Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.108/2006/bie

Urteil vom 11. August 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Merz.

Parteien
X._____ GmbH, Beschwerdeführerin,

gegen

Familienausgleichskasse des Kantons Zug, Postfach 4032, 6304 Zug,
Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Sozialversicherungsrechtliche Kammer, Postfach 760, 6301 Zug.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV (Kinderzulagen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug, Sozialversicherungsrechtliche Kammer,
vom 2. März 2006.

Sachverhalt:
A.
Der verheiratete A._____ ist Vater von zwei minderjährigen Kindern (geb. 2001 und 2004). Mit Verfügung vom 16. März 2005 setzte die Familienausgleichskasse des Kantons Zug den Betrag der Kinderzulagen, die A._____ für das Jahr 2004 ausgerichtet werden, auf 58,8 % der vollen Zulage fest. Als Begründung wurde angegeben, der A._____ für das erwähnte Jahr abgerechnete Lohn von Fr. 36'000.– (monatlich Fr. 3'000.–) betrage nur 58,8 % des Vergleichseinkommens für selbständige und qualifizierte Arbeiten, weshalb die Kinderzulagen entsprechend zu kürzen seien.

Die Familienausgleichskasse sowie anschliessend das Verwaltungsgericht des Kantons Zug wiesen die hiegegen erhobenen Rechtsmittel ab (Einspracheentscheid vom 14. Juni 2005 und Urteil vom 2. März 2006). Mit den Rechtsmitteln war insbesondere geltend gemacht worden, A._____ sei während des gesamten Jahres als Arbeitnehmer der X._____ GmbH vollzeitbeschäftigt gewesen und habe deshalb Anspruch auf die vollen Kinderzulagen.
B.
Die X._____ GmbH hat mit Schreiben vom 18. April 2006 (Postaufgabe 19. April 2006) beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht. Sie beantragt im Wesentlichen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug vom 2. März 2006 aufzuheben.
C.
Die Familienausgleichskasse Zug sowie das Verwaltungsgericht des Kantons Zug schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.

1.1 Soweit mehr verlangt wird als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids (Feststellungs- und Rückweisungsanträge), ist darauf bereits infolge der kassatorischen Natur der staatsrechtlichen Beschwerde nicht einzutreten (BGE 131 I 291 E. 1.4 S. 297 mit Hinweis).
1.2 Zweifelhaft ist, ob die Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert ist (Art. 88 OG). Anspruchsberechtigt für die streitigen Kinderzulagen ist nicht sie, sondern A._____. Demnach ist die Beschwerdeführerin nicht in eigenen rechtlich geschützten Interessen betroffen, wenn die Kinderzulagen gekürzt werden. Etwas anderes würde gelten, wenn Streitgegenstand die an die Ausgleichskasse zu leistenden Arbeitgeberbeiträge wären. Darum geht es hier jedoch höchstens mittelbar.

