



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Altersgrenze bei Ausbildungszulagen und Familienleistungen von internationalen Organisationen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 12.3973 SGK-N
vom 12. Oktober 2012 und 14.3797 Maury
Pasquier vom 24. September 2014

vom 15. Februar 2017

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
1.1	Überwiesene Vorstösse.....	1
1.1.1	Postulat (12.3973) SGK-N Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen	1
1.1.2	Postulat (14.3797) Maury Pasquier <i>Ein Kind, eine Zulage</i>	1
1.2	Inhalt und Aufbau des Berichtes	1
1.3	Eckwerte des Familienzulagengesetzes	1
1.3.1	Entstehung und Geltungsbereich.....	2
1.3.2	Verhältnis zum internationalen Recht	4
1.4	Statistische Angaben zu den Familienzulagen.....	4
2	Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen	7
2.1	Begriff der Ausbildung und Koordination mit anderen Sozialversicherungen	7
2.2	Altersgrenzen bei Ausbildungszulagen im europäischen Vergleich	8
2.2.1	Regelungen in den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten	8
2.2.2	Export der Zulagen ins Ausland.....	8
2.3	Unterhaltspflicht der Eltern	8
2.4	Alter bei Abschluss der Ausbildung.....	9
2.5	Situation der Studierenden	11
2.5.1	Finanzielle Unterstützung für die Studierenden durch die öffentliche Hand.....	11
2.5.2	Finanzielle Situation der Studierenden	11
2.6	Mehrkosten einer allfälligen Anhebung der Altersgrenze	12
2.6.1	Methode	12
2.6.2	Schätzung der Mehrkosten.....	12
2.7	Schlussfolgerungen	13
3	Familienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären	15
3.1	Ausgangslage.....	15
3.1.1	Postulat (14.3797) Maury Pasquier <i>Ein Kind, eine Zulage</i>	15
3.1.2	Die internationalen Organisationen und ihre Funktionäre aus Sicht des FamZG	15
3.1.3	Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014	16
3.1.4	Internationaler Vergleich.....	17
3.2	Kumulation von Familienzulagen nach FamZG und Familienleistungen einer internationalen Organisation.....	18
3.3	Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Genf	18
3.4	Schlussfolgerungen	20
4	Stellungnahme des Bundesrates	21
	Anhang	23
	Anhang 1: Wortlaut der Vorstösse	23

Inhaltsverzeichnis

Anhang 2: Ansätze der Familienzulagen (Stand 1.1.2017).....	26
Anhang 3: Alter bei Abschluss.....	27
Anhang 4: System der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen).....	29
Anhang 5: Schätzung der durch den Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014 verursachten Mehrkosten für das Familienzulagensystem des Kantons Genf	31

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, SR 831.10
AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz) vom 25. Juni 1982, SR 837.0
BBI	Bundesblatt
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
ELG	Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006, SR 831.30
EO	Erwerbsersatzordnung
EU	Europäische Union
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) vom 24. März 2006, SR 836.2
FamZV	Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung) vom 31. Oktober 2007, SR 836.21
FLG	Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952, SR 836.1
IVG	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959, SR 831.20
Mo.	Motion
Po.	Postulat
SGK-N	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
UVG	Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981, SR 832.20
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210

1 Einleitung

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) ist am 1.1.2009 in Kraft getreten. Es wurde per 1.1.2011 erstmals revidiert, um ein nationales Familienzulagenregister zu schaffen, und ein zweites Mal per 1.1.2013, um die Selbstständigerwerbenden in die Bundesregelung einzubinden.

Das Parlament hat zwei Postulate zum Familienzulagengesetz überwiesen, welche Gegenstand dieses Berichts sind. Der erste Vorstoss verlangt die Prüfung, ob der Anspruch auf Ausbildungszulagen verlängert werden soll. Der zweite Vorstoss verlangt einen Bericht darüber, welche Massnahmen ergriffen werden können, um den gleichzeitigen Bezug von schweizerischen Familienzulagen und Familienleistungen einer internationalen Organisation zu verhindern.

1.1 Überwiesene Vorstösse¹

1.1.1 Postulat (12.3973) SGK-N Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) hat am 12. Oktober 2012 das Postulat (12.3973) *Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen* eingereicht. Darin ersucht sie den Bundesrat um Erarbeitung eines Berichtes über die sozialen Auswirkungen der im Bundesgesetz über die Familienzulagen festgelegten fixen Altersgrenze für Ausbildungszulagen.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, worauf es der Nationalrat am 20. März 2013 überwiesen hat. Mit dem vorliegenden Bericht soll dessen Abschreibung beantragt werden.

1.1.2 Postulat (14.3797) Maury Pasquier *Ein Kind, eine Zulage*

Am 24. September 2014 hat Ständerätin Liliane Maury Pasquier das Postulat (14.3797) *Ein Kind, eine Zulage* eingereicht. Darin verlangt sie einen Bericht darüber, welche Massnahmen ergriffen werden können, um den gleichzeitigen Bezug von schweizerischen Familienzulagen und Familienleistungen einer internationalen Organisation zu verhindern.

Der Bundesrat beantragte die Annahme des Postulats, worauf es der Ständerat am 27. November 2014 überwiesen hat. Mit dem vorliegenden Bericht soll dessen Abschreibung beantragt werden.

1.2 Inhalt und Aufbau des Berichtes

Nach einem kurzen Überblick über das Familienzulagengesetz wird jeweils in einem separaten Kapitel geprüft, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf bezüglich einer Anpassung der Altersgrenze bei Ausbildungszulagen und bezüglich den Familienzulagen für Kinder von internationalen Funktionären besteht. Der Bericht schliesst mit einer Stellungnahme des Bundesrates.

1.3 Eckwerte des Familienzulagengesetzes

Auf Bundesebene existieren zwei Familienzulagengesetze, einerseits das Familienzulagengesetz (FamZG), andererseits das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) als Spezialgesetz. Zudem enthalten das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG), das

¹ S. Anhang 1 zum Wortlaut der Vorstösse.

Einleitung

Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG) sowie das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) subsidiär anwendbare Regelungen betreffend Familienleistungen. In der nachfolgenden Übersicht wird auf diese Spezialregelungen nicht näher eingegangen, weil sie für die Beurteilung der durch die Postulate aufgeworfenen Fragen keine Bedeutung haben.

1.3.1 Entstehung und Geltungsbereich

Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz in Kraft, welches den kantonalen Familienzulagengesetzen in wichtigen Bereichen Vorgaben macht. Es legt Mindestbeträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest und vereinheitlicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen. Es regelt die Arten von Familienzulagen, den Kreis der Anspruchsberechtigten, den Beginn und das Ende des Anspruchs, die Altersgrenzen, die Koordination mit anderen Sozialversicherungen, den Begriff der Ausbildung² sowie das Verfahren.

Die Kantone regeln innerhalb des vom Familienzulagengesetz vorgegebenen Rahmens die Aufsicht, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen sowie zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen³.

Andere Leistungen der Kantone sowie durch Gesamt- oder Einzelvertrag vorgesehene Leistungen gelten nicht als Familienzulagen im Sinne des Familienzulagengesetzes⁴. Diese müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden.

Anspruchsberechtigte

Die Familienzulagen dienen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder⁵.

Grundsätzlich haben Erwerbstätige – Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende – für ihre Kinder (und unter gewissen Voraussetzungen auch für Stief- und Pflegekinder) Anspruch auf Familienzulagen. Als Arbeitnehmende im Sinne des Familienzulagengesetzes gelten diejenigen Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden und einen AHV-pflichtigen Lohn von 7050 Franken pro Jahr bzw. 587 Franken pro Monat⁶ erzielen. Als Selbstständigerwerbende gelten diejenigen selbstständigerwerbenden Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen erreichen.

Der Anspruch auf Familienzulagen entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch. Der Anspruch einer selbstständigerwerbenden Person entsteht mit der Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit und erlischt mit der Aufgabe derselben. Von diesem Grundsatz wird aus sozialpolitischen Gründen in gewissen Fällen abgewichen. Nach Eintritt einer unverschuldeten Arbeitsverhinderung, nach dem Tod sowie bei einem unbezahlten Urlaub werden die Zulagen noch während des laufenden Monats und der drei darauf folgenden Monate ausgerichtet⁷. Ebenso bleibt der Anspruch auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch während eines Mutterschaftsurlaubs von höchstens 16 Wochen und während eines Jugendurlaubs⁸ bestehen.

Das Familienzulagengesetz sieht ebenfalls einen Anspruch vor für Personen mit Kindern, die kein oder nur ein bescheidenes Einkommen haben. Es handelt sich dabei um Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Als Nichterwerbstätige gelten in der AHV obligatorisch versicherte

² Das Familienzulagengesetz sowie die Verordnung verweisen in Bezug auf den Begriff der Ausbildung auf die AHV-Gesetzgebung. Dies bedeutet, dass sowohl für die Kinder- und Waisenrenten als auch für die Ausbildungszulagen der gleiche Begriff verwendet wird.

³ Art. 3 Abs. 2 FamZG sowie Art. 16f. FamZG

⁴ Art. 3 Abs. 2 FamZG

⁵ Art. 2 FamZG

⁶ Stand 2014.

⁷ Art. 10 FamZV

⁸ Jugendurlaub im Sinne von Art. 329e Abs. 1 OR

Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind. Auch Personen, die als Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind, und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen von 587 Franken pro Monat nicht erreichen, fallen darunter⁹. Eine nichterwerbstätige Person hat Anspruch auf Familienzulagen, sofern keine erwerbstätige Person einen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind geltend machen kann, ihr jährliches steuerbares Einkommen 42 300 Franken nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht. Die Kantone können die Einkommensgrenze erhöhen bzw. ganz darauf verzichten¹⁰.

Mindestansätze und allfällige höhere Ansätze der Kantone

Die Arbeitnehmenden und die Selbstständigerwerbenden beziehen die Familienzulagen gemäss der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie arbeiten (Erwerbsortsprinzip). Zuständig ist die Familienausgleichskasse, bei der der Arbeitgeber beziehungsweise der Selbstständigerwerbende angeschlossen ist. Nichterwerbstätige beziehen die Familienzulagen i.d.R. bei der kantonalen Familienausgleichskasse im Wohnsitzkanton.

Nach dem Familienzulagengesetz werden in allen Kantonen mindestens die folgenden Zulagen pro Kind und Monat ausgerichtet:¹¹

- Kinderzulage von 200 Franken für Kinder bis 16 Jahre und für erwerbsunfähige Kinder bis 20 Jahre
- Ausbildungszulage von 250 Franken für Kinder in Ausbildung von 16 bis 25 Jahre.

Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet, Teilzulagen wurden mit Inkraftsetzung des Familienzulagengesetzes abgeschafft¹². Dreizehn Kantone sehen höhere Ansätze vor und neun Kantone kennen Geburts- und/oder Adoptionszulagen¹³.

Anspruchskonkurrenz

Für das gleiche Kind wird nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet¹⁴. Das Familienzulagengesetz regelt, wer zum Bezug der Familienzulagen berechtigt ist, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben¹⁵. In erster Linie kann diejenige Person die Zulagen beziehen, die erwerbstätig ist und ein AHV-pflichtiges Einkommen von mindestens 587 Franken pro Monat erzielt. Sind beide Personen erwerbstätig, ist in nachfolgender Reihenfolge zu prüfen, wer die elterliche Sorge hat, bei wem das Kind überwiegend lebt, wer im Wohnsitzkanton des Kindes arbeitet, wer das höhere AHV-pflichtige Einkommen aus unselbstständiger und zuletzt aus selbstständiger Erwerbstätigkeit erzielt. Sobald eines der vorhergehend genannten Kriterien nur bei einer Person zutrifft, so ist diese zum Bezug der Zulage berechtigt.

Arbeiten zwei für das gleiche Kind zulagenberechtigte Personen je in verschiedenen Kantonen und liegen die Leistungen des Bezugskantons tiefer als diejenigen im anderen Kanton, so wird die Differenz vergütet¹⁶. Diese Differenz wird als Differenzzulage bezeichnet.

Um Doppelbezüge zu verhindern, wurde am 1. Januar 2011 das Familienzulagenregister in Betrieb genommen. Darin werden sämtliche Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz und im Ausland erfasst, für die eine Familienzulage nach schweizerischem Recht ausgerichtet wird. Die Stellen, die mit der Durchführung der Familienzulagen betraut sind (Familienausgleichskassen, AHV-Ausgleichskassen und Arbeitslosenkassen), melden die

⁹ Art. 19 Abs. 1 und Abs. 1^{bis} FamZG

¹⁰ Einkommensgrenze aufgehoben haben TI, GE, JU; erhöht hat sie VD.

¹¹ Art. 5 FamZG

¹² Art. 13 Abs. 3 FamZG

¹³ Vgl. die Ansätze in Anhang 2.

¹⁴ Art. 6 FamZG

¹⁵ Art. 7 Abs. 1 FamZG

¹⁶ Art. 7 Abs. 2 FamZG

Einleitung

Daten an die Zentrale Ausgleichsstelle. Das Register erleichtert ihnen den administrativen Aufwand für die Abklärung, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Anschluss an eine Familienausgleichskasse und Durchführung

Die Arbeitgebenden müssen sich in jedem Kanton, in dem sie ihren Geschäftssitz haben oder Zweigniederlassungen betreiben und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigen, einer dort tätigen Familienausgleichskasse anschliessen. Die Selbstständigerwerbenden müssen sich an ihrem Hauptsitz einer Familienausgleichskasse anschliessen¹⁷. Für Arbeitgebende, die ausschliesslich Arbeitnehmer ohne Kinder beschäftigen, oder für die Selbstständigerwerbenden ohne eigene Kinder gilt die Anschlusspflicht ebenfalls.

