

**Anwendung des Bundesgesetzes
über die Familienzulagen**

Anfrage

Am 1. Januar 2009 ist das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft getreten. Es legt schweizweit einheitliche Voraussetzungen und Mindestbeträge für den Bezug von Kinder- und Ausbildungszulagen fest. Der Kanton Freiburg ist einer der Kantone, die einen höheren Ansatz kennen als der vom Gesetz verlangte Minimalsatz.

Die Umsetzung dieses Gesetzes hat bisher einen enormen administrativen Aufwand nach sich gezogen. Nicht allein für die Verwaltung ist dieser Administrationsaufwand grösser geworden, sondern auch für die Arbeitgebenden und die Zulagenbezügerinnen und -bezüger.

Wenn die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg in der Verfügung über die Familienzulagen, welche jede Bezügerin bzw. -bezüger der Auslagen erhält, schreibt *«Unsere Familienausgleichskasse und der Arbeitgeber sind umgehend über sämtliche Änderungen Ihrer Teilzeitarbeit, sowie der persönlichen oder wirtschaftlichen Situation zu informieren, die einen Einfluss auf den Zulagenanspruch haben könnten, wie zum Beispiel niedrigerer Lohn von Fr. 570.- pro Monat, Trennung, Scheidung, lang andauernde Krankheit, Geburt oder Tod eines Kindes, Abbruch einer Lehrer oder Schule, vom anderen Elternteil bezogene Familienzulagen, Entzug der elterlichen Gewalt oder des Sorgerechts, Abreise der Familie ins Ausland, usw.»*, und weiter steht *«Wer dieser Meldepflicht nicht nachkommt oder durch unwahre oder unvollständige Angaben zu Unrecht Zulagen bezieht, ist rückerstattungspflichtig. Die Einreichung einer Strafklage bleibt vorbehalten.»*, dann wird der Bezüger bzw. die Bezügerin der Familienzulagen unmissverständlich in die Pflicht genommen.

Fakt ist, dass im Kanton Freiburg Ende Juli 2009 alle potenziellen Zulagenbezügerinnen und -bezüger ein Schreiben in Bezug auf die Jugendlichen in Lehre oder Studium, welche zulagenberechtigt sind, erhalten haben, beispielsweise auch Gymnasiasten und Gymnasiastinnen. Das Schreiben enthielt die Aufforderung, bis am 31. August 2009 eine Studienkopie beizubringen. In der Regel erhalten die Studentinnen und Studenten der Gymnasien die Studienbestätigung jeweils am ersten Schultag, in diesem Jahr also am 31. August 2009. Meines Erachtens braucht es diese Schreiben deshalb nicht, Schreiben, welche zusätzlich auch an den entsprechenden Arbeitgeber gerichtet sind, welcher seinerseits bei den Mitarbeitenden entsprechende Anfragen stellen muss.

Ich gelange deshalb mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Weshalb schreibt die Ausgleichskasse alle potentiellen Zulagenbezügerinnen und -bezüger sowie Arbeitgebenden an? Ist dies im Gesetz explizit vorgesehen?
2. Falls ja: Hat sich der Staatsrat Gedanken darüber gemacht, wie diese Fragestellung unkompliziert und mit einem Minimalaufwand an Administration erledigt werden könnte?
3. Falls Frage 1 mit nein beantwortet wird: Könnte auf solche Schreiben verzichtet und stattdessen ein Hinweis im Amtsblatt des Kantons Freiburg publiziert werden?

1. Oktober 2009

Antwort des Staatsrates

Gemäss Artikel 77 des Grossratsgesetzes ist die Anfrage ein Auskunftsgesuch einer Grossrätin oder eines Grossrates an den Staatsrat über Angelegenheiten der Verwaltung.

Die Umsetzung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen wird den Familienausgleichskassen übertragen. Im Kanton Freiburg sind rund 50 Familienausgleichskassen aktiv, wobei nur eine, nämlich die Familienausgleichskasse des Kantons Freiburg, eine öffentlichrechtliche Anstalt ist. Der Staatsrat kann daher nur im sehr beschränkten Rahmen der Tätigkeiten der öffentlichen Kasse auf die Fragen von Grossrat Martin Tschopp antworten.

Einleitende Bemerkungen

Das neue Bundesgesetz

Wie Grossrat Tschopp bereits festgestellt hat, ist das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Nach neuem Gesetz muss allen Kindern in allen Kantonen entrichtet werden: eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken pro Monat für Kinder bis 16 Jahre und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Monat für Kinder von 16 bis 25 Jahren. Anspruch auf Zulagen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Nichterwerbstätige mit geringem Einkommen. Der Bereich der Landwirtschaft wird separat geregelt.

Die Leistungen im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg gilt das Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen. Die Leistungen sind hier höher als im FamZG vorgesehen: Die monatliche Kinderzulage beträgt mindestens 230 Franken für jedes der beiden ersten Kinder und mindestens 250 Franken für das dritte und jedes weitere Kind. Die Geburtszulage und die Zulage bei einer Adoption betragen mindestens 1500 Franken. Die monatliche Ausbildungszulage schliesslich beträgt mindestens 290 Franken für jedes der beiden ersten Kinder und mindestens 310 Franken für das dritte und jedes weitere Kind.

Die Anfrage Tschopp bezieht sich auf die Ausbildungszulagen. Nach der obligatorischen Schulzeit entsteht für die Jugendlichen, die ein Studium oder eine Lehre machen, der Anspruch auf eine Ausbildungszulage. Diese wird bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem sie das 25. Altersjahr vollenden, ausgerichtet. An eben diese Bezückerkategorie richtet sich auch das Schreiben mit der allfälligen Verfallsanzeige des Anspruchs auf Leistungen der Familienausgleichskasse, von dem Grossrat Tschopp in seiner Anfrage schreibt.

Funktionsweise der Familienausgleichskassen

Die gesetzlichen Bestimmungen über die Familienzulagen – sei es nun auf Bundes- oder auf Kantonsebene – enthalten praktisch keine Regeln über die interne Funktionsweise der Ausgleichskassen, weil diese ja zum grössten Teil privatrechtlich geregelt sind. Im Kanton Freiburg haben sich die Kassen jedoch zur «Vereinigung der Freiburgischen Ausgleichskassen für Familienzulagen» zusammengeschlossen. Dort behandeln sie seit mehreren Jahrzehnten auf eine sehr pragmatische Art und Weise Koordinationsfragen. Ziel dabei ist namentlich eine Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis.

Für das Freiburger Familienzulagensystem sind rund 50 verschiedenen Kassen zuständig. Die Arbeitgeber der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, die dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) unterstellt sind, die öffentlich-rechtlichen Körperschaften (Kanton, Gemeinden, Pfarreien) und die von ihnen abhängigen Einrichtungen, sofern sie nicht einer anderen Kasse angeschlossen bleiben, sowie die Arbeitgeber, die nicht einer Familienausgleichskasse nach Artikel 14 Bst. a oder c FamZG

angeschlossen sind, werden obligatorisch der kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen angeschlossen. Sie dient als Ersatzkasse und ist ausserdem zuständiges Organ in Sachen Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Somit entrichtet sie Familienzulagen an rund 40 % der Bezügerinnen und -bezüger.

Die Antwort auf die Anfrage Tschopp betrifft ausschliesslich die Funktionsweise der kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen; die anderen, privatrechtlich geregelten Kassen, sind hier nicht betroffen.

Das Gesuch

Wie bei allen Kassen werden die Leistungen auch hier nur auf entsprechendes Gesuch mit dem dafür vorgesehenen Formular hin entrichtet. Die gesuchstellende Person muss der Kasse alle Zeugnisse oder Dokumente aushändigen, die diese zur Prüfung des Leistungsanspruches braucht. Alle Geschehnisse, die einen Einfluss auf den Anspruch auf Familienzulagen oder deren Höhe haben könnten, müssen der Familienausgleichskasse umgehend mitgeteilt werden. Damit ist entweder die familiäre (z. B. Geburt oder Tod eines Kindes, Ab- oder Unterbruch der Lehre oder des Studiums, Trennung oder Scheidung, Umzug) oder die berufliche Situation (z. B. Wiederaufnahmen oder Ablegen einer Berufstätigkeit eines Elternteils, Begründung eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld) gemeint.