Allerdings war die mit Rechtsmittelbelehrung versehene ursprüngliche Verfügung vom 16. März 2005 an die Beschwerdeführerin adressiert (mit "Doppel für Bezüger/in", d.h. für A._____). Sodann haben die Vorinstanzen die Beschwerdeführerin (vertreten durch die Mitgesellschafterin und Ehefrau von A._____) sowohl im Einsprache- als auch im Beschwerdeverfahren als Partei zugelassen, ohne darauf hinzuweisen, dass an sich A._____ Partei sein müsste. Ob die Beschwerdeführerin hier deshalb ausnahmsweise zur Beschwerde legitimiert ist, kann indes offen gelassen werden, da sich diese ohnehin als unbegründet erweist.
1.3 Das Bundesgericht prüft im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (vgl. Art. 90 Abs. 1 lit. b OG; BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.). Macht der Beschwerdeführer - wie hier - eine Verletzung des Willkürverbots geltend, muss er anhand der angefochtenen Subsumtion im Einzelnen darlegen, inwiefern der Entscheid an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f.).
2.
2.1 Gemäss § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Kinderzulagen des Kantons Zug vom 16. Dezember 1982 (KZG/ZG) haben haupt- und nebenberufliche Arbeitnehmer mit einem Kind oder mehreren Kindern, deren nicht landwirtschaftliche Arbeitgeber diesem Gesetz unterstellt sind, Anspruch auf Kinderzulagen für jeden vollen Arbeitsmonat. Nach § 5 Abs. 2 Satz 1 KZG/ZG haben teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer "Anspruch auf eine der Arbeitszeit entsprechende Teilzulage".
-:-
Gemäss § 3 Abs. 1 der vom Regierungsrat des Kantons Zug am 28. März 1983 erlassenen Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Kinderzulagen (KZV/ZG) sind die Kinderzulagen bei regelmässiger Beschäftigung als Arbeitnehmer während des ganzen Monats nach dem Monatsansatz zu berechnen (Satz 1). Bei Teilzeitbeschäftigung werden "die Ansätze entsprechend gekürzt" (Satz 2). In den übrigen Fällen erfolgt die Berechnung nach dem Tagesansatz (Satz 3). Der Tagesansatz entspricht 1/22 (bei 5-Tagewoche) bzw. 1/25 (bei 6-Tagewoche) des Monatsansatzes; bei nur stundenweiser Beschäftigung entsprechen acht Arbeitsstunden einem vollen Arbeitstag (§ 3 Abs. 2 KZV/ZG). Ist die tatsächliche Arbeitszeit nicht oder nur schwer feststellbar, so wird sie "in der Regel aufgrund der tatsächlichen Lohnsumme und eines angenommenen, angemessenen Taglohnes ermittelt" (§ 3 Abs. 3 KZV/ZG).
2.2 Die kantonalen Behörden gehen - in ständiger Praxis - davon aus, dass eine Teilzeitbeschäftigung im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 KZG/ ZG auch dann gegeben sei, wenn der Lohn, den die zulagenberechtigte Person für eine Vollzeitbeschäftigung erhalte, erheblich unter dem marktüblichen Einkommen liege (vgl. ebenso die entsprechende Kommentierung der Familienausgleichskasse Zug zu § 5 KZG/ ZG, im Internet unter www.ausgleichskasse.ch/dokumente/zg/KZH kommentiert06.pdf mit dortigen Hinweisen auf frühere Urteile des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug; Merkblatt der Familienausgleichskasse Zug mit dem Titel "Kantonale Kinderzulagen für Arbeitnehmende", Stand 1. Juni 2006, Ziff. 5.2). Das sei bei A._____ im Jahre 2004 der Fall gewesen.
2.3 Die Beschwerdeführerin macht geltend, die kantonalen Instanzen hätten das Gesetz über die Kinderzulagen sowie die hierzu erlassene Vollziehungsverordnung willkürlich ausgelegt und angewendet. Sie seien vom klaren und eindeutigen Wortlaut des kantonalen Rechts abgewichen, ohne dass dafür triftige Gründe bestünden. Der in § 1 KZG/ ZG ausdrücklich erwähnte Zweck des Gesetzes sei der wirtschaftliche Schutz von Familien; damit solle vor allem Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen geholfen werden. Die kantonalen Instanzen hätten auf die Lohnsumme abgestellt, obwohl das gemäss § 3 Abs. 3 KZV/ZG nur dann ausschlaggebend sein solle, wenn die tatsächliche Arbeitszeit nicht oder nur schwer feststellbar sei. Unbestrittenermassen gehe A._____ aber einer Vollzeitbeschäftigung nach. Daher dürfe er nicht wie ein Teilzeitbeschäftigter gemäss § 5 Abs. 2 Satz 1 KZG/ZG behandelt werden und habe er Anspruch auf die vollen Kinderzulagen (d.h.

nach § 10 KZG/ZG für jedes Kind Fr. 250.– pro Monat).

Letztlich rügt die Beschwerdeführerin, dass es an einer genügenden gesetzlichen Grundlage fehle, um die Kinderzulagen für A._____ zu kürzen (vgl. BGE 116 Ia 181 E. 3c S. 185 mit Hinweisen). Die von den Vorinstanzen getroffene Feststellung, dass dessen Einkommen nur 58,8 % des Vergleichseinkommens ausmacht, beanstandet die Beschwerdeführerin nicht. Es ist somit zu untersuchen, ob sich der angefochtene Entscheid auf eine gesetzliche Grundlage stützen lässt bzw. ob er willkürlich ist, weil es hieran mangelt.
2.4 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Willkürlich ist eine Auslegung oder Anwendung des Gesetzes nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn sie offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Wegen Willkür ist ein Entscheid nur aufzuheben, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 132 I 13 E. 5.1 S. 17; 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S. 56, je mit Hinweisen).
2.5 Zunächst ist festzuhalten, dass die gesetzlichen Regelungen des Kantons Zug dem Wortlaut nach eine Kürzung der Kinderzulagen tatsächlich nur für Fälle vorsehen, in denen jemand nicht das ganze Jahr über einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht bzw. diese nicht nachweisen kann (vgl. § 5 Abs. 2 KZG/ZG und § 3 Abs. 3 KZV/ZG). Ansonsten kommen Teilzulagen laut Gesetz bloss noch in Fällen vor, in denen mehrere Personen einen Anspruch auf Kinderzulagen für das gleiche Kind geltend machen können (sog. Anspruchskonkurrenz, vgl. dazu § 8 KZG/ZG).

