbende. In allen Kantonen werden die Kinderzulagen mindestens teilweise von den Selbständigen selbst finanziert. Dabei sind aber sowohl das Finanzierungssystem als auch die Höhe der Beiträge je nach Kanton unterschiedlich.

Die Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierung sind gross. So bleiben einem Selbständigerwerbenden im Kanton Uri mit zwei Kindern (einmal Kinder- und einmal Ausbildungszulage) von den 380 Franken Zulagen nach dem Finanzierungsbeitrag noch gerade 190 Franken. Im Kanton Schaffhausen hingegen sind es unter den gleichen Voraussetzungen 300 von 390 Franken.

**Fazit: Elf Kantone kennen bereits heute Kinderzulagen für Selbständigerwerbende. Die grossen Unterschiede bei der Finanzierung führen aber dazu, dass auch zwischen diesen Kantonen massive Unterschiede bestehen bleiben. Diese grossen Unterschiede entsprechen kaum dem Wunsch der Stimmbevölkerung nach einer Harmonisierung der Kinderzulagen.**

## Die parlamentarische Initiative Fasel: Ein Kind, eine Zulage

Im Anschluss an die klare Zustimmung zum Familienzulagengesetz hat Nationalrat Hugo Fasel, Präsident von Travail.Suisse, eine parlamentarische Initiative eingereicht, mit der das Ziel «Ein Kind, eine Zulage» und die von der Stimmbevölkerung erwünschte Harmonisierung der Kinderzulagen erreicht werden sollen.

### Inhalt der parlamentarischen Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

*Eingereichter Text:*

*Das Familienzulagengesetz ist so anzupassen, dass für die Anspruchsberechtigung auf Kinderzulagen das Prinzip «Ein Kind, eine Zulage» gewährleistet ist.*

*Begründung. Das Kinderzulagensystem soll in der ganzen Schweiz so ausgestaltet sein, dass der Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» verwirklicht wird. ...*

*Nach dem heute geltenden Kinderzulagengesetz erhalten Selbständigerwerbende für ihre Kinder keine Zulage. In einigen Kantonen gibt es zwar auch für Selbständigerwerbende Kinderzulagen. Die bestehende Ungleichbehandlung der Selbständigerwerbenden zwischen den Kantonen soll abgeschafft werden, und die Anspruchsberechtigung auf Kinderzulagen soll in der ganzen Schweiz harmonisiert und vereinheitlicht werden. Die Unterscheidung zwischen Kindern von Arbeitnehmenden und Kindern von Selbständigerwerbenden ist überholt. Kinder sind Kinder, unabhängig vom Status ihrer Eltern.*

*Es ist nicht verständlich, dass Arbeitnehmende, die sich entscheiden, ein eigenes Unternehmen zu gründen, für diese unternehmerische Entscheidung mit Entzug der Kinderzulagen bestraft werden. ...*

## Umsetzung der parlamentarischen Initiative

Das Ziel der p.I. Fasel kann erreicht werden, indem die Selbständigerwerbenden dem Familienzulagengesetz unterstellt werden. Damit sind drei wesentliche Punkte verbunden:

- Anschlusspflicht: Die Selbständigerwerbenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen.
- Anspruchsberechtigung: Die Selbständigerwerbenden haben den gleichen Anspruch auf Kinderzulagen wie die Arbeitnehmenden im gleichen Kanton.
- Beiträge: Die Selbständigerwerbenden entrichten Beiträge an die Familienausgleichskasse, der sie sich anschliessen.

Für die Umsetzung besteht bereits eine Vorlage. In der ersten, von der SGK des Nationalrates ausgearbeiteten Fassung zum neuen FamZG war die Gleichbehandlung aller nichtlandwirtschaftlichen Erwerbstätigen, das heisst der Arbeitnehmenden und der Selbständigerwerbenden, noch vorgesehen. Der Nationalrat hat dieser Lösung damals zweimal zugestimmt, und er hat erst in der Schlussrunde der Differenzbereinigung dem Nein des Ständerates nachgegeben. Für die Umsetzung der p.I. Fasel kann also auf die Vorlage der SGK-NR zurückgegriffen werden.

## Kosten und Finanzierung

Von den 65 000 Kindern von Selbständigerwerbenden, die heute keine Kinderzulagen beziehen, würden ca. 13 000 eine Ausbildungszulage in der Höhe von mind. 250 Franken und 52 000 eine Kinderzulage in der Höhe von mind. 200 Franken beziehen. Daraus entstehen Kosten in der Höhe von 165 Mio. Franken. Da nur wenige Kantone Kinder- oder Ausbildungszulagen ken-

nen, die über den neuen Mindestbeträgen von 200 bzw. 250 Franken liegen, dürfte diese Berechnung ziemlich genau sein.

Die Finanzierung muss grundsätzlich über die Familienausgleichskassen erfolgen, welchen sich die Selbständigerwerbenden anschliessen. Das heisst, dass die Selbständigerwerbenden auf ihrem AHV-Einkommen Beiträge an die Familienausgleichskasse entrichten. Dabei kann, wie in der Vorlage der SGK oder beim neuen Gesetz im Kanton Baselland, ein Einkommensplafond (z.B. versicherter ALV-Lohn) vorgesehen werden.

Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter das neue FamZG ist auch aus finanziellen Überlegungen angebracht. Einerseits werden so alle Selbständigerwerbenden in die Finanzierung der Kinderzulagen mit einbezogen. Daraus ergibt sich eine zusätzliche, beitragspflichtige Lohnsumme von 9,3 Mrd. Franken.

## Missbrauchsrisiko zwingt zum Handeln

Andererseits kann bei der jetzigen Regelung im FamZG ohne Unterstellung der Selbständigerwerbenden ein gewisses Missbrauchsrisiko nicht ausgeschlossen werden. Gemäss FamZG besteht nämlich richtigerweise auch bei einer Teilzeitanstellung Anspruch auf eine volle Zulage. Ein Selbständigerwerbender kann also sich bzw. seiner Familie mittels einer geringfügigen Anstellung seiner Frau von wenigen Stunden pro Woche einen Anspruch auf eine volle Zulage verschaffen, ohne auf einem vollen Lohn die Finanzierungsbeiträge zu bezahlen. Mit einer Unterstellung der Selbständigerwerbenden ist dieses Vorgehen ausgeschlossen.

## Weiteres Vorgehen

Die SGK des Nationalrats hat am 15. Februar 2008 die Subkommission «Familienpolitik» beauftragt, eine Vorlage auszuarbeiten. Das Geschäft sollte also im Verlaufe dieses Jahres ins Plenum Nationalrat kommen.

## Quellen

- Selbständigerwerbende: BFS Aktuell, 3 Arbeit und Erwerb, Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz, Oktober 2006; BFS, Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2006; BSV, Schätzung der Kosten der Familienzulagen nach heutiger Ordnung und nach dem neuen FamZG, Mai 2006. Alle Zahlen beziehen sich auf Nettoeinkommen für eine Vollzeit-erwerbstätigkeit
- Kantonale Regelungen: BSV, Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen, Stand 1. Januar 2006; BSV, Familienzulagen, Arten und Ansätze, Neuerungen, Stand 1. Januar 2007

Hugo Fasel, lic. rer. pol., Präsident Travail.Suisse, Nationalrat.  
E-Mail: [fasel@travailsuisse.ch](mailto:fasel@travailsuisse.ch)

## Statistik über die Familienzulagen

Es gibt nur ganz wenige Bereiche der Sozialpolitik, in denen man über so wenige Informationen verfügt wie in der Familienpolitik. Das soll sich nun im Bereich der Familienzulagen ändern. Dieses von den Arbeitgebern finanzierte System schüttet heute schätzungsweise 5 Milliarden Franken pro Jahr aus, also gleich viel wie die Arbeitslosenversicherung. Das kantonal sehr unterschiedlich organisierte System (z.B. Befreiung der Arbeitgeber von der Anschlusspflicht an eine Familienzulagengasse in bestimmten Kantonen) verunmöglichte bis heute die Erstellung einer verlässlichen gesamtschweizerischen Statistik. Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen führt Neuerungen in diesem Bereich ein und sieht die Implementierung eines solchen Instruments vor. Die Vorbereitungen zur Definition der statistischen Parameter laufen, und die ersten gesamtschweizerischen Ergebnisse werden für die zweite Hälfte des Jahres 2010 erwartet (Daten zum Jahr 2009).



**François Donini**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Ziel der Statistik

Die Statistik über die Familienzulagen verfolgt drei Ziele:

- Erhebung von strukturellen Informationen, die zur Begleitung des Gesetzgebungsprozesses und zur Ausübung der Aufsicht erforderlich sind. Beantwortung

von parlamentarischen Vorstössen bezüglich Funktionsweise des Systems.

- Sammlung von Finanzdaten, die für die nationale Buchhaltung und die Gesamtrechnung der Sozialversicherungen erforderlich sind.
- Einbeziehung des Informationsbedarfs auf Kantons- und Bundesebene unter Berücksichtigung der Kapazitäten der Durchführungsorgane.

### Konzept der Statistik

Im Frühling 2007 wurde unter der Leitung des BSV eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Kantone, der kantonalen Ausgleichskassen und der Verbandsausgleichskassen gebildet. Ihr Auftrag bestand darin, einen auf nationaler Ebene anwendbaren Datenkatalog zu definieren. Die Bedürfnisse der Kantone wurden über deren Vertreter und durch eine Analyse der derzeit verfügbaren statistischen Daten einbezogen. Die Arbeit wurde Anfang 2008 abgeschlossen.

Das Konzept der vorgesehenen Statistik über die Familienzulagen sieht wie folgt aus:

### Umfang der Erhebung

Alle anerkannten Ausgleichskassen, die das Gesetz durchführen, sind aufgefordert, sich an der Erhebung zu beteiligen.

### Erhobene statistische Informationen

a) Art und Höhe der ausgerichteten Zulagen

Dieser Teil ermittelt im Wesentlichen die Art und die Höhe der von der Kasse ausgerichteten Zulagen. Dabei werden drei Leistungsarten unterschieden: Kinderzulagen, Ausbildungszulagen und Geburts- und Adoptionszulagen.

b) Strukturelle und finanzielle Daten

Zahl der Beitragspflichtigen, Summe der versicherten Löhne, Beitragssatz, Schwankungsreserven. Ausserdem ist eine allgemeine strukturierte Erfassung der Ausgaben und Einnahmen vorgesehen.

c) Zahl der Anspruchsberechtigten und der Kinder, Summe der ausgerichteten Jahresleistungen.

Diese Informationen werden je nach Art (Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende, Nichterwerbstätige) und Leistungsart verfügbar sein. Bei Zulagen, für die

das Gesuch im Laufe des statistischen Jahres bei der Kasse eingereicht wurde, wird es möglich sein, Informationen über den Wohnort des Kindes einzuholen.

### **Periodizität und Vorgehensweise**

Die Erhebung findet einmal pro Jahr statt. Die Verordnung zum Familienzulagengesetz hält fest, dass die Erhebung bei den Durchführungsorganen in die Zuständigkeit der Kantone fällt, dies im Rahmen ihrer normalen Aufsichtstätigkeit. In einem zweiten Schritt bezieht das BSV die Daten von den Kantonen.

### **Welche Fragen werden nun beantwortet?**

Die vorgesehene Statistik wird viele hängige Fragen, von denen einige sogar Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen sind, beantworten können. So zum Beispiel:

- Abstufung der Beitragssätze zwischen den Kassen
- Finanzierungsstruktur der Kassen (zum Beispiel Beiträge/Auflösung der Reserven/Beiträge eines allfälligen kantonalen Ausgleichsfonds)
- Höhe der administrativen Kosten und der Schwankungsreserven
- Art und Anteil der aufgrund des nationalen und des kantonalen Rechts ausgerichteten Familienzulagen
- Anzahl der Anspruchsberechtigten (und Anzahl ihrer Kinder) in den verschiedenen Systemen, und zwar pro Kasse und Kanton

- Genaue Gesamtsumme der als Familienzulagen ausgerichteten Leistungen

In Bezug auf die Erfassung der Gesamtzahl Kinder, die gesamtschweizerisch Zulagen beziehen, sind die Möglichkeiten der Statistik beschränkt. Es wird sich nicht vermeiden lassen, dass manche Kinder doppelt gezählt werden (wenn an Eltern, die in zwei Kantonen mit unterschiedlich hohen Zulagen erwerbstätig sind, Differenzzulagen ausgerichtet werden). Nur ein zentrales Familienzulagenregister könnte dieses Problem lösen.

### **Die nächsten Schritte**

Die Kantone wurden im März 2008 über die statistischen Variablen informiert, die Gegenstand der nationalen Erhebung sind. Die nächsten Schritte sehen wie folgt aus:

- Für die Kantone: Information der Durchführungsorgane, damit diese in der Lage sind, die statistischen Angaben fürs Rechnungsjahr 2009 bereitzustellen.
- Für das BSV und die Kantone: Bereitstellung der Infrastruktur und der Organisation der Erhebung. Diese Infrastruktur muss 2010 einsatzbereit sein.

---

François Donini, Lizentiat in Sozialwissenschaften und Ökonomie, Bereichsleiter Statistik, Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV. E-Mail: francois.donini@bsv.admin.ch

## Umsetzung des Familienzulagengesetzes: Standpunkt der kantonalen Ausgleichskassen

Die Ausgleichskassen aller Kantone, mit Ausnahme des Wallis, führen eine Familienausgleichskasse und sehen sich täglich mit Durchführungsfragen konfrontiert. Daher begrüssen sie die Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen für Familienzulagen durch das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen ab Januar 2009. Sie erachten jedoch die Schaffung eines zentralen Registers, in dem Kinder und Anspruchsberechtigte erfasst werden, als unerlässlich, um das Risiko einer Leistungskumulierung zu vermeiden.



**Marie-Pierre Cardinaux**  
Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen

Das vom Volk am 26. November 2006 angenommene Familienzulagengesetz (FamZG) bringt Ordnung in das, was man allgemein den «Dschungel» der Familienzulagenordnungen nannte. Das FamZG vereinheitlicht die Anspruchsvoraussetzungen für die Zulagen und legt gesamtschweizerische Mindestbeträge fest. Ab 1. Januar 2009 haben alle Arbeitnehmenden Anspruch auf eine monatliche Zulage von mindestens 200 Franken pro Kind unter 16 Jahren und von 250 Franken für jeden Jugendlichen von 16 bis 25 Jahren in Ausbildung. Dank dieser neuen Regelung erhalten arbeitnehmende Eltern in den meisten Kantonen (leicht) höhere Zulagen als bisher. Nichterwerbstätige Eltern haben ebenfalls Anspruch auf diese Leistungen, wenn ihr steuerbares Einkommen höchstens 3315 Franken pro Monat beträgt. Selbstständigerwerbende sind dagegen von diesen Massnahmen nicht betroffen. Sie haben nur in Kantonen, die eine spezielle Ordnung für Selbst-

ständigerwerbende eingeführt haben, Anspruch auf Zulagen.

Das neue Gesetz verfolgt nicht nur das Ziel, die wirtschaftliche Situation von Familien mit Kindern oder Jugendlichen in Ausbildung zu verbessern. Es strebt auch eine Vereinfachung und eine vermehrte Transparenz des Familienzulagensystems an. Die folgenden Massnahmen werden die Aufgabe der Durchführungsstellen sicher vereinfachen:

- Vereinheitlichung der Anspruchsvoraussetzungen für die Zulagen: Alle Modalitäten (Beginn und Ende des Anspruchs auf Zulagen, Altersgrenzen, Begriff der Ausbildung, Dauer des Anspruchs auf Zulagen usw.) sind künftig auf Bundesebene geregelt und überall in der Schweiz gleich.
- Klare Regelung der anwendbaren Prioritätenordnung, wenn beide Elternteile für das gleiche Kind einen Anspruch auf Zulagen geltend machen können oder wenn eine Person mehrere Arbeitgeber hat.
- Einheitliche Regeln für die Implementierung und Finanzierung der Zulagen für Nichterwerbstätige.

### Zentrales Register erforderlich

Aus der Sicht der Ausgleichskassen weist die neue Regelung jedoch auf der Durchführungsebene eine bedeutende Lücke auf. Sie sieht kein zentrales Register zur Erfassung der Kinder und der Anspruchsberechtigten vor. Ohne dieses Instrument haben die Familienausgleichskassen (nachfolgend FAK, also die Durchführungsstellen) kein 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 den neuen Regeln für Teilzeitbeschäftigte wird sich dieses Problem noch verschärfen. Ab 2009 wird es keine Teilzulagen mehr geben. Die Arbeitnehmenden haben unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad immer Anspruch auf die volle Zulage, sofern ihr beitragspflichtiger Jahreslohn 6630 Franken übersteigt. Da die Einkommensgrenze sehr tief angesetzt ist, wird es viel häufiger als heute vorkommen, dass beide Elternteile Anspruch auf eine volle Zulage erheben können. Das neue Gesetz vergrössert die Gefahr, dass die Zulage für ein Kind wegen Betrugs oder ganz einfach aus Unkenntnis der Regeln doppelt ausgerichtet wird. Der Bundesrat griff das Anliegen der Ausgleichskassen auf und aner-

kannte im Oktober 2007 die Notwendigkeit, ein zentrales Register zu schaffen. Es ist nun dringend nötig, dass die Bundesbehörden sich möglichst rasch mit der Schaffung und Implementierung dieses Registers befassen.

Ein Register hätte auch Vorteile für die Arbeitgeber, die auch in Zukunft eine aktive Rolle bei der Umsetzung der Familienzulagenordnung spielen. Mit einem solchen Register können jährlich Zehntausende von unnötigen Anfragen via die Arbeitgeber vermieden werden.

### Kompetenzen der Kantone

Die Besonderheit des Familienzulagengesetzes liegt darin, dass es sich um ein Rahmengesetz handelt. Der Bund regelt nicht alle Fragen, sondern lässt den Kantonen einen gewissen gesetzgeberischen Freiraum. Sie 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 FAK fallen ebenfalls in die Kompetenz der Kantone.

Die Kantone sind daran, ihre Gesetzgebung anzupassen. Viele Kantonsregierungen haben ihre Vorlage kürzlich in die Vernehmlassung geschickt, so dass man noch nicht wissen kann, welche Kantone sich den Familien gegenüber grosszügig zeigen und über die vom FamZG festgelegten Mindestbeträge hinausgehen. Auch ihre Pläne bezüglich Organisation, Aufsicht und Finanzierung sind noch nicht im Einzelnen bekannt. Mit dem neuen Bundesgesetz, das alle Arbeitgeber verpflichtet, sich einer FAK anzuschliessen, ist der Ausgleichsgedanke gestärkt worden. Die heute zulässigen kantonalen Ausnahmeregelungen werden nicht mehr erlaubt sein, genauso wenig wie die Betriebskassen. Überdies bietet der Gesetzgeber den Kantonen ausdrücklich die Möglichkeit, einen Lastenausgleich zwischen den FAK einzuführen. Soweit wir wissen, befassen sich die meisten Kantone mit dieser Idee und prüfen die Möglichkeit, ein Ausgleichssystem auf Kantonsebene einzuführen. Ein solches System ist in sechs Kantonen bereits in

Kraft. Damit sollen zu grosse Unterschiede in der Belastung der auf Kantonsgebiet tätigen Arbeitgeber vermieden werden. Man weiss aus Erfahrung, dass der Beitragssatz im Allgemeinen in den Branchen und Unternehmen höher ist, in denen die Arbeitnehmenden viele Kinder haben und die Lohnsumme relativ niedrig ist.

Umgekehrt haben die Unternehmen, deren Lohnsumme hoch ist und die wenige Familienzulagen ausrichten, grundsätzlich die tiefsten Beitragssätze. In den Kantonen, die den Lastenausgleich zwischen den FAK bereits eingeführt haben, konnten die Unterschiede in der Belastung zwischen den Arbeitgebern mit einer «guten» Risikostruktur und jenen mit einer «schlechten» verringert werden, so dass eine einheitliche Sozialleistung gewährleistet ist. Damit verfolgen die Kantone das Ziel, wettbewerbsverzerrende Einflüsse einer dezentralisierten Durchführung in enge Schranken zu weisen. Soweit man das bereits beurteilen kann, beachten die sich abzeichnenden kantonalen Regelungen dabei die finanzielle Autonomie der FAK.

Wenn die Einzelheiten der kantonalen Gesetzgebungen bekannt sind, nehmen die kantonalen Familienausgleichskassen all die zahlreichen Anpassungen vor, die für eine reibungslose Umsetzung des neuen Gesetzes per 1. Januar 2009 erforderlich sind. Aus diesem Grund wäre es für die Arbeit der Durchführungsstellen, aber auch für die interne Organisation der Arbeitgeber und die ausführliche Information der Arbeitnehmenden wichtig, dass die kantonalen Regelungen möglichst rasch verabschiedet werden.

Arbeitgeber und FAK müssen mit einem einmaligen Initialisierungsaufwand bei der Umsetzung des FamZG per 1. Januar 2009 rechnen. Langfristig werden sich das neue Gesetz und die kantonalen Ausführungsbestimmungen jedoch positiv auswirken, und zwar nicht nur auf die Familienpolitik, sondern auch und vor allem für die Arbeitgeber, da sich ihr Verwaltungsaufwand verringert, immer unter der Voraussetzung, dass das zentrale Register zur Erfassung der Kinder und Anspruchsberechtigten wie erhofft geschaffen wird.

---

Marie-Pierre Cardinaux, lic. rer. pol., Leiterin Geschäftsstelle der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen.  
E-Mail: marie-pierre.cardinaux@ahvch.ch

## Das BG über Familienzulagen aus der Sicht der Verbandsausgleichskassen

Bereits heute sind die verbandlichen Familienausgleichskassen in aller Regel (soweit die Kantone dies zulassen) gesamtschweizerisch tätig. Die mit dem neuen Bundesgesetz verbundene Harmonisierung der 26 kantonalen Familienzulagenregelungen auf gewisse gesamtschweizerische Mindeststandards sollte deshalb eigentlich den überkantonal ausgerichteten Verbandsausgleichskassen entgegenkommen. Ob die gewünschte schweizweite Vereinfachung in der Durchführung letztlich erreicht werden kann, hängt aber zu einem guten Teil von der Ausgestaltung der kantonalen Einführungsgesetze ab.



**Stefan Abrecht**

Vereinigung der Verbandsausgleichskassen

Das schweizerische Kinderzulagenwesen war bislang (mit Ausnahme der Spezialgesetzgebung für die Landwirtschaft) rein kantonal geregelt. Es wird einerseits von zumeist gesamtschweizerisch ausgerichteten Verbandskassen durchgeführt und andererseits von 26 kantonalen Kassen, welche jene Firmen in ihrem Kantonsgebiet betreuen, die nicht über verbandliche Familienausgleichskassen abrechnen. Sinn und Zweck der verbandlichen Ausgleichskassen ist es, die Durchführung der gesetzlichen Sozialversicherungen für ihre Mitglieder zu erleichtern, indem sie ihnen im Sinne eines One-stop-shops sämtliche Dienstleistungen der gesetzlichen Sozialwerke (AHV/IV/EO/ALV/BVG und Familienzulagen) aus einer Hand anbieten. Diese Angebotspalette wird oft noch ergänzt durch Dienstleistungen, die sich aus gesamtarbeitsvertraglichen Verpflichtungen

der Branche ergeben, etwa im Bereich der Berufsbildung. Zur One-stop-shop-Philosophie der Verbandsausgleichskassen gehört auch, dass die landesweit tätigen Mitgliedfirmen die 26 unterschiedlichen kantonalen Familienzulagenregelungen über einen einzigen Ansprechpartner, ihre Verbandsausgleichskasse, abwickeln können.

