

Bundesamt für Sozialversicherungen  
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft  
Effingerstrasse 20

**3003 Bern**

Chur, den 29. Juni 2007

## **Entwurf Familienzulagenverordnung (FamZV), Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Fristgerecht nehmen wir zum Entwurf der Familienzulagenverordnung wie folgt Stellung:

### **1. Allgemeines**

Unser Verband nimmt als Dachorganisation der gewerblichen Wirtschaft die Interessen von mehr als 6000 Mitgliedfirmen wahr. Neben den zentralen Aufgaben, auf günstige Rahmenbedingungen unserer Mitgliedbetriebe hinzuwirken sowie für eine qualitativ hochstehende und den aktuellen Erfordernissen angemessene berufliche Aus- und Weiterbildung zu sorgen, bilden die Dienstleistungen im Bereiche der sozialen Sicherheit für die Betriebe und ihre Angestellten einen dritten wichtigen Aufgabenbereich unseres Verbandes. Zu diesem Zweck führt unser Verband zusammen mit Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden sowie Handelskammer Glarus eine eigene AHV-Kasse, welche für die Mitglieder ein Dienstleistungszentrum für Fragen der sozialen Sicherheit ist. Dementsprechend stellt die eigene AHV-Kasse ein wichtiges Mitgliedschaftsargument für unseren Berufsverband dar. Die Entwicklung der Vorschriften im Bereiche Familienzulagen betrachten wir deshalb nicht isoliert, sondern in einem landesweiten Gesamtzusammenhang. Wir sind aus diesem Grunde sehr an Lösungen interessiert, welche für die Betriebe einfach in der Anwendung, transparent (Rechtssicherheit) und kostengünstig sind. Unter diesen Aspekten beurteilen wir den Verordnungsentwurf zum neuen Bundesgesetz über Familienzulagen (FamZV).

Wir erlauben uns aber auch generell zu Fragen Stellung zu nehmen, welche jetzt zwar auf Gesetzesstufe gelöst sind (FamZG), jedoch nicht befriedigend, weil zuwenig betriebsfreundlich.

### **2. Anwendbare Zulagenordnung**

Grundsätzlich begrüßen wir jede Anstrengung, welche die Vielfalt der heutigen (kantonalen) Ordnungen im Bereiche der Familienzulagen harmonisiert. Wir weisen insbesondere darauf hin, dass viele unserer Mitglieder Filialen in verschiedenen Kantonen betreiben und die heutige Vielfalt der Zuständigkeiten und anwendbaren Zulagenordnungen für die Betriebe administrativ erschwerend und kaum mehr verständlich ist und schliesslich niemandem mehr Vorteile bringt (auch nicht den Zulagenbezügern). Wir bedauern deshalb sehr, dass unserem Bedürfnis, wonach pro Betrieb nur eine kantonale Zulagenordnung anzuwenden wäre (sog.

"Hauptsitzprinzip") auf Gesetzesstufe nicht Rechnung getragen wurde. Dies umsomehr, als mit dem neuen Bundesgesetz landesweit eine Nivellierung der Zulagen stattfinden wird, so dass nach unserer Einschätzung das in diesem Zusammenhang gelegentlich gehörte Argument von unerwünschten unterschiedlichen Zulagen je nach Arbeitgeber in Zukunft keine relevante Bedeutung mehr haben dürfte. Wir fordern deshalb, dass der gesetzliche Rahmen bei der Ausgestaltung der FamZV mit Blick auf dieses Anliegen so weit wie möglich ausgenutzt wird. Das ist in Artikel 9 des Entwurfes FamZV nicht der Fall. Wir schlagen dazu eine Lösung vor, welche die anwendbare Familienzulagenordnung von betragslichen Unterschieden bei den Zulagen abhängig macht (z.B. kantonale Zulagenordnung am Sitz des Unternehmens, soweit die Zulagendifferenz zur Familienzulagenordnung am Filialsitz nicht mehr als 20 Franken pro Monat beträgt) oder auch eine Stipulierung des "Hauptsitzprinzips" soweit sich das Unternehmen zur Bezahlung der Zulagenhöhe am Arbeitsort verpflichtet. Dieses Anliegen erscheint uns legitim, da erstens die Rechte von Bezüglern nicht beschnitten werden und zweitens die finanzielle Last der Zulagen allein durch die Arbeitgeber getragen wird. Wenn die Arbeitgeber unter diesen Umständen nach einer möglichst kostengünstigen Umsetzung ihrer Pflichten trachten, so ist dieses wichtige Argument zu hören und zu unterstützen.

