

**Zeitschrift:** Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

**Band:** 85 (1988)

**Heft:** 11

**Artikel:** Kinderzulagen an ausländische Arbeitnehmer mit Kindern im Ausland ; Rechtsgleichheit

**Autor:** [s.n.]

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838647>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 09.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

### *3. Investition in Projekte für bedeutende Klientengruppen*

Gut durchdachte, originelle Hilfsprojekte zugunsten besonderer Klientengruppen (wie Langzeitarbeitslose, überschuldete Familien, alleinerziehende Frauen, alleinstehende Männer mit Verwahrlosungstendenzen usw.) sollten seitens der Behörden gefördert oder ausgearbeitet werden, weil sie eine unverzichtbare Hilfe im Rahmen der Fürsorgearbeit mit diesen Menschen darstellen und Bedürftigkeit oft rascher überwinden helfen.

### *4. Investition in vorbeugende Massnahmen*

Hier stehen die Erhaltung und Förderung zinsgünstigen Wohnraums, die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen für Leistungsschwächere, die Garantie des Krankenversicherungsschutzes und die ohne Angstmache betriebene Suchtmittelprophylaxe im Vordergrund. Auch auf diesem Gebiet kann die Fürsorgebehörde bzw. die Exekutive einer Gemeinde durch spezielle Abmachungen mit Privaten, durch Gewährung von Beiträgen oder durch die Finanzierung von erfolgversprechenden Experimenten Wesentliches zur Verbesserung der Situation in ihrem Einzugsgebiet unternehmen und gleichzeitig deutlich machen, dass sie ihren gesetzlichen Auftrag zur Vorbeugung ernst nimmt.

Zum Schluss ein Appell an das Fachpersonal in öffentlichen Sozialdiensten: Bringt den Behördemitgliedern Vertrauen entgegen und versucht, deren Vertrauen zu gewinnen durch kluge Anträge, von denen man selbst voll überzeugt ist, die man aber auch allgemein verständlich und logisch begründet.

Und ganz zum Schluss eine Bitte an Behördemitglieder: Versucht nicht, möglichst alles zu kontrollieren oder in Vorschriften zu kleiden, gewährt den Fachleuten im Sozialdienst einen eigenen, möglichst grossen Ermessensspielraum bei der Gestaltung der Hilfe. In der Behörde sollte man sich vermehrt auf grundsätzliche Fragen sowie auf allgemeine Fürsorgemassnahmen sozialpolitischer Art konzentrieren.

## **Kinderzulagen an ausländische Arbeitnehmer mit Kindern im Ausland; Rechtsgleichheit**

*Ein an das BSV gerichtetes Schreiben hatte die Frage zum Inhalt, ob bundesrechtliche oder staatsvertragliche Bestimmungen bestünden, welche die Sozialpartner daran hinderten, den Anspruch auf Kinderzulagen für im Ausland lebende Kinder auszuschliessen. In der Anfrage wurde die Meinung vertreten, bei den Kinderzulagen handle es sich um einen Lohnbestandteil. Grund für die Anfrage bildete der Fall eines türkischen Arbeitnehmers, welcher 10 Zulagen für seine in der Türkei lebenden Kinder bezieht.*

*Wir geben im folgenden, da der angesprochene Problemkreis von allgemeinem Interesse ist, die Stellungnahme des BSV wieder. (ZAK)*

## **1. Rechtsnatur der Kinderzulagen**

Eingangs sei daran erinnert, dass allein die Familienzulagen für Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmer bundesrechtlich geregelt sind, und zwar im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) vom 20. Juni 1952 (SR 836.1). Zulagen an Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft dagegen liegen in der Kompetenz der Kantone; alle Kantone haben denn auch Gesetze über Familienzulagen an nicht landwirtschaftliche Arbeitnehmer erlassen. Diese Gesetze sind dem *kantonalen öffentlichen Recht* zuzuordnen und sind demnach für die Sozialpartner bindend. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Beiträge an Familienausgleichskassen *nicht Lohnbestandteil*, sondern eine öffentliche Abgabe; sie können als spezielle Steuern oder besser noch als Beitrag in rechtlichem Sinne charakterisiert werden (BGE «Armourins SA» vom 20. März 1947, zitiert von J.F. Aubert in «Traité de droit constitutionnel suisse», Nr. 657, als Beispiel der Übereinstimmung von kantonalem öffentlichem Recht mit dem Bundesprivatrecht).