Die Durchführung der Familienzulagen obliegt den Familienausgleichskassen¹⁸ in Zusammenarbeit mit den Arbeitgebenden.

Finanzierung

Für die Arbeitnehmenden werden die Familienzulagen durch Arbeitgeberbeiträge auf dem AHV-pflichtigen Lohn finanziert. Einzig im Kanton Wallis müssen auch die Arbeitnehmenden Beiträge in der Höhe von 0,3 Prozent auf ihrem AHV-pflichtigen Lohn entrichten. Die Selbstständigerwerbenden finanzieren die Zulagen mittels Beiträgen auf ihrem AHV-pflichtigen Einkommen. Diese Beiträge sind plafoniert¹⁹. Die Zulagen für Nichterwerbstätige werden hauptsächlich von den Kantonen finanziert. Diese können vorsehen, dass Nichterwerbstätige ebenfalls Beiträge leisten müssen²⁰.

Die Beitragssätze der einzelnen FAK weisen eine grosse Spannweite auf. Diese ergibt sich einerseits aus der von den einzelnen Kantonen festgeschriebenen Leistungshöhe, andererseits aus den branchenspezifischen Risiken (Anzahl Familienzulagen im Verhältnis zur Lohnsumme). Aus diesem Grund haben mehr als die Hälfte der Kantone Lastenausgleichssysteme eingeführt²¹.

1.3.2 Verhältnis zum internationalen Recht

Familienzulagen werden für Kinder im Ausland nur dann ausgerichtet, wenn die Schweiz aufgrund eines Abkommens über Soziale Sicherheit dazu verpflichtet ist²². Sozialversicherungsabkommen bestehen zwischen der Schweiz und der EU mit Ausnahme von Kroatien, der EFTA, zwischen der Schweiz und bestimmten Nachfolgestaaten Ex-Jugoslawiens betreffend Familienzulagen. Um zu verhindern, dass für dasselbe Kind in verschiedenen Staaten Familienleistungen bezogen werden, wurden in den Abkommen mit den EU- und EFTA-Staaten Prioritätenregeln eingeführt. Falls die Leistungen im prioritär zuständigen Staat tiefer sind, muss die Schweiz eine Differenzzulage ausbezahlen.

1.4 Statistische Angaben zu den Familienzulagen²³

Im Folgenden werden die wichtigsten statistischen Angaben zu den Familienzulagen knapp dargelegt. Detailliertere Angaben sind in der Statistik der Familienzulagen enthalten.

Die finanzielle Entwicklung der Familienzulagen wird leistungsseitig von der Anzahl Kinder und

¹⁷ Art. 12 FamZG

¹⁸ Im Jahr 2015 wurden die Familienzulagen nach FamZG von insgesamt 229 Familienausgleichskassen durchgeführt.

¹⁹ Die Selbstständigerwerbenden finanzieren die Zulagen mit Beiträgen auf dem Teil ihres AHV-pflichtigen Einkommen, das den Betrag von 148'200 Franken nicht überschreitet (Stand 1.1.2016).

²⁰ In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Solothurn, Tessin und Thurgau beteiligen sich die Nichterwerbstätigen an der Finanzierung der Zulagen.

²¹ Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG

²² Art. 4 Abs. 3 FamZG

²³ Vgl. Statistik der Familienzulagen 2014, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Familienzulagen > Statistik.

Jugendlicher sowie der Höhe der Leistungen und einkommensseitig von den Beitragssätzen bestimmt. Im Jahr 2014 betrug die **Gesamtausgaben**²⁴ 5,761 Milliarden Franken, die **Gesamteinnahmen**²⁵ 5,957 Milliarden Franken.

Im Jahr 2014 wurden insgesamt knapp 1,8 Millionen Zulagen nach dem Familienzulagengesetz ausgerichtet. Der Grossteil der ausbezahlten Zulagen waren **Kinderzulagen** (knapp 74 %). Die Anzahl der ausgerichteten **Ausbildungszulagen** fällt deutlich geringer aus (24 %). Die Anzahl der Geburts- und Adoptionszulagen haben mit einem Anteil von weniger als 2 Prozent lediglich eine marginale Bedeutung. Von den gesamthaft ausbezahlten Zulagen machen die Differenzzulagen 3 Prozent aus.

Im **Durchschnitt** wurden Kinderzulagen in der Höhe von 241 Franken pro Monat und Ausbildungszulagen in der Höhe von 312 Franken pro Monat ausbezahlt. Die Familienzulagen werden vorwiegend an Arbeitnehmende ausgerichtet (95 %). Die verbleibenden 5 Prozent verteilen sich fast zu gleichen Teilen auf die Selbstständigerwerbenden (3 %) und die Nichterwerbstätigen (2 %).

Im Jahr 2014 lagen die **Beiträge** auf den AHV-pflichtigen Löhnen je nach Kasse und Kanton zwischen 0,3 und 3,63 Prozent. Die Selbstständigerwerbenden zahlten Beiträge zwischen 0,5 und 2,8 Prozent ihres AHV-pflichtigen Einkommens²⁶.

²⁴ Die Gesamtausgaben bestehen aus den Familienzulagen, anderen Leistungen, Zahlungen an den kantonalen Lastenausgleich, der Bildung von Schwankungsreserven, Verwaltungs- und Durchführungskosten und anderen Ausgaben.

²⁵ Die Gesamteinnahmen bestehen aus Arbeitgeberbeiträgen, Beiträgen von Selbstständigerwerbenden, Beiträgen von Nichterwerbstätigen, Beiträge der öffentlichen Hand, Einnahmen aus dem Lastenausgleich, Auflösung von Schwankungsreserven sowie anderen Einnahmen.

²⁶ Sozialversicherungsstatistik 2015, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Überblick > Gesamtrechnung der Sozialversicherungen (GRSV) > SVS-Statistik.

2 Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen

Mit dem von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats eingereichten Postulat²⁷, welches vom Nationalrat am 20. März überwiesen wurde, wird der Bundesrat mit der Erstellung eines Berichts beauftragt. Dieser soll die sozialen Auswirkungen der im Bundesgesetz über die Familienzulagen festgelegten Altersgrenze für Ausbildungszulagen analysieren und wenn nötig Verbesserungen vorschlagen. Das Postulat lässt offen, um wie viele Jahre der Anspruch allenfalls verlängert werden sollte.

Nachfolgend wird geprüft, welche Altersgrenzen in den anderen Sozialversicherungen gelten, wie die schweizerischen Ausbildungszulagen im EU-/EFTA-Vergleich dastehen, wie lange die Eltern aufgrund der gesetzlichen Unterhaltspflicht für die Ausbildungskosten ihrer Kinder aufkommen müssen und wie sich die Situation der Studierenden in Bezug auf das Alter beim Abschluss sowie ihre wirtschaftliche und soziale Lage präsentiert. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, unter welchen Voraussetzungen die Studierenden Ausbildungsbeiträge nach dem 25. Altersjahr beziehen können. Nach einer Schätzung der Mehrkosten, die durch die Erhöhung der Altersgrenze entstehen würden, wird ein Fazit gezogen.

2.1 Begriff der Ausbildung und Koordination mit anderen Sozialversicherungen

Die Ausbildungszulagen werden für Kinder in Ausbildung ab dem vollendeten 16. Altersjahr bis zum Abschluss der Ausbildung gewährt, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem sie das 25. Altersjahr vollenden²⁸. Der Begriff der Ausbildung wird in der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung²⁹ sowie in der Wegleitung über die Renten in der AHV³⁰ definiert. Die Ausbildung muss mindestens 4 Wochen dauern und systematisch auf ein Bildungsziel ausgerichtet sein. Diesem Ausbildungsziel müssen sich die Jugendlichen überwiegend widmen. Dies gilt nur dann als erfüllt, wenn der gesamte Ausbildungsaufwand mindestens 20 Stunden pro Woche ausmacht. Zudem darf das Erwerbseinkommen (Ersatzeinkommen sind diesem gleichgestellt) für die Tätigkeit, die die Jugendlichen während der Ausbildung ausüben, die Einkommensgrenze von 28 200 Fr./Jahr (2350 Fr./Mt.) nicht überschreiten. Mit der Einkommensgrenze wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Jugendlichen, nicht aber die der Eltern bzw. anderer gesetzlich verpflichteter Personen berücksichtigt. Der Ausbildungsbegriff umfasst nicht nur Erstausbildungen, sondern auch Zweitausbildungen und Weiterbildungen.

Die für die Ausbildungszulagen geltende Altersgrenze von 25 Jahren ist mit den anderen Sozialversicherungen koordiniert: Kinder- und Waisenrente der AHV³¹, Kinderrente der IV³², Kindergeld für Bezügerinnen und Bezüger von IV-Taggeldern³³, anerkannte Ausgaben zur Berechnung der Ergänzungsleistung und für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern³⁴, Waisenrente der Unfallversicherung³⁵ sowie der Mindestbeitrag von nicht erwerbstätigen Studierenden an die AHV³⁶.

²⁷ Po. (12.3973) Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen

²⁸ Art. 3 Abs. 1 Bst. b FamZG

²⁹ Art. 49^{bis} ff. AHVV

³⁰ Rz. 3358 ff. RWL

³¹ Art. 22^{ter} und Art. 25 Abs. 5 AHVG

³² Art. 35 IVG

³³ Art. 22 Abs. 3 IVG

³⁴ Art. 10 Abs. 1 ELG

³⁵ Art. 30 Abs. 3 UVG

³⁶ Art. 10 Abs. 2 Bst. a AHVG

Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen

2.2 Altersgrenzen bei Ausbildungszulagen im europäischen Vergleich

2.2.1 Regelungen in den EU-/EFTA-Mitgliedstaaten

Unter den EU- und EFTA-Mitgliedstaaten sehen nur Luxemburg (Altersgrenze 27) und die Tschechische Republik (Altersgrenze 26) Familienzulagen für über 25-Jährige in Ausbildung vor, wobei die Zulagen in der Tschechischen Republik in Abhängigkeit zum Einkommen der Eltern vergeben werden. Deutschland, Belgien und die Slowakei kennen eine Altersgrenze von 25 Jahren. In Österreich gilt normalerweise die Altersgrenze von 24 Jahren. In Ausnahmefällen wie beispielsweise für Schwangere und Frauen mit Kindern werden die Familienleistungen bis zum 25. Lebensjahr ausbezahlt. Rumänien zahlt Familienleistungen für Kinder in Ausbildung bis zum Abschluss einer weiterführenden Schule oder eines postsekundären Abschlusses.

In allen anderen Staaten (21 von 28 EU-Mitgliedsstaaten)³⁷ werden die Zulagen für Jugendliche in Ausbildung vor dem 25. Altersjahr eingestellt. Gar mehr als ein Drittel aller EU-Mitgliedstaaten richtet die Familienleistungen nur bis 18 Jahre aus³⁸. Die Altersgrenze 18 gilt ebenfalls in den drei EFTA-Mitgliedsstaaten Island, Liechtenstein und Norwegen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die in der Schweiz geltende Altersgrenze von 25 Jahren zu den höchsten Altersgrenzen im EU-/EFTA-Raum gehört. Dazu kommt, dass in den allermeisten EU-/EFTA-Mitgliedsstaaten im Vergleich zur Schweiz tiefere Familienleistungen für Kinder in Ausbildung ausgerichtet werden. Zudem sind die Leistungen bzw. die Höhe der Leistungen in der Hälfte aller EU-Mitgliedstaaten vom Einkommen der Eltern abhängig.

2.2.2 Export der Zulagen ins Ausland

Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland werden Familienzulagen nach Schweizer Recht ausgerichtet, wenn zwischenstaatliche Vereinbarungen dies vorsehen. Solche Vereinbarungen bestehen zwischen der Schweiz und EU-/EFTA-Staaten mit Ausnahme von Kroatien als auch mit bestimmten Nachfolgestaaten von Ex-Jugoslawien. Im Verhältnis zur EU/EFTA besteht nur dann ein Anspruch in der Schweiz, wenn nicht bereits im Wohnstaat der Kinder Familienzulagen aufgrund einer Erwerbstätigkeit beansprucht werden können. Besteht ebenfalls ein Anspruch im Wohnstaat der Kinder, sind aber die dort ausbezahlten Beträge weniger hoch als in der Schweiz, so besteht ein Anspruch auf die Ausrichtung der Differenz (Differenzzulage).

Die Summe der heute ins Ausland exportierten Ausbildungszulagen ist aufgrund fehlender statistischer Grundlagen nicht bekannt³⁹. Würde die Altersgrenze in der Schweizer Gesetzgebung angehoben, hätte dies zur Folge, dass die in EU- oder EFTA-Staaten ausbezahlten Leistungen für junge Auszubildende beträchtlich ansteigen würden. Bis auf die beiden Ausnahmen Luxemburg und Tschechien richtet kein EU-/EFTA-Staat die Zulagen länger als bis zum 25. Altersjahr aus. Dies bedeutet, dass die Schweizerischen Zulagen vollumfänglich ins Ausland exportiert werden müssten.

2.3 Unterhaltspflicht der Eltern

Die Ausbildungszulagen werden an die Eltern für ihre Kinder in Ausbildung ausbezahlt und dienen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder⁴⁰. Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Eltern aufgrund der gesetzlichen

³⁷ Bulgarien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Niederlande, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich und Zypern.

³⁸ Siehe hierzu die Datenbank der MISSOC-Vergleichstabellen mit detaillierten Informationen zur sozialen Sicherheit in 32 Ländern unter www.missoc.org > Comparative Tables (Englisch oder Französisch).

³⁹ Ab 2018 werden diese Daten erhoben.

⁴⁰ Art. 2 FamZG

Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen

Unterhaltspflicht auch nach dem 25. Altersjahr für die Ausbildungskosten ihres Kindes aufkommen müssen.

Die Eltern sind grundsätzlich verpflichtet, für den Unterhalt ihres Kindes zu sorgen. Gemäss Artikel 277 Absatz 1 Zivilgesetzbuch (ZGB) dauert die Unterhaltspflicht der Eltern von der Geburt bis zur Volljährigkeit. Ausserdem haben die Eltern dem Kind eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen⁴¹. Soweit es den Eltern nach den gesamten wirtschaftlichen und persönlichen Umständen zuzumuten ist, haben diese deshalb auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann⁴².

Im Gegensatz zu verschiedenen Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts sieht das ZGB keine feste obere Altersgrenze vor⁴³. Was als angemessene Ausbildung gilt, hängt von den konkreten Umständen ab. Das Kind muss sowohl für die in Frage stehende Ausbildung befähigt sein und diese mit dem gebotenen Ernst und Eifer absolvieren⁴⁴. Der Unterhaltsbeitrag ist unter Berücksichtigung des tatsächlichen und des erzielbaren Einkommens des Kindes und der Eltern festzulegen⁴⁵.

Somit steht fest, dass die Eltern je nach Einzelfall auch für ihre über 25-jährigen Kinder für die Ausbildung aufkommen müssen, wenn diese noch keine angemessene Ausbildung haben und es den Eltern nach den gesamten wirtschaftlichen und persönlichen Umständen zumutbar ist.

2.4 Alter bei Abschluss der Ausbildung

Das schweizerische Bildungssystem umfasst nach der Bologna-Reform die in der nachfolgenden Graphik abgebildeten Bildungsstufen.

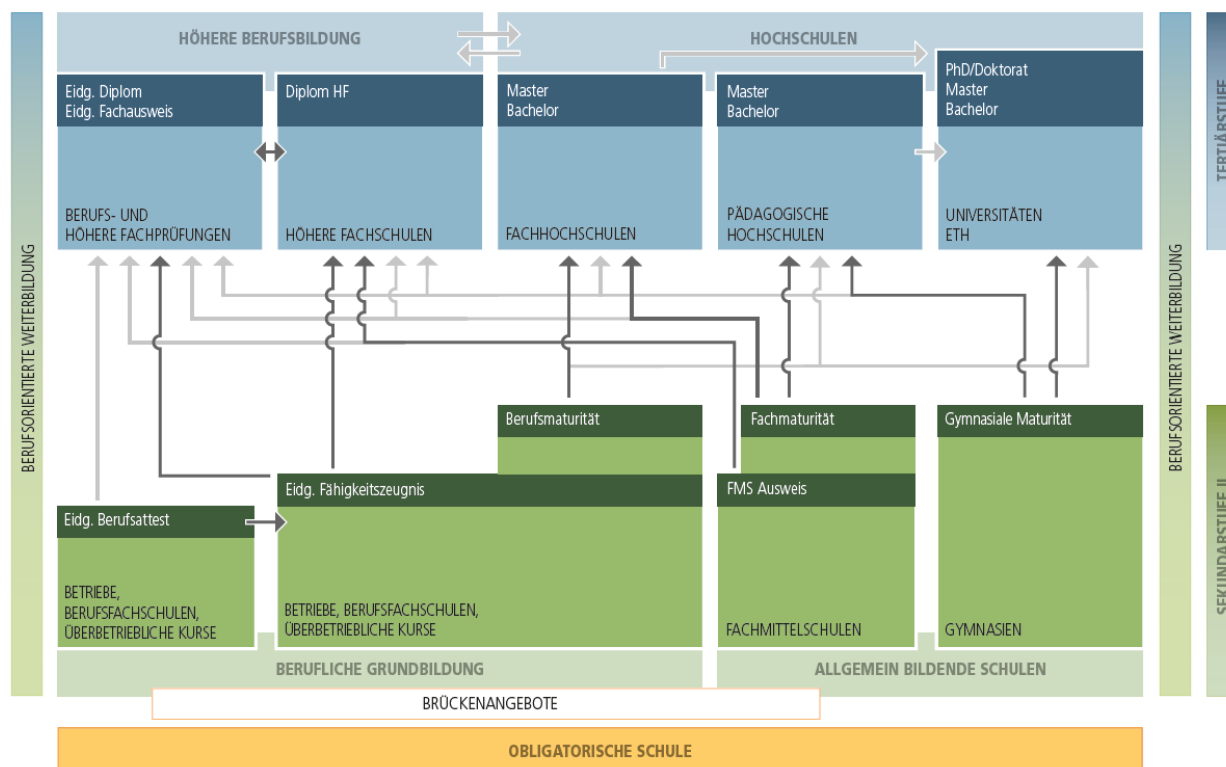


Abbildung: SBF1

⁴¹ Art. 302 Abs. 2 ZGB

⁴² Art. 277 Abs. 2 ZGB

⁴³ BBl 1993 I 1169, 1183.

⁴⁴ Cyril Hegnauer, Die Unterhaltspflicht der Eltern, Kommentar zu Art. 276-295 ZGB, Rz. 112, in: Berner Kommentar Band/Nr. II/2/2/1.

⁴⁵ Vgl. FN 44.

Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen

Die Bologna-Reform wirkte sich auf alle Studiengänge an den Schweizer Hochschulen aus. Die grösste Veränderung ist die Aufgliederung der früheren Diplom- und Lizentiatsstudiengänge in ein Bachelor- und eventuell ein daran anschliessendes Masterstudium. Die Reform wurde an den universitären Hochschulen (UH) ab 2001 und an den Fachhochschulen (FH) ab 2005 umgesetzt und führte zu einer Verkürzung der Studiendauer bis zum ersten Diplom (Bachelor). An den UH hatte die Reform einen positiven Einfluss auf die Abschlussquote bei Erlangen des ersten Studiendiploms. Sie liegt über derjenigen für das Lizentiat und das Diplom unter dem alten System⁴⁶. Im Allgemeinen hatte die Bologna-Reform jedoch keinen Einfluss auf die Gesamtstudiendauer⁴⁷. Die zukünftige Entwicklung wird in den Szenarien 2015-2024 für das Bildungssystem Schweiz abgebildet. Diesen Szenarien zufolge ist kein Anstieg der Gesamtstudiendauer zu erwarten; an den UH, FH und pädagogischen Hochschulen (PH) wird mit einer stabil bleibenden mittleren Verweildauer an den Bildungsinstitutionen gerechnet⁴⁸.

Gemäss der BFS-Statistik *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr*⁴⁹ sind knapp 30 Prozent der 24-Jährigen in Ausbildung, bei den 25-Jährigen sind es noch 24 Prozent. Der Anteil der jungen Erwachsenen in Ausbildung nimmt mit zunehmendem Alter kontinuierlich ab und erreicht bei den 29-Jährigen noch einen Anteil von knapp 10 Prozent.

Das Alter bei den Abschlüssen variiert je nach Ausbildungsgang. Das Durchschnittsalter auf Sekundarstufe II liegt deutlich unter 25 Jahren⁵⁰. Daher sind lediglich die Abschlüsse auf Tertiärstufe von Interesse.

Ein gewichtiger Anteil der Studierenden ist beim Abschluss der Ausbildung auf Tertiärstufe über 25-jährig⁵¹. Insbesondere Studierende an einer FH verfügen bei Beginn des Studiums schon über eine abgeschlossene Berufs- oder Hochschulausbildung. An den FH besteht zudem in zahlreichen Studiengängen die Möglichkeit, ein berufsbegleitendes Studium zu absolvieren. Dies nehmen oftmals ältere Studierende wahr, die bereits eine Berufsbildung und mehrere Jahre bzw. Jahrzehnte Berufserfahrung haben⁵².

⁴⁶ Siehe Bologna-Barometer (2012), www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Suche im Titel: „Bologna-Barometer“, der jährlich über den Stand der Umsetzung der Bologna-Reform berichtet und über die wichtigsten Aspekte der Einführung der gestuften Studiengänge an den Schweizer Hochschulen Auskunft gibt.

⁴⁷ Siehe Antwort des Bundesrates auf die Interpellation 12.4275 Recordon «Wachsender Druck auf die Studierenden» vom 20. Februar 2013.

⁴⁸ Szenarien 2015-2024 für das Bildungssystem, BFS, Neuenburg, 2015, S. 28, S. 32 und S. 36. Kann abgerufen werden unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > 15 – Bildung und Wissenschaft > Szenarien für das Bildungssystem > Weiterführende Informationen > Szenarien 2015-2024.

⁴⁹ BFS, T6.1 Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr – geschätzte gesamte Wohnbevölkerung (Ende 2014) – Quoten nach Altern in % (Total) 2014/1015, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Bildung und Wissenschaft > Personen in Ausbildung > Tertiärstufe - Höhere Berufsbildung > Weiterführende Informationen > Lernende 2014/2015.

⁵⁰ Auf Sekundarstufe II wird der Abschluss einer allgemeinbildenden Ausbildung im Durchschnitt mit 19,5 Jahren erlangt. Das Durchschnittsalter bei Erwerb des Eidgenössischen Fähigkeitszeugnisses (EFZ), des Handelsmittelschulabschlusses oder des Berufsattests beläuft sich auf 21,5 Jahre. Vgl. Bildungsabschlüsse, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, Ausgabe 2014, S. 12., abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel: „Bildungsabschlüsse“.

⁵¹ Vgl. Anhang 3.

⁵² An den UH sind 10 Prozent der Studierenden älter als 30 Jahre, an den FH 14 Prozent und an den PH 29 Prozent. Vgl. Studien- und Lebensbedingungen an den Schweizer Hochschulen, Hauptbericht der Erhebung 2013 zur sozialen und wirtschaftlichen Lage der Studierenden, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2015, S. 13-14, abrufbar unter: www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Suche im Titel: „Studien- und Lebensbedingungen an den Schweizer Hochschulen“.

2.5 Situation der Studierenden

2.5.1 Finanzielle Unterstützung für die Studierenden durch die öffentliche Hand

Das kantonale Stipendiensystem, welches durch das am 1. März 2013 in Kraft getretene Stipendienkonkordat harmonisiert wird, gewährt jungen Erwachsenen auch nach dem 25. Altersjahr einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung bis zum Abschluss einer Ausbildung auf Tertiärstufe, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Die Ausbildungsbeiträge sind gezielt auf die Bedürfnisse der Studierenden ausgerichtet, da diese nur gewährt werden, wenn deren finanzielle Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Eltern nicht ausreicht.

Die gesamten Ausgaben für die Ausbildungsbeiträge betragen im Jahr 2014 321 Millionen Franken⁵³. Davon wurden für die 25- bis 29-Jährigen 23 Prozent aufgewendet, was rund 74 Millionen Franken entspricht⁵⁴.

Eine ausführlichere Beschreibung des schweizerischen Stipendiensystems befindet sich in Anhang 4.

2.5.2 Finanzielle Situation der Studierenden

Im Rahmen der Erhebung 2013 über die soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden wurden 27 000 Studierende der universitären Hochschulen und Fachhochschulen zu ihren Studien- und Lebensbedingungen befragt. Der 2015 veröffentlichte Hauptbericht⁵⁵ fasst die soziale und wirtschaftliche Lage der Studierenden zusammen. Behandelt werden darin insbesondere das Profil der Studierenden, ihre Einnahmen und Ausgaben sowie die Ausübung einer Erwerbstätigkeit neben dem Studium.

Den Studierenden stehen durchschnittlich 2000 Franken pro Monat zur Verfügung⁵⁶. 83 Prozent der Studierenden geben an, von der Familie finanziell unterstützt zu werden⁵⁷. 14 Prozent erhalten Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien oder Darlehen. Dreiviertel gehen einer Erwerbstätigkeit nach⁵⁸. Von diesen erwerbstätigen Studierenden arbeiten Vierfünftel auch während des Semesters. Ihr Beschäftigungsgrad nimmt mit zunehmendem Alter zu; ab 26 Jahren decken sie ihre Ausgaben hauptsächlich mit Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit⁵⁹. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass die älteren Studierenden häufiger in berufsbegleitenden Studiengängen (v.a. an den FHs) eingeschrieben sind als die jüngeren.

45 Prozent der Studierenden der Altersgruppe der 26- bis 30-Jährigen geben an, dass sie keine oder nur kleine finanzielle Schwierigkeiten haben. Demgegenüber geben 24 Prozent an, dass sie starke oder sehr starke finanzielle Schwierigkeiten haben. Insgesamt 21 Prozent der Studierenden der Altersgruppe der 26- bis 30-Jährigen hat Schulden⁶⁰. Prägend für die Situation der Studierenden ist v. a. deren Herkunftsfamilie⁶¹. Studierende, die Ausbildungsbeiträge erhalten, haben häufiger finanzielle Probleme als diejenigen, die keine Ausbildungsbeiträge erhalten. Die Ausbildungsbeiträge vermögen somit die schlechtere ökonomische Startsituation nicht vollständig auszugleichen⁶².

⁵³ In diesem Betrag sind die Bundesbeiträge in der Höhe von 25 Millionen Franken enthalten, welche der Bund gestützt auf das Ausbildungsbeitragsgesetz an die Kantone leistet.