*Art. 9 FamZV ist ungenügend.*

### **3. Finanzierungsautonomie**

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Frage der Finanzierungsautonomie von Familienausgleichskassen. Wie in vielen anderen Bereichen, beruht auch das System der Familienzulagen in der Schweiz auf dem Grundsatz, nur soweit als nötig hoheitlich zu wirken und für den Vollzug soweit als möglich die Wirtschaft einzubeziehen. Diese Sichtweise hat mindestens zwei gewichtige Vorteile: Erstens eine Identifikation der Wirtschaft mit demokratisch abgestützten (gesetzlichen) Zielvorgaben und zweitens eine kostengünstige Zielerreichung. Wir sind froh, dass das FamZG diesem Delegationsprinzip Rechnung trägt, indem es einerseits die von Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen unmissverständlich als Durchführungsorgane bezeichnet (Art. 14 Bst. c FamZG) und ihnen weiter ebenso klar eine Finanzierungsautonomie zugesteht (Art. 15 Abs. 3 FamZG). Aus dieser Sicht genügt jedoch die FamZV dem gesetzlichen Anspruch nicht:

**Die Forderung in Art. 14 FamZV, wonach die Kantone einen maximalen Beitragssatz in ihren Gesetzen festzulegen hätten, ist nicht nur gesetzeswidrig (das FamZG enthält für eine solche Einschränkung keine Grundlage), sondern unnötig und sinnlos:** Entweder legen die Kantone den verlangten Beitragssatz so hoch fest, dass ihn alle Familienausgleichskassen im betreffenden Kanton ohne weiteres erfüllen können, dann ist er sinnlos oder die Kantone legen den Satz so tief fest, dass ihn einige Familienausgleichskassen nicht erfüllen können, dann ist er gesetzeswidrig, weil er gegen die Finanzierungsautonomie in Art. 15 FamZG verstossen würde. Bereits diese Ausführungen zeigen, dass die Festlegung eines Höchstsatzes missbräuchlich zu einer vom FamZG nicht vorgesehenen Strukturbereinigung bei den Familienausgleichskassen verwendet werden könnte, wozu im übrigen bereits konkrete Hinweise bestehen. Nur am Rande sei auch noch einmal auf Art. 14 Bst. c FamZG hingewiesen, wonach die von AHV-Kassen geführten Familienausgleichskassen als Durchführungsorgane vorgesehen sind und ihnen diese Tätigkeit höchstens aus qualitativen, nicht aber aus finanziellen Gründen verwehrt werden könnte (mangelhafte Geschäftsführung, Nichtausrichtung von Zulagen, etc.).

Wir sind uns wohl bewusst, dass Art. 14 FamZV auf einer Entscheidung des Bundesgerichtes aus dem Jahre 2001 beruht, welcher den Kanton Genf betraf. Dieser Entscheidung und auch seine Wiederverwendung 2003 bezüglich des Kantons Wallis betrafen erstens Einzelfälle und sind in der Sache diskutierbar. Die seinerzeitige Situation, welche zu diesen Entscheidungen geführt hat, ist ausserdem mit der heutigen nicht vergleichbar, da es heute um die Konkretisierung eines Bundesgesetzes geht, welches damals bekanntlich nicht bestand. Die Entscheide dürfen im übrigen auch nicht verallgemeinert werden, sie betrafen zwei

Kantone, deren Situation bezüglich Familienzulagen im übrigen auch heute im Vergleich zur übrigen Schweiz besonders ist. Zumindest aber besteht aufgrund dieser Rechtsprechung in keiner Weise ein Zwang, auf Bundesebene den Kantonen entsprechende Vorschriften zu machen. Das wäre klar ein verpönte Eingriff in die Legiferierungshoheit der Kantone.