Auch die Familienzulagen werden in Doktrin und Rechtsprechung als öffentliche Leistungen sozialer Natur betrachtet (Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern i. Sa. A. E. vom 27. August 1969, publiziert in «Kantonale Gesetze über Familienzulagen. Die Rechtsprechung der kantonalen Rekursbehörden in den Jahren 1968 bis 1970», Bundesamt für Sozialversicherung 1971, S. 36). Gestützt auf einen nicht veröffentlichten Entscheid des Bundesgerichts i. Sa. S. v. C. vom 12. November 1952 präziserte die Rekurskommission des Kantons Freiburg, dass es sich bei den Familienzulagen um öffentlich-rechtliche Geldleistungen handle (oben zitierte Publikation für die Jahre 1958 bis 1961, S. 37).

Aus diesen Erwägungen folgt, dass bezüglich des Rechtsanspruchs auf Familienzulagen für alle Arbeitnehmer – eingeschlossen die ausländischen – vom *zwingenden* Charakter bundes- und kantonrechtlicher Bestimmungen auszugehen ist. Für abweichende Regelungen zwischen den Sozialpartnern bleibt kein Raum.

## **2. Verfassungsmässige Aspekte**

(Art. 4 BV; Rechtsgleichheit; Gleichbehandlung)

Das Problem der Gleichbehandlung von schweizerischen und ausländischen Arbeitnehmern war in den vergangenen Jahrzehnten verschiedentlich Gegenstand von Diskussionen. Erst kürzlich hatte sich das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten zu den verfassungsrechtlichen Aspekten des Anspruchs ausländischer Arbeitnehmer auf Kinderzulagen zu äussern. Es war die Frage auf-

geworfen worden, ob die Tatsache, dass an ausländische Arbeitnehmer in der Schweiz mit Kindern im Ausland dieselben Kinderzulagen ausgerichtet werden wie an Schweizer oder Ausländer mit Kindern in der Schweiz, dem Grundsatz der Gleichbehandlung widerspreche. Dies insbesondere dann, wenn die anspruchsberechtigten Kinder in einem Staat wohnen, in welchem die Lebenshaltungskosten bedeutend niedriger sind als in der Schweiz, oder dieser Staat keine oder bedeutend niedrigere Kinderzulagen kennt.

Das Bundesamt für Justiz führt in seinem Gutachten aus, eine Differenzierung in der Höhe der Zulagen je nach Lebenshaltungskosten im Aufenthaltsland der Kinder müsse im Grundsatz als verfassungsrechtlich haltbar bezeichnet werden. Mit Sicherheit könne aber gesagt werden, dass die Anknüpfung an die Nationalität des Berechtigten oder der Kinder nicht mit der Bundesverfassung vereinbar wäre. Es sei kein sachlicher Grund ersichtlich, weshalb an Schweizer unabhängig vom Wohnort der Kinder einheitliche Zulagen ausgerichtet werden sollen, währenddem für Ausländer danach differenziert werde.

### **3. Die zwischenstaatlichen Abkommen**

Diese erstrecken sich üblicherweise auch auf die bundesrechtliche Gesetzgebung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, so auch im Falle der Türkei. Eine Ausnahme bilden die Abkommen mit Israel, Norwegen, Schweden und den Vereinigten Staaten. Die kantonrechtlichen Zulagen dagegen werden von den Verträgen nicht erfasst.

Die zwischenstaatlichen Abkommen begründen schweizerischerseits keine neuen Verpflichtungen; sie verwirklichen lediglich das *Prinzip der Gleichbehandlung* und damit den Zulagenanspruch des landwirtschaftlichen Arbeitnehmers für seine Kinder, welche sich in seinem Heimatland aufhalten. Der Einbezug der bundesrechtlichen Zulagen in die Abkommen einerseits und die Gleichstellung ausländischer Arbeitnehmer bezüglich ihrer im Ausland lebenden Kinder in den meisten kantonalen Gesetzen andererseits hatten insbesondere für Schweizer im Ausland positive Auswirkungen: die Vertragsstaaten gestanden in der Folge Gegenrecht zu.

Das Bundesamt für Justiz kommt in seinem erwähnten Gutachten zum Schluss, eine Abstufung der Zulagen nach den Lebenshaltungskosten im Aufenthaltsland wäre *mit den staatsvertraglich durch die Schweiz eingegangenen Verpflichtungen unvereinbar*.

### **4. Die Regelung im FLG und in den kantonalen Familienzulagengesetzen**

Was die Ausrichtung der *Kinderzulagen* betrifft, stellt das *FLG* die ausländischen Arbeitnehmer den Schweizern gleich. Ausländische landwirtschaftliche Arbeitnehmer haben für ihre Kinder im Ausland demnach unter den gleichen Voraussetzungen Anspruch wie jene, welche mit ihrer Familie in der Schweiz leben. Diese Gleichstellung ist, wie oben ausgeführt wurde, auch in verschie-

denen zwischenstaatlichen Abkommen enthalten, welche die Schweiz auf der Grundlage der Gegenseitigkeit mit anderen Staaten abgeschlossen hat.

Es bleibt immerhin anzumerken, dass es *dem ausländischen Arbeitnehmer obliegt, die rechtsbegründenden Tatsachen* (z. B. die Existenz der Kinder) *zu beweisen*. So hat er grundsätzlich jene Ausweise beizubringen, welche in seinem Heimatstaat Verwendung finden. Fehlen solche Unterlagen oder bestehen an deren Echtheit Zweifel, werden die Zulagen *nicht ausgerichtet*.

Früher bestand ein Anspruch für ausländische Arbeitnehmer mit Kindern im Ausland nur in drei Kantonen (Luzern, Wallis und St. Gallen). Anlässlich von Verhandlungen über eine Revision des Sozialversicherungsabkommens mit Italien im Jahre 1961 zeigten sich dann betreffend der italienischen Gastarbeiter ernsthafte Schwierigkeiten. Von Anfang an hatte sich die Schweizer Delegation auf den Standpunkt gestellt, diese Probleme liessen sich nicht im Rahmen von Staatsverträgen lösen, da der Bund aus staatspolitischen Gründen nicht in die Kompetenz der Kantone eingreifen könne. Der Bund erklärte sich jedoch bereit, den Kantonen eine Gleichstellung italienischer Gastarbeiter mit Kindern in Italien nahelegen. Mit Datum vom 7. Dezember 1961 richtete das BSV ein Kreisschreiben an die Kantone und lud diese ein, die kantonalen Familienzulagengesetze im Sinne einer *Gleichstellung* italienischer Gastarbeiter zu ändern und auf *jegliche Diskriminierung zu verzichten*.

In der Folge kam die Mehrheit der Kantone dieser Aufforderung nach. *In 14 Kantonen sind ausländische Arbeitnehmer den schweizerischen vollständig gleichgestellt* (AI, AR, GL, LU, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, TI, UR, VS und ZG). Dieser Liste angefügt werden kann auch der Kanton Basel-Stadt, dessen Gleichstellung eine fast vollständige ist; einzig für im Ausland lebende Pflegekinder besteht kein Anspruch. Im Kanton Freiburg kam die Rekursbehörde zum Schluss, die einschränkenden Bestimmungen, verabschiedet durch den Regierungsrat, entbehrten einer gesetzlichen Grundlage (Entscheid vom 10. April 1987).

Einige Kantone (BS, BL, LU, SH, SO, VS) kennen gar Bestimmungen, welche sich bezüglich der Gleichstellung sehr grosszügig zeigen; entgegen der innerhalb der europäischen Gemeinschaft üblichen Lösung sehen diese nicht nur die Ausrichtung von Kinderzulagen, sondern darüber hinaus auch Geburts- und Ausbildungszulagen für im Ausland lebende Kinder vor.

Die einschränkenden Bestimmungen in den übrigen Kantonen beziehen sich hauptsächlich auf die Arten und Ansätze der Zulagen, auf die Altersgrenze, auf den Kreis der anspruchsberechtigten Kinder sowie auf die Beendigung des Anspruchs (s. dazu ZAK 1/1988 S. 2 und 3).

Im Kanton Genf ist der Anspruch für Kinder im Ausland auf Arbeitnehmer aus europäischen Staaten beschränkt. Gemäss Rechtsprechung der kantonalen Rekursbehörde gilt die *Türkei* dabei als ein solcher (Entscheid vom 24. Januar 1986).

Auch nach den kantonalen Gesetzen obliegt es dem Arbeitnehmer, die rechtsbegründenden Tatsachen zu beweisen. Er hat die notwendigen Ausweispapiere, ausgestellt durch die Zivilstands- und Gemeindebehörden seines Heimatlandes (Familienbüchlein, Geburtsurkunde usw.), beizubringen.



## 5. Schlussfolgerungen

- a. Für abweichende Bestimmungen zwischen den Sozialpartnern bleibt kein Raum, bei den bundes- und kantonrechtlichen Regelungen über Familienzulagen handelt es sich um zwingendes Recht. Familienzulagen sind *öffentlich-rechtliche (Sozial-)Leistungen* und nicht Bestandteil des Lohnes.
- b. Die erwähnten Folgerungen im Gutachten des Bundesamtes für Justiz werden von uns geteilt. Eine Abstufung der Zulagen nach den Lebenshaltungskosten im Aufenthaltsland der Kinder wäre mit den staatsvertraglich durch die Schweiz eingegangenen Verpflichtungen unvereinbar. Gleiches gilt unserer Meinung nach auch für andere Einschränkungen im Anspruch sowie für dessen gänzlichen Ausschluss.

Mit Datum vom 22. Januar 1988 hiess das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde eines Asylbewerbers gut, dem, gestützt auf eine entsprechende regierungsrätliche Verordnung des Kantons Thurgau, ein Anspruch auf Kinderzulagen abgesprochen worden war.

---

## ENTSCHEIDE

---

### Vollzug von Kindeszuweisungen

*(Von unserem Bundesgerichtskorrespondenten)*

Für gewöhnlich hat der Vollstreckungsrichter im Zusammenhang mit Kindeszuweisungen nach Ehescheidungen nichts anderes vorzunehmen, als das scheidungsrichterliche Urteil durchzusetzen. Es gibt indessen Ausnahmen. Bei diesen hat er sich selber zu fragen, was dem Wohle des Kindes diene.

In einem Falle, in dem ein Kind beim Vater statt bei der mit der elterlichen Gewalt ausgestatteten Mutter blieb, wartete diese neun Monate lang zu, bis sie den Vollstreckungsrichter um den Vollzug der Kindeszuweisung an sie ersuchte. Das Kind fühlte sich beim Vater wohl. Der Vollstreckungsrichter – und mit ihm das übergeordnete Obergericht des Kantons Zürich – hatte erkannt, dass ein schlichter Befehl an den Vater, das Kind der Mutter herauszugeben, nunmehr geeignet sein könnte, dem Kinde zu schaden. In dieser Situation kümmerte sich der Vollstreckungsrichter zutreffenderweise selbständig um das Wohl des Kindes. Er tat dies, indem er ein kinderpsychiatrisches Gutachten über das Kind zur Abklärung des weiteren Vorgehens einholte.

Das Bundesgericht vermochte keine Willkür darin zu erblicken, dass das von der Mutter mit einer kantonalen Nichtigkeitsbeschwerde gegen den Entscheid des Vollstreckungsrichters angerufene Obergericht das Verhalten des