Somit bedarf es triftiger Gründe, um - nachweislich - vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmern wegen einem unterdurchschnittlichen Lohn Teilzulagen statt Vollzulagen auszurichten, sei es im Wege der (ergänzenden) Gesetzesauslegung oder der Lückenfüllung (vgl. hierzu allgemein BGE 131 II 562 E. 3.5 S. 567 f.; 128 I 34 E. 3b S. 40 ff., je mit Hinweisen).
2.6 Sicherlich genügt insoweit nicht bereits als Grund, dass die Verwaltung neben dem Gesetzestext eine Praxis entwickelt hat, welche vom Verwaltungsgericht in der Folge mehrfach bestätigt worden ist.

Die kantonalen Instanzen weisen auf den Umstand hin, dass sich die Familienausgleichskasse aus Beiträgen der Arbeitgeber finanziert, die (derzeit) 1,6 % der gesamten vom Arbeitgeber jeweils ausbezahlten Löhne ausmachen (vgl. § 18 KZG/ZG). Ob das für sich allein genügt, um vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer mit einem unterdurchschnittlichen Lohn entsprechend teilzeitbeschäftigten Personen nach § 5 Abs. 2 Satz 1 KVG/ZG zu behandeln, ist zweifelhaft. Auch wenn in einigen Bereichen der Sozialversicherung die Höhe der Leistungen in Relation zur Höhe der geleisteten Beiträge steht, trifft das für die Kinderzulagen nach der Konzeption der gesetzlichen Regelung im Kanton Zug prinzipiell nicht zu: Der Betrag der Kinderzulage ist für alle vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer ungeachtet der Höhe ihres Lohnes und der vom Arbeitgeber geleisteten Beiträge gleich (vgl. § 10 KVG/ ZG: je Fr. 250.– für das erste und zweite zulagenberechtigte Kind und je Fr. 300.– für die folgenden zulagenberechtigten Kinder).

Auch das Argument des Verwaltungsgerichts, dass es zu weit führen würde, wenn die Familienausgleichskasse das wirtschaftliche Risiko von so genannten Start-up-Unternehmen oder von Jungunternehmern mitzutragen hätte, kann als solches nicht schon ausschlaggebend sein. Die Zuger Regelung sieht nämlich die gleichen (vollen) Kinderzulagen gerade (auch) für Selbständigerwerbende des Kleingewerbes vor, deren gesamtes reines Einkommen unter Einschluss aller Einkünfte der Ehefrau Fr. 34'000.– (zuzüglich Fr. 2'500.– für jedes zulagenberechtigte Kind) im Jahr nicht übersteigt, während die selbständigen Gewerbetreibenden mit einem höheren Einkommen keine Kinderzulagen erhalten (vgl. § 6 KZG/ZG). Dabei richtet sich der Beitrag der Bezüger an die Ausgleichskasse nach ihrem reinen Einkommen und beträgt der Beitragssatz ebenfalls 1,6 Prozent (vgl. § 19 lit. a KZG/ ZG).
2.7 Den kantonalen Instanzen geht es letztlich aber darum, einer rechtsmissbräuchlichen Berufung auf das Kinderzulagengesetz entgegenzuwirken. Sie haben festgehalten, dass A._____ als geschäftsführender Gesellschafter neben seiner Ehefrau als einziger weiterer Gesellschafterin (mit einem weitaus geringeren Anteil) wirtschaftlicher Eigentümer der Beschwerdeführerin ist. Als solcher kann er selbst bestimmen, welchen Lohn er sich auszahlen will, was einem gewöhnlichen Angestellten in unselbständiger Stellung verwehrt bleibt. Es