Zweitens gewährt Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG den Kantonen ausdrücklich die Möglichkeit, zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen Lastenausgleiche vorzusehen. **Solche Lastenausgleiche beschneiden unzweifelhaft nicht nur die Finanzierungsautonomie der Familienausgleichskassen, sondern sie berühren auch die Attraktivität der Verbände!** Solange es sich um einen Risikoausgleich im Verhältnis zur öffentlichen kantonalen Familienausgleichskasse handelt, mit Blick auf ihre Auffangfunktion, so verweisen wir auf die überall geltende Defizitgarantie, welche mit Steuergeldern finanziert in den Kantonen bereits einen Ausgleich über die Berufsgrenzen hinweg vorsieht. Wir lehnen solche Lastenausgleiche deshalb grundsätzlich ab. Soweit die Kantone solche Lastenausgleiche zwischen den Kassen trotzdem wollen, müssen sie den Rahmen des FamZG beachten. Es darf zumindest nicht angehen, dass solche Lastenausgleiche ihre Wirkung über die Kantonsgrenzen hinweg entfalten, was bei beruflichen Familienausgleichskassen mit einem landesweiten Risikoausgleich jedoch der Fall wäre. Weil solche Lastenausgleiche in jedem Fall problematisch sind und es über die Bundesgesetzgebung auch die Interessen der beruflichen Familienausgleichskassen zu schützen gilt, dürfte eine Beschneidung der erwähnten Finanzierungsautonomie höchstens in einem sehr engen Rahmen stattfinden, welchen es in der FamZV zu definieren gilt. Auf keinen Fall darf die Einrichtung eines Lastenausgleichs zu einer vollständigen Beitragsnivellierung führen, wie das in einzelnen Kantonen bereits der Fall ist oder angestrebt wird (z.B. Kanton Basel-Landschaft). So etwas wäre eine Unterwanderung und Missachtung der Absicht von Art. 15 FamZG.

*Wir vermissen in der FamZV eine Regelung, welche den Rahmen von Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG verdeutlicht und fordern eine Regelung, welche Beitragsunterschiede zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen von mindestens 1% oberhalb und unterhalb eines Mittelwertes im Kanton zulässt.*

#### 4. Organisationsfreiheit

Aus der eingangs dargelegten Überlegung, wonach die Handlungsfreiheit der Wirtschaft bzw. der Familienausgleichskassen durch staatliche Vorschriften nur soweit eingeschränkt werden darf, als für eine ordnungsgemässe Durchführung nötig ist, ergibt sich auch eine Handlungsfreiheit bezüglich der Organisation der Familienausgleichskassen. Unseres Erachtens geht es insbesondere unter dem Harmonisierungsaspekt nicht an, in der FamZV den Kantonen eine Auflage zu machen, sie hätten punkto Organisation der Familienausgleichskassen Vorschriften zu erlassen, wo das FamZG solche nicht vorsieht. Art. 12 Abs. 2 letzter Satzteil FamZV ist aus dieser Sicht nicht nur gesetzeswidrig (zu Art. 14 Bst. c FamZG), sondern auch sachlich unbegründet: Es darf nicht sein, dass jeder Kanton eigene Organisationsvorschriften erlässt. Das würde landesweit tätige Familienausgleichskassen behindern oder gar verunmöglichen. Sie könnten u.U. unterschiedliche kantonale Organisationsvorschriften gar nicht gleichzeitig erfüllen. Kantonale Vorschriften, welche auch die Organisation der Familienausgleichskassen berühren, erkennen wir lediglich insofern als zulässig, als sie die Ausübung der Aufsicht der Kantone sowie die Missbrauchsverhinderung beim Zulagenbezug betreffen.