### Begrenzte harmonisierende Wirkung

Als patronale Selbsthilfeorganisationen der Wirtschaft waren die privaten Kassen immer eng an den Bedürfnissen ihrer Mitglieder orientiert. Bis zum Jahr 1965 wurden sukzessive in allen Kantonen Familienzulagen-gesetze eingeführt, mit der Folge, dass der Freiraum der verbandlichen Familienausgleichskassen für kundenorientierte Lösungen heute kantonal sehr unterschiedlich ist. Wer nun glaubt, dass mit dem neuen Bundesgesetz über Familienzulagen, welches per 1. Januar 2009 in Kraft tritt, eine umfassende Harmonisierung im Sinne auch einer organisatorischen Vereinfachung der Abwicklung verbunden ist, sieht seine Hoffnung nur teilweise erfüllt.

Positiv ist hervorzuheben, dass die massgebenden Begriffe des Familienzulagenwesens nun einheitlich definiert werden und einheitliche Koordinationsregeln gelten. So werden beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Ausbildungszulagen harmonisiert. In Zukunft besteht ein Anspruch auf diese Zulage für Jugendliche, die eine gemäss AHV-Gesetzgebung anerkannte Ausbildung absolvieren und dabei allenfalls ein monatliches Einkommen erzielen, das nicht höher als die maximale volle Altersrente ist. Mit dieser überfälligen Koordinationsnorm ist der heutige kantonale Wildwuchs wirkungsvoll eliminiert. Erfreulich ist auch, dass gesamtschweizerisch tätige Firmen künftig die Kinderzulagen in der ganzen Schweiz über eine einzige AHV-Verbandsausgleichskasse durchführen können. Bisher war es vielen Verbandskassen aufgrund restriktiver kantonaler Zugangsregelungen in einzelnen Kantonen praktisch verwehrt, tätig zu sein, was die Mitgliedfirmen zwang, je nach Kanton über verschiedene Kassen abzurechnen. Künftig müssen die Kantone aufgrund des neuen Bundesrechts alle von AHV-Kassen geführten Familienausgleichskassen zulassen.

Abgesehen von diesen Fortschritten ist die harmonisierende Wirkung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen insgesamt aber doch sehr begrenzt:

- Die Kantone bestimmen die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen; sie können dabei über die Minimalansätze des Bundesgesetzes (von Fr. 200/250) hinausgehen.
- Sie können Geburts- und Adoptionszulagen einführen (oder es auch lassen).
- Sie regeln die Organisation und Finanzierung und üben die Aufsicht über die im Kanton tätigen Familienkassen aus.
- Sie können einen kantonalen Lastenausgleich zwischen den Kassen einführen.

### Beschnittene Finanzierungsautonomie

Inwieweit das Bundesgesetz seine harmonisierende Wirkung entfalten kann, hängt somit zu einem guten Teil von der Ausgestaltung der kantonalen Einführungsgesetze ab. Die bis anhin in die Vernehmlassung geschickten kantonalen Vorlagen bewirken entgegen den Intentionen des Bundesgesetzes nun leider statt einer Vereinheitlichung eher eine Kantonalisierung des Kinderzulagenwesens, indem die verbliebenen kantonalen Kompetenzen, namentlich in Finanzierungs- und Organisationsfragen, weit stärker ausgeschöpft werden als bis anhin. Die gesamtschweizerisch tätigen Verbandsausgleichskassen sehen sich vor allem in ihrer Finanzierungsautonomie beschnitten:

- So sehen die meisten Kantone neu einen kantonalen Lastenausgleich vor. Damit werden die bisherigen landesweiten Risikogemeinschaften der Verbandskassen unnötigerweise kantonalisiert und pulverisiert.
- Es ist zu befürchten, dass die landesweit tätigen Verbandskassen künftig im Extremfall bis zu 26 Kassenrechnungen und -bilanzen führen müssen. Dies ist auch eine Zumutung für die angeschlossenen Firmen, denn diese müssen – wenn sie in mehreren Kantonen tätig sind – in ihren Buchhaltungen die Lohnsummen künftig zusätzlich kantonal ausscheiden. Dies einzig und allein, damit der kantonale Lastenausgleich durchgeführt werden kann: ein echter Rückschritt!
- Zusätzlich zu den bundesgesetzlich vorgeschriebenen Schwankungsreserven der Kassen (zwischen 20 und 100 % einer Jahresausgabe) sehen gewisse Einführungsgesetze plötzlich kantonale Lastenausgleichsfonds vor, in welche die im jeweiligen Kanton tätigen Kassen einen substantziellen Teil ihrer Vermögen abführen müssen. Diese kantonalen Lastenausgleichsfonds sind – neben den bundesgesetzlich vorgeschriebenen Schwankungsreserven der Kassen – eine sinnlose und überflüssige Doppelspurigkeit.

Die nun absehbare Kantonalisierung der finanziellen Aspekte der Durchführungsorganisation generiert le-

diglich Kosten (Mittelumverteilung), aber keinen Nutzen: Aufgrund von kantonalen Ausgleichszahlungen wird keine einzige Zulage zusätzlich ausgesprochen, die auszahlenden Zulagen werden durch den Umverteilungs- und Kontrollaufwand lediglich verteuert.

Kantonale Lastenausgleichssysteme zwischen den Kassen sind auch deshalb problematisch, weil damit die Anreize der Familienausgleichskassen zu einem kostenbewussten Umgang mit Auszahlungen wegfallen. Heute hat jede Familienausgleichskasse ein Eigeninteresse daran, die Auszahlungen streng und genau auf ihre Berechtigung hin zu überprüfen. Damit hält sie die Prämien tief und wahrt ihre Konkurrenzfähigkeit. Ein kantonaler Lastenausgleich setzt diesen Mechanismus ausser Kraft: ungenügende Kontrolle oder ungesetzlich grosszügige Leistungen haben keinen Wettbewerbsnachteil für die Kasse in Form höherer Prämien zur Folge. Um dennoch eine gesetzestreue Durchführung zu gewährleisten, muss(t)en Kantone mit Lastenausgleich einen teuren Kontrollapparat aufbauen.

Es wird in den nächsten Monaten die Aufgabe der Verbandskassen und ihrer Gründerverbände sein, im Rahmen der einzelnen kantonalen Gesetzgebungsverfahren einer Kantonalisierung des organisatorischen und finanziellen Bereichs des Kinderzulagenwesens entgegenzuwirken.

### Fehlendes Zentralregister

Dass sich politischer Einsatz auszahlt, zeigt der von den Kassen auf einer anderen durchführungspolitischen Baustelle des neuen Bundesgesetzes erzielte Erfolg: Eine von Verbandskassenleiter und (alt) Nationalrat Andreas Zeller am 3.10.2007 eingereichte Motion zur Verhinderung von Mehrfachbezügen (von Kinderzulagen), wurde am 21.12.2007 vom Nationalrat angenommen. Zuvor hatte bereits der Ständerat der analogen Motion Schiesser zugestimmt. Damit kann die rechtliche Grundlage geschaffen werden, um ein zentrales Bezüger- und Kinderregister einzurichten. Bisher war es nicht möglich, Doppel- oder Mehrfachbezüge von Kinderzulagen festzustellen, weil ein Zentralregister fehlte. Mit dem neuen Bundesgesetz hätte sich das Schadenspotenzial von Mehrfachbezügen drastisch erhöht, weil gemäss dem Grundsatz «ein Kind, eine Zulage» neu schon bei Teilpensen ab geringer Einkommensschwelle nur noch volle Zulagen ausbezahlt werden. Mit der Einrichtung eines Zentralregisters dürfte in letzter Minute gerade noch eine Schwachstelle des neuen Bundesgesetzes ausgebügelt werden. Hoffen wir, dass auch in Bezug auf den Lastenausgleich in den kantonalen Einführungsgesetzen noch Korrekturen möglich sind, damit letztlich die Bilanz zum neuen Familienzulagengesetz des Bundes positiver ausfällt, als es momentan den Anschein macht.

---

Stefan Abrecht, lic. iur., Präsident der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK), Direktor der AHV-Kassen Chemie, Arbeitgeber Basel und Wirtschaftskammer Baselland.  
E-Mail: stefan.abrecht@ak40.ch

## Anpassung des Waadtländer Familienzulagengesetzes ans FamZG

Der Kanton Waadt passt seine Gesetzgebung dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen sowie dem Grundsatz seiner Verfassung «ein Kind – eine Zulage» an.



Anouk Friedmann  
Kanton Waadt

Die Waadtländer Verfassung vom 14. April 2003 erteilt dem Kanton den Auftrag, die Mindestleistungen im Bereich der Familienzulagen festzulegen und dafür zu sorgen, dass jede Familie diese Leistungen beziehen kann (Art. 63 Abs. 1). Sie verpflichtet den Kanton, eine neue Zulagenordnung einzuführen, damit Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige Familienzulagen beziehen können. Der Kreis der Anspruchsberechtigten muss also auf selbständigerwerbende und nichterwerbstätige Eltern ausgedehnt werden, und den Teilzeitbeschäftigten sind volle Zulagen auszurichten.

Das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), das per 1. Januar 2009 in Kraft tritt, führt eine gesamtschweizerische Regelung ein, die Arbeitnehmenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe und Nichterwerbstätigen, die bestimmte Bedingungen bezüglich Einkommen erfüllen, monatliche Mindestzulagen von 200 Franken pro Kind und von 250 Franken pro Jugendlichen in Ausbildung gewährleistet. Die Bundesgesetzgebung legt die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für Zulagen fest. Die Kantone können über höhere Zulagen entscheiden und Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Sie können auch den

Kreis der erwerbslosen Anspruchsberechtigten ausdehnen. Organisation und Finanzierung der Zulagen bleiben Sache der Kantone. Diese müssen ihre Gesetzgebung bis zum Inkrafttreten des FamZG anpassen.

### Revision in zwei Etappen

Der Staatsrat hat beschlossen, das kantonale Gesetz über die Familienzulagen vom 30. November 1954 in zwei Etappen zu revidieren.

Die erste Etappe wurde vom Grossen Rat im September 2007 beschlossen und trat per 1. Januar 2008 in Kraft. Neu beträgt die Kinderzulage 200 Franken (gegenüber 180 Franken vor der Revision), und statt der Teilzulagen je nach Beschäftigungsgrad werden volle Familienzulagen ausgerichtet. Der Mindestbetrag für die Ausbildungszulage wurde bereits per 1. Januar 2007 von 205 auf 250 Franken heraufgesetzt. So stimmen die kantonalen Bestimmungen seit dem 1. Januar 2008 mit den vom neuen Bundesgesetz vorgesehenen Mindestbeträgen überein.

Ebenfalls seit dem 1. Januar 2008 können alle Arbeitnehmenden, deren Jahreseinkommen mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht (d.h. 6630 Franken pro Jahr oder 553 Franken pro Monat im Jahr 2008) – und die somit ab 2009 als Arbeitnehmende gemäss FamZG gelten (Art. 13 Abs. 3 FamZG) – vorzeitig volle Zulagen statt Teilzulagen je nach Arbeitszeit beziehen. Nur Personen, die das Kriterium des Mindesteinkommens nicht erfüllen, erhalten 2008 weiterhin je nach Beschäftigungsgrad ausgerichtete Teilzulagen.

Die zweite Etappe besteht aus einer Totalrevision des kantonalen Gesetzes. Dabei soll einerseits die Anpassung ans FamZG abgeschlossen und andererseits der Verfassungsauftrag erfüllt werden. Damit die Frist für die Umsetzung der neuen Verfassung und das Datum des Inkrafttretens des FamZG berücksichtigt werden, ist das Inkrafttreten der Revision per 1. Januar 2009 vorgesehen.

### Gesetzesvorentwurf in der Vernehmlassung

Am 5. Dezember 2007 ermächtigte der Staatsrat das Gesundheits- und Sozialdepartement, eine Vernehmlassung zu einem Gesetzesvorentwurf zur Umsetzung des

FamZG und zu kantonalen Leistungen für Familien durchzuführen. Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorentwurf wurde mit der Unterstützung eines Steuerungsausschusses, in dem alle betroffenen Kreise vertreten waren, ausgearbeitet. Die Vernehmlassung dauerte bis am 22. Januar 2008.

## Die wichtigsten Beschlüsse

Die Notwendigkeit, die kantonale Regelung dem FamZG anzupassen, veranlasste das Departement, eine Totalrevision des kantonalen Familienzulagengesetzes vorzulegen und dessen derzeitige Systematik zu überarbeiten. Die verschiedenen finanziellen Leistungen für Familien, welche die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise ausgleichen sollen, sind weiterhin in einem einzigen Gesetz geregelt. So unterscheidet das Gesetz zwischen den Leistungen, die gemäss Bundesrecht erbracht werden, d.h. den Familienzulagen für unselbständige Erwerbstätige und Nichterwerbstätige, und den Leistungen nach rein kantonalem Recht, d.h. den Zulagen für Selbständigerwerbende und anderen auf Kantonsebene geregelten Leistungen (kantonale Mutterschaftsentschädigung, Zulagen für Familien, die zu Hause einen behinderten Minderjährigen betreuen, Zuschüsse aus dem kantonalen Fonds für die Familie).

Die materiellen Anspruchsvoraussetzungen für Zulagen werden vom FamZG festgelegt. Wo nötig, werden die Modalitäten in der Anwendungsverordnung zum Gesetz (FamZV) geregelt. Der Vorentwurf verweist also auf die eidgenössischen Anwendungsbestimmungen und ergänzt das Bundesrecht dort, wo der Kanton grosszügigere Leistungen bietet oder wo die Kantone für die Anwendung der bundesrechtlichen Bestimmungen zuständig sind. Dies gilt vor allem für die Bereiche Organisation und Finanzierung.

## Höhe der Zulagen

Um die den Familien im Kanton gewährten Leistungen nicht zu kürzen, schlägt der Gesetzesvorentwurf vor, die 2008 geltenden Mindestbeträge beizubehalten und sich an den Indexierungsregeln des Bundes zu orientieren. Der Vorentwurf schlägt im Besonderen vor, die um 170 Franken höhere Zulage ab dem 3. Kind und die Zulage von 250 Franken für Junginvaliden beizubehalten sowie Jugendlichen in Ausbildung eine Zulage von 250 Franken ab Beginn der Ausbildung auszurichten, auch wenn sie das 16. Lebensjahr noch nicht erreicht haben. Der Vorentwurf behält auch die Geburtszulage und die Zulage für die Aufnahme eines Kindes zur späteren Adoption bei (1500 Franken).

## Neue Ordnung für Nichterwerbstätige

Gemäss FamZG gelten als Nichterwerbstätige in der AHV obligatorisch versicherte Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind, vorausgesetzt, dass ihr steuerbares Einkommen den andert-halb-fachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (2008: 39780 Franken pro Jahr) nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Die FamZV hält fest, dass Personen, die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters eine Altersrente der AHV beziehen, nicht als Nichterwerbstätige gelten. Das FamZG definiert eine Mindestnorm für die Ausrichtung von Zulagen an Nichterwerbstätige und stellt den Kantonen frei, grosszügigere Bestimmungen vorzusehen. Die Kantone können vor allem den Kreis der Anspruchsberechtigten erweitern und die Einkommensgrenze heraufsetzen oder aufheben.

Die Waadtländer Verfassung schreibt dem Gesetzgeber die Einhaltung des Grundsatzes «ein Kind – eine Zulage» vor. Sie lässt ihm jedoch auch viel Spielraum bei der Festlegung der Anwendungsbedingungen der Gesetzgebung. Derzeit kann der Waadtländer Verfassungsartikel so ausgelegt werden, dass eine Beschränkung des Anspruchs auf Zulagen je nach Einkommen möglich wäre. Eine Bestimmung, mit der eine grosse Zahl von Familien ausgeschlossen wird, wäre verfassungswidrig, wohingegen eine Einkommensgrenze, von der nur einige Ausnahmefälle betroffen sind, keine Missachtung des Verfassungsauftrags bedeuten sollte.

Der Gesetzesvorentwurf umfasst daher vier Varianten: Die erste orientiert sich an den vom FamZG festgelegten Einkommensgrenzen; zwei weitere sehen höhere Grenzen vor, und die vierte schlägt eine Aufhebung der Einkommensgrenze vor.

Um den kantonalen Verfassungsauftrag möglichst gut zu erfüllen und gewisse Lücken im Bundesrecht zu schliessen, führt der Gesetzesvorentwurf die Personenkategorien auf, die ebenfalls zu den Nichterwerbstätigen gezählt werden können, sofern ihr Einkommen die vorgesehene Grenze nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Es sind dies:

- Personen, die zwar erwerbstätig sind, deren Jahreseinkommen aber unter dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV (6630 Franken) liegt, so dass sie gemäss Art.13 Abs.3 FamZG als Arbeitnehmende keinen Anspruch auf Familienzulagen haben;
- Personen unter 20 Jahren, die nicht erwerbstätig und noch nicht AHV-pflichtig sind;
- Personen, die eine Altersrente der AHV beziehen.

Der Staatsrat will die Verwaltung des Systems für Nichterwerbstätige der kantonalen Familenausgleichskasse übertragen.

Gemäss FamZG (Art.20) ist vorgesehen, dass die Kantone und Gemeinden die Finanzierung dieses neuen Systems übernehmen.

### **Neue Ordnung für Selbständigerwerbende**

Das FamZG enthält keine Bestimmung bezüglich Selbständigerwerbende. Die Kantone können spezifische kantonale Ordnungen für Selbständigerwerbende beibehalten oder einführen und die diesbezüglichen Leistungen und Anspruchsvoraussetzungen sowie die Organisation und die Finanzierung frei regeln.

Der Waadtländer Verfassungsauftrag schreibt die Ausdehnung der geltenden Bestimmungen auf selbständigerwerbende Eltern vor. Der Gesetzesvorentwurf schlägt die Schaffung einer Regelung für Selbständigerwerbende vor, die subsidiär zur Ordnung für Arbeitnehmende gemäss FamZG und zum Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) zur Anwendung kommt.

Personen mit Wohnsitz im Kanton Waadt, die selbständigerwerbend und in der AHV versichert sind, unterstehen dem Gesetz. Sie können als Selbständigerwerbende Anspruch auf Familienzulagen erheben, wenn keine andere erwerbstätige Person einen Anspruch auf Zulagen für dasselbe Kind aufgrund des FLG, des FamZG oder der Arbeitslosenversicherung geltend machen kann.

Das neue System wird von den im Kanton Waadt zugelassenen Familienausgleichskassen gemäss Art.14 FamZG geführt. Es soll durch die Beiträge der Selbst-

ständigerwerbenden finanziert werden. Diese werden in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet. Analog zur AHV ist die Erhebung eines Mindestbeitrags vorgesehen. Die Vorlage sieht auch die Einführung einer Obergrenze für das beitragspflichtige Einkommen vor. Ein einheitlicher Beitragssatz für den Kanton wird vom Staatsrat festgelegt. Der Vorentwurf sieht die Schaffung eines Ausgleichsfonds für Selbständigerwerbende vor. Alle Familienkassen beteiligen sich am Lastenausgleich.

### **Ergebnisse der Vernehmlassung und weiteres Vorgehen**

Der Gesetzesvorentwurf stiess in den oben dargelegten Punkten auf wenig Widerstand, auch wenn Vorbehalte bezüglich der geplanten Ordnung für Selbständigerwerbende und einige kritische Stimmen zur Beibehaltung von kantonalen Eigenheiten laut wurden. Hinsichtlich der vorgeschlagenen Systemvarianten für Nichterwerbstätige gehen die Meinungen auseinander.

Nachdem die Vernehmlassung abgeschlossen ist, muss der Staatsrat einen neuen Gesetzesentwurf verabschieden und ihn im April 2008 dem Grossen Rat vorlegen. Die Vorlage soll per 1. Januar 2009 in Kraft treten.

---

Anouk Friedmann Wanshe, Koordinatorin Familienpolitik,  
Gesundheits- und Sozialdepartement, Kanton Waadt.  
E-Mail: anouk.friedmann@vd.ch

## Das neue Familienzulagengesetz – aus der Optik der Arbeitgeber

Am 1. Januar 2009 wird das neue Familienzulagengesetz des Bundes in Kraft treten. Wie hinlänglich bekannt ist, lehnte die Wirtschaft das Gesetz als 27. Kinderzulagen-Ordnung in der Schweiz – daneben gelten nämlich die bisherigen 26 kantonalen Ordnungen weiter – ab. Leider fand ihre Position jedoch in der Referendumsabstimmung keine Mehrheit. Für die Arbeitgeber bedeutet das Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes nicht nur eine finanzielle Mehrbelastung; seine Umsetzung ist auch mit Einschränkungen und Unsicherheiten verbunden.



Roland A. Müller  
Arbeitgeberverband

### Erhöhung der Kinderzulagen – höhere Kosten für die Arbeitgeber

Nach dem neuen Familienzulagengesetz (FamZG) steht Arbeitnehmenden (Art. 5) sowie Nichterwerbstätigen mit bescheidenem Einkommen (Art. 19) in allen Kantonen eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken für jedes Kind bis 16 Jahre und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken für Kinder von 16 bis 25 Jahren zu. Auch bei Teilzeitarbeit gibt es die vollen Zulagen. Diese Regelung führt für die Arbeitgeber zu höheren Lohnnebenkosten. Die geschätzten Mehrkosten belaufen sich für die Wirtschaft auf rund 700 Mio. Franken und für die Steuerzahlenden/Kantone auf rund 200 Mio. Franken. Angesichts der unbewältigten Finanzierungsprobleme und damit geplanten Mehrausgaben in der AHV, IV, ALV etc. ein höchst unerfreuliches Ergebnis.

### Keine Befreiung von der FAK-Unterstellung mehr möglich

In einigen Kantonen war es bis anhin möglich, sich von der Unterstellung unter das kantonale Kinderzulagengesetz befreien zu lassen. Voraussetzung hiezu war die Geltung eines Gesamtarbeitsvertrages mit gleichwertigen Regelungen über Familienzulagen. Die GAV-unterstellten Arbeitgeber konnten vom Anschluss an eine Familienausgleichskasse (FAK) befreit werden und mussten so keine FAK-Beiträge entrichten. Im Gegenzug bezahlten sie die Kinderzulagen mindestens in der gesetzlichen Höhe direkt aus. Da die FAK-Beiträge oftmals höher lagen als die Direktzahlungen und eine FAK-Befreiung inskünftig nicht mehr möglich sein wird, führt die neue Regelung für die betroffenen Arbeitgeber zu weiteren, unerfreulichen Mehrkosten. Überdies wurde durch diese Elimination der FAK-Befreiungsmöglichkeit die Bedeutung des GAV und damit der Sozialpartnerschaft unnötig herabgemindert.

### Komplexes Nebeneinander verschiedener Gesetze

Das neue System führt zu einem komplexen Nebeneinander verschiedener Gesetze, was der Verständlichkeit und Transparenz abträglich ist und detaillierte Regelungen zur Anspruchskonkurrenz zur Folge hat (Art. 7). Das Familienzulagenregime war bereits bisher kompliziert. Durch die Einführung einer 27. Familienzulagenordnung wird diese Komplexität zusätzlich verstärkt.

### Keine Kontrolle beim verbotenen Doppelbezug

Mehr als zwei Drittel aller Frauen in unserem Land sind erwerbstätig – oft in einem Teilpensum. Gestützt auf das FamZG besteht neu bereits bei einem kleinsten Arbeitspensum Anspruch auf ganze Zulagen (Art. 13). Damit haben in sehr vielen Fällen sowohl der Vater als auch die Mutter die Möglichkeit, ganze Zulagen zu beziehen. Es besteht die Gefahr, dass für dasselbe Kind zweifach Zulagen geltend gemacht werden (obwohl der Doppelbezug nach Art. 6 verboten ist), da keine Gesetzes- oder Ordnungsbestimmungen bestehen, die eine systematische und wirksame Kontrolle allfälliger Doppelbezüge zu verhindern helfen.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend notwendig, eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage zur Errichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters zu schaffen und dieses Register so schnell als möglich zu realisieren, nachdem das Bundesamt für Sozialversicherungen Art. 27 FamZG für diesen Zweck als nicht ausreichend beurteilt hat. Nur mit der Schaffung dieses Instruments können die Durchführungsstellen Gewähr bieten, dass einem allfälligen Bezugsmissbrauch (häufig ist es auch nur ein schlichtes Nichtwissen) wirkungsvoll begegnet werden kann.

### Fazit

Die Arbeitgeber sind über die Einführung des Familienzulagengesetzes keineswegs glücklich. Nicht nur belasten damit verbundene Mehrkosten den Faktor Arbeit einmal mehr, obwohl wir – wie eine kürzlich publizierte

Studie des Bundesamtes für Statistik einmal mehr bestätigte – bereits die höchsten Arbeitskosten pro Stunde in Europa haben. Vielmehr verunmöglicht der Bundesgesetzgeber zusätzlich unnötigerweise eine Systemvielfalt, welche sich bisher bewährt und die Sozialpartnerschaft gestärkt hat (FAK-Befreiung bei GAV-Regelung). Schliesslich fördern fehlende Kontrollmittel (Kinder- und Bezügerregister) die Gefahr von Doppelbezügen – hier ist dringender Handlungsbedarf angesagt!

---

Roland A. Müller, Prof. Dr. iur., Mitglied der Geschäftsleitung, Ressortleiter Sozialpolitik und Sozialversicherungen, Schweizerischer Arbeitgeberverband. E-Mail: [mueller@arbeitgeber.ch](mailto:mueller@arbeitgeber.ch)

## Ausblick auf das neue Familienzulagengesetz aus der Sicht der Arbeitnehmenden

Nach vielen Debatten und einer gewonnenen Referendumsabstimmung werden 26 kantonale, unterschiedliche Bestimmungen durch eine nationale Regelung abgelöst, ein sozialpolitisch wichtiger Schritt. Das Familienzulagengesetz (FamZG) bringt Verbesserungen wie Mindestansätze, Teuerungsklausel und volle Zulagen für Teilzeitbeschäftigte. Gewerkschaften und weitere Kreise forderten deshalb eine rasche Umsetzung. Mit dem Beschluss, das Gesetz erst auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen, hat es der Bundesrat jedoch verpasst, familienpolitisch ein starkes Zeichen zu setzen. Nicht so ein paar Kantone, die bereits auf 2008 die Familienzulagen auf die Mindestansätze angehoben haben.



**Christina Werder**  
Schweizerischer Gewerkschaftsbund

Seit 1945 ermächtigt ein Verfassungsartikel<sup>1</sup> den Bund, Vorschriften über die Familienzulagen zu erlassen. Politische Vorstösse und Expertenberichte versuchten über Jahrzehnte hinweg, eine bundesrechtliche Regelung durchzusetzen. Auch das vorliegende FamZG wurde mit einem Referendum seitens des Gewerbeverbandes bekämpft, dann aber mit 68% bei einer Stimmbeteiligung von 45% im November 2006 deutlich angenommen. Ein Schwachpunkt ist der Ausschluss der Selbständigerwerbenden. Das Parlament hat kürzlich den Auftrag erhalten, diese Lücke zu schliessen.

### Zentrale Punkte für Arbeitnehmende

Das FamZG umfasst zwei Arten von Leistungen, nämlich Kinderzulagen für Kinder ab Geburt bis 16 Jahre und Ausbildungszulagen für Jugendliche in Ausbildung zwischen 16 und 25 Jahren. Noch heute gibt es Kantone, die die Leistungsart Ausbildungszulagen nicht kennen. Sie zahlen für Jugendliche in Ausbildung bis zum 25. Altersjahr Kinderzulagen, deren Höhe jedoch tiefer ist als der im FamZG festgelegte Mindestansatz für Ausbildungszulagen. Für beide Arten kennt das FamZG Mindestansätze, Fr. 200.–/Monat/Kind für Kinderzulagen und Fr. 250.–/Jugendliche/Monat für Ausbildungszulagen. Im Abstimmungsjahr haben sich beispielsweise viele Kinderzulagen zwischen 160 und 190 Franken bewegt, also deutlich unter dem Mindestansatz. Viele Arbeitnehmende werden ab 1. Januar 2009 von höheren Familienzulagen profitieren, einerseits weil das Gesetz zwei Arten von Leistungen umfasst und andererseits weil Mindestansätze festgelegt sind, die zum Teil über den heutigen Ansätzen liegen. Diese Mindestansätze sind im Verhältnis zu den Kosten, die Kinder verursachen, nach wie vor tief. Zentral ist deshalb, dass es gelungen ist, im FamZG eine Bestimmung einzubringen, wonach die Familienzulagen der Teuerung angepasst werden müssen. Das FamZG verhindert nicht, dass höhere Familienzulagen in kantonalen Gesetzen beschlossen oder im Rahmen von Gesamtarbeitsverträgen zwischen den Sozialpartnern ausgehandelt werden können.

Teilzeitbeschäftigte erhalten zukünftig unabhängig von ihrem Beschäftigungsgrad die vollen Zulagen. Damit konnte im Bereich der sozialen Sicherheit eine Diskriminierung von Teilzeitbeschäftigten eliminiert werden.

Bei Arbeitsverhinderung (z.B. durch Krankheit, Unfall, Schwangerschaft) oder bei Tod des/der Arbeitnehmenden werden die Familienzulagen während des laufenden Monats und während weiteren drei Monaten 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.

<sup>1</sup> BV Artikel 116: Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

Zulagen für Kinder im Ausland werden in die Staaten der EU und der EFTA sowie in Staaten, bei denen die Schweiz durch Staatsverträge dazu verpflichtet ist, exportiert (vgl. Tabelle Seite 80). Ins Ausland exportierte Familienzulagen werden der Kaufkraft angepasst.

Ist eine Person bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt, so ist die Ausgleichskasse desjenigen Arbeitgebers zuständig, der den höchsten Lohn ausrichtet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen wird in Weisungen festhalten, wie vorzugehen ist, wenn nicht zum vornherein feststeht (z.B. bei Arbeit auf Abruf), bei welchem Arbeitgeber der höchste Lohn erzielt werden kann.

#### Quellen

- Familienzulagengesetz (FamZG)
- Familienzulagenverordnung (FamZV)
- Erläuterungen zur Verordnung über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007. BSV
- Medienmitteilung BSV vom 31. Oktober 2007

Christina Werder, Sozialarbeiterin FH, Sozialversicherungsfachfrau mit eidg. Fachausweis, Zentralsekretärin für Gleichstellungs- und Familienpolitik, Schweizerischer Gewerkschaftsbund.

E-Mail: christina.werder@sgb.ch

## CHSS-Einbinde-Aktion: Lassen Sie Ihre «Soziale Sicherheit» einbinden!

Das Atelier du livre in Bern führt erneut eine Einbindeaktion für die CHSS zu günstigen Konditionen durch (Einband in rotem Leinen mit schwarzer Rückenprägung).

#### Die Preise

- |  |                  |  |                  |
|--|------------------|--|------------------|
| • Einband für Jahrgänge 2006/2007 (Doppelband) inkl. Einbinden | <b>Fr. 28.80</b> | • Einbinden älterer Jahrgänge (1 oder 2 Jahrgänge) pro Einband | <b>Fr. 30.40</b> |
| • Einband für 1 Jahrgang (2006, 2007) inkl. Einbinden          | <b>Fr. 26.80</b> | • Einbanddecke ohne Binden für 1 oder 2 Jahrgänge              | <b>Fr. 16.30</b> |

Die Preise verstehen sich ohne MWST, Porto und Verpackung. **Für die Einbindeaktion sollten die kompletten Jahrgänge der Zeitschrift bis Ende Mai 2008 an die Buchbinderei gesandt werden.** Die gebundenen Hefte werden Ende Juni 2008 zurückgeschickt. Verwenden Sie bitte für Ihren Auftrag eine Kopie dieses Talons.

#### Wir senden Ihnen die Hefte folgender Jahrgänge

Ältere Jahrgänge     2005  2006  2007

#### Wir wünschen

Einbinden in Zweijahresband für Jahrgänge  Einbinden in Einjahresband für Jahrgänge

#### Wir bestellen

Einbanddecken für die Jahrgänge

#### Adresse

Name  Vorname

Strasse  PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

**Einsenden an:** Schumacher AG, Atelier du livre, Dorngasse 12, 3007 Bern, Telefon 031 371 44 44

## Menschen in prekären Lebenslagen

Caritas Zürich sensibilisiert mit ihrer Grundlagenarbeit die Öffentlichkeit für aktuelle Armutsthemen. Das jüngste Papier befasst sich mit der Prekarität. 13 Porträts von so genannten Menschen auf dünnem Eis geben einen Einblick in Einzelfälle und zeigen, wie sich Ereignisse verkettet haben und wie die Personen mit der Situation umgehen. Zur mehrdimensionalen Analyse einer Lebenslage wurde ein Gitternetz mit verschiedenen Indikatoren entwickelt.



**Katja Walser**  
Caritas Zürich



**Carlo Knöpfel**  
Caritas Schweiz

Die deutschen Begriffe «prekär», «Prekarität» und «Prekarisierung» sind in den Sozialwissenschaften und in der Politik neu. Das Wort «prekär» bedeutet «misslich», «heikel», «unsicher». Der Zustand, in einer unsicheren Situation zu sein, wird als «Prekarität» bezeichnet. Der Prozess, von einer sicheren in eine prekäre Lage abzusteigen, ist die «Prekarisierung». Am Anfang der Prekarisierung steht in der Regel ein kritisches Lebensereignis. Das kann zum Beispiel eine Scheidung, ein Unfall, der Verlust der Arbeitsstelle oder die Geburt eines Kindes sein. Dieses Ereignis bringt eine negative oder positive Veränderung mit sich, die vom Individuum eine Anpassung an eine neue soziale Situation erfordert: beispielsweise eine Veränderung der sozialen

Rolle oder persönlicher Ziele und Wertvorstellungen.

Zu prekären Anstellungsverhältnissen sind im letzten Jahrzehnt in Europa und in der Schweiz verschiedene Untersuchungen durchgeführt und Resultate publiziert worden. Die Erforschung der prekären Lebenslagen – ein Konzept, das weitere Dimensionen und Formen von Prekarität umfasst – steckt hingegen noch in den Kinderschuhen. In der Schweiz liegt eine Pilotstudie von Landert Farago und Partner im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen aus dem Jahr 2004 vor, welche die wirtschaftlich prekären Lebenslagen in den Kantonen Bern und St.Gallen untersucht. Darin werden neben den finanziellen Ressourcen auch die Situation in anderen wichtigen Lebensbereichen, wie

zum Beispiel das soziale Netz, sowie die subjektive Bewertung der Lebenslage berücksichtigt.

### Hauptklientel der privaten Hilfswerke

Zur Zone der Prekarität gehört, wer zwar den Alltag selbständig bewältigt, aber punktuell auf finanzielle, psychologische oder sozialarbeiterische Hilfe angewiesen ist. Diese Menschen sind gerade noch nicht oder nicht mehr «arm», isoliert oder langzeitarbeitslos, leben aber in der Gefahr, jederzeit einbrechen zu können. Sie bilden die Hauptklientel privater Hilfswerke, weil sie gerade noch ohne regelmässige Begleitung durch staatliche Institutionen zu recht kommen. Bei Caritas Zürich beziehen rund 90 Prozent der Klientinnen und Klienten der Sozialberatung keine Sozialhilfe.

Die Datenbasis der qualitativen Untersuchung von Caritas Zürich bilden 13 Lebensgeschichten von Personen, die aus unterschiedlichen Gründen in einer prekären Lebenslage sind. Die Porträts zeigen, dass kaum jemand über mehrere Jahre hinweg auf dünnem Eis lebt. Häufig erleben diese Menschen zwischendurch Phasen des Einbruchs und müssen Hilfe beim Sozialamt oder in einer psychologischen Begleitung suchen. Ihre Lebenslage kann sich aber auch wieder stabilisieren, wenn sie eine neue Partnerin oder einen neuen Partner finden, wieder gesund sind oder eine Arbeit aufnehmen.

### Eine Lebensgeschichte

Eine dieser Lebensgeschichten ist die der 30-jährigen Isabelle Schöneich\*. Aufgewachsen ist Isabelle in

einer so genannten Vorzeigefamilie in einem Einfamilienhaus. Der Schein trog allerdings. Sie und ihre zwei Schwestern mussten schon früh

## Das Gitternetz

Für Caritas Zürich ist Armut mehrdimensional, dies gilt entsprechend auch für die Prekarität. Will man diese Lebenslage bildlich darstellen, schaffen die Überlegungen des französischen Sozialhistorikers Robert Castel eine wertvolle Ausgangslage. Castel beschreibt die prekäre Lage anhand eines Koordinatensystems. Dessen Achsen sind die berufliche und die soziale Integration. Im Nullpunkt des Koordinatensystems befindet sich die volle Integration in beiden Bereichen. Die Achsen führen über die unsichere Integration bis zum weitgehenden Ausschluss von der Arbeit oder vom sozialen Netz. Zwischen den beiden Achsen spannen sich vier Zonen: die Zone der vollen Integration, der Verwundbarkeit, der Fürsorge und die Zone der Entkoppelung. Die Zone der Verwundbarkeit wird im deutschen Sprachraum auch als Zone der Prekarität bezeichnet. Caritas Zürich erweitert Castels Modell um weitere zentrale Lebensbereiche der Armutsforschung: Finanzen, Bildung, Wohnen, Aufenthaltsstatus, Gesundheit und Herkunftsfamilie. Das Koordinatensystem entwickelt sich so zu einem Gitternetz (vgl. Abbildung 1). Die Achse «Herkunftsfamilie» fasst zusammen, inwiefern das Elternhaus der analysierten Person durch relevante Probleme und kritische Ereignisse belastet gewesen ist. Zwischen den Achsen spannen sich vier Zonen: 0 ist die Zone der vollen Integration, 1 die Zone der Prekarität oder Verwundbarkeit, 2 die Zone der Fürsorge und 3 die Zone der Entkoppelung. Die Prekarität ist also eine Schwebelage zwischen Armut und beginnendem Wohlstand. Spricht man von Prekarität, denkt man meistens an eine Situation, die auf einen Abstieg aus einer sicheren Situation folgt. Genau so gut kann man aber auch von der Zone der Fürsorge in die Prekarität aufsteigen.

auf eigenen Beinen stehen. Die Mutter war psychisch krank und Alkoholikerin. Der Vater war Lehrer und kümmerte sich nicht um die Familie. Für ihn zählten nur die schulischen Leistungen seiner Töchter. Er drohte ihnen, ihre Hobbys zu verbieten, wenn sie die Sekundarschule nicht schafften. Isabelles Leidenschaft und Fluchtmöglichkeit war das Tanzen. «I bi hei cho vo de Schuel, ha de Thek<sup>1</sup> in Egge gheit, ds Trainingszüg packt und bi wieder gange.» Sie wollte Ballerina werden, trainierte hart und wurde mit 15 schliesslich von einer Tanzschule aufgenommen. Nach dem ersten Jahr platzte der Traum. Keine Stipendien. Keine Unterstützung vom Vater, weil Tanzen kein Beruf sei. Keine Unterstützung von der Mutter, weil diese nach der Scheidung nicht genug Geld hatte.

Isabelle ist inzwischen froh, auch ein Leben ausserhalb der Tanzszene zu kennen. Sie ging ein Jahr als Au-Pair in die Westschweiz und machte danach eine kaufmännische Ausbildung. Während der Lehre zog sie zuhause aus. Weil der Lehrlingslohn nicht für alles reichte, musste sie manchmal Kollegen «anpumpen». Nach dem Lehrabschluss setzte sie sich mit Haut und Haar für das Zentralsekretariat einer sozialen Organisation ein. Die vielen Überstunden und der kleine Lohn führten dazu, dass es ihr nach zwei Jahren zu viel wurde. Sie wechselte ins Gastgewerbe. Da gab es viel Trinkgeld und bald hatte sie die Schulden bei den Kollegen beglichen. Es folgten verschiedene temporäre Anstellungen – eine Freiheit und Flexibilität, die sie genoss. Finanziell war das kein Risiko. Fast täglich konnte sie zwischen drei Jobs wählen.

Zweimal leistete sie sich mit dem so verdienten Geld Reisen nach Thailand. Einmal blieb sie einen Monat lang in einem Tempel und meditierte dort. Das half gegen die Rücken- und Verdauungsprobleme, die sie seit der Pubertät plagten. Zurück in der Schweiz plante sie, sich

ein zweites Standbein als selbständige Masseurin aufzubauen. In diesem Moment lief ihr Daniel über den Weg. «Mir sind im siebte Himmel gsi und ich han mi uf ihn verlah chöne.» Er hatte zwar ein leichtes Alkoholproblem und arbeitete zu viel, doch es war eine sehr unbeschwerte und lässige Zeit. Isabelle war bereits schwanger, als sie heirateten. Das junge Paar war überzeugt, alles in den Griff zu kriegen. Doch nach der Hochzeit begann Daniel wieder vermehrt zu trinken und war auf einmal unzuverlässig. Als er bei der Arbeit mit einem Suizid konfrontiert wurde, erlitt er einen Zusammenbruch. Fast ein halbes Jahr war er danach krankgeschrieben.

Seine Antriebslosigkeit belastete Isabelle sehr. In dieser Zeit kam ihr Sohn Kilian auf die Welt. Ein paar Tage lang kümmerte sich Daniel rührend um seine Familie, dann zog er sich wieder zurück. Isabelle war während Wochen am Anschlag und weinte viel. Alles hing an ihr. Ihr Mann lebte an Frau und Kind vorbei. «Er hät chöne a öis verbilafe und öis nöd aluege», erinnert sie sich. Trank er, war er ein «Lämmchen». Nüchtern konnte er sehr aggressiv werden. Isabelle versuchte alles: Sie schickte ihn in eine Rehaklinik und drängte ihn zu einer Ehetherapie. Es nützte nichts. Schliesslich holte sie sich Rat bei der Mütterhilfe, einer privaten Stiftung für junge Familien, und beim Katholischen Frauenbund. Nach einigem Hin und Her entschied sie, dass Daniel ausziehen müsse. Distanz würde die festgefahrene Situation auflockern. Doch er weigerte sich und provozierte sie: Er sperrte das gemeinsame Konto. Am ersten Arbeitstag von Isabelle wollte er nicht einmal auf Kilian aufpassen. Das war zu viel. Isabelle leitete unverzüglich das Eheschutzverfahren ein. Daniel musste ausziehen und sie stand plötzlich ohne Geld da. Bis das

1 Dialektausdruck für Schulsack/Schulranzen.

Sozialamt zahlte, vergingen einhalb Monate. Ihre Gefühle gegenüber dem Sozialamt sind gespalten: Die Sozialarbeiterin war sehr verständnisvoll. Aber da gab es immer irgendwelche interne Weisungen, welche die SKOS-Richtlinien einschränkten. Wie diese begründet werden, kann Isabelle einfach nicht nachvollziehen.

Seit der Trennung sind jetzt fünf Monate vergangen. Immer wieder konnte Isabelle auf ihre Schwestern, deren Partner und einige wenige Kolleginnen zählen. Emotional hat sie diese turbulente Zeit noch nicht verarbeitet. Sie war zu beschäftigt. Wenn sie im Bett liegt, «fangts a dreie im Chopf und dann dreht's und dreht's». Unvorhersehbares wirft sie leicht aus der Bahn. Weil sie so nicht mehr weitermachen kann, muss sie nun lernen, Kilian auch anderen anzuvertrauen. Dafür kann sie zwischendurch wieder regelmässig tanzen gehen. Abends und an den Wochenenden tippt Isabelle Briefe nach Diktat. Sie kommt mit Alimen-ten und Kleinkinderbetreuungsbeiträgen auf ein Einkommen, das 50 Franken über dem sozialen Existenzminimum liegt. Das heisst, sie muss nicht mehr zum Sozialamt. Aber das bedeutet auch, dass sie nun finanziell schlechter dasteht. Bald ist ein erster Schritt geschafft: Kilian erhält einen der raren Babykrippenplätze. Dann kann Isabelle die Stelle antreten, die ihr ein verständnisvoller Arbeitgeber seit einem halben Jahr frei hält. Sie freut sich, bald nicht mehr nur Mami zu sein.

Auf die Kleinkinderbetreuungsbeiträge hat Isabelle ein Anrecht, bis Kilian zwei Jahre alt ist. Danach wird sie wohl für eine gewisse Zeit wieder Sozialhilfe beziehen müssen. Bevor er den Kindergarten besucht, will sie nämlich nicht mehr als 40 Prozent arbeiten. Weil Isabelle gerne kreativ ist und gut mit wenig Geld auskommen kann, braucht sie für sich selbst nicht viel. Aber sie fände es schön, für Kilian genug Geld zu haben – nicht nur für Notfälle.

## Das Gitternetz als Analyseinstrument

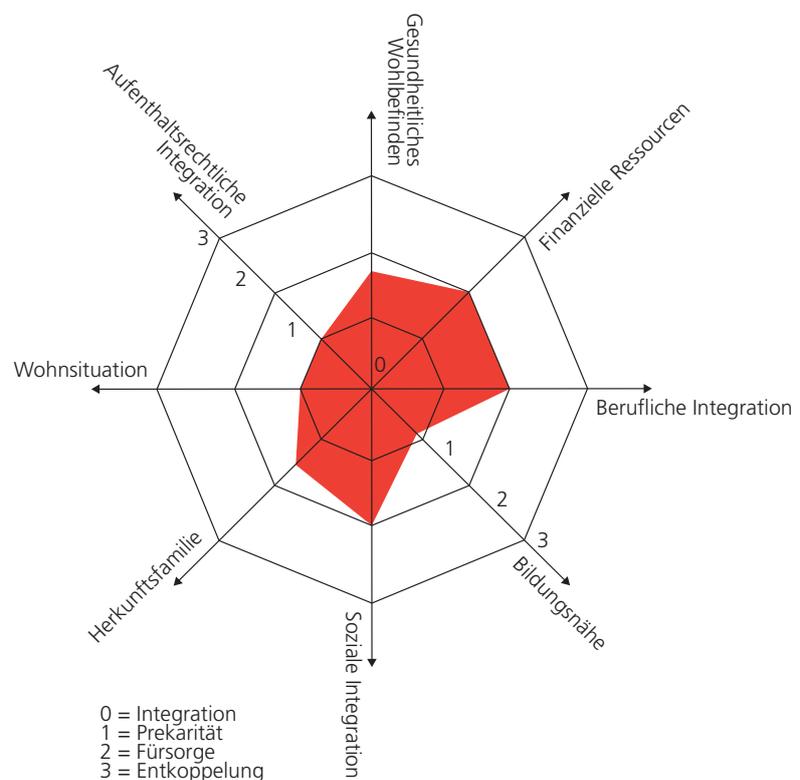
Das Gitternetz von Caritas Zürich ist ein geeignetes Hilfsmittel, um die Lebenslage einer Person mehrdimensional zu analysieren. Ein Defizit auf einer der Achsen des Gitternetzes ist nur bedingt aussagekräftig. Wichtiger für die Beurteilung der Lebenslage ist, ob mehrere Lebensbereiche beeinträchtigt und ob diese Defizite miteinander verkettet sind. Verbindet man die Werte auf der jeweiligen Achse mit denjenigen auf den Nachbarachsen, ergibt sich eine Fläche. Je grösser diese Fläche ist, desto verwundbarer ist die Person in quantitativer Hinsicht. Wie eine Person ihre Situation persönlich einschätzt, wird im Gitternetz vernachlässigt. Der Fokus liegt bei der Analyse anhand des Gitternetzbildes zwar auf Einzelpersonen, sie werden aber als Teil eines grösseren Systems,

wie zum Beispiel eines Familienhaushalts, verstanden. Denn innerhalb eines Haushalts können Defizite einer Person durch die Stärken einer anderen kompensiert werden.