⁵⁴ Kantonale Stipendien und Darlehen 2014, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2015, S. 34 f., abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel „Kantonale Stipendien und Darlehen“.

⁵⁵ Vgl. FN 52.

⁵⁶ Vgl. FN 52, S. 64.

⁵⁷ Vgl. FN 52, S. 65.

⁵⁸ 72 Prozent der Studierenden an den UH, 79 Prozent an den FH und 84 Prozent an den PH.

⁵⁹ Vgl. FN 52, S. 65.

⁶⁰ Vgl. FN 52, S.82-87.

⁶¹ Vgl. FN 52, S. 83f..

⁶² Vgl. FN 52, S. 84.

Altersgrenze 25 bei Ausbildungszulagen

2.6 Mehrkosten einer allfälligen Anhebung der Altersgrenze

2.6.1 Methode

Wie viele junge Erwachsene zwischen 25 und 30 Jahren in der Schweiz einer Ausbildung nachgehen, kann der BFS-Statistik *Lernende nach Bildungsstufe, Bildungstyp, Programmjahr und Alter/Geburtsjahr* entnommen werden⁶³. Allerdings ist davon auszugehen, dass nicht alle diese Personen einer Ausbildung im Sinne des Familienzulagengesetzes (vgl. hierzu Kap. 2.1) nachgehen insbesondere deshalb, weil sie die im Familienzulagengesetz festgesetzte Einkommensgrenze überschreiten. Auf Grundlage der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) wurde daher erhoben, wie viele 25- bis 30-Jährige ein Einkommen unter 28 200 Franken pro Jahr erzielen. Dieser Anteil wurde auf die Anzahl junger Erwachsener übertragen, die gemäss der BFS-Statistik in einer Ausbildung sind⁶⁴. Zudem wurde auf Grundlage der Syntheseerhebung soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt (SESAM)⁶⁵ ein Referenzszenario erstellt. Die Mehrkosten bewegen sich sowohl bei der Schätzung als auch beim Referenzszenario in der gleichen Grössenordnung⁶⁶.

2.6.2 Schätzung der Mehrkosten

Das Postulat lässt offen, um wie viele Jahre der Anspruch allenfalls verlängert werden sollte. Wie in Kapitel 2.3 ausgeführt, werden die Ausbildungszulagen für den teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder ausbezahlt. Selbst wenn das Zivilrecht keine feste obere Altersgrenze für die Unterhaltspflicht vorsieht, so ist gestützt auf die vorangehenden Ausführungen davon auszugehen, dass in der Regel die meisten jungen Erwachsenen spätestens bis zum 30. Altersjahr eine angemessene Ausbildung erhalten haben und ihre Eltern somit nicht mehr zum Unterhalt verpflichtet sind.

Die Mehrkosten werden deshalb in fünf verschiedenen Szenarien bis maximal zur Altersgrenze 30 geschätzt:

Verlängerung des Anspruchs auf Ausbildungszulagen	neue Altersgrenze	geschätzte jährliche Mehrkosten
um 1 Jahr	Altersgrenze 26	70 Millionen Franken
um 2 Jahre	Altersgrenze 27	120 Millionen Franken
um 3 Jahre	Altersgrenze 28	155 Millionen Franken
um 4 Jahre	Altersgrenze 29	185 Millionen Franken
um 5 Jahre	Altersgrenze 30	200 Millionen Franken

Weil mit zunehmendem Alter die Zahl der sich in Ausbildung befindlichen Jugendlichen abnimmt und zugleich der Anteil derjenigen zunimmt, die ein Einkommen über der Einkommensgrenze erzielen, nehmen die Kosten pro zusätzliches Altersjahr ab.

Diese Schätzung entspricht den Bruttokosten. Es ist anzunehmen, dass ein Teil der Jugendlichen, die heute Anspruch auf Stipendien hätten, diesen verlieren würden. Die Nettokosten einer Verlängerung des Anspruchs auf Ausbildungszulagen dürften deshalb etwas tiefer ausfallen. Die Mehrkosten hätten insbesondere für die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden zusätzliche Lohnnebenkosten zur Folge.

⁶³ Vgl. FN 49.

⁶⁴ Eigene Berechnungen des BSV

⁶⁵ Diese Datengrundlage beruht auf einer sehr geringen Anzahl an Beobachtungen in der Stichprobe.

⁶⁶ Nicht einberechnet werden konnte der Anteil der jungen Erwachsenen, die in einem Vertragsstaat (insbesondere in einem EU-/EFTA-Staat) der Schweiz einer Ausbildung nachgehen.

2.7 Schlussfolgerungen

Auch wenn die Altersgrenze von 25 Jahren heute dazu führt, dass in der Praxis nicht für sämtliche Jugendliche bis zum effektiven Abschluss ihrer Ausbildung Ausbildungszulagen gewährt werden, ist eine Anpassung aus folgenden Gründen nicht angezeigt:

Für diejenigen Studierenden, deren finanzielle Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Eltern nicht ausreicht, stellen die Kantone und der Bund mittels der individuellen Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) ein Bedarfssystem zur Verfügung. Dennoch bezeichnet ein nicht unbedeutender Teil der Studierenden, die Ausbildungsbeiträge beziehen, ihre finanzielle Situation als schwierig. Eine Erhöhung der Altersgrenze bei den Ausbildungszulagen ist dennoch nicht sinnvoll, da viele Studierende ab 26 Jahren die Ausgaben mit Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit zu decken vermögen. Viele Studierende kämen bei einer Erhöhung der Altersgrenze in den Genuss von Ausbildungszulagen, ohne diese effektiv zu benötigen. Auch deshalb ist eine zusätzliche finanzielle Belastung der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden nicht zu rechtfertigen.

Die in der Schweiz geltende Altersgrenze von 25 Jahren gehört zu den höchsten Altersgrenzen im EU-/EFTA-Raum und scheint auch deshalb als angemessen. Würde die Altersgrenze in der Schweizer Gesetzgebung angehoben, hätte dies zur Folge, dass die in EU- oder EFTA-Staaten zu exportierenden Leistungen für Auszubildende beträchtlich ansteigen würden. Bis auf zwei Ausnahmen richtet kein EU-/EFTA-Staat die Zulagen länger als bis zum 25. Altersjahr aus, was bedeutet, dass die Schweizerischen Zulagen vollumfänglich ins Ausland exportiert werden müssten.

Die Altersgrenze 25 ist im Sozialversicherungsrecht bestens koordiniert. Für die Durchführung der Sozialversicherungen ist die Bewahrung dieser Kohärenz sinnvoll und zielführend.

3 Familienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Postulat (14.3797) Maury Pasquier *Ein Kind, eine Zulage*

Am 24. September 2014 hat Ständerätin Liliane Maury Pasquier ein Postulat⁶⁷ eingereicht, in dem sie den Bundesrat beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem das geltende Bundesrecht auf die Möglichkeit einer Anpassung hin untersucht werden soll, um zu verhindern, dass für ein Kind gleichzeitig Familienzulagen nach FamZG sowie gestützt auf Reglemente von internationalen Organisationen bezogen werden können.

Die Postulantin bezieht sich auf einen Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014 (BGE 140 V 227, siehe nachfolgend), der eine solche Kumulation erlaubt, und betont, dass diese neue Rechtsprechung erhebliche Mehrkosten für das Familienzulagensystem zur Folge haben wird. Sie spricht von mehreren Dutzend Millionen Franken pro Jahr alleine für den Kanton Genf. Schliesslich führt die Postulantin das Beispiel Belgien an, das sich für ein Verbot von Doppelbezügen pro Kind entschieden habe.

Am 12. November 2014 beantragte der Bundesrat die Annahme des Postulates. Der Ständerat nahm das Postulat am 27. November 2014 an.

3.1.2 Die internationalen Organisationen und ihre Funktionäre aus Sicht des FamZG

Gemäss Artikel 11 FamZG unterstehen dem FamZG alle Arbeitgeber, die in der Schweiz in der AHV-beitragspflichtig sind. Nach Artikel 13 FamZG haben die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die von einem diesem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden, Anspruch auf Familienzulagen. Zahlreiche internationale Organisationen unterliegen Kraft eines mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft abgeschlossenen Sitzabkommens nicht dem AHVG, und folglich auch nicht dem FamZG. Dies bedeutet, dass die Organisationen von der Beitragspflicht befreit sind und die von ihnen beschäftigten internationalen Funktionäre nicht im schweizerischen Sozialversicherungssystem versichert sind. Daher erhalten sie für ihre Kinder keine Familienzulagen nach FamZG.

Die Briefwechsel zwischen der Schweiz und internationalen Organisationen mit Sitz in Genf über den Status ihrer internationalen Funktionäre mit Schweizer Staatsangehörigkeit sehen bezüglich der schweizerischen Sozialversicherungen vor, dass diese von der obligatorischen Unterstellung unter das schweizerische System der sozialen Sicherheit ausgenommen sind. Allerdings können sie auf freiwilliger Basis entweder der AHV/IV/EO/ALV oder einzig der ALV beitreten. Ein solcher freiwilliger Beitritt ist für das schweizerische Familienzulagensystem hingegen nicht möglich. Daher besteht auch keine Beitragspflicht zur Finanzierung der Familienzulagen.

Die Statuten und Reglemente der internationalen Organisationen sehen in aller Regel Leistungen für den Ausgleich der Kosten vor, die ihren Mitarbeitenden durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen⁶⁸. Internationale Funktionäre schweizerischer oder ausländischer

⁶⁷ Po. (14.3797) Ein Kind, eine Zulage

⁶⁸ Gemäss Artikel 19 der Verordnung zum Bundesgesetz über die von der Schweiz als Gaststaat gewährten Vorrechte, Immunitäten und Erleichterungen sowie finanziellen Beiträge (Gaststaatverordnung, V-GSG; SR 192.121) bestimmen institutionelle Begünstigte, die nach dem Völkerrecht als Arbeitgeber nicht der schweizerischen Gesetzgebung unterstehen und die Mitglieder des Personals von institutionellen Begünstigten

Famienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

Staatsangehörigkeit können diese beanspruchen, wenn sie die entsprechenden Bedingungen erfüllen.

In ein und derselben Familie kann ein Elternteil für eine internationale Organisation arbeiten und der andere für einen Arbeitgeber, der in der Schweiz Beiträge an die AHV bezahlt und somit dem FamZG unterstellt ist. In diesem Fall kann das gemeinsame Kind einerseits zu Familienleistungen gemäss dem Reglement der internationalen Organisation berechtigen, andererseits zu Famienzulagen nach dem FamZG.

Es wurde die Frage aufgeworfen, ob die Kumulation dieser beiden Leistungen zulässig ist oder unter die Bestimmung von Artikel 6 FamZG fällt, die besagt:

«Für das gleiche Kind wird nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet. ...»

Das Famienzulagengesetz des Kantons Genf untersagt ausdrücklich die Ausrichtung von Famienzulagen für ein Kind, für das aufgrund eines Dienstverhältnisses gestützt auf internationales Recht Anspruch auf Familienleistungen besteht⁶⁹. Aufgrund dieser kantonalen Bestimmung haben die Genfer Familienausgleichskassen Mitarbeitenden von Arbeitgebern, die dem schweizerischen Sozialversicherungssystem unterstellt sind, keine Famienzulagen gewährt, da für deren Kinder bereits ein Anspruch auf Familienleistungen einer internationalen Organisation bestehe.

3.1.3 Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014

In seiner Entscheidung vom 10. April 2014, der dem Postulat zugrunde liegt, hält das Bundesgericht fest, dass ein gleichzeitiger Bezug von schweizerischen Famienzulagen im Sinne des FamZG und Familienleistungen einer internationalen Organisation möglich ist. Dabei stützte sich das Bundesgericht auf die folgenden Erwägungen:

- Die Bestimmung des FamZG betreffend dem Verbot des Doppelbezugs ist nur auf Zulagen derselben Art anwendbar, wie sie in Artikel 3 FamZG abschliessend aufgezählt sind. Dazu gehören die Kinderzulagen, die Ausbildungszulagen sowie die Geburts- und Adoptionszulagen, welche die Kantone in ihren Famienzulagenordnungen vorsehen können. Bei den Entschädigungen, welche die UNO ihren Mitarbeitenden ausgerichtet, handelt es sich nicht um Zulagen derselben Art, wie sie im FamZG definiert und geregelt sind.
- Artikel 7 FamZG legt eine Rangordnung für den Bezug der Famienzulagen fest, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch geltend machen können. Diese Kaskadenregelung ist jedoch nach dem Wortlaut der Bestimmung nur bei Fällen von Anspruchskonkurrenz von Famienzulagen nach eidgenössischem oder kantonalem Recht anwendbar.
- Gestützt auf die Materialien zum FamZG erwog das Bundesgericht, dass der Gesetzgeber willentlich auf ein Doppelbezugsverbot verzichtet hat, falls ein Elternteil eine familienbezogene Leistung einer internationalen Organisation erhält und der andere erwerbstätige Elternteil Famienzulagen nach FamZG. Folglich obliegt es nicht dem Richter, diesen Fall mithilfe eines Analogieschlusses, insbesondere unter Bezug der europäischen Koordinationsregeln, zu regeln.
- Artikel 3A des Famienzulagengesetzes des Kantons Genf, der die Kumulation dieser beiden Leistungsarten verbietet, ist somit bundesrechtswidrig.

nicht dieser Gesetzgebung unterstellt sind, in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht die Modalitäten der Sozialfürsorge für ihr Personal und richten eine eigene soziale Absicherung ein.

⁶⁹ Art. 3A Abs. 2 Famienzulagengesetz Kanton Genf (Loi sur les allocations familiales du 1^{er} mars 1996 de la République et canton de Genève, J5 10): «*Les allocations prévues par la présente loi ne sont pas dues si le même enfant ouvre droit à des prestations familiales en vertu d'une autre législation ou de rapports de service régis par le droit public interne ou international...*»

Familienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

3.1.4 Internationaler Vergleich

Die Postulantin beruft sich auf die Regelung wie sie heute in Belgien bestehe. Deshalb erscheint es angezeigt, eine Prüfung der anwendbaren Bestimmungen in gleichgelagerten Fällen, insbesondere in den europäischen Nachbarländern, vorzunehmen.

Vorab ist festzuhalten, dass der Anspruch auf Familienzulagen in vielen europäischen Ländern vom Wohnsitz und nicht vom Erwerbsstatus der Eltern abhängt.

In Österreich⁷⁰, Italien⁷¹ und Luxemburg⁷² werden die gesetzlich vorgesehenen Leistungen für ein Kind ausbezahlt, wenn ein Elternteil eine Erwerbstätigkeit im entsprechenden Land ausübt und der andere Elternteil für eine internationale Organisation tätig ist. Die internationale Organisation richtet in der Regel die Differenz aus.

In Frankreich gibt es verschiedene Regelungen. Einige internationale Abkommen sehen ein organisationsinternes System für Familienleistungen vor, andere die Unterstellung unter das französische System für den Bezug der Familienleistungen. Die französische Gesetzgebung besagt, dass die Familienleistungen des französischen Systems nicht mit Leistungen für Kinder kumuliert werden dürfen, die unter Anwendung der durch Frankreich unterzeichneten internationalen Verträge, Vereinbarungen oder Abkommen ausgerichtet werden. Bezahlte eine internationale Organisation Familienleistungen, kann einer in Frankreich wohnhaften Familie daher möglicherweise lediglich eine Differenzzulage zustehen. Sieht eine internationale Organisation ein eigenes System zum Schutz der sozialen Sicherheit der Familie vor, so geht dieses gestützt auf das Abkommen grundsätzlich vor; der umgekehrte Fall wäre jedoch auch möglich.

In dem von der Postulantin erwähnten belgischen System⁷³, gibt es ebenfalls eine Unterscheidung⁷⁴. Für internationale Funktionäre werden die gemäss nationaler Gesetzgebung ausgerichteten Familienleistungen um den von der internationalen Organisation vorgesehenen Betrag gekürzt. Umgekehrt wird Funktionären und anderen Angestellten der Europäischen Union der gesamte Betrag, wie er im belgischen Recht festgelegt ist, ausbezahlt; die europäischen Institutionen richten lediglich die Differenz aus.

In Deutschland⁷⁵, ist die Kumulation der Leistungen für Kinder einer internationalen Organisation und Familienleistungen nach der deutschen Gesetzgebung für das gleiche Kind möglich. Dies, sofern es sich um zwei verschiedene Anspruchsberechtigte handelt, wovon der eine bei einer internationalen Organisation und der andere bei einem dem deutschen System der sozialen Sicherheit unterstellten Arbeitgeber beschäftigt ist.

⁷⁰ Insbesondere Sitz der Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO) und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE)

⁷¹ Insbesondere Sitz der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO)

⁷² Sitz zahlreicher europäischer Institutionen

⁷³ Sitz zahlreicher internationaler Organisationen sowie der NATO

⁷⁴ Artikel 60 des belgischen Familienzulagengesetzes (Loi générale relative aux allocations familiales, LGAF) hat folgenden Wortlaut: «Sans préjudice des dispositions des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique, le montant des prestations familiales est réduit à concurrence du montant des prestations de même nature auxquelles il peut être prétendu en faveur d'un enfant bénéficiaire en application d'autres dispositions légales ou réglementaires étrangères ou en vertu des règles applicables au personnel d'une institution de droit international public, même si l'octroi de ces prestations est qualifié de complémentaire en vertu des dispositions et des règles précitées par rapport aux prestations familiales accordées en application de la présente loi.

Ladite réduction ne s'applique pas lorsqu'il peut être prétendu à des prestations de même nature en faveur d'un enfant bénéficiaire en vertu des règles statutaires applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes.

Le Roi détermine les institutions de droit international public dont les règles statutaires applicables à leur personnel peuvent être assimilées aux règles statutaires visées à l'alinéa précédent.»

⁷⁵ Sitz von mehreren europäischen Institutionen sowie Organisationen der UNO und NATO

Familienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

3.2 Kumulation von Familienzulagen nach FamZG und Familienleistungen einer internationalen Organisation

Der Bundesrat teilt die vorgängig dargelegte Auffassung des Bundesgerichts, dass das geltende Recht den gleichzeitigen Bezug von Familienleistungen, gestützt auf ein Reglement einer internationalen Organisation, und Familienzulagen nach FamZG, die den Mitarbeitenden eines dem schweizerischen Sozialversicherungssystem unterstellten Arbeitgebers zustehen, zulässt. Artikel 6 mit dem Titel *Verbot des Doppelbezugs* bezieht sich ausdrücklich auf Zulagen derselben Art. Unter Zulagen derselben Art sind die im FamZG vorgesehenen Zulagen zu verstehen, die im Rahmen des Familienzulagensystems finanziert werden. Andere Leistungen, die ein Kanton vorsehen kann (z. B. Ergänzungsleistungen für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen), oder zusätzliche Leistungen eines Arbeitgebers für seine Mitarbeitenden mit Kindern, fallen nicht darunter. Diese anderen Leistungen, die dem teilweisen Ausgleich der Unterhaltskosten dienen, die Personen mit Kindern entstehen, verfolgen sicherlich einen ähnlichen Zweck wie die Familienzulagen nach FamZG. Dennoch gelten diese anderen Leistungen gemäss Artikel 3 Absatz 2 FamZG nicht als Familienzulagen im engeren Sinn und müssen deshalb ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden.

Für die zusätzlichen Leistungen der Arbeitgeber gelten daher eigene Regeln. Jeder Arbeitgeber muss selber entscheiden, ob er die Familienzulagen gegebenenfalls anrechnen will, die der anderen Elternteil, der in einem Kanton mit höheren Zulagen arbeitet, erhält. Der Arbeitgeber kann auch selber entscheiden, ob er die zusätzlichen Leistungen nur dann ausrichtet, wenn die bei ihm beschäftigte Person für den Bezug der Familienzulagen erstanspruchsberechtigt ist.

Analog dazu dürfen die in den Reglementen der internationalen Organisationen vorgesehenen Familienleistungen nicht als Zulagen derselben Art behandelt werden. Sie müssen dementsprechend ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. Folglich können sie mit den Familienzulagen kumuliert werden, für den Fall, dass ein Elternteil für eine internationale Organisation und der andere Elternteil für einen dem schweizerischen Sozialversicherungssystem unterstellten Arbeitgeber tätig ist.

Zudem werden die Familienzulagen durch Arbeitgeberbeiträge auf dem AHV-pflichtigen Lohn finanziert. Auch ein Arbeitgeber, der eine Person beschäftigt, die ein gemeinsames Kind mit einem internationalen Funktionär hat, muss Beiträge auf deren Einkommen bezahlen.

Aus Sicht des Bundesrates mangelt es an rechtlichen Argumenten, die für eine Anpassung der geltenden Bestimmungen sprechen würden. Die Entscheidung, ob und wie sie die Familienzulagen nach FamZG bei der Ausrichtung der Familienleistungen an ihre Mitarbeitenden berücksichtigen wollen, obliegt den internationalen Organisationen. Die Untersuchung der geltenden Regelungen in verschiedenen europäischen Ländern hat gezeigt, dass die europäischen Institutionen ihren Funktionären in vergleichbaren Situationen üblicherweise nur die Differenz zwischen den Leistungen auf nationaler und denjenigen auf institutioneller Ebene ausrichten.

3.3 Finanzielle Auswirkungen für den Kanton Genf

Eine spezifische Genfer Problematik

Von der vorgängig zitierten Rechtsprechung des Bundesgerichts ist, nach aktuellem Kenntnisstand des Bundesrats, nur der Kanton Genf betroffen. Die Gesetzgebung des Kantons Genf sieht im Gegensatz zu den anderen Kantonen ein ausdrückliches Kumulationsverbot von Familienzulagen und Familienleistungen internationaler Organisationen vor. Diese Bestimmung wurde als bundesrechtswidrig eingestuft.

In der Praxis kann eine Ehegattin eines internationalen Funktionärs bei einem Arbeitgeber

Famienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

ausserhalb des Kantons Genf beschäftigt sein, so haben einige internationale Organisationen ihren Sitz zwar in der Schweiz, jedoch nicht in Genf⁷⁶. Es scheint, als ob in ähnlichen Fällen in anderen Kantonen keine vergleichbaren Schwierigkeiten entstanden wären.

Die finanziellen Auswirkungen des Entscheids vom 10. April 2014 betreffen daher ausschliesslich die Famienzulagenordnung des Kantons Genf. In den letzten Jahren wurde tatsächlich ein Anstieg der Summe der ausgerichteten Famienzulagen festgestellt. Dennoch steht dieser Anstieg für den Bundesrat in keinem direkten Zusammenhang mit den internationalen Funktionären, sondern mit zwei Veränderungen im Jahr 2015, die einen Kanton mit hohem Grenzgängeranteil besonders stark treffen:

- Erstens der Entscheid der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im Januar 2015, den Euromindestkurs aufzuheben⁷⁷. Dadurch wurde der Schweizer Franken stark aufgewertet. Dies wiederum führte zu einem Anstieg der Beträge, die gemäss Freizügigkeitsabkommen zwischen der Schweiz und der EU als Differenzzulagen ausgerichtet werden⁷⁸.
- Zweitens ist die Höhe des französischen Kindergeldes seit dem 1. Juli 2015 entsprechend dem Haushaltseinkommen der Familie angepasst worden. Je höher das Familieneinkommen, desto geringer ist der Betrag des Kindergeldes. Das Lohnniveau der Grenzgänger in der Schweiz ist grundsätzlich höher als in Frankreich. Seit Inkrafttreten der geänderten französischen Gesetzgebung sind die französischen Familienleistungen bei vielen Grenzgängerfamilien dementsprechend gesunken und im Gegenzug sind die von den Schweizer Familienausgleichskassen ausgerichteten Differenzzulagen gestiegen.

Die Schätzung der Mehrkosten, die aufgrund der Rechtsprechung des Bundesgerichts entstehen, wird dadurch erschwert, dass es im Kanton Genf an einer Statistik fehlt, welche die Auswirkungen der einzelnen Ereignisse, die zum Anstieg der Gesamtausgaben bei den Famienzulagen geführt hat, beziffert. Zudem ist es nicht möglich, die Zahl der Famienzulagenanträge bei den Genfer Ausgleichskassen in Erfahrung zu bringen, die seither für Kinder mit einem als internationalen Funktionär tätigen Elternteil eingereicht wurden.

Schätzung der Mehrkosten

Aufgrund der unzureichenden Datenlage hat das Eidgenössische Departement des Innern (Bundesamt für Sozialversicherungen und Bundesamt für Statistik) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten und dem Kanton Genf versucht, die Mehrkosten, die dem Kanton Genf durch den Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014 entstehen, möglichst genau zu schätzen.

Da viele Parameter unbekannt sind, musste auf Hypothesen und Analogien zurückgegriffen werden (Beschreibung der angewandten Methode in Anhang 5).

Aktuell sind rund 20 000 Funktionäre (17 622 Ausländer/innen und 2177 Schweizer/innen) in einer internationalen Organisation im Kanton Genf beschäftigt. Schätzungen zufolge haben diese internationalen Funktionäre rund 1700 Kinder, die im Kanton Genf zum Bezug von Famienzulagen nach FamZG berechtigen. Im Kanton Genf betragen die durchschnittlichen Kosten pro ausbezahlte Zulage 4700 Franken pro Jahr (Durchschnittsbetrag pro Kind [Kinder- und Ausbildungszulage]).

Dies führt insgesamt zu Mehrkosten im Umfang von höchstens 8 Millionen Franken pro Jahr. Dieser Betrag entspricht lediglich 1 % der Ausgaben für die Famienzulagen im Kanton

⁷⁶ Zum Beispiel der Weltpostverein mit Sitz in Bern

⁷⁷ Während drei Jahren beliess die SNB den Euromindestkurs bei 1.20 Franken.

⁷⁸ Arbeitet ein Elternteil im benachbarten Frankreich, wo die Familie wohnt, und bezieht er französische Familienzulagen, während der andere Elternteil in der Schweiz arbeitet, so hat letzterer Anspruch auf die Ausrichtung der Differenz zwischen den Familienzulagen nach schweizerischem und den Familienleistungen nach französischem Recht.

Familienzulagen für Kinder von bei internationalen Organisationen beschäftigten Funktionären

Genf von 709 Millionen Franken.

3.4 Schlussfolgerungen

Die von den Arbeitgebern ausgerichteten freiwilligen Leistungen werden gestützt auf ihre eigenen Reglemente ausgerichtet. Sie werden ausserhalb des Familienzulagensystems geregelt und finanziert. Entsprechend dürfen die in den Reglementen der internationalen Organisationen vorgesehenen Familienleistungen ebenfalls nicht als Zulagen derselben Art behandelt werden. Gleich wie die Arbeitgeber, welche die Bedingungen und die Höhe der freiwilligen Leistungen für ihre Mitarbeitenden bestimmen, entscheiden auch die internationalen Organisationen selber darüber, ob und wie sie Familienzulagen nach schweizerischem Recht berücksichtigen wollen für ein Kind, das auch zum Bezug von Familienleistungen gemäss ihren eigenen Reglementen berechtigt.

Der internationale Vergleich hat gezeigt, dass Fälle, in denen für Kinder gleichzeitig Anspruch auf die Familienleistungen einer internationalen Organisation und auf Familienzulagen gemäss nationaler Gesetzgebung besteht, in den untersuchten Ländern unterschiedlich gehandhabt werden und daraus keine einheitliche Regel abgeleitet werden kann.

Zudem sind die Mehrkosten, die aufgrund der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichts vom 10. April 2014 entstehen – 8 Millionen Franken pro Jahr – im Vergleich zu den Gesamtausgaben für die Familienzulagen im Kanton Genf relativ gering. Die Anzahl Fälle, die von der neuen Rechtsprechung betroffenen sind, dürfte gegenüber den gesamthaft ausgerichteten Familienzulagen stabil und eher bescheiden bleiben.

Der Bundesrat erachtet deshalb eine Gesetzesanpassung des FamZG, mit der verhindert werden soll, dass für ein Kind zusätzlich Familienzulagen gemäss schweizerischer Gesetzgebung bezogen werden, wenn ein Elternteil bereits Familienleistungen einer internationalen Organisation erhält, als nicht angezeigt. In besagten Fällen obliegt es den internationalen Organisationen, diese Frage zu klären und zu entscheiden, ob die Familienleistungen gemäss ihren Reglementen auszurichten sind, wenn für ein Kind gleichermassen Anspruch auf Familienzulagen nach FamZG besteht.

4 Stellungnahme des Bundesrates

Der vorliegende Bericht geht der Frage nach, ob in zwei spezifischen Regelungsbereichen des Familienzulagengesetzes gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Einerseits wurde geprüft, ob die Altersgrenze für Ausbildungszulagen zu erhöhen ist und andererseits, ob der gleichzeitige Bezug von schweizerischen Familienzulagen und Familienleistungen einer internationalen Organisation verhindert werden soll. Der Bericht kommt zum Schluss, dass weder bei der Altersgrenze bei den Ausbildungszulagen noch beim gleichzeitigen Bezug von schweizerischen Familienzulagen und Familienleistungen einer internationalen Organisation eine Revision des Familienzulagengesetzes erforderlich ist.

Betreffend die geltende Altersgrenze von 25 Jahren für den Bezug von Ausbildungszulagen nimmt der Bundesrat zwar zur Kenntnis, dass ein nicht unbedeutender Anteil der über 25-jährigen Studierenden, die Ausbildungsbeiträge beziehen, finanzielle Schwierigkeiten hat. Eine *Erhöhung der Altersgrenze für Ausbildungszulagen* ist aus Sicht des Bundesrates dennoch nicht sinnvoll, da viele Studierende ab 26 Jahren ihre Ausgaben mit Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit zu decken vermögen. Bei einer Erhöhung der Altersgrenze kämen somit viele Studierende in den Genuss von Ausbildungszulagen, ohne diese effektiv zu benötigen. Würde die Altersgrenze in der Schweizer Gesetzgebung angehoben, hätte dies zudem zur Folge, dass die in EU- oder EFTA-Staaten zu exportierenden Leistungen für Auszubildende beträchtlich ansteigen würden, denn im Vergleich gehört die schweizerische Altersgrenze von 25 Jahren zu den höchsten. Ausserdem hat sich gezeigt, dass die Altersgrenze 25 im Sozialversicherungsrecht bestens koordiniert ist. Für die Durchführung der Sozialversicherungen ist die Bewahrung dieser Kohärenz sinnvoll und zielführend. Eine Anpassung der Altersgrenze im Familienzulagengesetz ist deshalb aus Sicht des Bundesrates nicht zielführend.

Der Bundesrat teilt die Meinung des Bundesgerichts, dass der *gleichzeitige Bezug von schweizerischen Familienzulagen und Familienleistungen einer internationalen Organisation* kein Doppelbezug darstellt. Bei den Familienleistungen der Organisationen handelt es sich um Leistungen des Arbeitgebers, die mit den freiwilligen Leistungen wie sie teilweise von Schweizerischen Arbeitgebern ausgerichtet werden, vergleichbar sind. Ein internationaler Vergleich zeigt zudem auf, dass andere Länder die Auszahlung von staatlichen Familienzulagen an erwerbstätige Partner/Partnerinnen von internationalen Funktionären gleich handhaben wie die Schweiz. Schliesslich treffen aus Sicht des Bundesrates die Befürchtungen der Postulantin, das Urteil würde massive Mehrkosten für den Kanton Genf mit seinen zahlreichen internationalen Organisationen zur Folge haben, nicht zu. Er erachtet deshalb eine Gesetzesanpassung als nicht angezeigt.

Der Bundesrat unterbreitet diesen Bericht den eidgenössischen Räten und beantragt gleichzeitig die Abschreibung des Postulats „*Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen*“ (12.3973) der SGK-N und des Postulats Maury Pasquier „*Ein Kind, eine Zulage*“ (14.3797).

Anhang

Anhang 1: Wortlaut der Vorstösse

Postulat (12.3973) SGK-N

Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen

Eingereicht von: SGK-N

Einreichungsdatum: 12.10.2012

Eingereicht im: Nationalrat

Stand der Beratung: Angenommen

Wortlaut des Postulates vom 12.10.2012

Der Bundesrat wird beauftragt, zu den sozialen Auswirkungen der im heutigen Bundesgesetz über die Familienzulagen festgelegten fixen Altersgrenze für Ausbildungszulagen einen Bericht und wenn nötig Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.

Begründung

Die im heutigen Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) festgelegte obere Altersgrenze von 25 Jahren für Ausbildungszulagen fusst ursprünglich auf weitgehend homogen kantonrechtlichen Bestimmungen, die mit dem Inkrafttreten des FamZG am 1. Januar 2009 faktisch ins Bundesrecht übergangen. Ursprünglich war diese Altersgrenze so angesetzt, dass die Ausbildungszulagen für den grössten Teil der betroffenen Jugendlichen bis zum Ende ihrer Ausbildung ausbezahlt werden konnten. Mit der Entwicklung der Ausbildungsstrukturen und den weltweit wachsenden Ausbildungsdauern hat sich dies geändert: Heute werden Ausbildungen insbesondere in der höheren Berufsbildung, aber auch an den Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen immer häufiger im Alter von 25 bis 29 Jahren abgeschlossen, auch wenn die durchschnittliche Ausbildungsdauer in der Schweiz leicht unter dem OECD-Durchschnitt von 17,5 Jahren bleibt. Dies hat die Auswirkung, dass immer mehr Familien für einen Teil ihrer sich noch in Ausbildung befindenden Kinder keine Ausbildungszulagen erhalten, was nicht dem ursprünglichen Sinn des Gesetzes entspricht. Allerdings ist es heute nicht möglich, auch nur die Grössenordnungen der Folgen dieser Entwicklung zu beschreiben und damit Einschätzungen vornehmen zu können, ob Handlungsbedarf besteht.

Der Bundesrat soll deshalb in einem Bericht aufzeigen:

- wie hoch das durchschnittliche Alter zu Ende der Ausbildung in den verschiedenen Ausbildungsbereichen liegt;
- wie viele Familien von der starren Altersgrenze für die Ausbildungszulage betroffen sind (Familien mit Jugendlichen in Ausbildung, die das 25. Altersjahr überschritten haben) und welches die sozialen Auswirkungen bei den betroffenen Familien sind (unter Berücksichtigung anderer Sozialversicherungen, parallel ausbezahlter kantonaler Zulagen usw.);
- mit welchen Massnahmen problematische Folgen der festen Altersgrenze wenn nötig aufgefangen werden können, sowohl im Bereich des FamZG wie auch in anderen Bereichen wie beispielsweise bei den Ausbildungsbeiträgen oder Studiendauern.

Antrag des Bundesrates vom 30.11.2012

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

Anhang

Postulat (14.3797) Maury Pasquier**Ein Kind, eine Zulage**

Eingereicht von: Liliane Maury Pasquier

Einreichungsdatum: 24.09.2014

Eingereicht im: Ständerat

Stand der Beratung: Angenommen

Wortlaut des Postulates vom 24.09.2014

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in dem die Unklarheiten im geltenden Bundesrecht sowie die Möglichkeiten, dieses zu ändern, untersucht werden. Mit der Änderung soll verhindert werden, dass für ein Kind zwei Familienzulagen bezogen werden können, wenn ein Elternteil bei einer internationalen Organisation in der Schweiz arbeitet.

Begründung

Gemäss Artikel 6 des Familienzulagengesetzes (FamZG) wird "für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet". Die Differenzzahlung zwischen den Zulagen zweier unterschiedlicher Kantone bleibt vorbehalten. Mit dem Familienzulagenregister, das am 1. Januar 2011 in Betrieb genommen wurde, wird ausserdem das Hauptziel verfolgt, zu verhindern, dass für das gleiche Kind mehrere Familienzulagen bezogen werden.

Der aufgrund der parlamentarischen Initiative Fankhauser 91.411 erarbeitete Gesetzentwurf sah ursprünglich ein Verbot der Kumulierung der Familienzulagen mit entsprechenden Leistungen von anderen Staaten oder internationalen Organisationen vor. Der Ehemann einer internationalen Funktionärin der Uno hätte somit keinen Anspruch auf eine solche Zulage, wenn seine Ehefrau bereits von ihrer Arbeitgeberin eine entsprechende Leistung erhalten würde. Diese Bestimmung wurde aus dem endgültigen Entwurf wieder entfernt, um zu vermeiden, dass mögliche Härtefälle die Beziehungen zu anderen Staaten belasten. Seitdem ist die Kumulierung von Familienzulagen zwischen der Schweiz und den Staaten der Europäischen Union geregelt, aber die Koordination zwischen Familienzulagen und Leistungen von internationalen Organisationen in der Schweiz regelt das Bundesrecht weiterhin nicht.

Ein kürzlich gefällter Entscheid des Bundesgerichtes (BGE 8C_233/2013) stützt sich nun auf dieses "Schweigen" des Gesetzes, um dem Ehemann einer internationalen Funktionärin das Recht auf vollständige Familienzulagen zu gewähren, dies mit der Begründung, dass es sich bei Vergütungen, die die UNO für das Kind ausrichtet, nicht um Zulagen derselben Art wie Familienzulagen handelt, obwohl beide aus demselben Grund entrichtet werden.

Die neue Rechtsprechung wird zusätzliche Kosten für Familienzulagen zur Folge haben, die je nachdem ein bedeutendes Ausmass annehmen. Im Kanton Genf, wo drei Viertel der internationalen Funktionärinnen und Funktionäre wohnhaft sind, könnte der Anstieg dieser Zulagen, die einzig durch die Arbeitgeber finanziert werden, mehrere Dutzend Millionen Franken pro Jahr betragen; dies, obwohl die von der Uno ausgerichteten Familienzulagen grosszügig bemessen sind und bis anhin mit Differenzzahlungen ergänzt werden konnten, um insgesamt die Höhe der Genfer Zulagen zu erreichen.

Belgien, das sich in einer ähnlichen Rechtslage befindet, hat sich für ein Verbot von Doppelbezügen pro Kind entschieden. Auch wenn die Schweizer Rechtsprechung nicht zu einer rechtsungleichen Behandlung im Sinne des Gesetzes führt, stellt sie in Bezug auf den Gesamtbetrag, der den Eltern für den Unterhalt ihres Kindes gegeben wird, eine solche her. Dies entspricht sicher nicht dem Willen des Gesetzgebers. Jedes Kind, das in der Schweiz lebt, soll Anspruch auf eine Zulage geben - was noch nicht der Fall ist! -, aber nur auf eine einzige Zulage.

Antrag des Bundesrates vom 12.11.2014

Der Bundesrat beantragt die Annahme des Postulates.

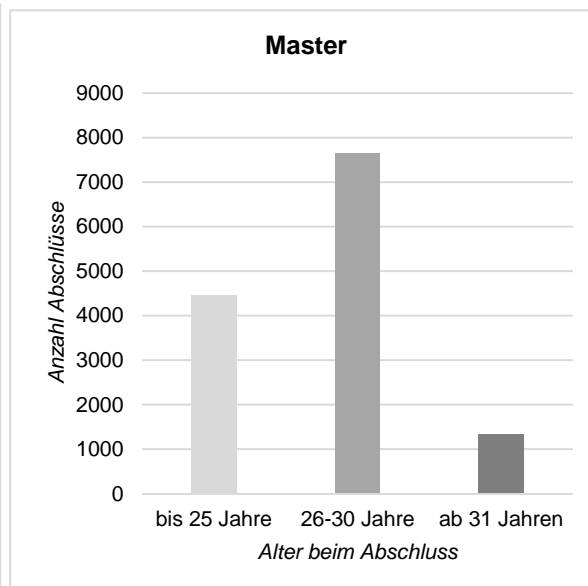
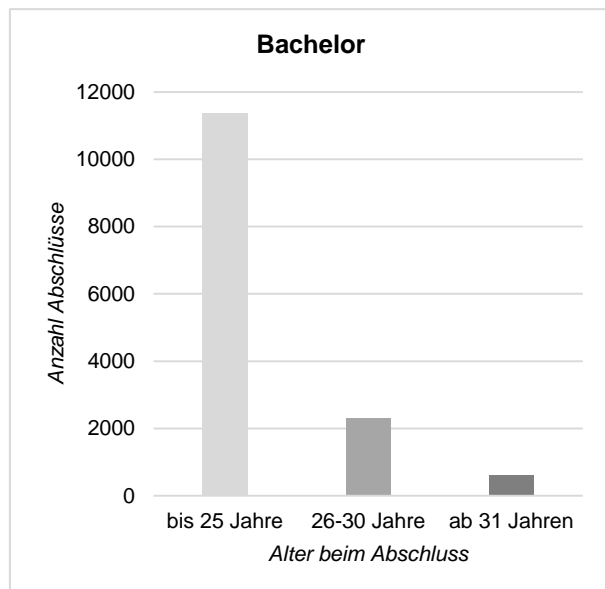
Anhang

Anhang 2: Ansätze der Familienzulagen (Stand 1.1.2017)

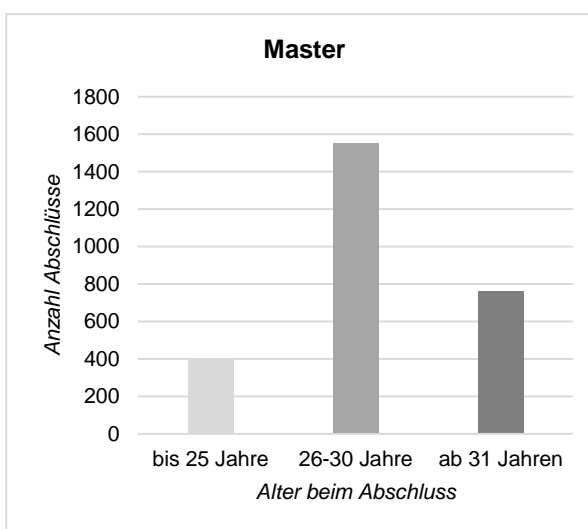
Gesetz / Kanton	Kinderzulage	Ausbildungszulage	Geburtszulage	Adoptionszulage
ZH	200/250	250	-	-
BE	230	290	-	-
LU	200/210	250	1000	1000
UR	200	250	1000	1000
SZ	220	270	1000	-
OW	200	250	-	-
NW	240	270	-	-
GL	200	250	-	-
ZG	300	300/350	-	-
FR	245/265	305/325	1500	1500
SO	200	250	-	-
BS	200	250	-	-
BL	200	250	-	-
SH	200	250	-	-
AR	200	250	-	-
AI	200	250	-	-
SG	200	250	-	-
GR	220	270	-	-
AG	200	250	-	-
TG	200	250	-	-
TI	200	250	-	-
VD	230/370	300/440	1500/3000	1500/3000
VS	275/375	425/525	2000/3000	2000/3000
NE	220/250	300/330	1200	1200
GE	300/400	400/500	2000/3000	2000/3000
JU	250	300	850	850

Anhang 3: Alter bei Abschluss⁷⁹

Universitäre Hochschule (UH)



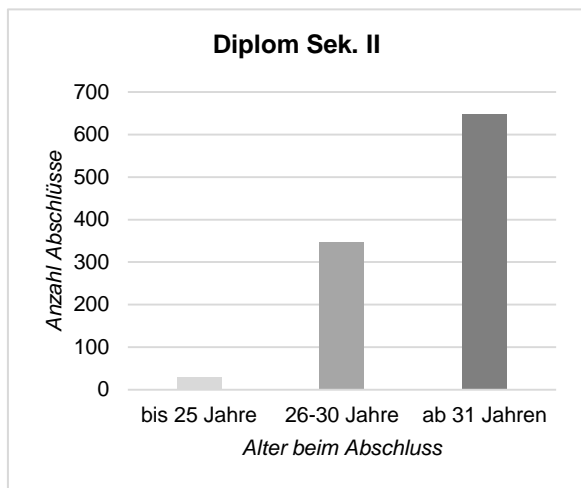
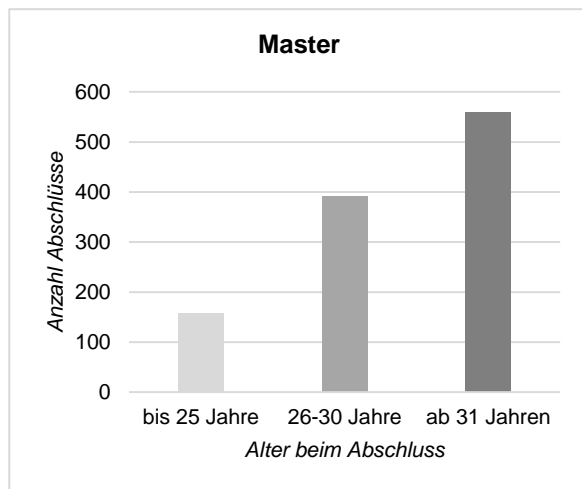
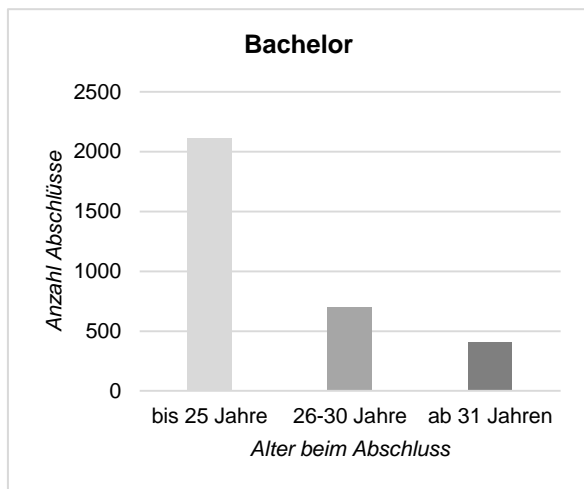
Fachhochschule (FH) Pädagogische Hochschule (PH)



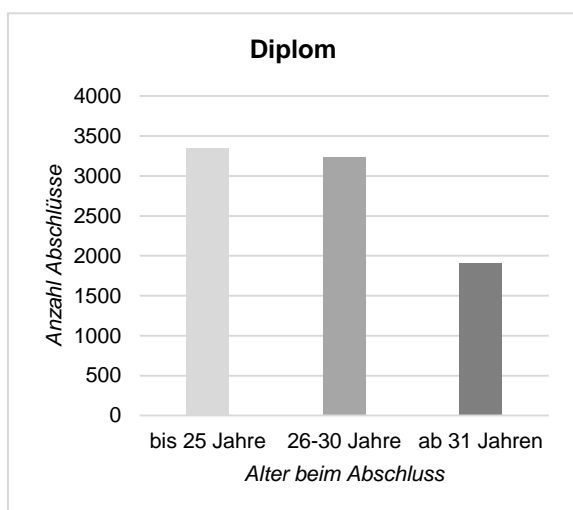
⁷⁹ Die Zahlen beruhen auf Spezialauswertungen des BFS (September 2016).

Anhang

Pädagogische Hochschule (PH)



Höhere Fachhochschule



Anhang 4: System der Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen)

Konkordat und Bundesbeiträge

In der Schweiz sind die Kantone für die Gewährung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendien und Darlehen)⁸⁰ an Schweizer Studierende zuständig. Am 1. März 2013 ist das Stipendienkonkordat⁸¹ in Kraft getreten. Zwei Drittel der Kantone sind dem Konkordat beigetreten. In den Konkordatskantone werden die Stipendiengesetzgebungen nach Vorgabe des Konkordats harmonisiert. So werden u. a. die Voraussetzungen zur Vergabe von Stipendien für die Sekundarstufe II und die Tertiärstufe vereinheitlicht und Höchstsätze für ein Vollstipendium festgelegt. Ziel dieser materiellen Harmonisierung ist es, den Zugang zu einem Studium für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen und die Gleichbehandlung der ausländischen Bevölkerung sicherzustellen, unabhängig von Region und Wohnort. In allen Kantonen gilt bei der Vergabe von Ausbildungsbeiträgen das Subsidiaritätsprinzip. Stipendien und Darlehen werden nur ausgereicht, wenn die finanzielle Leistungsfähigkeit der antragstellenden Person, ihrer Eltern und anderer gesetzlich verpflichteter Personen nicht ausreicht.

Die eidgenössischen Räte haben am 12. Dezember 2014 das Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bildungsbereich (Ausbildungsbeitragsgesetz) verabschiedet⁸². Dieses Gesetz ist am 1. Januar 2016 in Kraft getreten. Der Bund leistet aufgrund des neuen Gesetzes – im bisherigen Umfang von 25 Millionen Franken pro Jahr – Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen auf der Tertiärstufe (Hochschulen und höhere Berufsbildung). Kantone, die wichtige Vergabekriterien des interkantonalen Stipendienkonkordats nicht einhalten, verlieren ihr Anrecht auf Bundessubventionen.

Beitragsberechtigte Ausbildungen, Altersgrenzen und maximale Höhe der Ausbildungsbeiträge

Gestützt auf das interkantonale Stipendienkonkordat sind anerkannte Ausbildungen auf Sekundarstufe II und auf der Tertiärstufe, obligatorische studienvorbereitende Massnahmen sowie Passerellen und Brückenangebote beitragsberechtig⁸³. Die *Beitragsberechtigung* endet auf der Tertiärstufe A mit dem Abschluss eines Bachelor- oder eines darauf aufbauenden Masterstudiums und auf Tertiärstufe B mit der eidgenössischen Berufsprüfung und der eidgenössischen höheren Fachprüfung sowie mit dem Diplom einer höheren Fachhochschule. Folgt auf ein Abschluss der Tertiärstufe B ein Hochschulstudium, so ist dieses ebenfalls beitragsberechtig.

Die Kantone können sowohl für Stipendien als auch für Darlehen eine *Altersgrenze* festlegen. Bei der Festsetzung der Altersgrenzen für die Stipendien müssen die Kantone eine Mindestaltersgrenze von 35 Jahren bei Ausbildungsbeginn beachten⁸⁴. Damit soll sichergestellt werden, dass eine Ausbildung auch noch nach einer Berufs- oder Familienpause absolviert

⁸⁰ Sowohl Stipendien als auch Darlehen sind einmalige oder wiederkehrende Geldleistungen, die für die Aus- und/oder Weiterbildung ausgerichtet werden. Im Unterschied zu den Stipendien, welche nicht zurückbezahlt werden müssen, sind Bezügerinnen und Bezüger von Studiendarlehen rückzahlungspflichtig.

⁸¹ Weitere Informationen zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009 (Stipendienkonkordat) und zum Stand der kantonalen Beitrittsverfahren sind auf der Website der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren erhältlich: www.edk.ch > Arbeiten > Stipendien.

⁸² SR 416.0.

Bereits nach altem Recht (Bundesgesetz über Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Stipendien und Studiendarlehen im tertiären Bereich, aufgehoben am 1. Januar 2016) hat der Bund Beiträge an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeiträge geleistet.

⁸³ Art. 8 interkantonales Stipendienkonkordat

⁸⁴ Art. 12 Abs. 2 interkantonales Stipendienkonkordat

Anhang

werden kann⁸⁵. Bei der Frage der teilweisen elternunabhängigen Berechnung des finanziellen Bedarfs wird ebenfalls wie in den Sozialversicherungen die Altersgrenze 25 herangezogen⁸⁶. So kann auf die Anrechnung der zumutbaren Leistungen der Eltern teilweise verzichtet werden, wenn die Person in Ausbildung das 25. Altersjahr vollendet und eine erste berufsbefähigende Ausbildung abgeschlossen hat sowie vor Beginn der neuen Ausbildung zwei Jahre durch eigene Erwerbstätigkeit finanziell unabhängig war.

Das interkantonale Stipendienkonkordat schreibt den Kantonen vor, dass die *Höchstsätze* auf der Sekundarstufe II pro Person mindestens 12 000 Franken und auf der Tertiärstufe mindestens 16 000 Franken pro Jahre betragen. Diese Ansätze erhöhen sich bei Personen in Ausbildung, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, um 4000 Franken pro Kind. Auf Tertiärstufe können die Kantone maximal einen Drittel des Ausbildungsbeitrages in Form eines Darlehens ausrichten.

Das System der Ausbildungsbeiträge gewährt demnach jungen Erwachsenen auch nach dem 25. Altersjahr einen Anspruch auf finanzielle Unterstützung bis zum Abschluss einer Ausbildung auf Tertiärstufe, sofern sie die Voraussetzungen erfüllen. Die Ausbildungsbeiträge sind gezielt auf die Bedürfnisse der Studierenden ausgerichtet, da diese nur gewährt werden, wenn deren finanzielle Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Eltern nicht ausreicht. Zudem müssen unter gewissen Voraussetzungen nach dem vollendeten 25. Altersjahr die zumutbaren Leistungen der Eltern nicht mehr unbegrenzt angerechnet werden.

Anzahl Bezügerinnen und Bezüger von Ausbildungsbeiträgen auf Tertiärstufe sowie Ausgaben

Von den 289 699 Personen, die eine Ausbildung auf Tertiärstufe absolvieren⁸⁷, bezogen im Jahr 2015 20 960 Ausbildungsbeiträge (18 880 in Form eines Stipendiums⁸⁸ und 2080 in Form eines Darlehens⁸⁹). Dies entspricht einem Anteil von 7,2 Prozent.