*Wir fordern aus Harmonisierungsüberlegungen in der FamZV ausdrückliche Bestimmungen, welche den Familienausgleichskassen die Freiheit ihrer Organisation garantieren.*

## 5. Liquidation, Zusammenschlüsse

Wir begrüßen eine Regelung, welche die Verwendung eines allfälligen Liquidationsüberschusses bzw. ein Verwendungsergebnis aus einem Kassenzusammenschluss festlegt. Solche Mittel sind Beiträge der Arbeitgeber an ihre Familienausgleichskasse mit dem Zweck, sie für die Finanzierung von Familienzulagen zu verwenden. Im Falle eines Liquidationsergebnisses oder bei einem Zusammenschluss zur Verfügung stehende Mittel sind solche Beiträge, welche nur noch nicht zweckentsprechend verwendet wurden. Aus Art. 15 FamZV lesen wir auch, dass solche Überschüsse auch sonst nicht an die Betriebe zurückfliessen dürfen. Dies einerseits im wohl häufigeren Fall des Austritts eines Betriebes, indem auch dort kein Anspruch auf Rückzahlung von Mitteln entstehen soll (etwa in Anlehnung an die Teilliquidation nach BVG) aber auch bei einer "echten" Liquidation oder bei einem Zusammenschluss. Der Liquidations- bzw. Zusammenschlussfall ist aber insofern etwas Besonderes, als die betreffende Familienausgleichskasse dann untergeht. Sollten in solchen Fällen Ueberschüsse ausschliesslich für Familienzulagen in der Berufsgemeinschaft verwendet werden müssen, so könnte das zu einer ungerechten und bizarren Verteilung führen, etwa wenn ein grosser Ueberschuss an wenige Berechtigte zu verteilen wäre. Solches darf nicht die Absicht der FamZV sein!

*Wir fordern, dass im Liquidationsfall und bei Kassenzusammenschlüssen die zulässigen Verteilungsmöglichkeiten erweitert werden, indem in Art. 15 FamZV nicht von "Familienzulagen ihrer Mitglieder", sondern von "sozialen Massnahmen zugunsten ihrer Mitglieder" die Rede ist.*

## 6. Verhinderung von Missbrauch

Mit der Einführung von Mindestzulagen von 200/250 Franken pro Monat, verbunden mit der Unteilbarkeit (nur noch ganze Zulagen) und einer ausserordentlich tiefen Einkommensgrenze von rund 6'500 Franken pro Jahr erhöht sich die Gefahr und die Bedeutung von allfälligen Missbräuchen massiv. Wir erachten es als unerlässlich, dass Doppel- oder gar Mehrfachbezüge wirksam verhindert werden. Aus dieser Sicht können wir nicht verstehen, dass weder auf Gesetzes-, noch auf Verordnungsstufe die Einrichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters vorgesehen ist. Die Einrichtung eines solchen Registers ist eine der wichtigsten Vollzugsfragen und müsste schon aus diesem Grunde durch die Generalklausel von Art. 27 FamZG bereits genügend abgedeckt sein!

*Wir fordern Ausführungsbestimmungen zur Einrichtung eines Kinder- und Bezügerregisters.*

Mit freundlichen Grüssen

### **Bündner Gewerbeverband**

*Unione grigionese delle arti e mestieri*

*Uniun grischuna d'artisanadi e mastergn*

Der Präsident

Der Direktor

U. Schädler

J. Michel

*Kopie z.K: Schweizerischer Gewerbeverband, Schwarztorstrasse 26, 3003 Bern*