Das Gitternetzbild von Isabelle Schöneich zeigt, dass sie in den Bereichen finanzielle Ressourcen, berufliche Integration und soziale Integration die grössten Schwierigkeiten hat (vgl. G1). Finanziell ist sie in einer prekären Lage: Sie erzielt ein Einkommen, das knapp über dem Existenzminimum liegt. Ihre berufliche Situation ist prekär, weil sie nur wenige Stunden arbeiten kann. Sie hätte eine höherprozentige Anstellung in Aussicht, braucht dafür aber einen Krippenplatz für ihren Sohn. Das soziale Netzwerk von Isabelle Schöneich beschränkt sich seit der Trennung von ihrem Mann auf ihre zwei Schwestern und zwei, drei Kolleginnen. Ihr fehlt zurzeit die Energie, weitere Kontakte zu pflegen oder

### Gitternetzbild von Isabelle Schöneich\*

G1



Quelle: Caritas Zürich

zu knüpfen. Weiter ist Isabelle Schöneichs Lebenslage in den Bereichen «Herkunftsfamilie» und «gesundheitliches Wohlbefinden» belastet. In ihrer Herkunftsfamilie gab es zwar keine finanziellen, aber verschiedene andere Probleme: Sie hat einen langen Scheidungskampf der Eltern miterlebt, ihre Mutter ist psychisch krank, und bis heute ist ihre Beziehung zu den Eltern sehr schwierig. Im Bereich des gesundheitlichen Wohlbefindens machen sich verschiedene Erschöpfungssymptome bemerkbar. Dazu gehören Schlafstörungen, Verdauungsbeschwerden und Anfälligkeiten für Grippe.

Dem Gitternetz bild kann man aber auch entnehmen, wo Isabelle Schöneich über Stärken und Ressourcen verfügt, mit denen sie möglicherweise Defizite in anderen Bereichen kompensieren kann. So sieht man, dass sie gut ausgebildet ist. Sie hat eine kaufmännische Ausbildung abgeschlossen und verfügt über vielfältige Berufserfahrung. Auch die Wohnsituation ist nicht prekär: Dank einer niedrigen Miete wohnt sie in einer schönen Wohnung in einem Quartier mit vielen Familien. Aufenthaltsrechtlich gesehen ist sie als Schweizerin voll integriert.

Dieses Beispiel macht deutlich, dass sich die einzelnen Integrationsachsen gegenseitig beeinflussen. Die Trennung von ihrem Ehemann führte bei Isabelle Schöneich zu finanziellen Engpässen und verkleinerte den Freundeskreis. Ebenso schränkte die Trennung ihre Erwerbsmöglichkeiten ein. Denn eigentlich hatte sie mit ihrem Mann abgemacht, dass er teilweise zuhause bleibt, damit sie arbeiten gehen kann. Die Integrationsachsen können sich auch zum Guten beeinflussen: Findet Isabelle Schöneich eine günstige Möglichkeit, ihr Kind fremdbetreuen zu lassen, so kann sie mehr arbeiten gehen und verbessert zudem auch ihre finanzielle Situation. Das reduziert wiederum ihre psychische Belastung.

Das Gitternetz bild bietet Sozialarbeitenden eine Möglichkeit, die mehrdimensionale Lebenslage einer neuen Klientin oder eines neuen Klienten zu analysieren. Die Diagnose besteht zum Beispiel aus dem Selbstbild (Wie sehe ich mich?), dem Fremdbild (Wie sehe ich als beratende Person den Klienten oder die Klientin?) und einem Bild, das die Situation an den gesellschaftlichen Standards misst (Wo stehe ich gemessen an der Norm?). Bereits die Anfertigung des Selbstbildes sowie die Diskussion der anderen Bilder bilden erste Schritte

der Unterstützung und der Problemlösung. Damit die Klientin oder der Klient optimal beraten werden kann, müssen auch folgende Fragen geklärt werden: Was soll verändert werden? Welche Achse kann ohne Hilfe beeinflusst werden? Wo wird Unterstützung durch Dritte benötigt? Welches sind die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und persönlichen Gegebenheiten, die es zu akzeptieren gilt? Wo lässt der Klient oder die Klientin reale Chancen selbst nicht zu?

### Selbsthilfe unterstützen – ohne zu überfordern

Die häufigsten Erstprobleme von Menschen auf dünnem Eis sind partnerschaftliche, gesundheitliche oder berufliche Schwierigkeiten. Da finanzielle Probleme meistens nicht Erstprobleme und kaum Einzelprobleme sind, hilft eine finanzielle Unterstützung zwar im Moment. Es gibt aber meistens weitere einschneidende Probleme auf anderen Achsen, die behoben und bearbeitet werden müssen, um die Lebenslage längerfristig zu stabilisieren. Menschen in prekären Lebenslagen legen grossen Wert darauf, das Leben autonom führen zu können und die finanzielle Situation im Griff zu haben. Sie kämpfen darum, nicht von staatlichen Hilfsstrukturen, namentlich der Sozialhilfe, abhängig zu werden. Damit sie nicht einbrechen, wenden sie sich von Zeit zu Zeit an ein eigenes zusammengestelltes Netz der Hilfe. In diesem kommt privaten Sozialorganisationen eine Schlüssel-funktion zu.

Da die Zone der Prekarität verschiedene Dimensionen und Gesichter aufweist, müssen für jede Integrationsachse Unterstützungsangebote entwickelt und bereitgestellt werden. Solche Projekte, Kurse und Beratungen haben nicht zum Ziel, alle Menschen in die volle Integration zurückzuführen. Primär haben private oder kirchliche Interventionen

zu verhindern, dass jemand in die Zone der Fürsorge «abstürzt». In einem zweiten Schritt braucht es Massnahmen, die eine Rückkehr in die Zone der Integration anstreben. Dabei ist es wichtig, Menschen auf dünnem Eis zur Selbsthilfe zu befähigen und ihnen Handlungschancen aufzuzeigen, ohne sie damit zu überfordern.

### Ausmass der Prekarität

Wie viele Menschen von Prekarität betroffen sind, ist nur schwer zu beantworten. In der Schweiz wird darüber keine Statistik geführt. Die Indizien deuten aber darauf hin, dass die Zone der Prekarität in den letzten zehn Jahren in Bezug auf die finanziellen Ressourcen, die berufliche und soziale Integration in der Schweiz eher gewachsen ist. In den Bereichen Bildung und Gesundheit nahm das Risiko der Prekarisierung vor allem für Personen mit tieferem sozialen Status zu. Reduziert hat sich die Zahl der Personen mit prekärer Aufenthaltsstatus (insbesondere F) und prekären Wohnverhältnissen. Um die Entwicklungen zu beobachten und allfälligen Trends zur Prekarisierung frühzeitig entgegenwirken zu können, ist es wichtig, ein mehrdimensionales Monitoring einzuführen.

\*Namen geändert.

### Literaturhinweis:

Walser, Katja, Knöpfel, Carlo (2007): Auf dünnem Eis. Menschen in prekären Lebenslagen. Caritas-Verlag, Luzern. [www.caritas-zuerich.ch/shop](http://www.caritas-zuerich.ch/shop)

---

Katja Walser, lic.phil. I, Leiterin KulturLegi  
Kanton Zürich, Caritas Zürich.  
E-Mail: [k.walser@caritas-zuerich.ch](mailto:k.walser@caritas-zuerich.ch)

---

Carlo Knöpfel, Dr.rer.pol., Leiter Bereich  
Grundlagen und Mitglied der Geschäfts-  
leitung, Caritas Schweiz.  
E-Mail: [cknoepfel@caritas.ch](mailto:cknoepfel@caritas.ch)

## Die Rechnungsergebnisse 2007 der AHV, IV und der Erwerbersatzordnung

Die AHV hat das Rechnungsjahr 2007 mit einem erfreulichen Überschuss von rund 1,5 Milliarden abgeschlossen. Zu verdanken ist dies der guten Konjunktur, welche die Beitragseinnahmen um fünf Prozent wachsen liess. Die IV wird durch NFA-Übergangskosten um zusätzliche 491 Millionen Franken belastet. Ihr Defizit von 2,1 Milliarden Franken vergrössert die Schuld beim AHV-Fonds auf 11,4 Milliarden Franken. Die EO schliesst mit einem Fehlbetrag von 0,4 Milliarden Franken ab, ihr Kapital reduziert sich auf 2,1 Milliarden Franken.

Aus dem Bereich Mathematik der Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik und dem Geschäftsfeld IV, BSV

### Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV)

#### Ertrag

Die Einnahmen der AHV haben insgesamt um 1,2 % von 34 390 Mio. auf 34 801 Mio. Franken zugenommen. Die Versicherungseinnahmen (alle Einnahmen ausser den Erträgen auf den Anlagen) haben gegenüber dem Vorjahr um 4,9 % auf 34 511 Mio. Franken zugenommen. Das Wachstum kann den folgenden Gegebenheiten zugeschrieben werden:

Die abgerechneten Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber sind um 5,0 % gestiegen und erreichen 25 274 Mio. Franken. Die Lohnbeiträge sind dabei gar um 5,3 % gewachsen. Dies spiegelt die gute Konjunktur wider; einerseits ist darin eine Zunahme der Stellenzahl (umgerechnet in Vollzeitäquivalente) um 2,7 % enthalten, zum andern werden Lohnerhöhungen und strukturelle Veränderungen zu besser bezahlten Stellen sichtbar. Die Beitragseinnahmen vermögen einen Anteil von rund 76 % des Aufwandes zu decken.

Da die Beiträge der öffentlichen Hand 20 % der Ausgaben betragen, haben sie im Ausmass derselben um 5,1 % auf 6 660 Mio. Franken zuge-

nommen. Davon konnte der Bund seinen Anteil von 5 448 Mio. Franken zu 52 % durch zweckgebundene Einnahmen decken (2 421 Mio. Franken aus der Belastung von Tabak und Alkohol sowie 434 Mio. Franken aus dem Mehrwertsteuerprozent, welches aus Demografiegründen für die AHV zusätzlich erhoben wird). Den Restbetrag von 2 593 Mio. Franken musste er aus allgemeinen Bundesmitteln beitragen, das sind 218 Mio. Franken mehr als im Vorjahr. Der Finanzierungsanteil der Kantone an die AHV beträgt 3,64 % der Ausgaben und ist im Rechnungsjahr von 1 153 auf 1 212 Mio. Franken gestiegen.

Die Mehrwertsteuererträge (vom Demografieprozent gehen 83 % in die AHV, 17 % an den Bund) haben um 2,4 % zugenommen und brachten der AHV 2 121 Mio. Franken.

Diese Einnahmen sind zusammen mit der Besteuerung der Spielbankenerträge zugunsten der AHV (449 Mio. Franken) und den Regresseinnahmen (8 Mio. Franken) im Berichtsjahr um 3,6 % gestiegen.

#### Aufwand

Die gesamten Ausgaben der AHV sind um 5,1 % von 31 682 auf 33 303 Mio. Franken gestiegen. Die Auf-

wendungen können in zwei Hauptgruppen eingeteilt werden, nämlich in Geldleistungen einerseits sowie in Kosten für individuelle Massnahmen, Beiträge an Institutionen, Durchführungs- und Verwaltungskosten andererseits.

Die Geldleistungen umfassen Renten, Hilflosenentschädigungen, Kapitalabfindungen und Beitragsüberweisungen und entsprechen 98,4 % der gesamten Ausgaben. Sie sind um 5,1 % auf 32 762 Mio. Franken gestiegen. Das Wachstum hat zwei Hauptursachen. Zum einen ist im Jahr 2007 eine Rentenanpassung um 2,8 % fällig gewesen, zum andern ist aus demografischen Gründen ein Wachstum von 2,2 % zu verzeichnen.

Für die übrigen Bereiche sind 541 Mio. Franken aufgewendet worden. Das sind 20 Mio. Franken oder 3,7 % mehr als im Vorjahr.

### Saldo AHV-Rechnung und Fondsstand

Es resultiert ein Umlageergebnis (d.h. das Jahresergebnis ohne Berücksichtigung der Erträge auf den Anlagen) von 1 208 Mio. Franken, das trotz einer Rentenanpassung nur um 0,4 % unter demjenigen des Vorjahres liegt.

Obwohl im Rechnungsjahr der Bundesanteil am Verkaufserlös des SNB-Goldes im Umfang von 7 038 Mio. Franken der AHV gutgeschrieben wurde, ist wegen den Turbulenzen am Aktienmarkt auf den Anlagen ein Verlust von 1,9 Mio. Franken erwirtschaftet worden. Unter Berücksichtigung dieses Verlustes und des der AHV gutgeschriebenen Zinses von 292 Mio. Franken auf der IV-Schuld ergeben sich Einnahmen von 34 801 Mio. Franken, denen Ausgaben von 33 303 Mio. Franken gegenüberstehen. Somit ergibt sich in der

**Betriebsrechnung der AHV 2007**

<b>Einnahmen</b>	<b>Beträge in Fr.</b>	<b>Verände- rung in %</b>
<b>1. Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber</b>	<b>25 273 547 017</b>	5,0
<b>2. Beiträge der öffentlichen Hand</b>	<b>6 660 568 283</b>	5,1
Bund	5 448 344 856	5,1
Kantone	1 212 223 427	5,1
<b>3. Mehrwertsteuer</b>	<b>2 121 246 537</b>	2,4
<b>4. Spielbanken</b>	<b>448 596 044</b>	10,4
<b>5. Ertrag der Anlagen</b>	<b>289 747 171</b>	-80,6
<b>6. Einnahmen aus Regress</b>	<b>7 644 095</b>	-12,9
Zahlungen haftpflichtiger Dritter	8 571 536	-11,6
Regresskosten	-927 441	0,0
<b>Total Einnahmen</b>	<b>34 801 349 146</b>	1,2
<b>Ausgaben</b>		
<b>1. Geldleistungen</b>	<b>32 762 386 421</b>	5,1
Ordentliche Renten	32 458 566 841	5,1
Ausserordentliche Renten	10 480 588	-2,2
Überweisung und Rückvergütung von Beiträgen bei AusländerInnen	57 267 418	14,0
Hilflosenentschädigungen	447 876 581	3,8
Fürsorgeleistungen an SchweizerInnen im Ausland	190 430	-12,0
Rückerstattungsforderungen	-211 995 436	1,8
<b>2. Kosten für individuelle Massnahmen</b>	<b>96 329 178</b>	1,3
Hilfsmittel	96 156 743	1,3
Reisekosten	172 435	21,7
<b>3. Beiträge an Institutionen und Organisationen</b>	<b>293 128 767</b>	2,9
Beiträge an Organisationen	278 861 317	3,3
Beitrag an Pro Senectute (ELG)	12 667 450	-4,7
Beitrag an Pro Juventute (ELG)	1 600 000	-5,9
<b>4. Durchführungskosten</b>	<b>14 910 625</b>	5,3
Abklärungsmassnahmen	14 315 440	6,2
Kosten und Parteientschädigungen	595 186	-11,7
<b>5. Verwaltungskosten</b>	<b>101 582 029</b>	9,5
Posttaxen	25 347 121	-4,3
Kosten AHVG (Art. 95)	55 603 734	17,9
IV-Stellen	13 441 000	3,7
Zuschüsse an die AK	7 190 174	16,2
<b>6. Kosten AHV-Ausgleichsfonds</b>	<b>34 504 414</b>	1,1
<b>Total Ausgaben</b>	<b>33 302 841 434</b>	5,1
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>1 498 507 713</b>	-44,7
<b>Kapitalkonto</b>	<b>40 636 637 645</b>	

AHV-Betriebsrechnung ein Überschuss von 1499 Mio. Franken, der um 44,7 % unter dem Ergebnis von 2006 liegt. Das positive Betriebsergebnis ist zu 81 % dem Umlageergebnis zu verdanken. Im Vorjahr betrug dieser Anteil 45 %. Das Kapital der AHV beträgt Ende Jahr 40 637 Mio. Franken und entspricht 122 % einer Jahresausgabe (Vorjahr 101,3 %). Damit wird die Bedingung vom heute gültigen Artikel 107 Absatz 3 AHVG, dass der Ausgleichsfonds in der Regel nicht unter den Betrag einer Jahresausgabe sinken darf, wiederum erfüllt. Werden jedoch die der IV geliehenen Gelder im Ausmass von 11,4 Milliarden in Abzug gebracht, verfügt die AHV über 29,2 Milliarden, dies entspricht rund 88 % der Jahresausgaben.

**Invalidenversicherung (IV)****Ertrag**

Die ordentlichen Einnahmen der IV sind insgesamt um 4,2 % von 9904 Millionen auf 10315 Mio. Franken gestiegen. Die Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber haben um 5 % auf 4243 Mio. Franken zugenommen. Der Beitrag der öffentlichen Hand (50 % der Ausgaben) hat sich entsprechend dem ordentlichen Ausgabenwachstum um 3,9 % auf 5952 Mio. Franken erhöht, wovon 4464 Mio. Franken auf den Bund entfallen. Die Einnahmen aus Regress belaufen sich auf 120 Mio. Franken.

**Aufwand**

Die ordentlichen Ausgaben der IV sind um 3,9 % von 11 460 auf 11 905 Mio. Franken gewachsen.

Auf die Geldleistungen, bestehend aus Renten, Taggeldern und Hilflosenentschädigungen, entfallen rund 62 % der Ausgaben oder 7336 Mio. Franken. Allein für Rentenzahlungen sind 6549 Mio. Franken aufgewendet worden. Gegenüber dem Vorjahr bedeutet dies eine Zunahme um 2,6 %. Mit der Rentenanpas-

**Betriebsrechnung der IV 2007**

<b>Einnahmen</b>	<b>Beträge in Fr.</b>	<b>Verände- rung in %</b>
<b>1. Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber</b>	<b>4 242 631 036</b>	5,0
<b>2. Beiträge der öffentlichen Hand</b>	<b>5 952 360 623</b>	3,9
Bund	4 464 270 469	3,9
Kantone	1 488 090 154	3,9
<b>3. Einnahmen aus Regress</b>	<b>119 970 423</b>	-11,1
Zahlungen von haftpflichtigen Dritten	128 985 031	-9,2
Regresskosten	-9 014 609	27,0
<b>Total ordentliche Einnahmen</b>	<b>10 314 962 082</b>	4,2
<b>4. Ausserordentliche Einnahmen</b>	<b>1 471 000 000</b>	
Bund, Beiträge NFA	981 000 000	
Kantone, Beiträge NFA	490 000 000	
<b>Total Einnahmen</b>	<b>11 785 962 082</b>	19,0
<b>Ausgaben</b>		
<b>1. Zinsen</b>	<b>312 854 377</b>	41,6
<b>2. Geldleistungen</b>	<b>7 335 575 738</b>	2,6
Ordentliche Renten	6 138 193 170	2,3
Ausserordentliche Renten	569 546 636	5,0
Taggelder	356 144 333	0,5
Hilflosenentschädigungen	407 714 168	4,6
Fürsorgeleistungen an SchweizerInnen im Ausland	1 397 924	-5,3
Rückerstattungsforderungen	-158 860 259	-0,1
Beitragsanteil zu Lasten der IV	21 439 766	0,7
<b>3. Kosten für individuelle Massnahmen</b>	<b>1 756 085 337</b>	2,3
Medizinische Massnahmen	670 615 337	7,6
Massnahmen beruflicher Art	365 294 323	-1,8
Beiträge Sonderschulung	377 517 189	-1,1
Hilfsmittel	232 348 042	-0,9
Reisekosten	115 749 359	5,5
Rückerstattungsforderungen	-5 438 912	6,7
<b>4. Beiträge an Institutionen und Organisationen</b>	<b>2 044 475 147</b>	3,6
Baubeiträge	94 026 732	12,1
Betriebsbeiträge	1 760 035 517	3,6
Beiträge an Organisationen	177 562 898	0,5
Beitrag an Pro Infirmis (ELG)	12 850 000	0,0
<b>5. Durchführungskosten</b>	<b>162 476 393</b>	18,1
Spezialstellen	1 247	-86,9
Abklärungsmassnahmen	143 329 479	16,0
Kosten und Parteientschädigungen	19 145 667	36,9
<b>6. Verwaltungsaufwand</b>	<b>293 254 259</b>	11,3
Posttaxen	6 759 235	-4,3
Verwaltungskosten	28 439 685	14,2
Abschreibung Immobilien IV-Stellen	1 865 405	0,0
IV-Stellen	256 434 468	11,5
Kostenrückerstattungen	-244 534	-13,5
<b>Total ordentliche Ausgaben</b>	<b>11 904 721 250</b>	<b>3,9</b>
<b>7. Ausserordentliche Ausgaben</b>	<b>1 962 000 000</b>	
Beiträge gemäss NFA	1 962 000 000	
<b>Total Ausgaben</b>	<b>13 866 721 250</b>	21,0
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>-2 080 759 169</b>	33,7
<b>Kapitalkonto</b>	<b>-11 410 898 999</b>	

sung von 2,8 % kann von leicht rückläufigen Beständen gesprochen werden.

Die Taggelder haben sich um 0,5 % von 354 auf 356 Mio. Franken erhöht und die Kosten für Hilflosenentschädigungen sind um 4,6 % von 390 auf 408 Mio. Franken gestiegen.

Die Kosten für individuelle Eingliederungs- und Abklärungsmassnahmen sind von 1853 auf 1919 Mio. Franken gestiegen. Die Beiträge an Institutionen und Organisationen haben sich von 1973 auf 2044 Mio. Franken erhöht. Das durchschnittliche Wachstum dieser beiden Positionen von 3,6 % liegt damit unter dem im Entlastungsprogramm 03 vorgegebenen maximalen jährlichen Wachstum von 4,3 %.

Überdurchschnittlich – von 263 auf 293 Mio. Franken – gewachsen sind Durchführungs- und Verwaltungskosten. Der Grund liegt in erster Linie in der personellen Verstärkung der IV-Stellen und Regionalen ärztlichen Dienste im Zusammenhang mit der Umsetzung der 4. und Vorbereitung der 5. IV-Revision.

Die Zinsbelastung der IV für die Schulden beim Ausgleichsfonds ist im Jahr 2007 von 221 Mio. Franken auf 313 Mio. Franken gestiegen. Dies entspricht gegenüber dem Vorjahr einer Zunahme von rund 42 % und hat seinen Grund einerseits in der höheren Schuld und andererseits in den gestiegenen Zinssätzen.

**Ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben**

2007 ist das letzte Rechnungsjahr vor dem Übergang zur Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen per 1.1.2008 (NFA). Dabei werden Leistungen der IV in die alleinige Kompetenz der Kantone übergeben, welche dadurch vollständig von der Finanzierung der IV entbunden werden. Durch die nachschüssige Zahlungsart einiger dieser ausgelagerten Leistungen fallen aber selbst ab 2008 noch ausserordentliche Ausgaben von 1962 Mio. Franken an, die das Jahr 2007 oder früher

## Die Anlagen der AHV/IV/EO

Das Gesamtkapital (Eigenmittel von AHV und EO unter Berücksichtigung der IV-Schuld) von 31 369 Mio. Franken ist einerseits aufgeteilt in Kapital, das permanent im Ausgleichssystem gebunden ist, und andererseits in verfügbares Vermögen. Das gebundene Kapital belief sich auf 4204 Mio. Franken und das verfügbare Anlagevermögen betrug 27 165 Mio. Franken. Die Anlagen waren am 31. Dezember 2007 wie folgt gegliedert:

	Mio. Fr.	Anteil in %
Flüssige Mittel, Steuerforderungen, Marchzinsen	3 139	12
Direkte Darlehen	1 577	6
Obligationen Schweizer Franken	4 724	17
Obligationen Fremdwährungen	5 263	19
Aktien Schweiz	485	2
Aktien Ausland	8 211	30
Anlagefonds	3 766	14
<b>Total</b>	<b>27 165</b>	<b>100</b>

## Zusammenfassung – Kennzahlen 2007 der Sozialversicherungen (in Mio. Fr.)

	AHV	Veränderung	IV	Veränderung	EO	Veränderung	Total
Einnahmen ohne Anlageergebnis	<b>34 511</b>	4,9%	<b>10 315</b>	4,2%	<b>907</b>	5,1%	<b>45 734</b>
Total Aufwand	<b>33 303</b>	5,1%	<b>11 592</b>	3,1%	<b>1 336</b>	1,2%	<b>46 231</b>

		Ergebnis 06		Ergebnis 06		Ergebnis 06	
<b>Umlageergebnis</b>	<b>1 209</b>	1 214	<b>-1 277</b>	-1 335	<b>-429</b>	-457	<b>-497</b>
Anteil Anlageerfolg	-2	1 291	-	-	10	117	8
Zins auf IV-Schuld	292	203	-313	-221	21	18	0
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>1 499</b>	2 708	<b>-1 590</b>	-1 556	<b>-397</b>	-321	<b>-488</b>
<b>Kapital</b>	<b>40 637</b>	32 100	<b>-10 920</b>	-9 330	<b>2 143</b>	2 541	<b>31 860</b>

### Auswirkung NFA auf die IV:

Ausserordentliche Einnahmen	1 471
Ausserordentliche Ausgaben	1 962
<b>Betriebsergebnis (inkl. NFA)</b>	<b>-2 081</b>
<b>Kapital (inkl. NFA)</b>	<b>-11 411</b>
	<b>-979</b>
	<b>31 369</b>

Die drei Sozialwerke AHV, IV und EO verzeichnen bei Ausgaben von 46 231 Mio. Franken und Einnahmen von 45 734 Mio. Franken aus Beiträgen, Regress, Steueranteilen und Finanzierungsanteilen von Bund und Kantonen ein Betriebsergebnis von -488 Mio. Franken. Unter Berücksichtigung des NFA-Effekts verschlechtert es sich auf -979 Mio. Franken.

betreffen. Diese in den nächsten Jahren anfallenden Ausgaben sind schon im Beobachtungsjahr 2007 als ausserordentliche Lasten ausgewiesen. Der Anteil der öffentlichen Hand daran wird als ausserordentliche Einnahme von 1471 Mio. auch im Jahr 2007 verbucht.

Damit verschlechtert sich das Ergebnis 2007 der IV um die von der Versicherung zu tragenden 491 Mio. Franken.

#### Saldo IV-Rechnung und Fondsstand

Die ordentlichen Einnahmen decken rund 87 % der ordentlichen Ausgaben, so dass ein ordentlicher Fehlbetrag von 1590 Mio. Franken resultiert, was gegenüber dem Vorjahr einer Verschlechterung um 33,4 Mio. Franken oder 2,1 % entspricht.

Zusammen mit dem ausserordentlichen Fehlbetrag von 491 Mio. Franken steigt die aufkumulierte Schuld gegenüber der AHV auf 11411 Mio. Franken.

#### Erwerbssersatzordnung (EO)

Die Betriebsrechnung der EO hat im Jahre 2007 bei einem Aufwand von 1336 Mio. Franken und Einnahmen aus Beiträgen von 907 Mio. Franken mit einem Umlageergebnis von -429 Mio. Franken besser abgeschlossen als im Vorjahr (-456 Mio. Fr.). Zusammen mit den Anlageerträgen von 32 Mio. Franken resultiert ein Betriebsergebnis von -397 Mio. Franken gegenüber -321 Mio. Franken im Vorjahr.

#### Betriebsrechnung der EO 2007

Einnahmen	Beträge in Fr.	Veränderung in %
<b>1. Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber</b>	<b>907 420 603</b>	5,1
<b>2. Ertrag der Anlagen</b>	<b>31 548 294</b>	-76,7
<b>Total Einnahmen</b>	<b>938 968 897</b>	-6,0
<b>Ausgaben</b>		
<b>1. Geldleistungen</b>	<b>1 331 828 798</b>	1,2
Entschädigungen	1 266 533 849	1,3
Rückerstattungsforderungen	-9 197 063	5,0
Beitragsanteil zu Lasten der EO	74 492 012	1,1
<b>2. Verwaltungskosten</b>	<b>4 230 929</b>	-16,7
Posttaxen	1 351 844	-4,3
Kosten EOG (Art. 29)	678 069	19,7
Kostenbelastung aus der Betriebsrechnung AHV	2 201 016	-29,0
<b>Total Ausgaben</b>	<b>1 336 059 727</b>	1,2
<b>Betriebsergebnis</b>	<b>-397 090 830</b>	23,6
<b>Kapitalkonto</b>	<b>2 143 461 084</b>	

Bei den Geldleistungen sind 1257 Mio. Franken Entschädigungen und 74 Mio. Beiträge an die erste Säule auf diesen Entschädigungen bezahlt worden. Von den Entschädigungen dürften 42 % oder rund 528 Mio. auf den Erwerbssersatz bei Mutterschaft entfallen.

Das negative Betriebsergebnis hat zur Folge, dass der Fondsstand gegenüber dem Vorjahr um 397 Mio. Franken auf 2143 Mio. Franken sinkt.

Er deckt noch rund 1,6 Jahresausgaben. Bevor er den gesetzlichen Mindestbetrag einer halben Jahresausgabe erreicht, dürfte er somit noch während drei Jahren die Defizite auffangen können. Danach sind Beitragserhöhungen vorzusehen.

## Die Beiträge der Nichterwerbstätigen in der AHV, der IV und der EO

Verschiedene Komponenten des geltenden Systems zur Berechnung der Nichterwerbstätigenbeiträge haben bei betroffenen Versicherten, in der Literatur und auch im Rahmen von Gesetzgebungsarbeiten bereits zu Diskussionen Anlass gegeben. Die beiden Autorinnen haben auf diesem Gebiet während mehreren Jahren zusammengearbeitet und möchten das Thema einem grösseren Kreis von Interessierten vorstellen.



**Franziska Grob**  
Bundesamt für Sozialversicherungen



**Gudrun Kleinogel**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Die beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen

Für die AHV, die IV und die EO als Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind grundsätzlich alle in der Schweiz wohnhaften Personen, die gar keine Erwerbstätigkeit ausüben oder aus einer Erwerbstätigkeit – zusammen mit ihrem Arbeitgeber – Beiträge von weniger als dem Mindestbeitrag bezahlen. Unter Umständen werden jedoch auch teilerwerbstätige Personen, die mehr als den Mindestbeitrag entrichten, als nichterwerbstätig betrachtet.<sup>1</sup>

Die Beitragspflicht der Nichterwerbstätigen dauert vom 1. Januar, nach dem sie das 20. Altersjahr vollendet haben, bis zum Ende des Mo-

nats, in dem sie das ordentliche Rentenalter erreichen.<sup>2</sup>

### Die Berechnung der Nichterwerbstätigenbeiträge

#### Das Berechnungssystem

Das Gesetz sieht für nichterwerbstätige Versicherte Beiträge an die AHV, die IV und die EO von insgesamt Fr. 445.– bis Fr. 10 100.– im Jahr vor. Innerhalb dieses Rahmens werden die Beiträge nach den sozialen Verhältnissen der Versicherten abgestuft.<sup>3</sup> Die sozialen Verhältnisse der nichterwerbstätigen Person werden nach der Ausführungsbestimmung von Art. 28 AHVV anhand ihres Vermögens und Renteneinkommens bemessen. Das Renten-

einkommen wird dabei mit dem Faktor 20 multipliziert und zum Vermögen hinzugezählt. Auf dieser Berechnungsgrundlage wird anhand einer Beitragstabelle der geschuldete Beitrag ermittelt.

#### Mindest- und Höchstbeitrag

Der Mindestbeitrag beträgt zurzeit Fr. 445.– jährlich. Er stimmt mit demjenigen der Selbständigerwerbenden überein und wird in der Regel alle zwei Jahre angepasst.<sup>4</sup> Nach den Erwägungen des Gesetzgebers soll er so angesetzt werden, dass er für Nichterwerbstätige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen als zumutbar erscheint.<sup>5</sup> Die Bezahlung des Mindestbeitrages ist für die Rentenberechnung bedeutend. Damit einer versicherten Person ein volles Beitragsjahr angerechnet werden kann, muss sie in einem Jahr einen Beitrag mindestens in dieser Höhe entrichten.<sup>6</sup>

Der jährliche Höchstbeitrag beträgt seit dem Jahr 1975 Fr. 10 100.–.

1 Als nicht dauernd voll erwerbstätig gelten Personen, die während einer Dauer von weniger als 9 Monaten oder zu weniger als 50 % eines üblichen Arbeitspensums erwerbstätig sind. Sie gelten als Nichterwerbstätige, wenn sie aus ihrer Erwerbstätigkeit zusammen mit dem Arbeitgeber Beiträge bezahlen, die weniger als die Hälfte der Beiträge ausmachen, die sie als Nichterwerbstätige zu bezahlen haben (Art. 28<sup>bis</sup> AHVV).

2 Verheiratete nichterwerbstätige Versicherte sind allerdings von der eigenen Beitragspflicht befreit, falls der erwerbstätige Ehepartner im entsprechenden Beitragsjahr Beiträge bezahlt, die wenigstens den doppelten Mindestbeitrag erreichen (Art. 3 Abs. 3 Bst. b AHVG).

3 Art. 10 Abs. 2 AHVG, Art. 3 Abs. 1 bis IVG, Art. 27 Abs. 1 EOG. Der Beitrag an die AHV beträgt 370 bis 8400 Franken, jener an die IV 62 bis 1400 Franken und jener an die EO 13 bis 300 Franken jährlich.

4 Der Bundesrat hat seit dem Jahr 1979 die Kompetenz, den Mindestbeitrag dem Rentenindex nach Art. 33ter AHVG anzupassen (Art. 10 Abs. 1 i.V.m. Art. 9bis AHVG.)

5 BBl 1946 396. Er betrug damals 12 Franken im Jahr.

6 Art. 50 AHVV.

Die Anpassung bedarf – im Gegensatz zur Anpassung des Mindestbeitrages – jeweils einer Gesetzesänderung. Ein Höchstbeitrag ist für die AHV, die IV und die EO nur im Rahmen der Nichterwerbstätigenbeiträge vorgesehen. In Bezug auf die Beiträge der Erwerbstätigen gilt der Grundsatz, dass alle Versicherten ohne Einschränkung Beiträge entsprechend ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse bezahlen. Aus diesem Grund ist der Höchstbeitrag seit längerem umstritten. In der bei der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 verworfenen 11. AHV-Revision war seine Aufhebung vorgesehen.<sup>7</sup> Im Rahmen der neuen 11. Revision wird als Alternative zur Aufhebung die Einführung einer Gesetzesgrundlage geprüft, die eine regelmässige Erhöhung des Höchstbeitrages im Verhältnis zum Mindestbeitrag vorsehen würde.

Dieses Verhältnis zwischen dem Höchst- und dem Mindestbeitrag hat sich seit der Einführung der AHV wesentlich verändert: Im Jahr 1948 war der Höchstbeitrag 50-mal so gross wie der Mindestbeitrag. Dieses Anfangsverhältnis 1:50 wur-

de bei der ersten Beitragsanpassung im Jahr 1969 beibehalten. Von 1973 bis 1975 betrug es dann 1:100. Nachdem in der 9. AHV-Revision im Jahr 1979 die Grundlage für die regelmässige Anpassung des Mindestbeitrages geschaffen worden war, nahm das Verhältnis immer mehr ab. Der Höchstbeitrag ist im jetzigen Zeitpunkt nur noch gut 20-mal so hoch wie der Mindestbeitrag. Der Mindestbeitrag wurde seit der 9. AHV-Revision mehr als verdoppelt, währenddem der Höchstbeitrag seit dem Jahr 1975 nicht mehr angepasst wurde.

#### Vermögen und Renteneinkommen als Grundlage für die Beitragsberechnung

Die sozialen Verhältnisse im Sinne von Art. 10 Abs. 1 AHVG äussern sich nach Ansicht des Verordnungsgebers in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Diese lässt sich bei nichterwerbstätigen Personen, die für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen, am besten anhand ihres Vermögens und Renteneinkommens bestimmen. Denn solche Personen leben in der Regel entweder von einer Rente oder aus ihrem Vermögen.<sup>8</sup>

Als Grundlage für die Berechnung der Nichterwerbstätigenbeiträge werden nach Art. 28 Abs. 1 AHVV daher das gesamte reine in- und ausländische Vermögen<sup>9</sup> der beitragspflichtigen Person berücksichtigt sowie – als Renteneinkommen – alle wiederkehrenden Leistungen, die weder durch eine Erwerbstätigkeit erzielt werden, noch einen Vermögensertrag darstellen.<sup>10</sup> Die Schulden können vom rohen Vermögen in Abzug gebracht werden.<sup>11</sup> Der Begriff des Renteneinkommens wird weit gefasst: Er beinhaltet grundsätzlich alle regelmässigen Leistungen, welche die sozialen Verhältnisse eines Nichterwerbstätigen beeinflussen.<sup>12</sup>

Für verheiratete Personen, die als Nichterwerbstätige beitragspflichtig sind, gelten – unabhängig vom Güterstand – als Berechnungsgrundla-

ge die Hälfte des ehelichen Vermögens und Renteneinkommens.<sup>13</sup>

#### Der Umrechnungsfaktor für Renteneinkommen

Art. 28 Abs. 1 AHVV stellt für die Beurteilung der sozialen Verhältnisse auf zwei verschiedene Grundlagen ab, nämlich auf das Vermögen und auf das Renteneinkommen. Der Verordnungsgeber wollte erreichen, dass zwei Nichterwerbstätige mit insgesamt gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, der eine mit Vermögen, der andere mit Renteneinkommen, Beiträge in gleicher Höhe bezahlen.<sup>14</sup> Dies setzt voraus, dass die beiden Grundlagen miteinander vergleichbar gemacht werden.

Dafür wird gestützt auf Art. 28 Abs. 2 AHVV das Renteneinkommen mit 20 multipliziert und das Ergebnis einem Vermögen in diesem Umfang gleichgesetzt.<sup>15</sup> Der Verordnung ist nicht zu entnehmen, auf welchen Überlegungen der gewählte Faktor beruht. Ursprünglich betrug dieser 30; er wurde jedoch im Jahr 1986 auf 20 gesenkt, da häufig geltend gemacht wurde, dass die Renteneinkünfte im Verhältnis zu den Vermögen zu stark mit Beiträgen belastet würden.<sup>16</sup>

In der Rechtsprechung und in der Literatur wird davon ausgegangen, dass durch die Umrechnung das Kapital berechnet werden sollte, das einen jährlichen Ertrag in der Höhe des vorliegenden Renteneinkommens abwerfen würde.<sup>17</sup>

#### Die Beitragsskala von Art. 28 Abs. 1 AHVV

Die Abstufung der Nichterwerbstätigenbeiträge zwischen dem Mindest- und dem Höchstbeitrag wird nach der Beitragsskala von Art. 28 Abs. 1 AHVV vorgenommen. Diese geht vom Betrag der gesamten Berechnungsgrundlage – also dem Vermögen inklusive dem mit 20 multiplizierten Renteneinkommen – aus. Bis zu einer Berechnungsgrundlage von weniger als Fr. 300 000.– ist der Mindestbeitrag von Fr. 445.– ge-

7 BBl 2000 1973.

8 ZAK 1947 S. 657.

9 Wegleitung über die Beiträge der Selbstständigenwerbenden und Nichterwerbstätigen (WSN), Rz 2080.

10 So beispielsweise Taggelder von Kranken- und Unfallversicherungen, Leibrenten, oder Invalidenrenten der beruflichen Vorsorge oder Renten aus einer ausländischen Sozialversicherung. Nicht zum massgebenden Renteneinkommen gehören hingegen versicherungseigene Leistungen der AHV, IV und EO (Art. 28 Abs. 1 AHVV) sowie periodische Leistungen des Arbeitgebers, die infolge Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausgerichtet werden und auf deren kapitalisiertem Wert zum Zeitpunkt der erstmaligen Auszahlung die Beiträge gemäss Art. 7 Bst. q AHVV erhoben wurden (unveröffentlichtes Urteil des EVG H 242/04 vom 8. September 2005).

11 WSN, Rz 2082.

12 AHI-Praxis 1994 S. 201.

13 Art. 28 Abs. 4 AHVV.

14 KÄSER Hanspeter, Unterstellung und Beitragswesen in der obligatorischen AHV, Bern 2. Aufl. 1996, S. 235.

15 ZAK 1947 S. 658.

16 ZAK 1985 S. 436.

17 AHI-Praxis 1994 S. 203; BGE 120 V 163, E. 4c; Käser, S. 235.

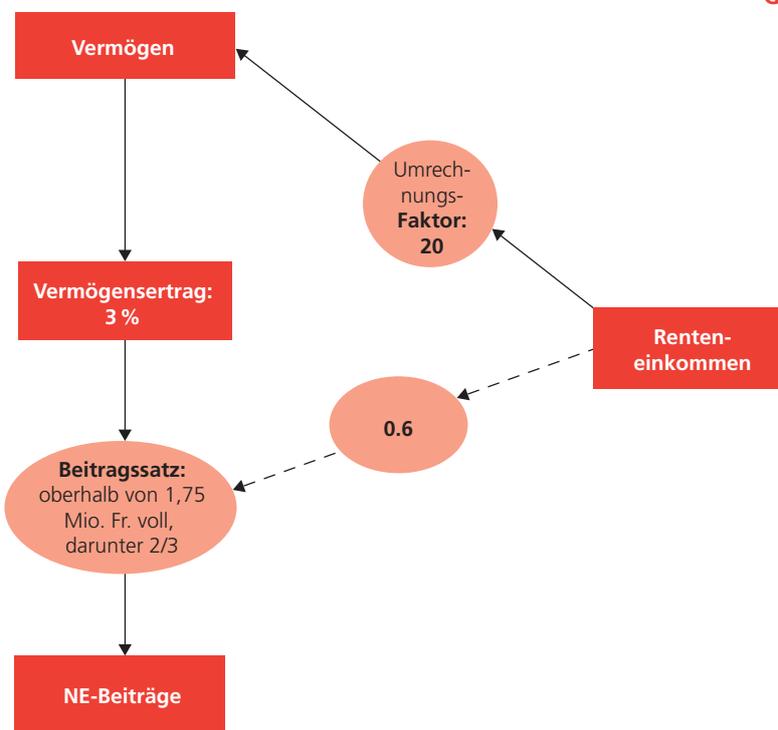
schuldet. Bei einer Berechnungsgrundlage von Fr.300 000.– zahlt man Beiträge von Fr. 505.– pro Jahr. Für jede weiteren Fr.50 000.– Vermögen bzw. multipliziertes Renteneinkommen wird ein Zuschlag erhoben. Dieser beträgt Fr.101.– bis zu einer Berechnungsgrundlage von 1,75 Mio. Franken und ab dieser Grenze 151.50. Den Höchstbeitrag von Fr.10 100.– im Jahr bezahlen Nichterwerbstätige mit einer Berechnungsgrundlage von Fr. 4 Mio. und mehr.

Die Skala beruht auf dem Gedanken, dass nicht das Vermögen bzw. das multiplizierte Renteneinkommen an sich, sondern ein durchschnittlich daraus fließender Ertrag von 3 %<sup>18</sup> der Beitragspflicht unterstellt wird.<sup>19</sup> Fr.50 000.– werfen bei einem Zins von 3 % einen Ertrag von Fr. 1500.– ab. Wendet man auf diesen Ertrag den Beitragssatz für Unselbständigerwerbende von 10,1 % an, ergibt sich ein Beitrag in der Höhe des Zuschlages von Fr. 151.50. Im unteren Teil der Skala wendet man den um einen Drittel gekürzten Zuschlag von Fr. 101.– an.

Diese Kürzung stützt sich auf die gesetzliche Vorgabe, wonach die Abstufung der Nichterwerbstätigenbeiträge den unterschiedlichen sozialen Verhältnissen der nichterwerbstätigen Beitragspflichtigen Rechnung tragen muss. Die Beitragstabelle stellt so eine Art «sinkende Skala» dar.<sup>20</sup> Ursprünglich enthielt sie sogar vier Beitragsabstufungen. Die beiden untersten Stufen sind aber inzwischen auf Grund der mehrmaligen Anhebung des Mindestbeitrages verschwunden.

### Berechnungssystem der Nichterwerbstätigenbeiträge

Im folgenden Diagramm soll der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Grössen der heutigen Beitragstabelle veranschaulicht werden: Geht man beispielsweise vom Fall eines beitragspflichtigen Frührentierten aus, so wird dessen Renteneinkommen mit dem Faktor



Quelle: G. Kleinlogel

20 in ein fiktives Vermögen umgerechnet. Auf einem Ertrag in der Höhe von 3 % dieses berechneten Vermögens werden anschliessend die Beitragssätze aus der Beitragstabelle angewendet.

Der Ertrag von 3 % und der Umrechnungsfaktor 20 haben zur Folge, dass der Beitragssatz nur auf 60 % des Renteneinkommens angewendet wird.

### Statistik der beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen

Im Jahr 2005 zahlten knapp 215 000 Personen in der Schweiz Beiträge als Nichterwerbstätige.

Über 135 000 Personen, also fast zwei Drittel aller beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen, entrichten nur den **Mindestbeitrag** von Fr. 445.– im Jahr. Davon sind ein Viertel 30 Jahre und jünger (Personen in Ausbildung). Der Rest verteilt

sich fast gleichmässig über alle Altersklassen mit einem gewissen Anstieg in Richtung Rentenalter. Etwas mehr als die Hälfte der Personen, die den Mindestbeitrag zahlen, sind Frauen. In der Altersklasse der 60- bis 63-Jährigen sind es fast zwei Drittel.

Im verbleibenden Drittel der Nichterwerbstätigen, die mehr als den Mindestbeitrag entrichten, ist mehr als die Hälfte mindestens 60 Jahre alt. Die meisten von ihnen dürften sich im vorzeitigen Ruhestand befinden.

Nur 2 % der Beitragszahlenden befinden sich im oberen Bereich mit

<sup>18</sup> In den später erwähnten Barwerttabellen ist der Zins ebenfalls auf 3 % festgelegt; vgl. auch BBl 2000 1996.

<sup>19</sup> ZAK 1947 S. 657; BINSWANGER Peter, Kommentar zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Zürich 1950, S. 81.

<sup>20</sup> Die eigentliche sinkende Skala findet man in der Beitragstabelle der Selbständigerwerbenden.

einem Vermögen von mehr als 1,75 Millionen Franken<sup>21</sup> bzw. einem jährlichen Renteneinkommen von über Fr. 87500.<sup>22</sup>

Nur gut 1000 Personen (weniger als 0,5 %) zahlen den **Höchstbeitrag**.

Leider kann aus der Statistik (Beitragsregister) nicht direkt abgelesen werden, wie gross der Anteil der Nichterwerbstätigen ist, die ihre Beiträge zum überwiegenden Teil auf Grund von Vermögen zahlen.

### Der IK-Eintrag der Nichterwerbstätigen

Die Nichterwerbstätigenbeiträge werden nach Art. 29<sup>quinquies</sup> Abs. 2 AHVG umgerechnet und als Erwerbseinkommen in das individuelle Konto (IK) eingetragen. Der den nichterwerbstätigen Versicherten gutgeschriebene IK-Eintrag ist dasjenige hypothetische Einkommen, auf dem der volle Beitragssatz von 10,1 % den geleisteten Beitrag ergeben hätte.

Zwischen den Beiträgen der Nichterwerbstätigen und den ihnen gutgeschriebenen Erwerbseinkommen besteht das gleiche Verhältnis wie zwischen den Beiträgen der Unselbständigerwerbenden und ihren Erwerbseinkommen. Bei den Selbständigerwerbenden ist dieses Verhältnis zwischen Erwerbseinkommen und Beiträgen ein anderes: Die sinkende Skala bei den Selbständigerwerbenden wird so angewendet, dass trotz ermässigtem Beitragssatz im IK das tatsächlich erzielte Einkommen angerechnet wird. Trotz gewisser Ähnlichkeiten besteht dadurch zwischen der Beitragstabelle der Selbständigerwerbenden und jener der Nichterwerbstätigen ein

grundsätzlicher Unterschied: Über die gesamte Beitragstabelle hinweg ist der IK-Eintrag der Selbständigerwerbenden gleich gross wie ihr Einkommen, während er bei den Nichterwerbstätigen nur zwischen einem Drittel und der Hälfte des Renteneinkommens ausmacht (oder zwischen 55 % und 84 % des Vermögensertrages). So erhalten beispielsweise Nichterwerbstätige, die den Minimalbeitrag von Fr. 445.– zahlen, einen IK-Eintrag von Fr. 4406.–, während Selbständigerwerbende für denselben Minimalbeitrag ein IK-Eintrag von Fr. 8698.– gutgeschrieben wird.

### Ansatzpunkte für Änderungen des Beitragssystems für Nichterwerbstätige

Verschiedene Komponenten des heutigen Beitragssystems der Nichterwerbstätigen haben seit seiner Entstehung zu Diskussionen Anlass gegeben. Insbesondere die Begrenzung der Beitragspflicht durch den Höchstbeitrag sowie die Wahl des Umrechnungsfaktors werden kritisiert.<sup>23</sup> Nachfolgend werden verschiedene punktuelle Änderungsansätze dargelegt, die sich im Rahmen der heute geltenden gesetzlichen Grundlage auf Verordnungsstufe umsetzen liessen:

#### a. Der Umrechnungsfaktor von heute 20 wird gesenkt

In der Rechtsprechung wird gefordert, dass das Vermögen der kapitalisierten Rente gleichgesetzt werden sollte.<sup>24</sup> Der heutige Umrechnungsfaktor für Renteneinkommen soll daher den in der Praxis gebräuchlichen Barwertfaktoren besser entsprechen.

Durch einen direkten Vergleich des heutigen Faktors mit anderen verwendeten Umrechnungsfaktoren zeigt sich schnell, dass ein Wert von 20 zu hoch ist.

Auf der Suche nach dem richtigen Faktor stösst man zuerst auf die offi-

ziellen Umrechnungsfaktoren der AHV/IV. Sie finden sich in den Barwerttabellen des BSV und werden vor allem bei Rentenabfindungen und Regressfällen benutzt. Sie sind einerseits abhängig von der angenommenen jährlichen Verzinsung (3 % wie beim Vermögensertrag, welcher der heutigen Beitragstabelle von Art. 28 Abs. 1 AHVV zu Grunde liegt), andererseits von der restlichen Lebenserwartung, da mit dem Kapital die Rente bis zum Tod finanziert werden muss. Diese hängt vom Alter ab und ist für Männer und Frauen verschieden.

Wie die Altersverteilung der beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen zeigt, nimmt ihr Bestand im Alter von ca. 59/60 zu. Hier beginnt typischerweise der vorzeitige Ruhestand. Für dieses Alter liefern die Barwerttabellen als Umrechnungsfaktor für ein Kapital in eine sofort beginnende lebenslängliche Rente einen Wert **zwischen 15 und 16** für Männer und **zwischen 18 und 19** für Frauen.

Im neuen Publica<sup>25</sup>-Gesetz findet sich ein Umwandlungssatz von 5,84 für das Alter 60, mit dem das angesparte Alterskapital in eine jährliche Rente umgewandelt wird. Der Umrechnungsfaktor der Rente in ein Kapital ist gleich dem Reziprokwert und beträgt für Männer und Frauen einheitlich **17,12**.

Vergleicht man die Barwerte der EVK 2000 (Vorgänger von Publica), des BVG 2000, der Volkszählung 2000 und der AHV von 1997 miteinander, so sieht man, dass diese nur um wenige Prozent von einander abweichen. Der Mittelwert für Männer im Alter 59 bzw. 60 beträgt 16,1 bzw. 15,7, der für Frauen 18,3 bzw. 17,9.

Gestützt auf diese Überlegungen wäre **als neuer Umrechnungsfaktor der Wert 18 zu empfehlen**.

Es soll bewusst darauf verzichtet werden, getrennte Faktoren für Frauen und Männer einzuführen; denn im System der AHV gibt es allgemein (auch bei Beiträgen, Renten und den Vorbezugsmodellen der 11. AHV-Revision) keine Unter-

21 Mitte der heutigen NE-Beitragstabelle

22 Beiträge über 3500 Fr.

23 Vgl. z.B. Käser, S. 235; AHI-Praxis 1994 S. 202 f.

24 AHI-Praxis 1994 S. 203.

25 Publica: Pensionskasse des Bundes

scheidung zwischen Männern und Frauen.

Der Umrechnungsfaktor soll auch nicht nach Alter abgestuft werden, sondern möglichst gut dem üblichen Alter des vorzeitigen Ruhestands angepasst werden. Der bereits in der Literatur vorgebrachte Vorschlag, der die Umrechnung von Renteneinkünften in Vermögen nach altersabhängigen Faktoren (Leibrentenbarwerte) vorsieht<sup>26</sup>, wird hier nicht aufgenommen, da ein altersabhängiger Faktor für Nichterwerbstätige verschiedenen Alters, die über die gleiche Berechnungsgrundlage verfügen, zu Beiträgen in unterschiedlicher Höhe führen würde. Das Bundesgericht hat den einheitlichen Umrechnungsfaktor auch nie beanstandet.

Eine Senkung des Faktors auf den Wert 18 würde keine erheblichen Änderungen bei den Beiträgen auslösen, hat aber automatisch eine Verkleinerung der Beiträge auf Renteneinkommen zur Folge. Zahlte man bei einem Renteneinkommen von Fr. 100 000 beim ursprünglichen Umrechnungsfaktor 30 noch einen jährlichen Beitrag von Fr. 7221.50, so sind es heute mit einem Umrechnungsfaktor von 20 noch Fr. 4191.50. Bei einem Umrechnungsfaktor von 18 wären es dann nur noch Fr. 3585.50.

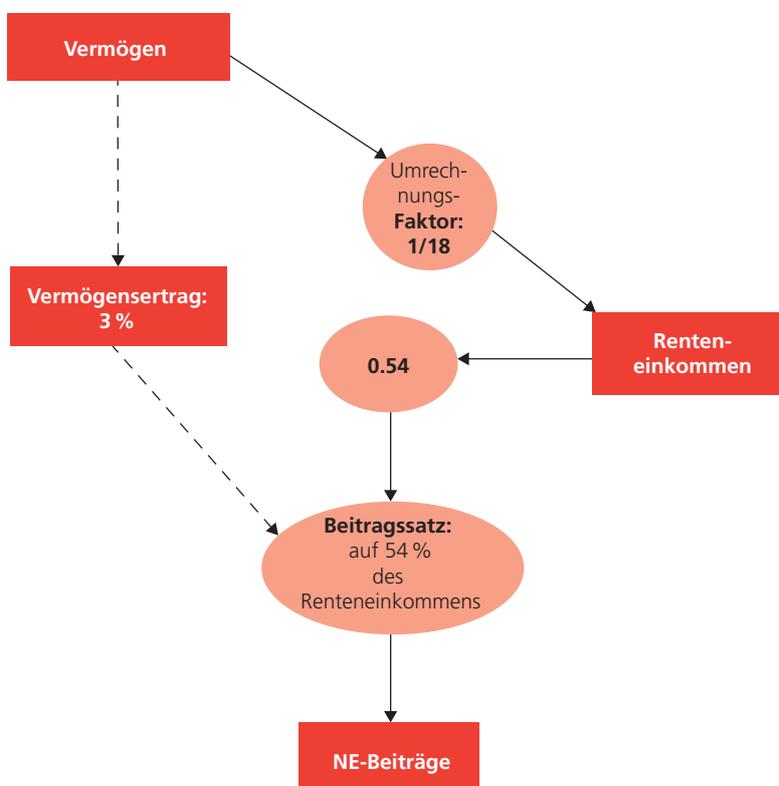
Möchte man ein weiteres Absinken der Beiträge auf Renteneinkommen (und damit auch eine Verminderung der IK-Einträge) vermeiden, so müsste man den Beitragssatz erhöhen.

### b. Neue Bezugsgrösse zur Definition der Beiträge: Renteneinkommen

Bei der Entstehung der AHV im Jahr 1948 entschied der Verordnungsgeber, die Nichterwerbstätigenbeiträge – sofern nicht der Mindestbeitrag geschuldet war – auf dem Ertrag des vorhandenen Vermögens festzusetzen. Nach dem hier dargelegten Vorschlag **soll das Vermögen neu nach der Umrechnungsformel**

### Neues Berechnungssystem der Nichterwerbstätigenbeiträge

G2



Quelle: G. Kleinlogel

### «Vermögen dividiert durch Umrechnungsfaktor» in ein Renteneinkommen umgerechnet werden.

Diese Umstellung würde der Veränderung des Kreises der nichterwerbstätigen Personen Rechnung tragen: Gegenüber früher haben die beitragspflichtigen Nichterwerbstätigen mit Renteneinkommen stark zugenommen. Für die grosse Mehrheit der Betroffenen werden die Renteneinkommen künstlich auf ein Vermögen umgerechnet.<sup>27</sup>

Die Umstellung würde auch zu einer grösseren formellen Übereinstimmung mit allen anderen Beitragsarten führen, in denen Beiträge immer auf Einkommen erhoben werden.

In der Beitragstabelle für Nichterwerbstätige würde sie sich darin äussern, dass in der ersten Kolonne neu das Renteneinkommen stehen würde und erst in der zweiten Kolonne das zugehörige Vermögen.

### c. Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes

Da von der ursprünglichen sinkenden Skala ohnehin nur noch zwei Stufen übrig geblieben sind, könnte man darüber nachdenken, die heutige Abstufung ganz aufzuheben.<sup>28</sup> Eine denkbare Möglichkeit wäre, den vollen Beitragssatz von 10,1 %<sup>29</sup> auf 54 % des Renteneinkommens zu erheben; denn mit dem neuen Umrechnungsfaktor 18 ist ein Vermögensertrag von 3 % äquivalent mit 54 % eines Renteneinkommens. Dies

<sup>26</sup> Käser, S. 235.

<sup>27</sup> «...um anschliessend bei der Berechnung eines fiktiven Kapitalertrages diese Operation teilweise wieder rückgängig zu machen...» (vgl. Käser, S. 235).

<sup>28</sup> Dies würde auch eine Erhöhung des Maximalbeitrages oder dessen Aufhebung insofern vereinfachen, als man sich nicht überlegen müsste, ob man eine neue zweite Beitragsabstufung einführen möchte.

<sup>29</sup> Denkbar wäre auch ein kleinerer Wert.

## Beispiel

Eine Frau im Alter von 63 befindet sich im vorzeitigen Ruhestand. Sie erhält eine vorbezogene AHV-Rente, ausserdem eine Rente der 2.Säule in der Höhe von Fr. 20 000 pro Jahr. Sie besitzt eine Eigentumswohnung, deren Vermögenswert Fr. 250 000 beträgt.

	heutiges System		neues System	
Komponente aus Vermögen	Vermögen	250 000	durch 18 dividieren	13 889
Komponente aus Renteneinkommen	mit 20 multiplizieren	400 000	Rente	20 000
<b>Bemessungsgrundlage</b>	Summe	650 000	54% der Summe	18 300
<b>NE-Beitrag pro Jahr</b>	gemäss Tabelle	<b>1212</b>	Beitragssatz wie bisher:	<b>1111</b>
			neu: Beitragssatz 10,1%	<b>1848</b>

ergäbe einen de-facto-Beitragssatz von 5,454 % auf dem gesamten Renteneinkommen, während dieser heute auf Grund der Abstufung zwischen 3,4 und 5,1 % liegt. Der Beitragssatz auf dem Vermögensertrag wäre damit einheitlich 10,1 %. Damit würden sich die Beiträge für alle nichterwerbstätigen Versicherten erhöhen, was sich für diese auch positiv auswirken kann, insbesondere da beim neuen Vorbezug im Rahmen der 11. AHV-Revision eine Neuberechnung der Rente im ordentlichen Rentenalter (mit 65) vorgesehen ist und daher die während des Vorbezuges geleisteten Beiträge rentenbildend werden.

### d. Varianten der neuen Berechnungsformel für die Nichterwerbstätigenbeiträge bei einem einheitlichen Beitragssatz:

Nach dem dargelegten Vorschlag wird das Vermögen nach der Formel «**Vermögen dividiert durch Umrech-**

**nungsfaktor**» in ein Renteneinkommen umgerechnet. Anschliessend wird auf 54 % dieses Renteneinkommens der Beitrag nach einem einheitlichen Beitragssatz erhoben. Wie aus dem Diagramm (G2) ersichtlich ist, würde man einen Beitrag in der gleichen Höhe erhalten, wenn der gleiche Beitragssatz auf einen Ertrag von 3 % des Vermögens angewendet würde. Aus diesem Grund könnte die vorgeschlagene Berechnungsformel mit einheitlichem Beitragssatz auch so formuliert werden, dass der Umrechnungsfaktor zwischen Vermögen und Renteneinkommen nicht explizit erwähnt wird:

### NE-Beitrag = Beitragssatz \* { 3 % Vermögen + 54% Rente }

Der maximal mögliche Beitragssatz ist dabei 10,1 %. Der zugehörige Umrechnungsfaktor von 18 ist in dieser Formel nicht mehr sichtbar. Er ist in der Formel aber weiterhin enthalten, da 3 % des Vermögens (=Vermögensertrag) mit 54 % des Renteneinkommens äquivalent sind.

Denkbar wäre auch, in der so lautenden Formel aus Gründen der einfacheren Darstellung nur 50 % statt 54 % der Rente unter Beitrag zu stellen<sup>30</sup>. Die zugehörige Formel würde in diesem Fall wie folgt lauten:

### NE-Beitrag = Beitragssatz \* { 3 % Vermögen + 50% Rente }

Dadurch würde der nicht explizit sichtbare Umrechnungsfaktor (Barwertfaktor) auf den Wert 16 2/3 sinken. Die Ausführungen im Abschnitt a. zeigen, dass sich auch dieser Wert durchaus rechtfertigen liesse.

Franziska Grob, lic. iur., Bereich Finanzierung AHV, Geschäftsfeld Alters- und Hinterlassenenvorsorge, BSV.  
E-Mail: franziska.grob@bsv.admin.ch

Gudrun Kleinlogel, dipl. math., Bereich Mathematik, Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik, BSV.  
E-Mail: gudrun.kleinlogel@bsv.admin.ch

30 Heute sind es 60 %.

## Neue datenschutzrechtliche Grundlage für das IV-Abklärungsverfahren

Die 5. IV-Revision bringt neben den bekannten neuen Instrumenten und den Sparmassnahmen eine bisher wenig beachtete, aber durchaus wichtige Neuerung in datenschutzrechtlicher Hinsicht. Mit Artikel 6a IVG wurde eine von Artikel 28 Absatz 3 ATSG abweichende Regelung getroffen, welche auf die Bedürfnisse der Invalidenversicherung zugeschnitten ist und die bestehenden datenschutzrechtlichen Unklarheiten im Abklärungsverfahren zu beseitigen trachtet.



**Ralph Leuenberger**  
Bundesamt für Sozialversicherungen

### Ausgangslage

Die Abklärung eines Leistungsbehrens bei der Invalidenversicherung (IV) erfordert, dass die IV umfassenden Einblick in die gesundheitlichen, erwerblichen und sozialen Verhältnisse der versicherten Person erhält<sup>1</sup>. Datenschutzrechtliche Grundlage hierfür bildete bisher Artikel 28 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts<sup>2</sup> (ATSG), welcher wie folgt lautet:

*«Personen, die Versicherungsleistungen beanspruchen, haben alle Personen und Stellen, namentlich Arbeitgeber, Ärztinnen und Ärzte, Versicherungen sowie Amtsstellen im Einzelfall zu ermächtigen, die Auskünfte zu erteilen, die für die Abklärung von Leistungsansprüchen erforder-*

*lich sind. Diese Personen und Stellen sind zur Auskunft verpflichtet.»*

Vor diesem Hintergrund befand sich auf dem Anmeldeformular der IV bisher eine Vollmacht, welche die versicherte Person bei der Einreichung der Anmeldung zu erteilen hatte. Der Wortlaut der Vollmacht war dabei folgender:

*«Mit der Unterzeichnung dieses Formulars ermächtigt die versicherte Person oder ihr/e Vertreter/in alle in Betracht fallenden Personen und Stellen, also namentlich Ärzte und Ärztinnen, medizinische Hilfspersonen, Spitäler, Heilanstalten, Krankenkassen, Arbeitgebende, Anwälte und Anwältinnen, Treuhandfirmen, öffentliche und private Versicherungen, Amtsstellen sowie private Sozialhilfeeinrichtungen, den zustän-*

*digen Stellen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung die für die Abklärung des Anspruchs und die Prüfung der Leistungsbeziehung des/der Versicherten und für die Durchführung des Rückgriffs auf Dritte, gegen die dem/der Versicherten aus diesem Versicherungsfall Schadenersatzansprüche zustehen können, erforderlichen Auskünfte zu geben.»*

Obwohl diese Vollmacht sich im Wortlaut weitgehend nach Artikel 28 Absatz 3 ATSG richtete, wurde sie in der Vergangenheit wiederholt vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten als «Blankovollmacht» bezeichnet, welcher aufgrund der zu offenen Formulierung keine Gültigkeit zukomme, da nicht abgeschätzt werden könne, welche Informationen bei wem alles eingeholt würden<sup>3</sup>. Eine Vollmacht könnte nach Ansicht des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten somit nur für jede einzelne klar bestimmte Auskunft oder Information (z.B. Diagnose des Gesundheitsschadens) und für einzelne namentlich bezeichnete Personen oder Stellen (z.B. Dr. med. XY) rechtsgültig erteilt werden.

Wäre die IV dieser Ansicht gefolgt, so hätte dies zu unliebsamen Verzögerungen bei der Abklärung geführt, und der Verwaltungsaufwand in der IV wäre stark angestiegen<sup>4</sup>. Um einen Kollaps des IV-Sys-

<sup>1</sup> vgl. hierzu den Artikel von Gisella Mauro und Djordje Rajic «Mitwirkung der behandelnden Ärztinnen im Verfahren der Invalidenversicherung» in CHSS 4/2007

<sup>2</sup> SR 830.1

<sup>3</sup> vgl. etwa Seiten 83/84 des 6. Tätigkeitsberichtes 1998/1999 oder Seiten 7–9 des Artikels «Krankentaggeldversicherung und Datenschutz» des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten; beides abrufbar unter [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch)

<sup>4</sup> 2007 wurden bei der IV schweizweit rund 76 000 neue Anmeldungen zum Leistungsbezug eingereicht.

tems durch einen zu streng interpretierten Artikel 28 Absatz 3 ATSG zu vermeiden, operierte die IV bis zum Inkrafttreten der 5. IV-Revision weiterhin mit der entsprechenden Vollmacht, ohne dass freilich die Frage der Gültigkeit jemals höchstrichterlich entschieden oder geprüft worden wäre<sup>5</sup>.

## Diskussion in der 5. IV-Revision

Im Rahmen der 5. IV-Revision war es auch ein Ziel, die Frage der Datenbeschaffung neu klarer zu regeln und eine für die IV brauchbare Lösung zu finden, welche nicht mehr unter dem Damoklesschwert der eventuellen Ungültigkeit steht. So wurde in der Botschaft zur 5. IV-Revision<sup>6</sup> vorgeschlagen, die Regelung von Artikel 28 Absatz 3 ATSG wie folgt zu ändern<sup>7</sup>:

*«Wer Versicherungsleistungen beansprucht, hat Arbeitgeber, Leistungserbringer nach den Artikeln 36–40 KVG, Versicherungen sowie Amtsstellen generell zu ermächtigen, alle notwendigen Auskünfte zu erteilen und alle notwendigen Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die für die Abklärung von Leistungs- und Regressansprüchen erforderlich sind. Diese Personen und Stellen sind zur Auskunft verpflichtet.»*

Im Vergleich zur bisherigen Regelung fällt auf<sup>8</sup>, dass die bisherige offene Formulierung «alle Personen und Stellen» mit der daran anschliessenden beispielhaften Aufzählung geändert wurde in eine abschliessende Aufzählung aller in Frage kommenden Personen und Stellen (*Arbeitgeber, Leistungserbringer nach*

*den Artikeln 36–40 KVG, Versicherungen sowie Amtsstellen*). Sodann wäre dieser nun engere Kreis an Personen und Stellen «generell» und nicht mehr nur im «Einzelfall» zu ermächtigen gewesen, die Auskünfte und Unterlagen zur Abklärung von Leistungsansprüchen an die IV herauszugeben.

Anlässlich der Hearings in der vorberatenden Kommission des Nationalrats zeigte sich einerseits Widerstand gegen diese neue Regelung wiederum von Seiten des Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten, andererseits wurde von diversen ParlamentarierInnen in den Beratungen auch bemängelt, dass das relativ neue ATSG bereits wieder geändert werden sollte, nur um ein spezifisches IV-rechtliches Problem zu lösen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) arbeitete daher einen neuen Vorschlag aus, welcher nunmehr im Bundesgesetz über die Invalidenversicherung<sup>9</sup> (IVG) platziert werden sollte und damit allein für die IV Geltung erhalten würde. Der neu vorgeschlagene Artikel 6a IVG wurde vorgängig mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten bereinigt und als Antrag der Verwaltung in die Parlamentarische Beratung gebracht, wo dieser – bis auf einige redaktionelle Änderungen – unverändert ins IVG aufgenommen wurde.

## Die neue Regelung

Mit Inkrafttreten der 5. IV-Revision gilt nun neu der erwähnte Artikel 6a IVG, welcher wie folgt lautet:

### Art. 6a Ermächtigung zur Erteilung von Auskünften

<sup>1</sup> In Abweichung von Artikel 28 Absatz 3 ATSG ermächtigt die versicherte Person mit der Geltendmachung des Leistungsanspruchs die in der Anmeldung erwähnten Personen und Stellen, den Organen der Invalidenversicherung alle Auskünfte zu

erteilen und alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die für die Abklärung von Leistungs- und Regressansprüchen erforderlich sind. Diese Personen und Stellen sind zur Auskunft verpflichtet.

<sup>2</sup> Die in der Anmeldung nicht namentlich erwähnten Arbeitgeber, Leistungserbringer nach den Artikeln 36–40 KVG, Versicherungen und Amtsstellen sind ermächtigt, den Organen der Invalidenversicherung auf Anfrage alle Auskünfte zu erteilen und alle Unterlagen zur Verfügung zu stellen, die für die Abklärung von Leistungs- und Regressansprüchen erforderlich sind. Die versicherte Person ist über den Kontakt zu diesen Personen und Stellen in Kenntnis zu setzen.