Die gesamten Ausgaben für die Ausbildungsbeiträge betragen im Jahr 2014 321 Millionen Franken⁹⁰. Ein Grossteil der Ausbildungsbeiträge wurde in Form von Stipendien ausbezahlt (95 %). Für die 25- bis 29-Jährigen wurden 23 Prozent der gesamten Ausgaben aufgewendet, was rund 74 Millionen Franken entspricht⁹¹.

⁸⁵ Vgl. Kommentar zur Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen vom 18. Juni 2009, S. 14.

⁸⁶ Art. 19 interkantonales Stipendienkonkordat

⁸⁷ Bildungsstatistik 2014, Bundesamt für Statistik, Neuenburg 2015, S. 3, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Publikationen > Suche im Titel „Bildungsstatistik 2014“.

⁸⁸ BFS-Übersichtstabelle Stipendien: „Betrag, Bezügerinnen und Bezüger nach Bildungsstufe und Kanton 2015“, T15.6.2.4, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 15 – Bildung, Wissenschaft > Bildungssystem > Bildungsfinanzen > Stipendien und Darlehen > Weiterführende Informationen > Stipendien.

⁸⁹ BFS-Übersichtstabelle Darlehen: „Betrag, Bezügerinnen und Bezüger nach Bildungsstufe und Kanton 2015“, T15.6.2.9, abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Themen > 15 – Bildung, Wissenschaft > Bildungssystem > Bildungsfinanzen > Stipendien und Darlehen > Weiterführende Informationen > Darlehen.

⁹⁰ In diesem Betrag sind die Bundesbeiträge in der Höhe von 25 Millionen Franken enthalten, welche der Bund gestützt auf das Ausbildungsbeitragsgesetz an die Kantone leistet.

⁹¹ Kantonale Stipendien und Darlehen 2014, Bundesamt für Statistik, Neuenburg, 2015, S. 34 f., abrufbar unter www.bfs.admin.ch > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Suche im Titel „Kantonale Stipendien und Darlehen“.

Anhang 5: Schätzung der durch den Bundesgerichtsentscheid vom 10. April 2014 verursachten Mehrkosten für das Familienzulagensystem des Kantons Genf

Im Kanton Genf arbeiten **17 622** ausländische Staatsangehörige in internationalen Organisationen und haben eine EDA-Legitimationskarte. Hinzu kommen **2177** schweizerische Staatsangehörige, die in einer internationalen Organisation beschäftigt sind. Diese **19 799** Personen bilden die Kategorie der internationalen Funktionäre⁹².

Damit ein Anspruch auf Familienzulagen nach FamZG entsteht, muss der Anspruchsberechtigte – normalerweise der Kindsvater oder die Kindsmutter und Partner/in des Funktionärs – folgende Bedingungen erfüllen:

- eine Arbeitsbewilligung für die Schweiz besitzen,
- in einem Betrieb erwerbstätig sein, der dem schweizerischen Sozialversicherungssystem und folglich dem FamZG unterstellt ist, und
- Kinder haben.

Die internationalen Funktionäre wurden in zwei Kategorien eingeteilt: ausländische Funktionäre und Schweizer Funktionäre. Diese Unterscheidung erfolgt deshalb, weil als die Partnerinnen bzw. Partner von Schweizer Funktionären im Vergleich zu jenen von ausländischen Funktionären grösstenteils selbst Schweizer sind oder eine Aufenthaltsbewilligung haben, mit der sie in der Schweiz uneingeschränkt arbeiten können. Zudem kann man davon ausgehen, dass ihr Bezug zur Schweiz enger ist und sie aufgrund ihrer besseren Integration ein höheres Arbeitspensum ausüben als Partnerinnen bzw. Partner ausländischer Funktionäre.

Schätzung der Anzahl Kinder ausländischer Funktionäre internationaler Organisationen

Im Kanton Genf arbeiten 17 622 ausländische Staatsangehörige in einer internationalen Organisation. Die Zahl ausländischer Kinder von ausländischen Funktionären ist bekannt, da diese eine EDA-Legitimationskarte besitzen: Es handelt sich um 6453 Kinder.

Gemäss einer speziell vorgenommenen Schätzung des BFS sind 66 % der ausländischen Funktionäre nicht ledig⁹³. Da zusätzliche Daten fehlen, wird im Schätzmodell angenommen, dass nur die nicht ledigen Personen Kinder haben.

Es ist bekannt, dass die Hälfte der internationalen Funktionäre in Frankreich lebt⁹⁴, das sind rund 8800 Personen. Man geht davon aus, dass die Hälfte der ausländischen Kinder von ausländischen Funktionären ebenfalls in Frankreich lebt, sprich 3226.

Partnerinnen bzw. Partner von internationalen Funktionären haben einen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt, wenn sie in der Schweiz wohnhaft sind. Sie erhalten von der zuständigen kantonalen Behörde im Austausch gegen ihre EDA-Legitimationskarte einen speziellen Ausweis, den «Ausweis Ci», wenn sie einen Arbeitsvertrag, eine verbindliche Offerte oder bei selbstständiger Erwerbstätigkeit ein entsprechendes schriftliches Gesuch vorlegen. Besitzen die Partnerinnen bzw. Partner bereits einen Ausweis B, C oder L, können sie sich dafür entscheiden, diesen zu behalten und nicht einzutauschen. Wohnt die Familie eines internationalen Funktionärs in Frankreich, so kann die Partnerin oder der Partner in der Schweiz arbeiten, wenn sie oder er einen gemäss inländischem Recht ausgestellten Ausweis G (Grenzgänerbewilligung⁹⁵) besitzt oder Schweizer/in ist.

⁹² Gemäss Daten von 2014 der Ständigen Mission der Schweiz beim UNO-Büro, EDA

⁹³ Als nicht ledige Personen gelten verheiratete, verwitwete, geschiedene, unverheiratete (Ungültigerklärung der letzten Ehe / Verschollenerklärung) Personen sowie Personen in eingetragener Partnerschaft oder aufgelöster Partnerschaft und Personen, für die keine Angabe des Zivilstandes vorliegt.

⁹⁴ Gemäss Daten des kantonalen statistischen Amtes des Kantons Genf (OCSTAT)

⁹⁵ Diese Bewilligung wird in erster Linie Staatsangehörigen aus EU/EFTA-Mitgliedsstaaten ausgestellt. Grenzgänger/innen aus Drittstaaten kann eine Grenzgänerbewilligung nur erteilt werden, wenn sie ein

Anhang

Zur Kategorie der in Frankreich lebenden internationalen Funktionäre stehen derzeit nur wenige Informationen zur Verfügung. Es wird erwogen, dass von den 8800 ausländischen internationalen Funktionären, die in Frankreich leben, 5815 eine Partnerin oder einen Partner und insgesamt 3226 Kinder haben. Dies ergibt eine Kinderzahl von 0,56 pro nicht ledigen internationalen Funktionär. Zusätzlich ist davon auszugehen, dass der Anteil Partnerinnen bzw. Partner, die eine Grenzgängerbewilligung haben oder Schweizer Staatsangehörige sind und effektiv in der Schweiz arbeiten, gering ist. In der Schätzung wird dementsprechend von 10 % ausgegangen; daraus resultieren gesamthaft 582 Personen, die Anspruch auf Familienzulagen für 327 Kinder haben.

Es ist bekannt, dass 429 Ci-Ausweise für Partnerinnen und Partner von ausländischen internationalen Funktionären mit Wohnsitz in der Schweiz ausgestellt wurden. Diese Partnerinnen und Partner sowie diejenigen mit Schweizer Nationalität oder einem Ausweis B, C, oder L dürfen in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben. Gemäss einer Spezial-Schätzung des BFS haben 33 % der Partnerinnen und Partner von ausländischen Funktionären, also rund 1919 Personen, eine Bewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz. Ausgehend von einem Beschäftigungsgrad, der laut BFS-SAKE-Statistik dem Beschäftigungsgrad bei Paaren mit Kindern entspricht, also 83 %, sind 1593 Partnerinnen und Partner von ausländischen internationalen Funktionären mit Wohnsitz in der Schweiz hier erwerbstätig⁹⁶. Wahrscheinlich arbeitet die Mehrheit dieser Personen im Kanton Genf (d.h. 80 %). Bei einer Kinderzahl von 0,56⁹⁷ pro nicht ledigen Funktionär bedeutet dies, dass die besagten internationalen Funktionäre maximal 717 Kinder haben, die zum Bezug von Familienzulagen berechtigen.

Insgesamt besteht im Kanton Genf für **1044 Kinder** von ausländischen internationalen Funktionären **Anspruch auf Familienzulagen** nach FamZG.

Schätzung der Anzahl Kinder von Schweizer Funktionären in internationalen Organisationen für die Anspruch auf Familienzulagen nach FamZG besteht

Für die Schweizer Funktionäre (gesamthaft 2177 Personen) ist der Wohnort nicht von Bedeutung. Schätzungsweise 90 % der nicht ledigen Personen haben Partnerinnen oder Partner, die zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz berechtigt sind, die restlichen Partnerinnen und Partner besitzen eine EDA-Legitimationskarte.

Wie viele Kinder die Schweizer Funktionäre haben, ist nicht bekannt. Wie bei den ausländischen Funktionären wird hier davon ausgegangen, dass zwei Drittel der Schweizer Funktionäre in internationalen Organisationen nicht ledig sind (d. h. 66 % oder 1437 Personen). Ausgehend von einer Erwerbsquote von 90 % bei ihren Partnerinnen und Partnern (also 1293 Personen) und angenommen 90 % davon gehen effektiv einer Erwerbstätigkeit nach, ergibt dies insgesamt 1164 Personen. Nimmt man bei den nicht ledigen Schweizer Funktionären an, die Kinderzahl sei gleich hoch wie bei den ausländischen Funktionären (0,56), resultieren daraus rund **655 Kinder, die zum Anspruch auf Familienzulagen berechtigen**.

Mehrkosten

Insgesamt geben im Kanton Genf fast 1700 Kinder von internationalen Funktionären, ausländischer sowie schweizerischer Nationalität, Anspruch auf Familienzulagen nach FamZG.

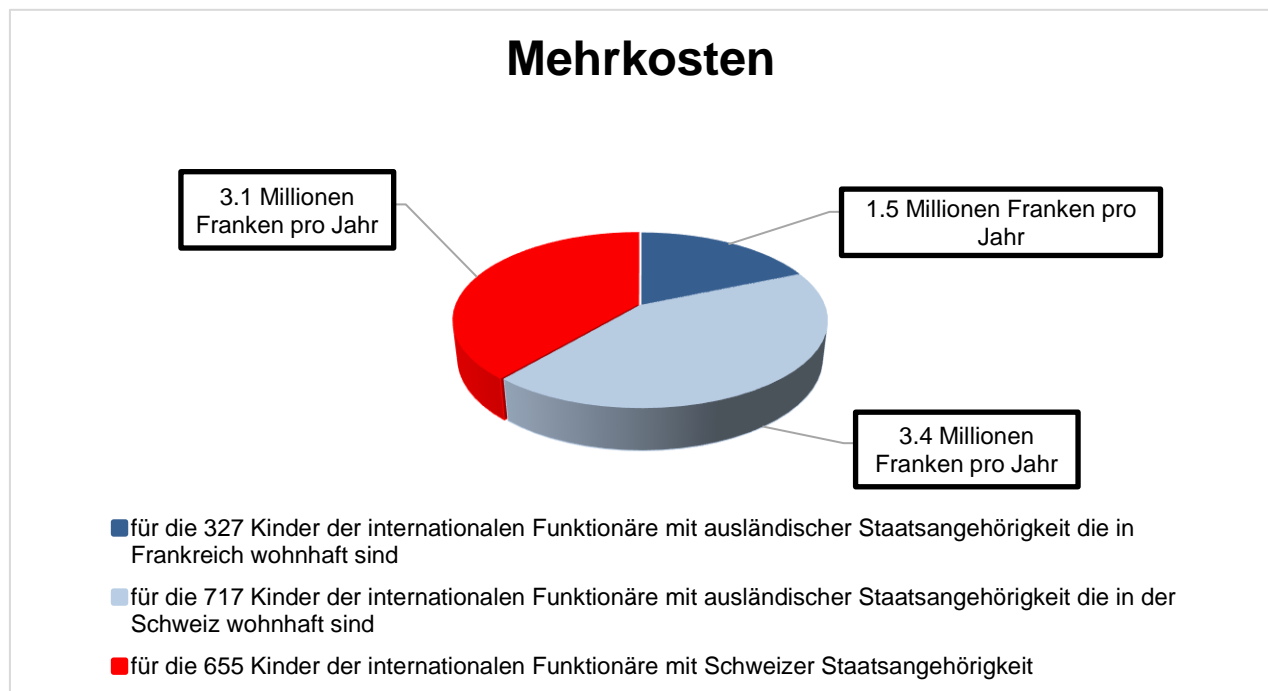
Pro ausbezahlte Zulage entstehen im Kanton Genf durchschnittliche Kosten von 4700 Franken pro Jahr (Durchschnittsbetrag pro Kind [Kinder- und Ausbildungszulage]).

dauerhaftes Anwesenheitsrecht in einem Nachbarstaat der Schweiz besitzen und seit mindestens sechs Monaten in der Grenzzone wohnhaft sind. Ausserdem sind die arbeitsmarktlichen Vorschriften zu beachten.

⁹⁶ Eigene Berechnungen des BSV

⁹⁷ Berechneter Wert aus den 3226 ausländischen Kindern von 5815 internationalen, nicht ledigen und in der Schweiz wohnhaften Funktionären

Dies führt für alle Kategorien zu Gesamtkosten von höchstens 8 Millionen Franken pro Jahr.



Grafik BSV