ist offensichtlich, dass dies Auswirkungen auf die vom Arbeitgeber an die Ausgleichskasse zu leistenden Beiträge und den Unternehmensgewinn hat. Durch die Auszahlung eines tieferen Lohns werden auf der einen Seite die von der Lohnhöhe abhängigen Beiträge verringert (vgl. § 18 KZG/ZG) und auf der anderen Seite der Unternehmensgewinn gesteigert. Hiervon profitiert A._____ als wirtschaftlicher Eigentümer, der auch die Kinderzulagen bezieht, was die Vorinstanzen als stossend empfinden. Darüber hinaus wurde dem anderen Mitarbeiter der Beschwerdeführerin im Jahre 2004 ein bedeutend höherer Lohn ausbezahlt, der sich im Bereich des Vergleichseinkommens befindet (Fr. 65'000.–). Die Beschwerdeführerin hat es in
allen Verfahrensstadien unterlassen, hierzu jeweils plausible und belegte Erklärungen abzugeben.
2.8 Es ist anerkannt, dass das Rechtsmissbrauchsverbot als Teilgehalt des Grundsatzes von Treu und Glauben die zweckwidrige Berufung auf ein Rechtsinstitut zur Verwirklichung von Interessen untersagt, die dieses Rechtsinstitut nicht schützen will (vgl. BGE 110 Ib 332 E. 3a S. 336 f.; 127 II 49 E. 5a S. 56). Das Rechtsmissbrauchsverbot beansprucht auch im öffentlichen Recht ohne ausdrückliche Normierung allgemeine Geltung (BGE 121 II 5 E. 3a S. 7; vgl. auch BGE 131 II 562 E. 3.5 S. 568; 128 I 34 E. 3b S. 42). Zwar mag in der besonderen Rechtsgestaltung der Beschwerdeführerin (Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter Anstellung ihres wirtschaftlichen Eigentümers als Geschäftsführer) allein noch keine so genannte Beitragsumgehung im Sinne der Rechtsprechung des EVG liegen (vgl. dazu BGE 113 V 92 E. 4b und c S. 95 f.; Urteil H 116/97 vom 16. September 1997, E. 5a und b, publ. in: Pra 1998 Nr. 26 S. 170; vgl. auch Thomas Gächter, Rechtsmissbrauch im öffentlichen Recht, Zürich 2005, S. 508 ff.); die kantonalen Behörden haben sich hiermit (auch) nicht befasst. Trotzdem durften die Behörden nach dem Gesagten davon ausgehen, der Lohn sei eigens so berechnet worden, dass unter anderem der Ausgleichskasse Beiträge vorenthalten werden.
Damit durften sie von einem Rechtsmissbrauch ausgehen.
2.9 Wie die Behörden in diesem Fall vorzugehen haben, ist zwar nicht geregelt. Die betreffende Situation erheischt indes eine Korrektur, auch ohne dass im Gesetz hierfür eigens eine explizite Regelung enthalten ist. Die kantonalen Behörden entschieden sich für die entsprechende Anwendung von § 5 Abs. 2 KZG/ZG und damit zu einer Kürzung der Kinderzulagen. Andere Lösungen hätten ebenfalls in Betracht kommen können, wie etwa die Erhebung von Beiträgen an die Ausgleichskasse auf Gewinnausschüttungen und dergleichen (vgl. BGE 113 V 92 E. 4c S. 96) oder die analoge Anwendung der Regelungen für Selbständige. Die Beschwerdeführerin hat allerdings nicht dargetan (vgl. E. 1.3), inwiefern die von den kantonalen Behörden zur Behebung der rechtsmissbräuchlichen Situation gewählte Lösung im Ergebnis gegen das Willkürverbot verstossen soll. Dass das hierfür von den Behörden gewählte Vorgehen im Gesetz nicht ausdrücklich geregelt ist, genügt insoweit nicht als rechtsgenügliche Rüge. Die Beschwerdeführerin behauptet im Übrigen auch nicht, der Gesetzgeber habe insoweit eine andere Lösung vorgesehen.
3.
Die Beschwerdeführerin macht ferner geltend, es werde gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen, wenn ohne Einzelfallprüfung und ohne einen nachweisbaren Missbrauchstatbestand die Tätigkeit von A._____ als Teilzeitbeschäftigung qualifiziert werde. In vielen Branchen stelle ein Jahreseinkommen von Fr. 36'000.– einen durchschnittlichen Lohn bei Vollzeitbeschäftigung dar.

Auch diese Rüge ist unbegründet (zum Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV vgl. allgemein BGE 131 I 105 E. 3.1 S. 107; 125 I 161 E. 3a S. 163, 173 E. 6b S. 178; 123 I 1 E. 6a S. 7). Die kantonalen Behörden haben zutreffend ausgeführt, dass das erwähnte Jahressalär für gewisse Tätigkeiten mit niedrigem Anforderungsniveau durchaus im Durchschnitt liegen könne. Das trifft jedoch nicht für die Tätigkeit zu, der A._____ nachgeht (vgl. E. 3.1 des Einspracheentscheids vom 14. Juni 2005 und E. 2.2 des angefochtenen Urteils). Das Begehren der Beschwerdeführerin liefe somit auf die gleiche Behandlung von Ungleichem hinaus, was jedoch nicht verlangt werden kann. Wie in Erwägung 2 hiervor dargelegt, durfte ausserdem von einem Missbrauch ausgegangen werden.
4.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens zu tragen (Art. 153, 153a und 156 OG). Parteientschädigungen werden nicht geschuldet (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zug, Sozialversicherungsrechtliche Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 11. August 2006
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: