



Finanz- und Militärdepartement
des Kantons Graubünden
Frau Regierungsrätin
Dr. Eveline Widmer-Schlumpf
Rosenweg 4
7000 Chur

Chur, 28. Februar 2003

Vernehmlassung zur Totalrevision des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG) und der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum FZG

Sehr geehrte Frau Regierungsrätin

Mit Schreiben vom 29. November 2002 haben Sie uns eine Vernehmlassungsvorlage über eine Totalrevision des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG) und der grossrätlichen Vollziehungsverordnung zum FZG zur Stellungnahme unterbreitet. Für die uns gewährte Gelegenheit zur Vernehmlassung möchten wir Ihnen danken. Die Dachorganisationen der Wirtschaft Graubünden (Bündner Gewerbeverband, Handelskammer und Arbeitgeberverband Graubünden, Hotelierverein Graubünden) nehmen zusammen mit Gastro Graubünden in einer gemeinsamen Eingabe Stellung.

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Die Familienzulagenordnungen der verschiedenen Kantone weisen gegenüber den grossen Sozialversicherungswerken der Schweiz wie etwa jenen über die Altersvorsorge, die Berufliche Vorsorge, die Unfall- und die Arbeitslosenversicherung verschiedene Unterschiede auf. Während die landesweiten Sozialversicherungswerke auf Bundesgesetzen aufbauen, besteht bei den Familienzulagen eine kantonale Zuständigkeit. Trotzdem weisen die kantonalen Familienzulagenordnungen viele Gemeinsamkeiten auf und beruhen auf einer einheitli-

chen Systematik. Diese Gegebenheiten sind zu beachten, im vorliegenden Vernehmlassungsvorschlag allerdings nur ungenügend berücksichtigt worden.

Die Gesetzgebungen über die Familienzulagen weisen im Gegensatz zu den grossen Sozialwerken wie etwa AHVG, ALVG und UVG die Besonderheit auf, dass die Leistungen nicht paritätisch von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern, sondern vollumfänglich und alleine durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert werden. Folgerichtig ermöglichen die Gesetzgebungen über die Familienzulagen der Arbeitgeberschaft im Vollzug denn auch recht weit gehende Gestaltungsmöglichkeiten. So erlauben die Gesetzgebungssysteme aller Kantone die Bildung verbandseigener Familienausgleichskassen. Über diese Kassen können die Berufsverbände innerhalb des von der Gesetzgebung vorgegebenen Rahmens branchenindividuelle Regelungen festlegen. Durch verbandseigene Kassen kann zudem die administrative Belastung der Mitglieder etwas reduziert und die Attraktivität der Mitgliedschaft im Berufsverband erhöht werden.

Bei den von der Arbeitgeberschaft finanzierten Familienzulagen handelt es sich zudem nicht um typische Sozialversicherungsleistungen: Die paritätisch finanzierten Sozialversicherungswerke erbringen – wie bereits ihre Bezeichnungen ausdrücken – eigentliche Versicherungsleistungen beim Vorliegen besonderer Umstände, für die der Versicherungsnehmer versichert ist. Dies können Renten nach dem Überschreiten einer bestimmten Alterslimite oder Zahlungen für die medizinische Versorgung nach einem Unfall sein wie auch etwa Leistungen bei Arbeitslosigkeit.

Bei den Familienzulagen dagegen handelt es sich – auch dies deutet schon die Bezeichnung an – um eine Ergänzung des Leistungslohns zum teilweisen Ausgleich der höheren Familienlasten, die Arbeitnehmenden durch familiäre Unterstützungspflichten entstehen. Die Arbeitgebenden werden dadurch nicht gezwungen, individuell und aufgrund ihrer sozialen Verantwortung einem Arbeitnehmenden mit Unterstützungspflichten für die gleiche Arbeitsleistung ein höheres Gehalt zu bezahlen als einem Arbeitnehmenden ohne Unterstützungspflichten. Bei den Familienausgleichskassen handelt es sich demnach um ein sozial- und wettbewerbspolitisch motiviertes Instrument des Arbeitsmarktes: Die einer bestimmten Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgebenden finanzieren mit einem von ihrer Kasse festgelegten einheitlichen Beitragssatz gemeinsam die in den Betrieben unterschiedlich anfallenden Familienzulagen.

Zum System der Familienzulagengesetzgebungen gehört demnach, dass den Branchen über die Existenz verbandseigener Kassen ermöglicht wird, die individuellen Verhältnisse der Branche und Bedürfnisse ihrer Mitglieder zu berücksichtigen. Das System der Familienzulagengesetzgebungen will, dass die Solidarität grundsätzlich nur zwischen den einer bestimmten Familienausgleichskasse angeschlossenen Mitgliedern zum Tragen kommt. Deshalb ermöglichen alle Kantone die Existenz privater, d.h. verbandseigener Familienausgleichskassen.

Diesem vom Gesetzgeber gewollte und von der Arbeitgeberschaft getragenen Familienzulagensystem steht der Grundgedanke, der hinter dem Vernehmlassungsentwurf des Finanz- und Militärdepartementes steht, diametral gegen-

über. Die Vorschläge des Departementes basieren nämlich auf der systemwidrigen Vorgabe der Notwendigkeit eines branchenübergreifenden, generellen Kassen-Ausgleichs und auf dem Versicherungsgedanken mit möglichst einheitlichen Beitragssätzen und Leistungen. So wenig der Staat die Gehaltsunterschiede und Anstellungsbedingungen, die zwischen den verschiedenen Wirtschaftsbranchen bestehen, ausgleichen kann und soll, so wenig darf er dies bei den Familienausgleichskassen machen. Gerade auf diesen Weg hat sich aber das FMD mit seinem Vernehmlassungsvorschlag begeben.

Die vorstehenden Vorbemerkungen mussten an dieser Stelle gemacht werden, weil es sich bei der Vernehmlassungsvorlage des Departementes um einen Revisionsvorschlag handelt, der die grundsätzliche Systematik der Familienzulagenregelungen nicht beachtet. Der Kanton möchte einen Bereich der Privatwirtschaft, in dem diese noch über einen gewissen freien Gestaltungsraum verfügt, zusätzlich staatlich regulieren. Bei der Vorbereitung und Ausgestaltung der Vernehmlassungsvorlage wurde leider auch zu keinem Zeitpunkt der Kontakt mit der direkt betroffenen Arbeitgeberschaft gesucht, was zwar nicht üblich ist, angesichts der Tatsache, dass sie aber die Kinderzulage allein finanziert immerhin bedenkenswert gewesen wäre.

Zum Vernehmlassungsverfahren

Für die Arbeitgebenden und speziell auch für die Berufsverbände und Arbeitgeberorganisationen unseres Kantons hat die unterbreitete Revisionsvorlage einen sehr hohen Stellenwert. Entsprechend intensiv haben wir uns mit den Vorschlägen auseinandergesetzt. Erstaunen hat in unseren Kreisen nicht zuletzt die Selektionierung des Adressatenkreises ausgelöst. So wurde eine Vielzahl von Organisationen der Arbeitnehmenden und des sozialen Bereichs sowie Frauenorganisationen angeschrieben – was wir nicht kritisieren möchten –, andererseits aber die kantonalen Berufsverbände mit einer verbandseigenen Kasse nicht mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient.

Ausgeschlossen vom Vernehmlassungsverfahren wurden zudem die Berufsorganisationen, deren Mitglieder zum überwiegenden oder zumindest erheblichen Teil als Selbstständigerwerbende direkt von den Revisionsvorschlägen betroffen sind. Wir denken dabei etwa an die Organisationen, in denen die Anwälte, die frei praktizierende Ärzte, Zahnärzte, Apotheker und Drogisten, Treuhänder, Architekten und Ingenieure organisiert sind. Nicht alle diese Verbände sind in den Dachorganisationen der Wirtschaft Graubündens vertreten. Angesichts der vorgesehenen zusätzlichen Belastung vieler Selbstständigerwerbender erstaunt uns zudem, dass die durch die Vorlage indirekt, aber nicht unwesentlich betroffenen Banken und Versicherungen bzw. deren Organisationen nicht mit den Vernehmlassungsunterlagen bedient wurden.

Aufgrund der nicht zu unterschätzenden finanz- und sozialpolitischen Brisanz der Vernehmlassungsvorlage mit ihren nicht unerheblichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen und der grossen finanziellen Bedeutung für die Selbstständigerwerbenden können wir die Selektionierung des Adressatenkreises weder nachvollziehen noch akzeptieren. Das gewählte selektive Vernehmlassungs-

verfahren kann zu keinem repräsentativen Bild über die Haltung der von den Vorschlägen direkt betroffenen Arbeitgeberschaft des Kantons und speziell der Selbstständigerwerbenden führen.

Das Vernehmlassungsergebnis wird darum keine hinreichende Grundlage für die Entscheidungen der Regierung und die Erarbeitung einer Botschaft an den Grossen Rat bilden können. Bedauerlich ist in diesem Zusammenhang zudem, dass die direkt betroffenen privaten Familienausgleichskassen und Berufsorganisationen bzw. deren Vertreter nicht bereits bei der Erarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs beigezogen oder zumindest angehört wurden. Angesichts der vorstehend kurz erwähnten Besonderheiten der Familienzulagensysteme hätte sich dieses Vorgehen unseres Erachtens aufgedrängt.

Aufgrund des Revisionsvorschlags und den Erläuterungen dazu müssen wir annehmen, dass die Vorschläge auf Vorarbeiten einer rein verwaltungs- bzw. departementsinternen Arbeitsgruppe beruhen. Das genügt in diesem speziellen Fall nicht, wie unsere weiteren Einwände zum Vernehmlassungsentwurf zeigen werden.

A. Zusammenfassende Beurteilung der Vernehmlassungsvorlage

Zusammenfassend halten wir fest, dass wir die Vernehmlassungsvorlage in wesentlichen Punkten ablehnen. Insbesondere können wir den Einbezug aller hauptberuflich Selbstständigerwerbenden unter das FZG und den vorgeschlagenen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen nicht akzeptieren. Es ist nicht einzusehen, weshalb nun zwei Bereiche, deren gesetzliche Regelung sich grundsätzlich bewährt hat, völlig umgestaltet werden sollen.

Der vom FMD vorgeschlagene Einbezug aller hauptberuflich Selbstständigerwerbenden unter die Gesetzgebung wird zum einen bei sehr vielen Selbstständigerwerbenden zu einer starken Erhöhung ihrer Belastungen führen. Der Vorschlag des Departementes muss in seiner Wirkung als eine kalte Steuererhöhung mit volkswirtschaftlich schädlichen Auswirkungen bezeichnet werden. Zum andern zerschlägt das Departement mit seinem Vorschlag ohne Notwendigkeit ein politisch so beabsichtigtes und klaglos funktionierendes Solidaritätswerk der gesamten Arbeitgeberschaft zugunsten nicht besonders gut gestellten Selbstständigerwerbenden.

Der vorgeschlagene Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen würde die starken verbandseigenen Familienausgleichskassen schwächen, ohne die schwachen Kassen zu stärken. Der Vorschlag des Departementes geht vom systemwidrigen Gedanken der Einheitskasse aus, die einzelnen Familienausgleichskassen müssten möglichst einheitliche Beitragssätze erheben. Der staatlich diktierte Lastenausgleich würde die Berufsverbände mit attraktiven Kassen schwächen, ohne die Verbände mit weniger leistungsfähigen Kassen zu stärken, was nicht im Interesse der Volkswirtschaft, der Arbeitnehmenden und der Berufsbildung sein kann.

Obwohl im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage bereits einleitend die Familienzulagen als eine „zentrale Säule des Familienlastenausgleich und damit der Familienpolitik“ bezeichnet werden, fehlen im Bericht nachfolgend Ausführungen zu den sozial- und familienpolitischen Zielsetzungen und Leitsätzen der Regierung sowie zu darauf abgestützten Massnahmen. Vorzuziehen ist eine wirkungsorientierte Ausgestaltung des Revisionsvorschlags, welche voraussetzt, dass die angestrebten Wirkungen bekannt sind (siehe dazu sogleich B.).

Aufgrund der bereits gemachten Ausführungen und der nachfolgenden Darlegungen lehnen wir den Vernehmlassungsentwurf des Finanz- und Militärdepartementes grundsätzlich ab. Die Vorlage ist im Sinne unserer Ausführungen und Anträge zu überarbeiten und als eine Teilrevision der geltenden Gesetzgebung in einem neuen Vernehmlassungsverfahren vorzulegen.

B. Grundsätzliche Argumente

Fehlende Grundlagen für eine Totalrevision

Für eine grundsätzliche Umgestaltung der heutigen Gesetzgebung, wie sie mit dem Vernehmlassungsvorschlag angestrebt wird, ist die Zeit zum einen noch nicht reif und zum andern sind die Grundlagen für eine Totalrevision nicht in ausreichendem Mass vorhanden. Bei einer Totalrevision der kantonalen Familienzulagengesetzgebung müssen die ihr zugrunde liegenden sozial- und familienpolitischen wie auch die volkswirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Zielsetzungen sowie die anzustrebenden Wirkungen bekannt sein. Diese Voraussetzungen fehlen heute. Zudem sind bei einer Totalrevision die derzeit auf Bundesebene laufenden Arbeiten auf dem Gebiet der Familienpolitik mit zu berücksichtigen. Dazu gehören etwa die politischen Diskussionen bezüglich Familienzulagensysteme, ergänzender Familienzulagen für einkommensschwache Familien, familienergänzender Betreuungsmöglichkeiten und nicht zuletzt über die Familienbesteuerung.

Familienzulagen werden im erläuternden Bericht des Finanz- und Militärdepartementes als „wichtigste Form des Familienlastenausgleichs“ – und damit als wichtigstes Element der Familienpolitik – bezeichnet (Seite 3). Angesichts dieser deklarierten Bedeutung der Familienzulagen für die Familienpolitik hätten bei einer Totalrevision der Familienzulagengesetzgebung die verschiedenen Elemente der Familienpolitik dargestellt und analysiert werden müssen. Erst unter dieser Voraussetzung liessen sich die Revisionsvorschläge familienpolitisch einordnen und werten. An dieser unabdingbaren Voraussetzung für eine Totalrevision mangelt es leider.

Wir erinnern in diesem Zusammenhang daran, dass auf eidgenössischer Ebene verschiedene Untersuchungen aufzeigen, dass die Familie ein Armutsrisiko darstellen kann. Auch der Armutsbericht des Kantons Graubünden kommt zur

gleichen Schlussfolgerung. Es ist erwiesen, dass v.a. Familien mit drei und mehr Kindern sowie Alleinerziehende ein besonders hohes Armutsrisiko aufweisen. Ein speziell hohes Armutsrisiko ergibt sich gemäss allen Studien zusätzlich aus der Arbeitslosigkeit.

Die Familienpolitik, d.h. die Stärkung und Förderung der Familie in ihren unterschiedlichen Formen, stellt erwiesenermassen eine Querschnittsaufgabe dar und wird entscheidend in den Kantonen ausgestaltet. Gefordert ist ein gleichgerichtetes, ergänzendes, familien- und kinderfreundliches Handeln in allen Bereichen. Die Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Fiskal-, Einkommens-, Wohnbau-, Krankenkassenprämienverbilligungs-, Sozial- und Gesundheitspolitik sind von erheblicher familienpolitischer Bedeutung. Diese Einordnung der Vernehmlassungsvorschläge in das weitere familienpolitische Umfeld wurde nicht gemacht, was bei einer Totalrevision des FZG in der heutigen Zeit aber unerlässlich ist.

Die Arbeitgeberorganisationen auf schweizerischer und kantonaler Ebene haben in den vergangenen Jahren immer wieder ihre Bereitschaft betont, auf familienpolitischem Gebiet mit dem Bund und den Kantonen zusammenzuarbeiten. Entsprechende Vorschläge liegen vor. Wir möchten dem Departement und der Regierung empfehlen, in Zusammenarbeit mit den kantonalen Arbeitgeberorganisationen eine gesamtheitliche Familienpolitik zu entwickeln, wozu auch die Formulierung von Zielsetzungen, Leitsätzen und Massnahmen für die einzelnen politischen Bereiche gehört. Erst aufgrund dieser Arbeiten kann eine Totalrevision des FZG erfolgen und könnten die Familienzulagen als wichtigste Form des Familienlastenausgleichs bezeichnet werden, wie dies das Departement in seinem Bericht meint.

Eine höhere Regelungsdichte wird abgelehnt

Der Vernehmlassungsvorschlag würde vor allem durch den Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen unnötigerweise neue staatliche Regelungen bringen. Er verletzt zudem das Subsidiaritätsprinzip. Dies alles stimmt nicht mit den Grundsätzen überein, wie sie von der Regierung und dem Grossen Rat mit dem Projekt zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (VFRR) postuliert wurden. Der Einbezug der Selbstständigerwerbenden andererseits führt nicht nur zu einer höheren Regelungsdichte, sondern insbesondere zu einer schwerwiegenden Zusatzbelastungen einer Mehrheit der Selbstständigerwerbenden.

Für die Wirtschaft ist es unverständlich, in der heutigen Zeit den unternehmerischen Freiraum der Selbstständigerwerbenden weiter einzuschränken und deren Belastung in massiver Weise erhöhen zu wollen. Diese Absichten widersprechen diametral den ansonsten hochgehaltenen Zielsetzungen der Regierung zur Deregulierung und Verbesserung der Qualität des Wirtschaftsstandortes Graubünden. Besonders stossend wiegt dabei der Umstand, dass die Zusatzbelastungen und -regulierungen kaum sozialpolitisch oder gesetzessystematisch stichhaltig begründet werden.

Der Revisionsvorschlag entspricht in keiner Weise den Grundsätzen des Kantons, die mit dem Projekt zur Verwesentlichung und Flexibilisierung der Rechtssetzung und Rechtsanwendung (VFRR) angestrebt und umgesetzt wurden. So soll gemäss den VFRR-Grundsätzen auf unnötige staatliche Regulierungen verzichtet und das Subsidiaritätsprinzip umgesetzt werden. Nach dem Subsidiaritätsprinzip soll eine staatliche Ebene nicht Angelegenheiten regeln, die auf einer unteren staatlichen Ebene oder von Privaten mindestens gleich gut zu lösen sind. Dem Subsidiaritätsgrundsatz wird durch den Vorschlag des FMD in geradezu exemplarischer Weise zuwider gehandelt.

Die Zusatzbelastungen können nicht akzeptiert werden

Der Einbezug aller hauptberuflich Selbstständigerwerbenden unter das FZG würde für sehr viele Selbstständigerwerbenden zu einer wesentlichen Erhöhung der Sozialabgaben führen. Gemäss dem erläuternden Bericht (Seite 18f.) werden heute ca. 7 Mio. Franken an Familienzulagen für Selbstständigerwerbende ausbezahlt. Die der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende freiwillig angeschlossenen Selbstständigerwerbenden bezahlen heute an direkten Beiträgen rund 1,7 Mio. Franken. Das FMD schätzt das Beitragsvolumen der Selbstständigerwerbenden bei der vorgeschlagenen Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter das FZG auf rund 14,5 Mio. Franken. Die Abgabenbelastung aller Selbstständigerwerbenden würde demnach um etwa 12,8 Mio. Franken ansteigen. Das Volumen der auszahlenden Familienzulagen würde gemäss FMD um etwa 4 bis 6 Mio. Franken ansteigen. Für die Selbstständigerwerbenden würde auch unter Berücksichtigung der zusätzlichen Leistungen noch eine Zusatzbelastung von rund 7 bis 9 Mio. Franken resultieren.

Die Zusatzbelastung würde sich durch eine Verminderung des steuerbaren Einkommens etwas reduzieren. Bei einem angenommenen Grenzsteuersatz von durchschnittlich etwa 30 % käme es zu einer Reduktion der Steuerleistungen der neu dem FZG unterstellten Selbstständigerwerbenden um etwa 2 bis 3 Mio. Franken. Zu rechnen wäre demnach mit einer Zusatzbelastung der Selbstständigerwerbenden von netto etwa 5 Mio. bis etwas mehr als 6 Mio. Franken. Damit würden die Rahmenbedingungen für selbstständige wirtschaftliche Aktivitäten im Kanton Graubünden erheblich verschlechtert, was nicht Ziel der kantonalen Politik sein darf.

Besonders gravierend würde gemäss dem Vorschlag des FMD die Zusatzbelastung für gut verdienende Selbstständigerwerbende und solche ohne bezugsberechtigende Kinder ausfallen. Die Zusatzbelastung kann ohne weiteres 10 % und mehr ihrer heutigen Steuerbelastung ausmachen.

In den Vernehmlassungsunterlagen fehlen konkrete Beispiele über die zu erwartenden Zusatzbelastungen der Selbstständigerwerbenden. Nach unserer Meinung müssten die Wirkungen des Revisionsvorschlags unbedingt anhand repräsentativer Beispiele dargestellt werden. Anhand des beim FMD vorhandenen Zahlenmaterials sollte dies ohne weiteres möglich sein. Diese Transparenz ist für die Weiterbehandlung des Geschäftes unbedingt erforderlich.

Kantonsfinanzen

Auf die Kantonsfinanzen hätte die neue Regelung grundsätzlich keinen Einfluss. Insbesondere kann der Revisionsvorschlag keinen Beitrag zur Sanierung der defizitären Staatsrechnung leisten. Bei den Familienausgleichskassen handelt es sich – wie mehrfach erwähnt - um ein ausschliesslich von der Arbeiterschaft finanziertes Sozialwerk.

Zu erwarten wären durch die neue Regelung hingegen Mindereinnahmen des Kantons, der Gemeinden und des Bundes bei den Steuern, da die neue Abgabepflicht das steuerbare Einkommen bei den neu dem FZG unterstellten Selbstständigerwerbenden – wie vorstehend ausgeführt – um rund 2 bis 3 Mio. Franken reduzieren würde.

Die Qualität des Wirtschaftsstandorts Graubünden

Neben den vielen gewerblichen KMU, die als natürliche Personen wirtschaften und damit als Selbstständigerwerbende gelten, würden durch eine Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter das FZG auch sehr viele weitere Selbstständigerwerbende aus dem Dienstleistungssektor zusätzlich belastet. Die Zusatzbelastung kann dabei bei gut verdienenden Selbstständigerwerbenden ein sehr wesentliches Ausmass annehmen, da sie bis 2,4 % des AHV-pflichtigen Einkommens und damit rasch 10 % und mehr ihrer heutigen Fiskalbelastung betragen wird. Zu denken ist z.B. an Anwälte und Notare, an die frei praktizierenden Ärzte und Zahnärzte, an Ingenieure und Architekten, Treuhänder usw., aber auch etwa an im Kanton Graubünden steuerpflichtige selbstständig erwerbende Ausländer mit einem steuerpflichtigen Erwerbseinkommen.

Der Vorschlag des FMD zur Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter das FZG wird die Qualität des Wirtschaftsstandortes Graubünden nicht unwesentlich verschlechtern. Besonders gravierend würde sich die Zusatzbelastung bei Selbstständigerwerbenden auswirken, die in einem interkantonalen oder internationalen Wettbewerb bestehen müssen oder die nicht ortsgebunden sind.

C. Familienzulagen für Selbstständigerwerbende

Das heutige System der Familienzulagenberechtigung von Selbstständigerwerbenden wird im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage als ein Hauptproblem der geltenden Regelung dargestellt. In den Erläuterungen (Seite 3f.) wird ausgeführt, dass die freiwillige Unterstellung der Selbstständigerwerbenden dazu führe, „dass sich nur die diejenigen zum Bezug von Zulagen anmelden, die davon finanziell profitieren.“

Diese Argumentation verkennt, dass die heutige Regelung der Familienzulagenberechtigung von Selbstständigerwerbenden

a) sich sehr bewährt und zu keinen Beanstandungen geführt hat;

- b) politisch so beabsichtigt und durch Volksentscheid beschlossen wurde;
- c) von der gesamten Arbeitgeberschaft als Solidaritätsakt gegenüber nicht besonders gut gestellten Selbstständigerwerbenden getragen und finanziert wird;
- d) selbstregulierend, wirkungsorientiert, sozialpolitisch sinnvoll und ohne grossen administrativen Aufwand vollziehbar ist.

Weiter wird im erläuternden Bericht ausgeführt, „der Versicherungsgedanke und die Idee der Ausgleichs-Kasse“ würden „so nicht erfüllt.“ Diese Auffassung des Departementes basiert auf irrigen Annahmen. Es wird verkennt, dass unsere kantonale Familienzulagenregelung für Selbstständigerwerbende

- a) kein eigentliches Versicherungssystem darstellt, sondern dass es sich um ein sozialpolitisch begründetes Solidaritätswerk der gesamten Arbeitgeberschaft zugunsten eines weniger gut gestellten Kreises von Selbstständigerwerbenden handelt;
- b) systemgerecht keinen „Ausgleich“ innerhalb der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende verlangt, sondern dass der „Ausgleich“ politisch gewollt zwischen der gesamten Arbeitgeberschaft, die dieses System finanziert, und einer Gruppe von Selbstständigerwerbenden spielen soll.

Entsprechend darf die Querfinanzierung der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende nicht – wie in den Erläuterungen dargestellt – als nicht befriedigend dargestellt werden. Das Gegenteil ist zutreffend: Die heutige Regelung ist nicht nur politisch beabsichtigt, sondern sie befriedigt in höchstem Masse. Wir geben an dieser Stelle deshalb auch offen zu, dass die offiziellen Vertreter derjenigen Kreise, die die Zulagen finanzieren, von der Einschätzung des Departementes zu den Familienzulagen enttäuscht sind und diese in keiner Art und Weise teilen.

Angesichts dieser Ausgangslage erscheint es angebracht, im Folgenden etwas näher auf den Vernehmlassungsvorschlag, dessen Hintergründe und Wirkungen einzugehen.

- Seit dem 1.1.1988 können sich alle Selbstständigerwerbenden der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende anschliessen und dadurch Familienzulagen beziehen. Mit der freiwilligen Unterstellung werden diese Selbstständigerwerbenden obligatorisch beitragspflichtig, bis das den Anspruch auf Familienzulagen begründende Kind das 16. Altersjahr vollendet hat.
- Dadurch unterstellen sich dem Familienzulagengesetz selbstverständlich nur Selbstständigerwerbende, die über die gesamte Dauer der Beitragspflicht erwarten, dass ihre Beitragsleistungen tiefer sein werden als die Auszahlungsbeiträge der Familienausgleichskasse. Dies führt zu zwei wesentlichen, politisch beabsichtigten Mechanismen, nämlich

- a) zu einer automatischen Selbstregulierung mit einem minimalen Kontrollaufwand durch die Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende und
- b) zu einer Unterdeckung der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende durch die Beitragszahlungen der freiwillig angeschlossenen Selbstständigerwerbenden, da die Aufwendungen der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende für Familienzulagen systembedingt immer höher sind als die Beitragsleistungen der freiwillig angeschlossenen Selbstständigerwerbenden.
- Die Unterdeckung der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende wird ausgeglichen durch Zahlungen aller privaten Familienausgleichskassen und der kantonalen Familienausgleichskasse an die Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende. Mit diesen Solidaritätsleistungen zugunsten der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende werden rund 75 Prozent der Aufwendungen der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende finanziert. Der Finanzierungsbeitrag beträgt maximal 0,25 % der AHV-Lohnsumme und ist für alle Familienausgleichskassen gleich hoch.
 - Das geltende Familienzulagensystem in Graubünden für Selbstständigerwerbende stellt ein Solidaritätswerk aller Arbeitgeber gegenüber den Selbstständigerwerbenden in nicht besonders guten wirtschaftlichen Verhältnissen und/oder mit mehreren Kindern dar. Es ist selbstregulierend und mit sehr wenig Kontrollaufwand verbunden, da sich systembedingt der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende keine Selbstständigerwerbende unterstellen, die in guten bis sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen leben oder solche zumindest zukünftig erwarten, da diese Selbstständigerwerbenden dann mehr bezahlen müssten als sie an Familienzulagen erhalten könnten.
 - Im Gegensatz zu den eigentlichen Sozialwerken wie AHV, BVG, ALV usw., die alle durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer paritätisch finanziert werden, handelt es sich bei den Familienausgleichskassen um Einrichtungen, die ausschliesslich durch die Arbeitgeber finanziert werden. Dementsprechend gibt es auch sehr viele private Familienausgleichskassen, sog. Verbandskassen, während es sich bei den eigentlichen Sozialwerken – mit Ausnahme der BVG-Institutionen – immer um zentrale und paritätisch finanzierte staatliche Einrichtungen handelt.
 - Während die Leistungen der grossen Sozialwerke wie AHV, BVG und ALV eigentliche Versicherungsleistungen darstellen, handelt es sich bei den Familienzulagen um ein Instrument des Arbeitsmarktes. Sie bilden eine Ergänzung des Leistungslohns und dienen dem teilweisen Ausgleich der höheren Familienlasten, die den Arbeitnehmern durch gesetzliche Unterhaltspflichten, im speziellen durch Kinder, entstehen. Alle einer bestimmten Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber tragen gemeinsam und mit einem einheitlichen Beitragssatz die in den einzelnen Betrieben unterschiedlich anfallenden Familienzulagen.

- Das Bündner System der Familienzulagenregelung für Selbstständigerwerbende stellt ein branchenübergreifendes Solidaritätswerk aller Arbeitgeber gegenüber den Selbstständigerwerbenden in nicht speziell rosigen wirtschaftlichen Verhältnissen dar. Die geltende Gesetzgebung wurde in diesem Sinne politisch im Einverständnis mit der Wirtschaft konzipiert und vom Volk beschlossen. Sie hat sich bewährt und gibt zu keinen Klagen Anlass.

Mit der im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagenen Neuregelung ergeben sich u.a. folgende Probleme:

- Alle Selbstständigerwerbenden, die sich nicht bis anhin freiwillig der Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende angeschlossen hatten, sollen neu zwangsweise einer Familienausgleichskasse unterstellt und auch für ihr eigenes Einkommen beitragspflichtig werden.
- Alle Selbstständigerwerbenden in guten bis sehr guten wirtschaftlichen Verhältnissen sowie Selbstständigerwerbende ohne anspruchsberechtigte Kinder müssten neu einen zusätzlichen Beitrag von bis zu 2,4 % ihres AHV-beitragspflichtigen Einkommens leisten.
- Diese neue Beitragspflicht wird für sehr viele Selbstständigerwerbende zu einer wesentlichen Erhöhung ihrer Sozialabgaben führen, die ohne weiteres 10 % und mehr der gesamten bisherigen Steuerbelastung ausmachen kann.

Mit der neuen, vom Staat verordneten Regelung würde der Kanton die Belastung sehr vieler Selbstständigerwerbender unnötigerweise stark anheben und dadurch die Standortqualität Graubündens für selbständige wirtschaftliche Aktivitäten entscheidend verschlechtern.

Der Vernehmlassungsentwurf ist auch ordnungspolitisch äusserst problematisch:

- Selbstständigerwerbende tragen nämlich grundsätzlich selber die Risiken für ihr wirtschaftliches Handeln. So sind sie etwa auch bezüglich der ALV weder beitragspflichtig noch bezugsberechtigt. Auch über das BVG ergeben sich für Selbstständigerwerbende keine obligatorischen Zahlungsverpflichtungen, sondern lediglich freiwillige Zahlungsmöglichkeiten. Dies ist ordnungspolitisch richtig, da es auch ansonsten keinen vom Staat verordneten Ausgleich zwischen den Selbstständigerwerbenden in ihrem ureigenen wirtschaftlichen Tätigkeits- und Verantwortungsbereich gibt.
- Mit der obligatorischen Unterstellung aller Selbstständigerwerbenden unter eine Familienausgleichskasse würden unnötigerweise neue Belastungen für viele Selbstständigerwerbende ausgelöst. Diese würden zwangsweise Familienausgleichskassen angeschlossen, die für ganz andere Zwecke geschaffen wurden und ausschliesslich von Arbeitgebern finanziert werden.
- Die geltende kantonale Regelung für Selbstständigerwerbende darf als ein politisch gewolltes und von der gesamten Arbeitgeberschaft mitgetragenes Sozialwerk zugunsten Selbstständigerwerbenden in weniger guten wirt-

schaftlichen Verhältnissen betrachtet werden. Es ist zielgerichtet und wirkungsorientiert.

Der Kanton sollte nicht unnötigerweise ein ausschliesslich von Arbeitgebern finanziertes Familienzulagensystem regulieren und die Abgabenbelastung der Selbstständigerwerbenden erhöhen sowie Leistungen für Selbstständigerwerbende nach dem Giesskannenprinzip verordnen.

Der vom Finanz- und Militärdepartement beabsichtigte Einbezug aller Selbstständigerwerbenden unter das FZG würde viele Selbstständigerwerbende im Wettbewerb gegenüber den juristischen Personen ungebührlich benachteiligen:

- Ein Selbstständigerwerbender, der sozialversicherungs- und steuerrechtlich als natürliche Person betrachtet wird, würde gemäss dem Vorschlag des Departementes mit seinem gesamten AHV-beitragspflichtigen Erwerbseinkommen der Abgabepflicht unterstellt.
- Sein Konkurrent dagegen, der seine Firma als Aktiengesellschaft und damit als juristische Person führt, muss die Abgabe an die Familienausgleichskasse nur für sein AHV-beitragspflichtiges Angestellteinkommen abliefern. Der Gewinn seiner AG hingegen unterliegt wohl der ordentlichen Besteuerung, nicht jedoch einer Abgabepflicht an die Familienausgleichskasse.
- Ein Selbstständigerwerbender müsste derart höhere Abgaben an die Familienausgleichskasse leisten als sein Konkurrent, der die gleiche wirtschaftliche Tätigkeit mit gleichem unternehmerischem Erfolg in der Rechtsform einer juristischen Person ausführt.

Der Vernehmlassungsvorschlag würde zu einer Benachteiligung der Selbstständigerwerbenden im wirtschaftlichen Wettbewerb gegenüber den juristischen Personen führen.

Den vorgesehenen Einbezug aller hauptberuflich Selbstständigerwerbenden unter das FZG lehnen wir deshalb ab. Der Revisionsvorschlag bringt unnötigerweise neue staatliche Regelungen in einem ausschliesslich von Arbeitgebern finanzierten Sozialwerk, er ist nicht wirkungsorientiert, verringert die wirtschaftliche Standortqualität des Kantons und führt für sehr viele Selbstständigerwerbende zu einer unverhältnismässig hohen Zusatzbelastung, die ohne weiteres als eine indirekte Steuererhöhung bezeichnet werden kann.

Als Alternative zum Vorschlag des FMD könnte bei einer zukünftigen Totalrevision, für die heute die Voraussetzungen aber noch nicht gegeben sind, allenfalls geprüft werden, die Bezugsberechtigung für Selbstständigerwerbende generell abzuschaffen. Bezugsberechtigt wäre dann wiederum – wie bei der früheren Regelung in Graubünden – der im Betrieb mitarbeitende Ehepartner. Die Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende müsste damit wieder aufgelöst werden. Aus heutiger Sicht würden wir diesen Schritt aber sehr bedauern und ihn ablehnen, da sich die geltende Regelung der Familienzulagenberechtigung von Selbstständigerwerbenden sehr bewährt hat.

D. Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen

Das Familienzulagensystem in unserem Lande ist zum einen sehr föderalistisch ausgestaltet und basiert entsprechend auf kantonal eigenständigen Gesetzgebungen. Zum anderen ermöglicht das System einen individuellen Vollzug der Gesetzgebungen über verbandseigene sowie staatliche, in der Regel kantonale Familienausgleichskassen. Des Weiteren werden die Familienzulagen in allen kantonalen Systemen (mit Ausnahme des Kantons Wallis, der die höchsten Zulagen hat) ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgebenden finanziert.

Entsprechend diesem föderalistischen, im Vollzug individualisierten und von den Arbeitgebenden finanzierten System ist es nicht systemkonform und ordnungspolitisch verfehlt, wenn von der Arbeitgeberschaft eine über die eigene Familienausgleichskasse hinausgreifende Solidarität verlangt wird, wie dies der Vernehmlassungsentwurf fordert. Vielmehr erfordert das Familienzulagensystem geradezu, dass über private Familienausgleichskassen die unterschiedlichen Verhältnisse der einzelnen Branchen berücksichtigt werden können. Das vorgeschlagene Lastenausgleichssystem brächte einen nicht systemgerechten Ausgleich und würde eine nur vermeintlich notwendige, ordnungspolitisch aber verfehlt Solidarität unter den Selbstständigerwerbenden fordern. Daran kann auch der Umstand nichts ändern, dass offenbar der Kanton St. Gallen eine ähnliche Lösung für den Lastenausgleich realisiert hat.

Genau so unterschiedlich, wie die Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Branchen und deren Anstellungsbedingungen sind, so unterschiedlich können auch die Versichertenstrukturen der branchenspezifischen Familienausgleichskassen sein. So wenig der Staat versuchen kann, Gehaltsunterschiede zwischen den Branchen mittels staatlicher Vorgaben auszugleichen, so wenig darf er über staatliche Regelungen eine Nivellierung bei den verbandseigenen und ausschliesslich von den Arbeitgebenden finanzierten Familienausgleichskassen anstreben. Gerade dies wird aber mit der neuen Gesetzgebung versucht.

Die verbandseigenen Familienausgleichskassen sind für viele Berufsverbände von grosser integrativer Bedeutung. Sie fördern zusammen mit anderen Argumenten die Mitgliedschaft und die Attraktivität der Berufsverbände, woran auch der Staat interessiert sein muss. Zu denken ist diesbezüglich etwa an die vielfältigen und wichtigen Aufgaben der Berufsverbände auf den Gebieten des sozialen Friedens und der Berufsausbildung.

Ein Lastenausgleichssystem behindert Berufsverbände, die attraktive Familienausgleichskassen anbieten können in ungebührlicher Weise. Sie verlieren an Attraktivität für ihre Mitglieder und werden in der Wahrnehmung ihrer Verbandsaufgaben stark eingeschränkt, da diese beispielsweise über Verwaltungskostenbeiträge der eigenen Familienausgleichskasse mitfinanziert werden können. Umgekehrt schafft der Lastenausgleich für die Berufsverbände mit weniger günstig strukturierten Familienausgleichskassen kaum einen Attraktivitätsgewinn, da deren verbandseigenen Familienausgleichskassen auch mit ei-

nem Lastenausgleich weiterhin ein schwaches Mitgliederargument darstellen werden.

Lastenausgleichssysteme sind zudem nicht geeignet, ungenügend finanziert oder schlecht geführte Kassen zu eliminieren oder zu stärken sowie stabil finanzierte Kassen zu fördern. Ein staatlich verordneter Lastenausgleich bewirkt das Gegenteil dessen, was er vorgibt, erreichen zu wollen. Er führt nämlich zur Strukturhaltung auf einem Gebiet, wo dies nicht sinnvoll ist.

Letztlich schwächt man mit dem Lastenausgleich die Berufsverbände mit attraktiven Kassen, ohne die Berufsverbände mit weniger attraktiven Kassen zu stärken. Aus allen diesen Überlegungen wird der vom FMD vorgesehene Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen von uns vehement abgelehnt.

E. Private Familienausgleichskassen

Die privaten Familienausgleichskassen bilden, wie bereits ausführlich dargelegt, ein ganz wesentliches Element der kantonalen Familienzulagenordnungen. Ihre Existenzberechtigung ist ausgewiesen und anerkannt. Deshalb hat der Kanton nach unserer Überzeugung die Pflicht, die bestehenden verbandseigenen Kassen in ihrer Eigenständigkeit zu erhalten und den Auftrag, die Bildung neuer Verbandskassen zu fördern. Mit dem Revisionsvorschlag wird dagegen genau das Gegenteil angestrebt. Es will die Eigenständigkeit der bestehenden Familienausgleichskassen verringern und die Gründung neuer Kassen verunmöglichen.

Mit dem Revisionsvorschlag missachtet das Departement den ordnungspolitischen Hintergrund der heutigen Familienzulagensysteme und erschwert zudem die Umsetzung eines vom FMD selber deklarierten Ziels, wonach mit der Revision administrative Vereinfachungen bei der Abrechnung erreicht werden sollen.

Den Bündner Mitgliedern eines schweizerischen Berufsverbandes muss ermöglicht werden, einer neu gegründeten Familienausgleichskasse seines schweizerischen Berufsverbandes beizutreten. Der Revisionsvorschlag des FMD will dies verunmöglichen.

Wir fordern deshalb, dass von einem Verbot zur Gründung neuer privater Familienausgleichskassen abgesehen wird und dass gegenteils die Anerkennungsvoraussetzungen für die Errichtung neuer privater Familienausgleichskassen liberalisiert werden. Neugründungen von Familienausgleichskassen sind zu fördern und nicht zu verbieten.

F. Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs über die Totalrevision des Familienzulagengesetzes

Art. 2; Unterstellte Personen

Abs. 1, Bst. c

Antrag: „auf Antrag die hauptberuflich Selbstständigerwerbenden. Wird die Unterstellung verlangt, dauert sie mindestens bis zum Zeitpunkt, in welchem das erste, den Anspruch begründende Kind das 16. Altersjahr vollendet hat oder die selbstständige Erwerbstätigkeit aufgegeben wird.“

Begründung: Auf das sogenannte Wartejahr kann, wie im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage (Seite 12 f.) begründet, verzichtet werden.

Mit der Formulierung des zweiten Satzes über die Mindestdauer der Unterstellung wird klargestellt, dass die Unterstellung mindestens 16 Jahre dauern wird, es sei denn, die selbstständige Erwerbstätigkeit würde schon vorher aufgegeben. Wenn ein Selbstständigerwerbender die Unterstellung beantragt, soll die Unterstellung nicht bis zum Zeitpunkt zwingend sein, in dem das letzte, einen Anspruch begründende Kind das 16. Altersjahr vollendet hat, wie dies heute der Fall ist. Die neue Regelung führt zu mehr Flexibilität und ist administrativ einfach zu handhaben.

Ohne weiteres verzichtet werden kann im FZG auf die Definition, was als hauptberufliche selbstständige Erwerbstätigkeit zu gelten hat. Die Definition kann in die Vollziehungsverordnung oder in Ausführungsbestimmungen aufgenommen werden. In der Familienzulagengesetzgebung könnte auf eine Definition aber auch ohne weiteres verzichtet werden, da sich die Abgrenzung zwischen der selbstständigen und der unselbstständigen Erwerbstätigkeit im übergeordneten Sozialversicherungsrecht des Bundes findet.

Art. 3; Subsidiäres Recht

Antrag: „... über die Arbeitgeberhaftung, die Verzugs- und Vergütungszinsen sowie die strafbaren Handlungen.“

Begründung: Es ist unseres Erachtens fraglich, ob der Globalverweis auf den ATSG und das AHVG im Falle der Verzugs- und Vergütungszinsen

zinsen ausreicht. Eine entsprechende Ergänzung erschiene uns zweckmässig

Art. 4; Art und Ansatz der Familienzulagen

Abs. 4

Antrag: Der zweite Satz ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Die bisherige Regelung hat sich grundsätzlich bewährt. Die Regierung soll bei ihrem Entscheid weiterhin die finanzielle Lage der Familienausgleichskassen berücksichtigen, sonst aber keine zusätzlichen Vorgaben erhalten. Die Pflicht, jährlich eine Anpassung der Mindestansätze an die Teuerung zu überprüfen ist absolut unnötig und führt lediglich zu einem grossen zusätzlichen administrativen Aufwand. Bereits die Klärung der Frage, ob die finanzielle Lage der verschiedenen Familienausgleichskassen es erlaubt, die Mindestansätze zu erhöhen, ist nicht einfach zu klären. Mit der bisherigen Regelung kann die Regierung situationsgerecht und unter Berücksichtigung der Teuerung, der Wirtschaftslage usw. die Mindestansätze überprüfen und über eine allfällige Erhöhung beschliessen. Die Regierung soll aber nicht verpflichtet werden, zwingend eine jährliche Überprüfung vornehmen zu müssen.

Art. 6; Anspruchsvoraussetzungen und -dauer

Abs. 1 und Abs. 2

Antrag: „¹ Anspruch auf Familienzulagen haben:

- a) Arbeitnehmende, die im Dienste einer oder eines dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden stehen.
- b) Die dem Gesetz unterstellten Selbstständigerwerbenden.

² Nicht vollbeschäftigte Arbeitnehmende haben Anspruch

- a) auf eine volle Familienzulage,
 - wenn sie die unter ihrer Obhut stehenden Kinder allein erziehen und
 - einer regelmässigen Erwerbstätigkeit nachgehen, die mindestens 20 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit erreicht, wobei zwei oder mehr Teilpensen von unter 20 Prozent zusammengezählt werden können, und
 - sofern anderweitig keine Zulagen erhältlich gemacht werden können.

b) in den übrigen Fällen auf einen der Arbeitszeit entsprechenden Teil der Familienzulagen. Bei einem durchschnittlichen Beschäftigungsgrad von weniger als 20 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit besteht kein Anspruch auf Familienzulagen.

³ Erfüllt eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer den Mindestbeschäftigungsgrad gleichzeitig bei zwei oder mehr Arbeitgebenden oder erfüllt sie oder er den Anspruch aufgrund der Addition von Teilpensen, ist die Zulage über diejenige Arbeitgeberin oder denjenigen Arbeitgeber zu beziehen, welche oder welcher den höchsten Lohn ausrichtet.“

Abs. 3 des Vernehmlassungsentwurfs wird neu zu Abs. 4.

Begründung: Der Kanton Graubünden hat bei der Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen keine Vorreiterrolle zu übernehmen. Heute kennen einzig die Kantone Luzern und Nidwalden bei einem Beschäftigungsgrad von 20 Prozent sowie Uri und Freiburg bei einem Beschäftigungsgrad von 25 Prozent für Alleinerziehende ähnliche Bestimmungen. Der Kanton Graubünden würde noch viel weiter gehen als diese Kantone und die generelle Berechtigung auf Familienzulagen ab einem Beschäftigungsgrad von 20 Prozent einführen, was nicht nötig und finanziell nicht verantwortbar ist.

Der durch den Vernehmlassungsentwurf mehr oder weniger verwirklichte Grundsatz, dass praktisch für alle Kinder volle Familienzulagen bezogen werden können, funktioniert nach dem klassischen Giesskannenprinzip, ist nicht wirkungsorientiert, finanziell aufwändig und sozialpolitisch nicht begründbar.

Neu zu regeln ist das Hauptproblem bei Teilzeitbeschäftigten, und hier vor allem die Berechtigung auf Familienzulagen von Alleinerziehenden. Bei den Alleinerziehenden befürworten wir die volle Zulageberechtigung ab einem Beschäftigungsgrad von 20 Prozent, da sich dies unseres Erachtens sozialpolitisch begründen und finanziell verantworten lässt.

Sozialpolitisch begründbar und finanziell verantwortbar ist auch die von uns befürwortete generelle Besserstellung von Teilzeitbeschäftigten, indem für die Anspruchsberechtigung Teilpensen oder der Beschäftigungsgrad bei verschiedenen Arbeitgebenden zusammengezählt werden können.

Mit unseren Anträgen entspricht man dem sozialpolitischen Hauptanliegen der Besserstellung von Alleinerziehenden und man verwirklicht die rechtsgleiche Behandlung von Voll- und Teilzeitbeschäftigten auf dem Gebiet der Familienzulagen.

Art. 7; Kinder im Ausland

Wir begrüssen die kaufkraftabhängige Abstufung der Familienzulagen für im Ausland lebende Kinder gemäss dem in der Vollziehungsverordnung vorgeschlagenen Modell.

Abs. 2 kann unseres Erachtens ohne weiteres gestrichen werden, da Staatsvertragsrecht dem kantonalen Recht vorgeht und damit zudem ein kleiner Beitrag zugunsten einer schlankeren Gesetzgebung geleistet wird.

Art. 9 geltendes FZG; Nachforderung nicht bezogener Familienzulagen

Antrag: Art. 9 des geltenden FZG ist auch ins neue FZG aufzunehmen:

„¹ Bezugsberechtigte, die eine ihnen zustehende Familienzulage nicht bezogen oder eine niedrigere Zulage erhalten haben, als sie zu beziehen berechtigt waren, können den ihnen zustehenden Betrag nachfordern.

² Die Nachforderung nicht bezogener Familienzulagen ist auf die letzten zwei Jahre vor der Erhebung des Anspruches beschränkt.“

Begründung: Das geltende FZG enthält in Art. 9 Abs. 2 eine Verjährungsfrist von zwei Jahren für die Nachforderung von Familienzulagen. Diese Verjährungsregelung darf nicht aufgegeben werden, da sich die geltende Verjährungsregelung als sehr zweckmässig erwiesen hat.

Anspruchsberechtigte, die ihren Anspruch nicht rechtzeitig geltend machen, sollen nicht belohnt werden, indem sie weit zurückwirkende Ansprüche noch geltend machen können. Die Praxis zeigt, dass Schweizerinnen und Schweizer sowie in der Schweiz wohnhafte Ausländerinnen und Ausländer sehr gut über unser System der Familienzulagen Bescheid wissen. Neu in unser Land einreisende ausländische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden zudem durch verschiedene herkunftsbezogene Betreuungs- und Beratungsstellen auf die Bezugsmöglichkeiten aufmerksam gemacht.

Eine Beibehaltung der geltenden Verjährungsregelung ist jedoch vor allem im Hinblick auf eine sich zukünftig ändernde Rechtsauffassung nicht nur sinnvoll, sondern nahezu zwingend. In diesem Zusammenhang ist namentlich an die Möglichkeit einer neuen Rechtsauslegung durch Gerichtsurteile zu denken. Solche Gerichtsentscheide können ohne weiteres dazu führen, dass die Familienausgleichskassen mit einer Flut von rückwir-

kenden Ansprüchen konfrontiert werden, was die finanzielle Stabilität der Kassen unter Umständen in Frage stellen kann. Leider musste man in anderen Kantonen solche Entwicklungen bereits feststellen, beispielsweise im Zusammenhang mit Ansprüchen von in den Betrieben der Arbeitgeber mitarbeitenden Ehefrauen.

Eine Verjährungsfrist von zwei Jahren rechtfertigt sich auch aus der Tatsache, dass Familienzulagen allein schon beitragsmässig nicht das Gewicht von Leistungen der eigentlichen Sozialversicherungswerke wie etwa der AHV und ALV haben.