Die neue Regelung in Artikel 6a IVG ersetzt für die IV die bisher anwendbare Regelung von Artikel 28 Absatz 3 ATSG, die für die anderen Sozialversicherungen weiterhin anwendbar bleibt.

An die Stelle der bisher notwendigen aktiven Ermächtigung durch eine Vollmacht der versicherten Person tritt neu eine Regelung, welche mit der Unterzeichnung der Anmeldung durch die versicherte Person automatisch und ohne weiteres Zutun der versicherten Person ihre Wirkung entfaltet. Es ist der versicherten Person somit beispielsweise nicht mehr möglich, eine Anmeldung einzureichen und gleichzeitig die allgemeine Vollmacht zu streichen. Reicht die versicherte Person heute eine unterzeichnete Anmeldung ein, so ist die IV automatisch zur Datenbeschaffung berechtigt. Die versicherte Person hat keine Möglichkeit mehr, dies zu verhindern.

Dieser Automatismus und die höchstpersönliche Natur des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie es der Datenschutz gewährleisten soll, bedingen, dass wenn immer möglich die versicherte Person selbst die Anmeldung unterzeichnet. Dies gilt auch in denjenigen Fällen, in denen berechnete

5 Immerhin hat etwa das Verwaltungsgericht des Kantons Bern in seinem Urteil vom 4. Juli 2005 in Sachen P.M. (Entscheidnummer: IV 63825/125/2003) festgehalten, dass die von der IV verwendete Vollmacht unter Artikel 28 Absatz 3 ATSG zulässig sei.

6 vgl. BBl 2005 S. 4459 ff.

7 vgl. BBl 2005 S. 4621

8 vgl. hierzu auch die Erläuterungen in BBl 2005 S. 4578

9 SR 831.20

Dritte die Anmeldung vornehmen. Unterzeichnet die versicherte Person die Anmeldung nicht mit, so bedarf es einer separaten Ermächtigung durch die versicherte Person<sup>10</sup>. Einzige Ausnahme bildet der Fall, bei dem die versicherte Person urteilsunfähig ist – hier kann die gesetzliche Vertretung rechtsgültig die Ermächtigung nach Artikel 6a Absatz 1 IVG erteilen<sup>11</sup>.

### Die Wirkung der neuen Ermächtigung

Die Wirkung der Ermächtigung zur Auskunftserteilung ist nach Artikel 6a IVG zweigeteilt.

Nach Artikel 6a Absatz 1 IVG gilt für alle in der Anmeldung namentlich erwähnten Personen und Stellen, dass diese ohne weiteres zur Auskunft berechtigt und auch verpflichtet sind, sobald die Auskünfte, Informationen oder Unterlagen für die Abklärung von IV-Leistungen oder Regressansprüchen voraussichtlich relevant sein könnten. Bei diesen Personen und Stellen wird es sich regelmässig um behandelnde Ärzte und Ärztinnen oder Spitäler, frühere und aktuelle Arbeitgeber sowie andere Versicherungen handeln.

Der Entscheid über die Relevanz einer Auskunft oder Information liegt dabei nicht bei der Person oder Stelle, bei welcher um Auskunft oder Information nachgesucht wird, sondern in erster Linie bei der nachsuchenden IV-Stelle. Nur die IV-Stelle kann überblicken, welche Informationen im Zusammenhang mit einer Leistungsabklärung notwendig und relevant sind. Freilich hat sie auf entsprechende Nachfrage zu begründen, inwiefern die nachgesuchten Informationen oder Auskünfte für die IV relevant sind.

In den Fällen nach Artikel 6a Absatz 1 IVG muss die IV-Stelle die versicherte Person nicht über den Kontakt mit den entsprechenden Personen und Stellen informieren. Die versicherte Person muss davon

ausgehen, dass die in der Anmeldung namentlich aufgeführten Personen und Stellen um Auskünfte angefragt werden. Sie kann sich sodann über das allgemeine Akteneinsichtsrecht auf dem Laufenden halten, soweit ihr dies erforderlich erscheint (häufig dürfte sich dies durch den mit der 5. IV-Revision verstärkten direkten Kontakt mit der versicherten Person beispielsweise im Rahmen eines Assessment-Gesprächs<sup>12</sup> erübrigen).

Etwas anders liegt es in den Fällen nach Artikel 6a Absatz 2 IVG, also bei den nicht namentlich in der Anmeldung erwähnten Personen und Stellen. Zwar sind auch diese mit der Unterzeichnung der Anmeldung durch die versicherte Person zur Auskunftserteilung und Herausgabe von Unterlagen ermächtigt und verpflichtet, jedoch hat die IV-Stelle hier die versicherte Person aktiv über den erfolgten Kontakt zu informieren. Dies kann einerseits mit einer Kopie des Schreibens, mit welchem um Auskunft nachgesucht wird, geschehen. Es ist jedoch auch möglich die versicherte Person erst nachträglich zu informieren, beispielsweise im Rahmen eines Gesprächs auf der IV-Stelle. Auch hier bleibt es der versicherten Person unbenommen, sich über ihr Akteneinsichtsrecht im Detail auf dem Laufenden zu halten.

### Rechtfertigung für die neue Regelung

Die neue Ermächtigungsregelung mag einem Datenschützer oder auch einer versicherten Person allzu weitreichend erscheinen, es gilt jedoch zu bedenken, dass sich eine solch weitschweifige Regelung mit Blick auf die Mitwirkungs- und Schadenminderungspflicht der versicherten Person doch rechtfertigen lässt. Die versicherte Person möchte Leistungen der IV beanspruchen und muss der Versicherung dafür im Gegenzug transparente Verhältnisse verschaffen. Nur so kann die IV ihrem ge-

setzlichen Auftrag nachkommen, berechtigte Anträge rasch und unbürokratisch zu erledigen und unberechtigten Anträgen entschieden entgegenzutreten.

### Auswirkungen der neuen Regelung

Die neue Regelung schafft eine nicht unwesentliche Vereinfachung der Informationsbeschaffung durch die IV, indem allein die Einreichung einer Anmeldung mit rechtsgültiger Unterschrift der versicherten Person ausreicht, um alle in Betracht fallenden Stellen und Personen um Informationen, Auskünfte und Unterlagen angehen zu können. Diese Personen und Stellen sind sodann zur Auskunftserteilung oder Herausgabe von Unterlagen gesetzlich verpflichtet.

Diese neue Regelung schafft auch Rechtssicherheit in Bezug auf die datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte, indem die IV nicht mehr mit Vollmachten operieren muss, deren Gültigkeit umstritten ist. Dies ist wichtig nicht zuletzt auch mit Blick auf die Ärzteschaft und die Spitäler, welche sich – trotz bisher schon geltender Entbindung von ihrer ärztlichen Schweigepflicht und Verpflichtung zur Datenherausgabe an die IV – teilweise weigerten, irgendwelche Auskünfte über die Angabe der Arbeitsunfähigkeit einer versicherten Person hinaus zu geben<sup>13</sup>. So kam es immer wieder vor, dass beispielsweise Operations- oder Austrittsberichte der IV nicht zur Verfügung gestellt wurden. Neu dürfen solche Ärzte und Ärztinnen oder Spitäler nicht mehr mit einem datenschutzrecht-

<sup>10</sup> vgl. den neuen Artikel 65 Absatz 1 der Verordnung über die Invalidenversicherung (IVV), SR 831.201

<sup>11</sup> Artikel 65 Absatz 2 IVV

<sup>12</sup> vgl. Artikel 70 IVV

<sup>13</sup> vgl. auch hierzu den Artikel von Gisella Mauro und Djordje Rajic «Mitwirkung der behandelnden ÄrztInnen im Verfahren der Invalidenversicherung» in CHSS 4/2007

lichen Rückhalt rechnen, ihre Verweigerung ist damit als unentschuld-bare Verletzung der im Gesetz vorgesehenen Auskunftspflicht zu werten. Wie oben unter dem Titel «Die Wirkungen der neuen Ermächtigung» bereits dargelegt, ist es an der IV und nicht dem behandelnden Arzt oder der behandelnden Ärztin zu beurteilen, inwiefern eine Information für die Leistungsbearbeitung relevant ist oder nicht.

Die neue Regelung von Artikel 6a IVG betrifft allerdings weiterhin nur

den Akt der Informationsbeschaffung durch die IV-Stelle. Der umgekehrte Weg, das heisst die teilweise notwendige und sinnvolle Information Dritter durch die IV-Stelle, erhält mit der 5. IV-Revision keine generelle spezialgesetzliche Regelung, womit hier weiterhin mit separaten Vollmachten gearbeitet werden muss, soweit eine Information durch die IV-Stelle nicht ausnahmsweise im Gesetz geregelt ist<sup>14</sup> oder für die Leistungserbringung gegenüber der versicherten Person notwendigerweise erfolgen muss<sup>15</sup>.

einer datenschutzrechtlich sauberen Regelung der Ermächtigung zur Informationsbeschaffung durch die IV unternommen. Diese vereinfachte Regelung kommt nicht zuletzt auch der versicherten Person zugute, indem die IV rechtzeitig zu den relevanten Informationen kommt und ganz im Sinne der 5. IV-Revision schnell und effektiv die Eingliederung der versicherten Person an die Hand nehmen kann.

14 beispielsweise Artikel 3c Absatz 5 IVG (Resultat der Früherfassung wird an meldenden Arbeitgeber oder Versicherungen mitgeteilt)

15 Es handelt sich dabei um Fälle, bei welchem die Informationsweitergabe im klaren Interesse der versicherten Person liegt (beispielsweise Information der Durchführungsstellen von Eingliederungsmassnahmen der IV).

## Fazit

Mit der Schaffung von Artikel 6a IVG wurde ein wichtiger Schritt zu

Ralph Leuenberger, lic. iur., Geschäftsfeld IV, BSV.

E-Mail: ralph.leuenberger@bsv.admin.ch

## Invalidenversicherung

**07.3840 – Motion Bortoluzzi Toni,  
20.12.2007:**

### Botschaft zur 6. IV-Revision bis Ende 2008

Nationalrat Toni Bortoluzzi (SVP, ZH) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, bis Ende 2008 eine Botschaft für eine 6. IV-Revision vorzulegen. Im Rahmen einer 6. IV-Revision sind insbesondere Massnahmen im Bereich folgender Themenkomplexe zu prüfen: Überversicherungssituationen; unklare IV-Ursachen; übermässige IV-Nachfrage von Ausländern; Entschlackung der IV-Bürokratie; Zusammenarbeit der IV, ALV, Suva und Sozialhilfe bei der Eingliederung von Personen in den Arbeitsmarkt; Koordination IV-Ergänzungsleistungen; Koordination IV-BVG; UVG; Entmedizinisierung der IV-Praxis.

### Begründung

Auch mit der 5. IV-Revision wird die IV massive jährliche Defizite schreiben. Auch eine Zusatzfinanzierung löst die Probleme der IV nicht. Um die IV strukturell zu sanieren (d.h. um ausgeglichene Rechnungsergebnisse zu ermöglichen), ist eine 6. IV-Revision unabdingbar. Dies bedingt eine konsequente Bekämpfung aller, trotz der 5. IV-Revision noch bestehenden Missbräuche, d.h. eine massive Senkung der Rentnerzahlen. Nur so kann dieses wichtige Sozialwerk auf eine nachhaltige Finanzierungsbasis gestellt werden. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer oder der Lohnabgaben schadet nur der Wirtschaft, ohne die Probleme in der IV generell zu lösen.»

### Antwort des Bundesrates vom 27.2.2008

«Die 5. IV-Revision beinhaltet verschiedene Sparmassnahmen, die dazu beitragen, die Rechnungsergebnisse der IV deutlich zu verbessern. Weiter gehende Massnahmen hat das Parlament abgelehnt, so z.B. die vom Bundesrat vorgeschlagene Verlagerung der Kosten der medizinischen Massnahmen für Minderjährige auf die Krankenversicherung oder die in den parlamentarischen Beratungen vorgeschlagene Halbierung der Kinderrenten. Seit diesem Entscheid sind keine neuen Elemente hinzugekommen, die weitere Massnahmen rechtfertigen würden.

Die vom Motionär vorgeschlagenen Lösungen werden mit der 5. IV-Revision bereits umgesetzt (z.B. Verstärkung der interinstitutionellen

Zusammenarbeit, Bekämpfung von Missbrauch und Verhinderung von nicht zustehenden Leistungen) oder sie sind zu allgemein formuliert. Insgesamt wären die Auswirkungen auf die Ausgaben angesichts des massiven Defizites sehr wahrscheinlich unerheblich.

Hinzu kommt, dass die Vorschläge des Motionärs keinen Einfluss auf die laufenden Renten hätten, sondern einzig auf die Neurenten. Aber gerade für die ungelösten Probleme aus den vergangenen Jahren braucht es dringend Lösungen. Die Kosten für Neurenten konnten mit der 2004 eingeführten neuen Praxis eingedämmt werden und mit den Massnahmen der 5. IV-Revision wird diese Entwicklung weitergeführt.

Für den Bundesrat sind zusätzliche korrigierende Massnahmen aber zweifellos unerlässlich. Allerdings muss zunächst unbedingt abgewartet und untersucht werden, welche Wirkungen die 5. IV-Revision entfaltet. Eine neue Revision in die Wege zu leiten, ohne zuvor die Ergebnisse der 4. und auch der 5. IV-Revision zu evaluieren, wäre nicht sinnvoll. Dem Parlament könnte Ende 2012 eine Botschaft unterbreitet werden, wie dies der Ständerat am 18. Dezember 2007 anlässlich des Entscheides zur Zusatzfinanzierung der IV vorgeschlagen hat.»

### Erklärung des Bundesrates vom 27.2.2008

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

## Familienfragen

**07.3874 – Motion Amherd Viola,  
21.12.2007:**

### Jugendaward

Nationalrätin Viola Amherd (CVP, VS) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat soll «Jugendawards» schaffen, welche an jugendliche Persönlichkeiten verliehen werden, die sich für die Gewaltpräven-

tion und die Integration besondere Verdienste gemacht haben.

### Begründung

Vorbilder sind wichtig für Jugendliche. Mit diesem Award soll auch die Wichtigkeit der Gewaltprävention und Integration einer breiten Gesellschaft bewusst gemacht werden.»

### Antwort des Bundesrates vom 7.3.2008

«Der Bundesrat teilt die Sichtweise der Motionärin, dass junge Menschen wichtige Beiträge für die Gewaltprävention und Integration leisten und dies einer breiten Öffentlichkeit bewusst gemacht werden sollte. Der Bundesrat fördert deshalb gemäss Jugendförderungsgesetz von jungen Menschen initiierte sowie durch die Fachstelle für Rassismusbekämpfung unterstützte Projekte im Bereich der Integration und Gewaltprävention. Er sorgt für die Veröffentlichung und Verbreitung der Projektergebnisse. Weiter unterstützte der Bund über einen begrenzten Zeitraum im Rahmen der Integrationsförderung Projekte zugunsten von Jugendlichen.

Die Schaffung und die Verleihung von Jugendawards lehnt der Bundesrat ab. Er ist der Ansicht, dass eine solche Massnahme durchaus Sinn machen kann, doch ist sie nicht auf Bundesebene anzusiedeln. Erfolgreiche Massnahmen der Gewaltprävention und Integration bauen auf der Initiative und Zivilcourage Einzelner und von Gruppen im institutionellen bzw. persönlichen Umfeld. Die Anerkennung des Engagements sollte deshalb möglichst bürgernah durch Nichtregierungsorganisationen, in der Schule und auf Gemeindeebene erfolgen.»

### Erklärung des Bundesrates vom 7.3.2008

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Stand der Beratung: Im Plenum noch nicht behandelt

## Arbeitsrecht

### 07.3885 – Motion John-Calame Francine, 21.12.2007: Schwarzarbeit

Nationalrätin Francine John-Calame (GPS, NE) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, eine Frist zu bestimmen, innerhalb derer Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber neue Arbeitskräfte bei einer AHV-Ausgleichskasse anmelden müssen. Dadurch kann Schwarzarbeit wirksamer bekämpft werden.

#### Begründung

Viele Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber warten die Jahresabrechnung ihrer AHV-Ausgleichskasse ab, bevor sie während des Jahres neu eingestellte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer anmelden. Das behindert eine wirksame Bekämpfung der Schwarzarbeit.

Damit Arbeitsinspektorinnen und Arbeitsinspektoren den Markt optimal kontrollieren können, ist es nötig, eine kürzere Anmeldefrist zu bestimmen. Diese könnte beispielsweise vom ersten Arbeitstag der Arbeitnehmerin oder des Arbeitnehmers bis zum nächsten Fälligkeitstag der vierteljährlich zu zahlenden Beiträge dauern.»

#### Antwort des Bundesrates vom 27.2.2008

«Am 7. November 2007 hat der Bundesrat die Revision des AHV-Gesetzes zur Einführung der neuen AHV-Versichertennummer in Kraft gesetzt und gleichzeitig die für die Umsetzung notwendigen Regelungen auf Verordnungsstufe verabschiedet. In Artikel 136 Absatz 1 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AS 2007 5271), der am 1. Juli 2008 in Kraft treten wird, werden die Arbeitgebenden verpflichtet, für die Einrichtung der Beiträge jede neue Arbeitnehmerin und jeden neuen Arbeitnehmer innert eines Monats

nach Stellenantritt bei der zuständigen Ausgleichskasse anzumelden. Die Ausgleichskasse stellt den Arbeitgebenden als Bestätigung für jede neue Arbeitnehmerin und jeden neuen Arbeitnehmer einen Versicherungsnachweis zuhanden der versicherten Person aus. Eine Kopie davon und Belege über die Anmeldung haben die Arbeitgebenden anlässlich einer Kontrolle auf Verlangen vorzulegen. Das Anliegen der Motionärin ist somit bereits erfüllt.»

#### Erklärung des Bundesrates vom 27.2.2008

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

## Familienfragen

### 07.3894 – Motion Borer Roland F., 21.12.2007:

#### Präventionsmassnahmen Jugendgewalt

Nationalrat Roland F. Borer (SVP, SO) hat folgende Motion eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, den Einfluss von elektronischen Spielen mit Gewaltdarstellungen, sowie von gewaltverherrlichenden Darstellungen in den Medien, im Kino, etc. auf die Jugend und deren Verhältnis zur Gewalt abzuklären. Er soll nötigenfalls Anträge, wie Verbote, Nutzerbeschränkungen, Alterslimiten für den Konsum derartiger Darstellungen, stellen.

#### Begründung

Nach Medienberichten besteht die begründete Annahme, dass in verschiedenen Fällen von Jugendgewalt, insbesondere von Amokläufen und Morden durch jugendliche Gewalttäter im In- und Ausland, das Verhalten durch den regelmässigen Konsum von Gewaltdarstellungen beeinflusst wurde. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass die Täter zudem einen Hang zu Spielen, die nach diversen Vorfällen in den Medien

«Killergames» genannt werden, an den Tag legten.

Angesichts der zunehmenden Gewaltbereitschaft, u.a. bei jungen Menschen, wäre es dringlich, die Ursachen für dieses Phänomen umfassend abzuklären und gegebenenfalls wirksame Gegenmassnahmen zu planen.»

#### Antwort des Bundesrates vom 7.3.2008

«Die Nutzung von Medien durch Kinder und Jugendliche hat in der Schweiz in den letzten Jahren stark zugenommen. Mittlerweile gehören sogenannte Unterhaltungsmedien (z.B. Fernsehen, DVD, Computerspiele, Internet) zum Alltag der meisten Kinder und Jugendlichen. Damit einher geht teilweise ein ungeschützter Zugang zu gewaltverherrlichenden Darstellungen und die Nutzung von elektronischen Spielen mit Gewaltdarstellungen. Der Bundesrat teilt die Auffassung des Motionärs, dass mediale Gewaltdarstellungen sowohl bei Kindern und Jugendlichen als auch bei Erwachsenen im Zusammenspiel mit anderen Umweltfaktoren problematische Auswirkungen haben können.

Der Bundesrat hat sich mit der Annahme des Postulates 07.3665 Galladé «Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in Unterhaltungsmedien» bereit erklärt zu prüfen, mit welchen Möglichkeiten und Massnahmen der Schutz von Kindern und Jugendlichen vor Gewalt in den Medien gewährleistet werden kann. Das Anliegen wird im Rahmen des Berichtes zu den Postulaten 03.3298 Leuthard «Jugendgewalt» und 06.3646 Amherd «Jugendgewalt. Mehr Effizienz und Wirkung in der Prävention» einer eingehenden Prüfung unterzogen. Der Bericht wird u.a. ein Kapitel zum Themenkomplex «Gewaltdarstellungen in Medien» enthalten und den aktuellen Stand der internationalen Forschung zu dieser Thematik zusammenfassen sowie Empfehlungen für die universelle, selektive und indizierte Prävention im Bereich der Medien unterbreiten.

Dem Anliegen der Motion wird somit Rechnung getragen. Es besteht aus heutiger Sicht kein weitergehender Handlungsbedarf.»

#### Erklärung des Bundesrates vom 7.3.2008

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Stand der Beratung: Im Plenum noch nicht behandelt

## Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 31. März 2008

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	Inkrafttreten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
<b>NFA. Ausführungs-gesetzgebung</b>	7.9.05	BBl 2005 6029	Spez'kom. SR 7.2.06	SR 14./15./21.3., 26.9.06		NR 19./20./28.9.06	6.10.06 (BBl 2006, 8341)	
<b>KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit</b>	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, 8.1., 15.2., 15.10, 9.11.07 18.2.08 (Teil 1) 18.3.08 (Teil 2)	SR 6.12.07 verl. Zulassungs- stopp)	SGK-NR 30.6.04, 18.1.08 (Teil 2)	5.3.08 (Teil 2)		
<b>KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung</b>	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
<b>KVG – Vorlage 2A Spitalfinanzierung und Risikoausgleich</b>	15.9.04	BBl 2004, 5551	SGK-SR 18./19.10.04, 24./25.1., 27./28.6., 30.8., 21.9., 31.10.05, 23./24./25.1., 21.2.06, 3./4.5., 2.7., 27.8.07 (1. Teil ohne Risikoausgleich) Subkomm. 28.2., 22.+31.3., 11.4., 30.5., 11.8., 24.10.05, 3./4.5., 2.7., 15.10. (Diff. Risikoausgleich) 20.12.07 (Diff. Teil 1 und 2)	SR 20.9.05 (Rückw. an die SGK-SR) 7./8.3.06, 24.9.07, 6.12., 20.12. (Teil 1), 6.12., 18.12., 20.12. (Teil 2)	SGK-Nr 7.4., 4.5., 6./7.7., 7.9., 2.+22./23./ 24.11.06 27.4., 13.9.07 (Risikoausgl.) 25.10. (Diff. Teil 1), 20.12.07 (Diff. Teil 1 und 2)	NR (1. Teil ohne Risikoaus- gleich) 20./21./22.3., 3.10.07 (Risikoaus- gleich) 4.12., 17.12., 20.12. (Teil 1) 4.12., 17.12., 19.12., 20.12. (Teil 2)	21.12.07 (Teil 1 und 2)	
<b>KVG – Vorlage 2B Managed Care</b>	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10., 13.11.06, 2. Teil Medika- mente: 9.1., 15.2., 26.3., 3.5., 13.9.07 8.1.08 (2. Teil Medi- kamente, Diff)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente), 13.6.07, 4.3.08 (2. Teil Medikamente)	SGK-NR 25.10.07, 10.3.08 (2. Teil Medikamente)	NR 4.12.07 (2. Teil Medikamente)		
<b>KVG Pflegefinanzierung</b>	16.2.05	BBl 2005, 2033	SGK-SR 29.8.05, 24.1., 21.2., 24.4., 21./22.8.06 27.8.07 (Diff.) 8.1.08 (Diff.)	SR 19.9.06 24.9.07 (Diff.) 4.3.08 (Diff.)	SGK-NR 23.2., 25./26.4., 31.5., 26.10.07 (Diff.)	NR 21.6., 4.12.07 (Diff.)		
<b>VI für tiefere Prämien in der Grundversicherung</b>	22.6.05	BBl 2005, 4315	SGK-SR 30.8.05, 23./24.1., 29.5.06 Subkomm. 7., 20., 22.6., 14.8.06, 15.10., 8.11.07	SR 25.9.06, 6.12.07 (Diff.),	SGK-NR 2.11.06 Subkomm. 9.+22.1., 21.2., 25.4., 1.6., 24.8.07	NR 14.12.06 (Fristverl.) 18.9., 17.12. (Diff.),	21.12.07 (BBl 2008, 353)	
<b>IV-Revision Zusatzfinanzierung</b>	22.6.05	BBl 2005, 4623	SGK-NR 26.1.07, 17./18.1.08	NR 20.3.07, 18./19.3.08	SGK-SR 3.7., 27./28.8., 12., 15., 16.10., 9.11.07	SR 18.12.07		
<b>11. AHV-Revision. Leis-tungsseitige Massnahmen</b>	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08				
<b>11. AHV-Revision. Vorruhestandsleistung</b>	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1., 22.2.07 Subkomm. 16.11.07, 17./18.1.08	NR 18.3.08				
<b>VI Ja zur Komplementär-medicin</b>	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGK-NR 23.11.06, 25.1.07	NR 18./19.9., 19.12.07	SGK-SR 16.10., 9.11.07	SR 13.12.07		

NR = Nationalrat / NRK = Vorberatende Kommission des Nationalrates / SR = Ständerat / SRK = Vorberatende Kommission des Ständerates / WAK = Kommission für Wirtschaft und Abgaben / SGK = Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / SIK = Sicherheitskommission / VI = Volksinitiative / SPK = Staatspolitische Kommission

### Agenda

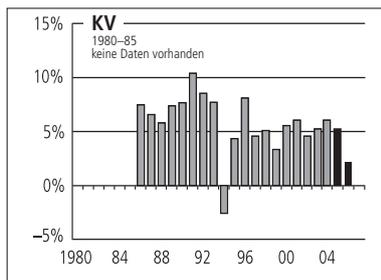
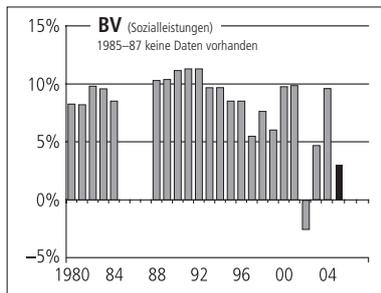
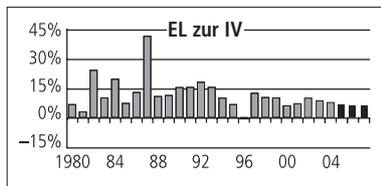
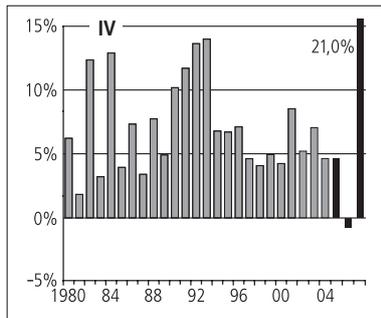
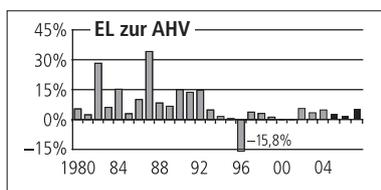
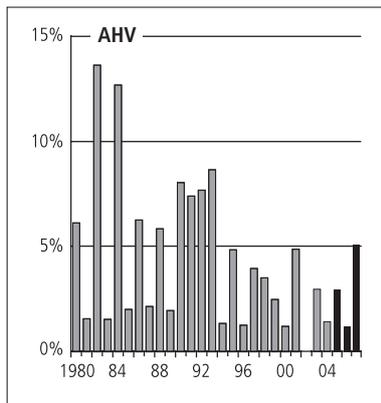
#### Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
8.5.08	Woher? Wohin? Und wie? Gesundheitswesen 2020	Zürich, Kongresshaus	N. Bürgi T: 041 417 05 63 www.rvk.ch/forum
5.–7.6.08	Leistungsverträge zwischen Nonprofit-Organisationen und Verwaltung	St.Gallen, Festsaal Ortsbürgergemeinde/ Radisson SAS Hotel	Institut für Öffentl. Dienst- leistungen und Tourismus, Dufourstrasse 40a, 9000 St.Gallen F: 071 224 25 36
10.6.08	Sozialversicherungsrechts- tagung	Luzern, Grand Casino	Institut für Rechtswissen- schaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen, Bodanstrasse 4 9000 St.Gallen T: 071 224 24 24 F: 071 224 28 83 irp@unisg.ch www.irp.unisg.ch
3.7.08	35. AWP-Arbeitstagung	Bern, Hotel Bellevue Palace	Dr. Werner C. Hug AG Kramgasse 17, 3000 Bern 8 T: 031 311 44 17 F: 031 311 21 40 drhug.ag@bluewin.ch
29./30.8.08	Kinder in Konfliktfamilien bei Trennung und Scheidung. Risiken und Handlungsleitlinien	Freiburg, Weiter- bildungszentrum Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Rue de Rome 6 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont
4.9.08	DAS Eingliederungsmanage- ment	Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz, Riggenbachstrasse 16	Fachhochschule Nordwest- schweiz, 4600 Olten T: 062 311 96 27 F: 062 311 96 41 www.fhnw.ch/sozialarbeit
9./16.9.08	Grundausbildung eidg. Sozialversicherungen	Olten, Hotel Arte	Fachschule für Personal- vorsorge AG, Bälliz 64 Postfach 2079 3601 Thun T: 033 227 20 42 F: 033 227 20 45 info@fs-personalvorsorge.ch www.fs-personalvorsorge.ch
11.9.08	Absenzen managen und Gesundheit fördern im Betrieb (18 Kurstage)	Olten, Fachhochschule Nordwestschweiz	Fachhochschule Nordwest- schweiz, Riggenbachstr. 16 4600 Olten www.fhnw.ch
18./19.9.08	7. Freiburger Sozialrechtstage (vgl. Hinweis)	Freiburg, Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Rue de Rome 6 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont
17./18.10.08	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren	Freiburg, Weiter- bildungszentrum Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Rue de Rome 6 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont

### 7. Freiburger Sozialrechtstage

Über den 7. Freiburger Sozialrechtstagen steht die Frage: Was darf der sozialversicherten Person zugemutet werden, was nicht? Die Zumutbarkeit ist ein Schlüsselbegriff des Sozialversicherungsrechts. Es geht um die Schadenminderungspflicht der Versicherten: Wie weit müssen sie sich selber helfen, ab welcher Schwelle soll ihnen die Versicherung, also die Gemeinschaft aller Versicherten, beistehen? Zumutbarkeitsentscheide gehören zum Alltag der JuristInnen wie der MedizinerInnen. Deswegen wird das Thema aus pluridisziplinärer Sicht behandelt. Die RechtsanwenderInnen können ohne Vorarbeit der MedizinerInnen die Leistungsentscheide vielfach nicht treffen. So vermag beispielsweise die Invalidenversicherung ohne ausführliches medizinisches Gutachten die Frage nicht zu beantworten, ob im konkret vorliegenden Fall der/die Versicherte «bei gutem Willen» die beklagten Schmerzen zumutbarerweise ertragen könnte oder ob eine Invalidenrente zugesprochen werden muss. In der Praxis stellen sich die schwierigsten Zumutbarkeitsentscheide im Zusammenhang mit den sehr häufigen Versicherungsfällen unklarer Kausalität, bei denen die Gesundheitsbeeinträchtigungen nicht oder kaum objektiviert werden können. Die Beurteilung der Zumutbarkeit ist nicht nur für die versicherte Person, sondern besonders auch für die medizinischen BegutachterInnen häufig eine ethische Herausforderung. In- und ausländische ReferentInnen aus Medizin und Recht werden versuchen, die Zumutbarkeit, diese «Brücke» zwischen den individuellen und den gemeinschaftlichen Interessen, unter verschiedensten Aspekten auszuloten.

### Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



<b>AHV</b>		1990	2000	2005	2006	2007	Veränderung in % VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>20 355</b>	<b>28 792</b>	<b>33 712</b>	<b>34 390</b>	<b>34 801</b>	<b>1,2%</b>
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	23 271	24 072	25 274	5,0%
davon Beiträge öff. Hand		3 666	7 417	8 596	8 815	9 230	4,7%
<b>Ausgaben</b>		<b>18 328</b>	<b>27 722</b>	<b>31 327</b>	<b>31 682</b>	<b>33 303</b>	<b>5,1%</b>
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	31 178	31 541	33 152	5,1%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	2 385	2 708	1 499	-44,7%
Kapital		18 157	22 720	29 393	32 100	40 637 <sup>2</sup>	26,6%
Bezüger/innen AHV-Renten	Personen	1 225 388	1 515 954	1 684 745	1 701 070	1 755 827	3,2%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	96 297	104 120	107 539	3,3%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 072 000	4 105 000	...	...

<b>EL zur AHV</b>		1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben (= Einnahmen)</b>	Mio. Fr.	<b>1 124</b>	<b>1 441</b>	<b>1 695</b>	<b>1 731</b>	<b>1 827</b>	<b>5,5%</b>
davon Beiträge Bund		260	318	388	382	403	5,4%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 308	1 349	1 424	5,6%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	120 684	140 842	152 503	156 540	158 717	1,4%

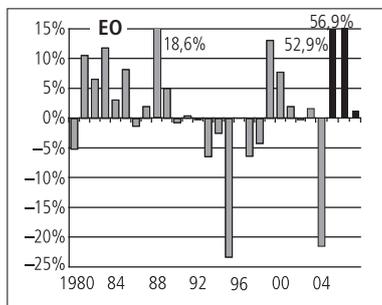
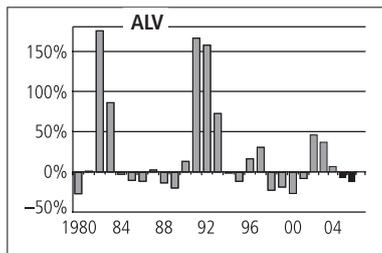
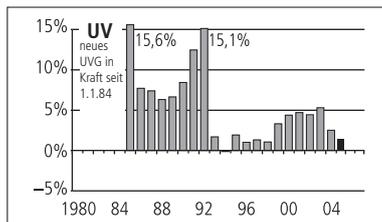
<b>IV</b>		1990	2000	2005	2006	2007 <sup>3</sup>	VR <sup>1,3</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>4 412</b>	<b>7 897</b>	<b>9 823</b>	<b>9 904</b>	<b>11 786</b>	<b>19,0%</b>
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	3 905	4 039	4 243	5,0%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 781	5 730	7 423	29,6%
<b>Ausgaben</b>		<b>4 133</b>	<b>8 718</b>	<b>11 561</b>	<b>11 460</b>	<b>13 867</b>	<b>21,0%</b>
davon Renten		2 376	5 126	6 750	6 542	6 708	2,5%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 738	-1 556	-2 081	33,7%
Kapital		6	-2 306	-7 774	-9 330	-11 411	22,3%
Bezüger/innen IV-Renten	Personen	164 329	235 529	289 834	298 684	295 278	-1,1%

<b>EL zur IV</b>		1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben (= Einnahmen)</b>	Mio. Fr.	<b>309</b>	<b>847</b>	<b>1 286</b>	<b>1 349</b>	<b>1 419</b>	<b>5,2%</b>
davon Beiträge Bund		69	182	288	291	306	5,2%
davon Beiträge Kantone		241	665	999	1 058	1 113	5,2%
Bezüger/innen	(Personen, bis 1997 Fälle)	30 695	61 817	92 001	96 281	97 915	1,7%

<b>BV/2. Säule</b> Quelle: BFS/BSV		1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>32 882</b>	<b>46 051</b>	<b>50 731</b>	...	...	<b>5,5%</b>
davon Beiträge AN		7 704	10 294	13 004	...	...	3,2%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	19 094	...	...	5,8%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	14 745	...	...	5,5%
<b>Ausgaben</b>		<b>15 727</b>	<b>31 605</b>	<b>33 279</b>	...	...	<b>-5,2%</b>
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	25 357	...	...	2,8%
Kapital		207 200	475 000	545 300	...	...	9,7%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	871 282	...	...	2,8%

<b>KV</b> Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>8 869</b>	<b>13 944</b>	<b>18 907</b>	<b>19 685</b>	...	<b>4,1%</b>
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	18 554	19 384	...	4,5%
<b>Ausgaben</b>		<b>8 417</b>	<b>14 056</b>	<b>18 375</b>	<b>18 737</b>	...	<b>2,0%</b>
davon Leistungen		8 204	15 478	20 383	20 653	...	1,3%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-2 998	-3 042	...	1,5%
Rechnungssaldo		451	-113	532	948	...	78,3%
Kapital		...	7 122	8 499	9 604	...	13,0%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 202	3 309	...	3,3%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>4 181</b>	<b>5 993</b>	<b>7 297</b>	...	...	<b>5,5%</b>
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	5 842	...	...	8,5%
<b>Ausgaben</b>	<b>3 043</b>	<b>4 547</b>	<b>5 444</b>	...	...	<b>1,5%</b>
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 680	...	...	0,8%
Rechnungssaldo	1 139	1 446	1 853	...	...	19,5%
Kapital	11 195	27 483	35 884	...	...	6,9%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>776</b>	<b>6 450</b>	<b>4 805</b>	<b>4 888</b>	...	<b>1,7%</b>
davon Beiträge AN/AG	648	6 184	4 346	4 487	...	3,2%
davon Subventionen	-	225	449	390	...	-13,2%
<b>Ausgaben</b>	<b>492</b>	<b>3 514</b>	<b>6 683</b>	<b>5 942</b>	...	<b>-11,1%</b>
Rechnungssaldo	284	2 935	-1 878	-1 054	...	-43,9%
Kapital	2 924	-3 157	-2 675	-3 729	...	39,4%
Bezüger/innen <sup>4</sup> Total	58 503	207 074	322 640	299 282	...	-7,2%

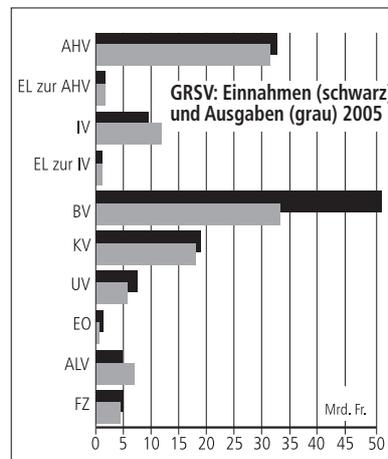
EO	1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>1 060</b>	<b>872</b>	<b>1 024</b>	<b>999</b>	<b>939</b>	<b>-6,0%</b>
davon Beiträge	958	734	835	864	907	5,1%
<b>Ausgaben</b>	<b>885</b>	<b>680</b>	<b>842</b>	<b>1 321</b>	<b>1 336</b>	<b>1,2%</b>
Rechnungssaldo	175	192	182	-321	-397	23,6%
Kapital	2 657	3 455	2 862	2 541	2 143	-15,6%

FZ	1990	2000	2005	2006	2007	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen geschätzt</b> Mio. Fr.	<b>3 049</b>	<b>4 517</b>	<b>4 945</b>	<b>5 009</b>	...	<b>1,3%</b>
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	125	120	...	-3,8%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV\* 2005

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2004/2005	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2004/2005	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	32 481	2,5%	31 327	3,0%	1 153	29 393
EL zur AHV (GRSV)	1 695	2,7%	1 695	2,7%	-	-
IV (GRSV)	9 823	3,3%	11 561	4,2%	-1 738	-7 774
EL zur IV (GRSV)	1 286	7,5%	1 286	7,5%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	50 731	5,5%	33 279	-5,2%	17 452	545 300
KV (GRSV)	18 907	3,4%	18 375	5,3%	532	8 499
UV (GRSV)	7 297	5,5%	5 444	1,5%	1 853	35 884
EO (GRSV)	897	1,9%	842	52,9%	55	2 862
ALV (GRSV)	4 805	0,1%	6 683	-5,5%	-1 878	-2 675
FZ (GRSV) (Schätzung)	4 920	2,0%	4 857	1,4%	64	...
<b>Konsolidiertes Total (GRSV)</b>	<b>132 122</b>	<b>4,0%</b>	<b>114 629</b>	<b>0,6%</b>	<b>17 493</b>	<b>611 489</b>

\*GRSV heisst: Gemäss den Definitionen der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen, die Angaben können deshalb von den Betriebsrechnungen der einzelnen Sozialversicherungen abweichen. Die Einnahmen sind ohne Kapitalwertänderungen berechnet. Die Ausgaben sind ohne Rückstellungs- und Reservenbildung berechnet.



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Soziallastquote <sup>5</sup> (Indikator gemäss GRSV)	26,5	27,5	27,2	27,4	27,3	27,9
Sozialleistungsquote <sup>6</sup> (Indikator gemäss GRSV)	19,9	20,7	20,9	21,9	22,2	22,5

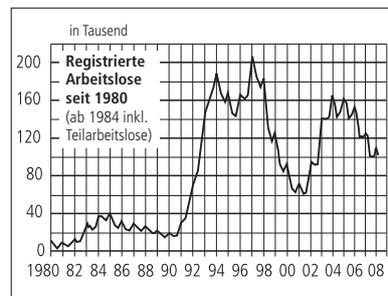
Arbeitslose

	Ø 2005	Ø 2006	Ø 2007	Jan. 08	Feb. 08	Mär. 08
Ganz- und Teilarbeitslose	148 537	131 532	109 189	111 877	108 457	103 777

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient <sup>7</sup>	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Altersquotient <sup>7</sup>	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



1 Veränderungsrate zwischen den beiden letzten verfügbaren Jahren.  
 2 Inkl. Überweisung von 7038 Mio.Fr. Bundesanteil aus dem Verkauf des SNB-Goldes im Jahr 2007.  
 3 Infolge NFA Werte mit Vorjahren nicht vergleichbar.  
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.  
 5 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.  
 6 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.

7 Jugendquotient: Jugendliche (0–19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.  
 Altersquotient: Rentner/innen (>65-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.  
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 65).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2007 des BSV; seco, BFS.  
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

## Literatur

### Sozialversicherungen

René Schaffhauser, Franz Schlauri (Herausgeber): **Sozialversicherungsrechtstagung 2007**. Referate der Tagungen vom 12. Juni und 30. August 2007 in Luzern. 198 Seiten. 2007. Fr. 72.–. ISBN 978-3-908185-67-3. Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Universität St.Gallen. Die beiden Sozialversicherungsrechtstagungen 2007 vom 12. Juni und vom 30. August thematisierten anspruchsvolle Fragen aus dem Leistungsrecht und dem Verfahrensrecht der Sozialversicherungen. Warum operieren die Träger der Unfallversicherung praktisch nie mit Teilhaftungen? Warum hat die Gerichtspraxis so viele Vorbehalte gegen Feststellungsentscheide der Sozialversicherungen? Ist das Einspracheverfahren wirklich ähnlich einem Gerichtsverfahren aufzuziehen? Was haben familiäre Unterstützungsmöglichkeiten mit dem Grad von Invalidität oder Hilflosigkeit zu tun? Wie viele Prozente Invaliditätsgradveränderung braucht es zur Invalidenrentenrevision? Kann eine Leistungskürzung aus Selbstverschulden im Koordinationsfall wieder schlankweg aufgefüllt werden?

### Invalidenversicherung

Ueli Kieser, Jürg Senn: **Invalidität**. Alles über Renten, Rechte und Versicherungen. 208 Seiten. 3., vollständig überarbeitete und aktualisierte Auflage. 2008. Fr. 34.–. ISBN 978-3-85569-388-7. Beobachter-Buchverlag, Zürich. Der neue Beobachter-Ratgeber beleuchtet die Hintergründe

und zeigt Betroffenen ihre Rechte. Der Beobachter-Ratgeber informiert umfassend über alle Aspekte der IV. Die neue Früherfassung betrifft rund 20 000 Menschen in der Schweiz, die angestrebte berufliche Eingliederung rund 5000 Personen. Das Buch erklärt, wie das System funktioniert und wie das Verfahren mit der Invalidenversicherung und den anderen Behörden und Versicherungen läuft. Wie wird eine Rente berechnet? Was ist im Verfahren zu beachten? Welche Hilfsmittel bezahlt die Invalidenversicherung? Das Buch beantwortet alle Fragen und erklärt auch, wie das Zusammenspiel mit Krankenkasse, Unfallversicherung, Pensionskasse, 3. Säule und Ergänzungsleistungen funktioniert. Angestellten, Selbständigen, Hausfrauen und Eltern behinderter Kinder bietet das Buch wichtige Zusatzinformationen. Alles ist in leicht verständlicher Sprache erklärt. Das Handbuch enthält viele Beispiele aus der Praxis, hilfreiche Tipps, ein ausführliches Glossar und über 100 Adressen und Links. Mit wegweisenden Gerichtsurteilen, vielen Fallbeispielen, umfassendem Stichwortverzeichnis und praktischem Register.

### Familienfragen

Claudia Arnold, Kurt Huwiler, Barbara Raulf, Hannes Tanner, Tanja Wicki: **Pflegefamilien- und Heimplatzierungen**. Eine empirische Studie über den Hilfeprozess und die Partizipation von Eltern und Kindern. 320 Seiten. 2008. Fr. 48.–. ISBN 978-3-7253-0890-3. Verlag Rüegger, Zürich. Die Platzierung eines Kindes in einer Pflegefamilie oder in einem Heim bildet eine scharfe Zäsur

in einem meist langen und schmerzhaften Prozess. An seinem Anfang stehen Familien, welche ihre wachsenden Probleme trotz intensiver Lösungsversuche nicht alleine bewältigen können. Früher oder später kommen sie in Kontakt mit Fachleuten der Sozialen Arbeit oder der Justiz, welche die Aufgabe haben, den Familien beizustehen und möglicherweise Erziehungs- und Kinderschutzmassnahmen anzuordnen. Diese Expertinnen und Experten klären die Ausgangslage, führen Verhandlungen und treffen Entscheidungen, die für die Betroffenen sehr belastend sein können. Die Pflegeeltern und die Mitarbeitenden der aufnehmenden Heime werden meist erst am Schluss in den Prozess der Hilfe- und Massnahmenplanung einbezogen. Dabei sehen sie sich mit unterschiedlichsten Erwartungen konfrontiert, was die anspruchsvolle Aufgabe der Bildung und Betreuung junger Menschen zusätzlich erschwert.

Als der Schweizerische Nationalfonds 2002 ein neues Forschungsprogramm ausschrieb, ergriffen die drei Trägerorganisationen – die Stiftung Zürcher Kinder- und Jugendheime, die Fachstelle für das Pflegekinderwesen der Pflegekinder-Aktion Schweiz sowie der Fachbereich Soziale Arbeit der Hochschule für Angewandte Wissenschaften FHS St.Gallen – die Gelegenheit, gemeinsam einen Beitrag zur Klärung dieser Themen zu leisten. Im Rahmen dieser Studie, welche die Platzierung von 43 Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz hauptsächlich in den Kantonen Zürich, St.Gallen und Thurgau untersuchte, führte das Forschungsteam mehr als 330 Gespräche mit Eltern, Kindern, SozialarbeiterInnen, Pflegeeltern und Mitarbeitenden von Heimen.