Der Arbeitgeber muss am Ende jedes Monats prüfen, ob die Bedingungen des Zulagenanspruches auch weiterhin erfüllt sind. Der Arbeitnehmer muss seinen Arbeitgeber oder die Kasse über alle ihm bekannten Tatsachen informieren, die seinen Anspruch auf die Leistungen beeinflussen könnten. Die kantonale Familienausgleichskasse kontrolliert regelmässig den beruflichen Status der Bezügerinnen und Bezüger. Ob eine Person Anspruch auf eine Zulage hat, muss durch die jeweils zuständige Kasse mittels einer beschwerdefähigen Verfügung festgehalten werden. Der Arbeitgeber wird immer durch eine Kopie informiert. Dies ist deshalb wichtig, weil für den Arbeitgeber sonst das besteht, dass er die Kosten von nicht berechtigten Zulagen selber tragen muss.

Die bezugsberechtigten Personen (z. B. Eltern, Stiefeltern, Pflegeeltern, Geschwister oder Grosseltern) erhalten die Zulage in der Regel am Ende eines jeden Monats durch den jeweiligen Arbeitgeber ausbezahlt, zusammen mit ihrem Lohn. Bei nichterwerbstätigen Bezugsberechtigten erfolgt die Auszahlung durch die zuständige Ausgleichskasse. Im Kanton Freiburg erlischt der Anspruch eines Kindes auf Familienzulagen mit Vollendung des 16. Lebensjahres.

Die Ausbildungszulagen für Schülerinnen und Schüler wiederum werden immer auf das Ende des jeweiligen Schuljahres terminiert, in der Regel also auf den 31. August. In diesen Fällen verschickt die kantonale Familienausgleichskasse einen Monat vor dem 31. August eine Verfallsanzeige an die Eltern der Studierenden der Sekundarstufe II sowie der Studierenden in anderen Ausbildungsstätten bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres, mit Kopie an den Arbeitgeber desjenigen Elternteils, der in der gesetzlichen Rangordnung als Erstes kommt. Um die Schreiben an die Staatsangestellten kümmern sich das Amt für Personal und Organisation (POA) sowie die staatlichen Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit. In ihrem Schreiben präzisiert die Kasse auch, dass ihr eine Ausbildungsbestätigung zugestellt werden muss, wenn sich die Studierenden der Sekundarstufe II bzw. die Studierenden einer anderen Ausbildungsstätte bis zum vollendeten 25. Lebensjahr immer noch in Ausbildung befinden. Die Verfallsanzeige ist mit einem Strichcode versehen, mit dem der administrative Aufwand postwendend verringert werden kann. Bei Kindern, die eine Lehre machen, ist die Verfügungsdauer im Lehrvertrag geregelt.

Das Schreiben, von dem in der Anfrage Tschopp die Rede ist, ist somit eine gezielte Information an die Eltern der Studierenden der Sekundarstufe II sowie der anderen Studierenden bis 25 Jahre. Sie betrifft somit nicht die Gesamtheit der Familienzulagenbeziehenden der öffentlichen Kasse, z. B. auch nicht die unter 16-Jährigen. Das

Informationsschreiben verschafft den Eltern und dem Arbeitgeber Klarheit in einem Ausbildungsumfeld, wo die Lage viel schwerer zu überschauen ist als in der obligatorischen Schulzeit. Die meisten privaten Kassen des Kantons Freiburg gehen im Übrigen genau gleich vor.

Frage 1 und 3

Die kantonale Familienausgleichskasse verschickt jedes Jahr gezielt rund 2000 Informationsschreiben an alle Anspruchsberechtigten mit Kindern, welche die Voraussetzungen für den Anspruch auf Zulagen für eine weiterführende Ausbildung erfüllen (Studierende der Sekundarstufe II bzw. Studierende einer anderen Ausbildungsstätte bis zum vollendeten 25. Lebensjahr). Diese Information erfolgt ausschliesslich an Personen, die bei einem Arbeitgeber angestellt sind, welcher der Familienausgleichskasse des Kantons Freiburg angeschlossen ist, oder aber an nichterwerbstätige Bezugsberechtigte, deren Kinder die Sekundarstufe II oder eine andere Ausbildungsstätte besuchen (max. bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres). Auch der Arbeitgeber erhält eine Kopie. Alle anderen Familienzulagenbezügerinnen und -bezüger, die bei der kantonalen Kasse oder einer der 50 weiteren Kassen registriert sind (60 % aller Bezügerinnen und Bezüger des Kantons), sind demnach nicht davon betroffen.

In ihrem Informationsschreiben macht die Familienausgleichskasse die bezugsberechtigten Personen auf die Verfügungsdauer und auf deren Ablauf aufmerksam, im Falle der Ausbildungszulagen der 31. August jedes Jahres. Die Verfallsanzeige, die jeweils einen Monat vor einem möglichen Ablauf der Frist verschickt wird, ist zwar im Gesetz nicht explizit vorgesehen, gibt jedoch den potenziellen Zulagenbezügerinnen und -bezügern die Möglichkeit, ihr Gesuch einzureichen und die damit verbundenen administrativen Schritte binnen vorgeschriebener Frist zu tätigen, namentlich das Versenden der Ausbildungsbestätigung einschliesslich Verfallsanzeige. Treffen keinerlei Informationen bei der Kasse ein, erlischt der Zulagenanspruch auf Ende September. Mit dem Schreiben können ausserdem die Anspruchsberechtigten und die Arbeitgeber an ihre Pflicht erinnert werden, der Kasse jegliche Änderung, die einen Einfluss auf den Zulagenanspruch haben könnte, mitzuteilen.

Rein rechtlich gesehen könnte man auf das Informationsschreiben verzichten, weil die Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) nur auf Gesuch hin und während der in der Verfügung erwähnten Dauer ausbezahlt werden. Der Staatsrat ist jedoch der Meinung, dass diese Praxis den Ansprüchen eines zeitgemässen und leistungsstarken Service Public entspricht. Im Übrigen wird sie von den Zulagenbezügerinnen und -bezügern sehr geschätzt.

Es kann nämlich von den Bürgerinnen und Bürgern nicht verlangt werden, dass sie immer wissen, welcher Ausgleichskasse ihr Arbeitgeber angeschlossen ist und bis zu welchem Datum eine Verfügung gültig ist. Der Staatsrat hegt ausserdem seine Zweifel in Bezug auf die Wirksamkeit einer Veröffentlichung dieser Information im *Amtsblatt*, wie dies Grossrat Tschopp vorschlägt. Die gezielte Benachrichtigung der Studierenden sowie der Lernenden erleichtert nämlich nicht nur die administrative Arbeit der Kasse, sondern auch die der Eltern und der Arbeitgeber. Dies ist namentlich der elektronischen Datenverarbeitung zu verdanken, die durch das Versenden einer Verfallsanzeige an jede anspruchsberechtigte Person ermöglicht wird (Brief mit Strichcode zur Ablage). Eine anonyme Information im *Amtsblatt* hätte nur zur Folge, dass viele den Antrag vergessen würden und unzufrieden wären, was wiederum Beschwerden gegen Zahlungseinstellungen und längere Briefwechsel nach sich ziehen würde. Eine solche Massnahme wäre daher sicherlich mit einem administrativen Mehraufwand verbunden.

Frage 2

Der Staatsrat ist der Auffassung, dass das bestehende Verfahren heute schon relativ unkompliziert ist. In Zusammenhang mit den Ausbildungszulagen wird den Bezugsberechtigten und ihrem Arbeitgeber einen Monat vor dem allfälligen Ende der Bezugsberechtigung eine gezielte Information zugestellt. Die meisten weiterführenden Schulen händigen am ersten Tag des neuen Schuljahres automatisch eine Ausbildungsbestätigung aus. Diese ist zusammen mit der Verfallsanzeige an die Familienausgleichskasse des Kantons Freiburg zu schicken. Durch die elektronische Datenverarbeitung (ein Strichcode ermöglicht eine effiziente Bearbeitung der einzelnen Dossiers) werden diese Dokumente automatisch dem richtigen Dossier zugeordnet und die weiteren Entscheide erfolgen ohne Einwirkung der bezugsberechtigten Person oder dessen Arbeitgeber. Der Aufwand der anspruchsberechtigten Person beschränkt sich somit auf das Versenden eines einzigen Briefes.

Freiburg, den 22. Dezember 2009