Es erscheint uns deshalb als absolut gerechtfertigt, beim Nachforderungsanspruch nicht bezogener Familienzulagen von den Bestimmungen des ATSG abzuweichen und die bisherige Verjährungsfrist von 2 Jahren beizubehalten.

Art. 10; Verrechnung

Wir begrüssen die vorgeschlagene Verrechnungsmöglichkeit. Sie legalisiert zum einen die bisherige Praxis und verhindert zum andern den Missbrauch.

III. Organisation (Art. 11 bis 15)

Wie bereits unter Kapitel C „Familienzulagen für Selbstständigerwerbende“ ausgeführt und begründet, lehnen wir den Einbezug aller hauptberuflich Selbstständigerwerbenden unter das FZG kategorisch ab.

- Antrag: Die heutige Regelung im FZG über die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende ist beizubehalten. Demnach soll
1. die Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende sowie der Bezug der Finanzierungsbeiträge ausschliesslich Sache der Familienausgleichskasse des Kantons Graubünden bleiben (geltender Art. 11, Abs. 3 FZG);
 2. die Finanzierung der Familienzulagen der Selbstständigerwerbende, die sich freiwillig dem FZG unterstellen, weiterhin durch
 - a) Beiträge der bezugsberechtigten Selbstständigerwerbenden und durch
 - b) solidarische Beiträge der gesamten Arbeitgeberschaft über deren Familienausgleichskassenerfolgen, wie dies im heutigen geltenden Art. 14bis FZG umschrieben ist.

Begründung: Zusammenfassend zu den bereits gemachten Ausführungen halten wir fest, dass das heutige System der Bezugsberechtigung von Selbstständigerwerbenden auf Familienzulagen

1. ein bewährtes Solidaritätswerk der gesamten Arbeitgeberschaft gegenüber finanziell nicht besonders gut gestellten Selbstständigerwerbenden und gegenüber solchen mit mehreren Kindern darstellt;
2. administrativ einfach zu handhaben ist, indem es eine einfache Finanzierungsart aufweist und bezüglich der Bezugsberechtigung selbstregulierend ist, wodurch es kaum einen Kontrollaufwand erfordert;
3. den Selbstständigerwerbenden die unternehmerische Entscheidung überlässt, ob sie sich dem FZG unterstellen und mit ihrem Erwerbseinkommen beitragspflichtig werden wollen, während der Vernehmlassungsvorschlag sehr vielen Selbstständigerwerbenden massive Mehrbelastungen bringen würde;
4. einen Beitrag zur Qualität des Wirtschaftsstandortes Graubünden für eine selbstständige Erwerbstätigkeit leistet, während der Vernehmlassungsvorschlag die Rahmenbedingungen für die Selbstständigerwerbenden in erheblichem Ausmass verschlechtern würde, da sehr viele Selbstständigerwerbende mit einer Abgabenerhöhung von bis über zehn Prozent ihrer heutigen Steuerleistungen konfrontiert wären.

Unter Kapitel E. „Private Familienausgleichskassen“ haben wir bereits dargelegt, dass sich ein Verbot zur Errichtung neuer privater Familienausgleichskassen überhaupt nicht aufdrängt.

Antrag: Die Errichtung neuer privater Familienausgleichskassen muss

1. weiterhin möglich bleiben und
2. die Anerkennungs Voraussetzungen sollen liberalisiert werden, indem die heute geltende Anerkennungs Voraussetzung der Beschäftigung von mindestens 1000 Arbeitnehmenden im Kanton Graubünden (Art. 12, Abs. 1, Bst. a geltendes FZG) gestrichen wird

Begründung: Ergänzend zu den gemachten Ausführungen bzw. zusammenfassend halten wir fest, dass

1. den schweizerischen und kantonalen Berufsverbänden die Bildung verbandseigener Familienausgleichskassen erleichtert und keinesfalls erschwert werden darf, da diese privaten

Kassen vollumfänglich durch die Arbeitgeber und Mitglieder der jeweiligen Berufsverbände finanziert werden;

2. sich durch private Familienausgleichskassen administrativen Vereinfachungen realisieren lassen, was gemäss den Ausführungen im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage ein Ziel der Revision des FZG sein sollte;
3. der Kanton die Neugründung von verbandseigenen Familienausgleichskassen deshalb fördern sollte und nicht verbieten darf.

Zu den einzelnen Artikeln unter „III. Organisation“ des Vernehmlassungsentwurfs sind ergänzend zu den vorstehenden Ausführungen noch die folgenden Bemerkungen anzubringen:

Art. 13; Anerkannte Abrechnungsstellen

Antrag: „Die AHV-Verbandsausgleichskassen können als Abrechnungsstellen die Durchführung des Gesetzes übernehmen. Die Abrechnungsstellen haben dazu entsprechende Verträge mit der kantonalen Kasse abzuschliessen und mit ihr über die Beiträge und die ausbezahlten Familienzulagen periodisch abzurechnen.“

Begründung: Der Antrag entspricht der in den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf postulierten administrativen Entlastung der Betriebe. Dieses wichtige Anliegen kann mit einer Vereinfachung des Abrechnungs- und Meldeverfahrens erreicht werden, indem die Betriebe möglichst nur mit einer Abrechnungsstelle verkehren müssen. Die Möglichkeit zur Einrichtung von Abrechnungsstellen bei den AHV-Verbandsausgleichskassen bildet dazu eine wichtige Voraussetzung. Aus diesen Überlegungen ergibt sich, dass die Berufsverbände, die für ihre Mitglieder eine derartige Vereinfachung des administrativen Ablauf anstreben, darauf einen Rechtsanspruch erhalten sollen.

Die Möglichkeit zur Durchführung des Gesetzes durch die AHV-Verbandsausgleichskassen darf nicht vom Wohlwollen der kantonalen Kasse abhängig gemacht werden. Voraussetzung für die Durchführung des Gesetzes durch eine AHV-Verbandsausgleichskasse bildet selbstverständlich, dass die Kasse sämtliche gesetzlichen Vorgaben erfüllt.

Art. 14; Anerkannte private Familienausgleichskassen

Abs. 2

Antrag: Streichung des Absatzes gemäss Vernehmlassungsentwurf und ersetzen mit folgender Formulierung:

„² Als neue private Kassen werden Kassen schweizerischer oder kantonaler Berufsverbände oder mehrerer solcher Verbände anerkannt, wenn sie

- a) von Ausgleichskassen im Sinne des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung geführt werden;
- b) die im Gesetz vorgesehenen Familienzulagen ausrichten und Gewähr für eine geordnete und gesetzmässige Tätigkeit bieten.

³ Die Anerkennung wird von der Regierung ausgesprochen. Sie entzieht die Anerkennung, wenn die Kasse die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt und trotz Aufforderung den gesetzlichen Zustand nicht innert angemessener Frist wieder herstellt.“

Absatz 3 wird neu zu Absatz 4.

Begründung: Siehe dazu die vorstehenden Begründungen zu „III. Organisation; Art. 11 bis 15“ und zu „Art. 14; Anerkannte private Familienausgleichskassen, Abs. 2“ sowie besonders auch unsere Ausführungen unter „E. Private Familienausgleichskassen“.

Art. 15; Kassenzugehörigkeit

Abs. 3

Antrag: Absatz 3 ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Die in Absatz 3 des Vernehmlassungsentwurfs enthaltene Vorschrift widerspricht dem mit Art. 13 verfolgten Prinzip, wonach ein Arbeitgeber möglichst nur mit einer Abrechnungsstelle verkehren sollte und dem in den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf wiedergegebenen Ziel der administrativen Entlastung der Betriebe.

Es ist nicht tolerierbar, die Kassenzugehörigkeit für eine bestimmte Gruppe von Arbeitgebern vorzuschreiben und vom Prinzip „1 Betrieb = 1 Ansprechpartner“ abzuweichen. Es ist zu vermuten, dass bei diesem Vorschlag primär rein pekuniäre Überlegungen vorherrschen, was nicht zu akzeptieren ist.

Unseres Erachtens ist der Vorschlag auch aus rechtsstaatlicher Sicht sehr fragwürdig, wenn nicht gar verfassungswidrig. Verletzt werden der Grundsatz der Rechtsgleichheit und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

Nach unserer Überzeugung ist es nicht verantwortbar, eine bestimmte Gruppe von Arbeitgebenden ohne sachliche Notwendigkeit zum Anschluss an die staatliche kantonale Familienausgleichskasse zu zwingen. Eine derartige Vorschrift lässt sich bei näherer Betrachtung auch nicht mit finanziellen Argumenten begründen. Beim Vernehmlassungsvorschlag geht es nämlich in erster Linie um die Verwaltungskostenbeiträge von Subventionsempfängern. Diese Verwaltungskostenbeiträge möchte man mit der Vorschrift gemäss Absatz 3 möglichst im Kanton bzw. bei der kantonalen Familienausgleichskasse behalten. Der Anteil dieser Verwaltungskostenbeiträge dürfte aber nicht ins Gewicht fallen, womit zumindest zu prüfen ist, ob mit dieser Vorschrift auch der Grundsatz der Verhältnismässigkeit berührt bzw. verletzt ist.

Sollten rein finanzielle Interessen der kantonalen Familienausgleichskasse bzw. des Kantons den Anliegen der Arbeitgebenden, die alleine beitragspflichtig sind, vorangestellt werden, müssten wir uns dagegen entschieden zur Wehr setzen.

Das Prinzip der kantonalen Familienzulagensysteme basiert in allen Kantonen auf der Existenz kantonalen und privater Familienausgleichskassen sowie u.a. auf dem Prinzip der Solidarität der Arbeitgebenden innerhalb der Kassen, denen sie sich angeschlossen haben. Der von der Regierung verlangte Anschlusszwang einer bestimmten Gruppe von Arbeitgebenden verletzt auch diese Grundsätze.

IV. Finanzierung und Lastenausgleich (Art. 16 bis 19)

Antrag: Titel mit folgender Formulierung: „IV. Finanzierung“

Begründung: Die Streichung von „und Lastenausgleich“ im Titel von Kapitel IV. ergibt sich aus der Ablehnung der Lastenausgleichs.

Wie bereits unter Kapitel „D. Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen“ ausgeführt und begründet lehnen wir den vorgeschlagenen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen ab.

Antrag: Von einem Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen ist abzusehen.

Begründung: Zusammenfassend und ergänzend zu den bereits gemachten Ausführungen halten wir fest, dass wir den Lastenausgleich ablehnen, weil

1. eigenständige und eigenverantwortlich handelnde private Familienausgleichskassen zu einem wesentlichen Element der Familienzulagensysteme gehören;
2. der Staat bei regulierenden Eingriffen in Sozialwerke, die ausschliesslich durch die Arbeitgeberschaft finanziert werden, äusserst zurückhaltend sein muss;
3. es ordnungspolitisch verfehlt ist, von der Arbeitgeberschaft eine über den Kreis der eigenen Familienausgleichskasse hinausgreifende Solidarität zu verlangen;
4. dadurch die Berufsverbände mit guten Familienausgleichskassen geschwächt werden, ohne dass die anderen Berufsverbände gestärkt würden;
5. das Lastenausgleichssystem zu einer vom Staat verordneten Strukturhaltung auf einem Gebiet führt, wo dies nicht sinnvoll ist.

Aufgrund unseres Antrags zur ersatzlosen Streichung der Artikel 17, 18 und 19 ergibt sich noch ein Änderungsantrag zu

Art. 16; Beiträge, Reservefonds

Abs. 1

Antrag: „... der Verwaltungskosten ... sowie zur Äufnung eines Reservefonds.“

Begründung: Die Begründung für die Streichung von „der Ausgleichsabgabe“ ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen.

Art. 22; Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit

Antrag: Die Bestimmung ist ersatzlos zu streichen.

Begründung: Auch bei Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit hat letztlich immer eine Familienausgleichskasse eine Verfügung zu erlassen, wogegen der Rechtsweg gemäss den Artikel 20 und 21 einzuschlagen ist.

Die Regierung darf unseres Erachtens nicht als Entscheidungsinstanz aufgeführt werden, da sie bei Streitigkeiten über die Kassenzugehörigkeit meistens ohnehin Partei ist. In diesen Fällen kann sie nicht entscheiden oder in den Entscheid eingreifen.

Falls eine Streitigkeit über die Kassenzugehörigkeit entsteht, ohne dass eine Verfügung erlassen wird, wäre auch hier das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden für zuständig zu erklären. Allenfalls wäre diesbezüglich eine Anpassung bzw. Ergänzung der Artikel 20 und 21 zu prüfen.

Art. 24; Übergangsbestimmungen

Antrag: Ersatzlose Streichung des ganzen Artikels.

Begründung: Siehe dazu unsere generellen Bemerkungen zum Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen und zu Kapitel „IV. Finanzierung und Lastenausgleich“ im Besonderen.

Abs. 2

Falls es entgegen unserem Antrag und wider Erwarten zu einer Auflösung der bisherigen Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende kommen sollte, wäre die Frage zu lösen, wer Anspruch auf die Reserven haben soll.

Da die Familienausgleichskasse für Selbstständigerwerbende zu rund drei Vierteln über die Familienausgleichskassen für Arbeitnehmende finanziert wird, würden wir es als zweckmässig erachten, wenn die Reserven auf die verschiedenen privaten Familienausgleichskassen und die kantonale Familienausgleichskasse entsprechend deren Finanzierungsanteilen aufgeteilt würden.

G. Anträge und Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Vernehmlassungsentwurfs über die Totalrevision der Vollziehungsverordnung zum FZG

Art. 12; Widerruf der Anerkennung und Auflösung der privaten Familienausgleichskassen

Abs. 2

Die Bestimmung in Art. 12, Abs. 2 gilt selbstverständlich nur, wenn der Lastenausgleich in Kraft treten sollte. Sollte dies der Fall sein, aber auch bei einem Verzicht auf den Lastenausgleich muss Absatz 2 umformuliert werden:

Antrag: „Ein allfälliger Liquidationsüberschuss nach Auflösung einer privaten Familienausgleichskasse richtet sich nach den statistischen Bestimmungen der aufgelösten Kasse.“

Begründung: Bei einem Liquidationsüberschuss kann es sich zum einem kleineren Teil um Mittel aus Lastenausgleichsbeiträgen anderer Familienausgleichskassen handeln. Grösstenteils aber handelt es sich dabei um Guthaben der beitragspflichtigen Arbeitgebenden. Entsprechend darf ein Liquidationsüberschuss keinesfalls dem Lastenausgleichsfonds zugewiesen werden, wie dies der Revisionsvorschlag vorsieht.

Art. 14; Lastenausgleich

Abs. 1

Antrag: „Eine von der Regierung gewählte Kommission bestimmt, was als weitere anrechenbare Erträge und Aufwendungen gilt und nach welchen Richtlinien die Reserven zu bewerten sind.“

Neuer Abs. 2:

„Die Kommission besteht aus zwei Vertretern der Familienausgleichskasse des Kantons Graubünden und drei Vertretern der privaten Familienausgleichskassen.“

Der bisherige Abs. 2 wird zu Abs. 3.

Begründung: Die Regierung ist zumindest indirekt Partei, indem sie der eigenen Ausgleichskasse zu nahe steht, die zudem von einem Lastenausgleich profitieren würde. Die Regierung kann darum nicht alleine über die Bewertung der Reserven entscheiden. Dies hat durch eine paritätische Kommission zu erfolgen, in der die privaten Kassen vertreten sein müssen, da es auch unter ihnen Gewinner und Verlierer des vorgeschlagenen Lastenausgleichs geben würde.

Wir bitten Sie, sehr geehrte Frau Regierungsrätin, unsere Anträge und Ausführungen bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage zu berücksichtigen.

Zusammenfassend halten wir auch zuhanden der Regierung fest, dass

1. der Vernehmlassungsentwurf des Finanz- und Militärdepartementes zurückzunehmen und im Sinne unserer Anträge grundlegend zu überarbeiten ist;
2. eine Teilrevision des FZG gemäss unseren Anträgen einem breiten Vernehmlassungskreis zu unterbreiten ist;
3. eine Totalrevision des FZG erst vorgelegt werden kann, wenn die von uns formulierten Voraussetzungen erfüllt sind, was heute in keiner Weise der Fall ist.

Mit freundlichen Grüssen

.....
Bündner Gewerbeverband
Jan Mettler, Präsident

.....
Bündner Gewerbeverband
Jürg Michel, Direktor

.....
Handelskammer und
Arbeitgeberverband Graubünden
Ludwig Locher, Präsident

.....
Handelskammer und
Arbeitgeberverband Graubünden
Dr. Marco Ettisberger, Sekretär

.....
Hotelierverein Graubünden
Rudolf Schmidt, Präsident

.....
Hotelierverein Graubünden
Dr. Jürg Domenig, Geschäftsführer

.....
Gastro Graubünden

.....
Gastro Graubünden

Andi Abplanalp, Präsident

Fluregn Fravi, Geschäftsführer