

FDP.Die Liberalen St.Gallen, Harfenbergstrasse 2, 9000 St.Gallen

Kanton St. Gallen
Departement des Innern
Amt für Soziales
Spisergasse 41
9001 St. Gallen

St.Gallen, 10. August 2016

Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen; Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Der Gegenstand der Vernehmlassung ist ein Einführungsgesetz (EG) des Kantons zu einer Bundesgesetzgebung. Das EG ist damit das Scharnier zwischen der Bundesebene und der kantonalen Ebene bzw. der Umsetzung in den Aspekten, die dem Kanton obliegen. Ein EFG soll folgende Kriterien erfüllen: einfach, gut lesbar, liberale Umsetzung, d.h. Ausnutzen des Spielraums, den das Bundesgesetz gibt. Die in Bericht und Begleitschreiben gut beschriebene komplexe Ausgangslage und Entstehungsgeschichte führten zu einer unbefriedigenden Situation unter anderem zu einer schlechten Lesbarkeit. Deshalb unterstützt die FDP das Vorhaben, das kantonale Gesetz zu vereinfachen und zu präzisieren.

Stellungnahme zum Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen

Wir unterstützen die materiellen Festlegungen im bisherigen Rahmen, namentlich:

- Beibehaltung der Zulagenhöhe
- Keine Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung
- Keine Beteiligung der Finanzierung durch die Nichterwerbstätigen
- Beibehaltung des modifizierten sekundären Lastenausgleichs
- Durchführung des sekundären Lastenausgleichs durch Ihr Departement und nicht mehr durch die SVA SG
- Beibehaltung des getrennten Lastenausgleichs für Arbeitgeber und Selbständigerwerbende
- Beibehaltung der Kriterien für die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen
- Bewilligungsfähigkeit des Anschlusses an eine ausserkantonale Familienausgleichskasse.

In zwei Punkten schlagen wir eine andere Lösung vor:

- Artikel 8 / Kassenzugehörigkeit

Die Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden sollen in der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Sozialversicherungen von der Grundidee des One-Stop-Shop profitieren können. Dies bedeutet in Bezug auf die vorliegende Thematik der Familienzulagen, dass den Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden soweit möglich für alle Belange der 1. Säule und der Familienzulagen behördenseitig der gleiche Ansprechpartner zur Verfügung stehen soll. Art. 64 AHVG legt eine Grundordnung in Bezug auf die Kassenzugehörigkeit für die 1. Säule fest. Alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden, die einem



Gründerverband angehören, werden dessen Verbandsausgleichskasse angeschlossen. Arbeitgebende und Selbständigerwerbende mit mehreren Mitgliedschaften bei Gründerverbänden haben ein Wahlrecht, bei welcher AHV-Ausgleichskasse sie sich anschliessen wollen. Dieses Wahlrecht führt gemäss Art. 117 AHVV auch zum Recht auf Wechsel der einmal gewählten AHV-Ausgleichskasse (alle fünf Jahre in den sogenannten Flugjahren). Alle anderen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden haben sich der kantonalen Ausgleichskasse anzuschliessen. Art. 17 Abs. 2 FamZG verpflichtet den kantonalen Gesetzgeber zur Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens der AHV im Bereich der Familienzulagengesetzgebung. Dementsprechend ist es unseres Erachtens richtig, dass sich die grundsätzliche Kassenzugehörigkeit nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei der AHV-Ausgleichskasse richtet.

Es entspricht einer Tatsache, dass nicht alle AHV-Ausgleichskassen eine eigene Familienausgleichskasse führen und dementsprechend ihren Mitgliedern den One-Stop-Shop nicht anbieten können. Die Gründe für den Entscheid, keine eigene Familienausgleichskasse zu führen, sind unsers Erachtens zweierlei. Zum einen kann eine geringe Anzahl Mitglieder bzw. die geringe Höhe der abrechnungspflichtigen Lohnsumme im jeweiligen Kanton gegen die Tätigkeit als Familienausgleichskasse sprechen. Dies ist unseres Erachtens legitim und diesen AHV-Ausgleichskassen ist zur Erreichung des One-Stop-Shops das Instrument der Abrechnungsstelle anzubieten. Zum anderen führen aber auch betriebswirtschaftliche Überlegungen zum Entscheid, keine eigene Familienausgleichskasse zu führen. Dieser Entscheid ist unseres Erachtens nicht unterstützungswürdig, kann dies doch zu einem im Familienzulagengeschäft nicht gewollten "Rosinenpicker"-Verhalten sowohl auf Seiten der AHV-Ausgleichskassen als auch auf Seiten der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden führen. In Bezug auf die Arbeitgebenden stellt sich die Frage, ob die heute geltende Regelung, dass die Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden die Familienausgleichskasse jährlich (vgl. Art. 12 der geltenden Kinderzulagenverordnung) wechseln können, nicht der bestehenden Regelung im Bereich der 1. Säule, wo ein Wechsel nur alle fünf Jahre (Flugjahre) möglich ist, angeglichen/übernommen werden sollte.

Eine entsprechende Verpflichtung zur Führung einer Familienausgleichskasse wurde anlässlich der Beratung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen geprüft und verworfen. Dies bedeutet, dass der bewusste Entscheid eines Arbeitgebenden oder Selbständigerwerbenden, sich derjenigen AHV-Ausgleichskasse anzuschliessen, welche eine Familienausgleichskasse führt oder nicht, direkte Auswirkungen darauf hat, ob er von den Vorzügen des One-Stop-Shops profitieren kann oder eben nicht. Hat er sich für eine AHV-Ausgleichskasse entschieden, die ihm das Familienzulagengeschäft nicht anbieten kann, muss der kantonale Gesetzgeber festlegen, welche Familienausgleichskasse als sogenannte Auffangkasse zum Zuge kommen soll.

Bei der vorliegend vorgeschlagenen Lösung fänden sich alle gemäss Art. 2 EG FamZG zur Durchführung berechtigten Familienausgleichskassen (berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen, von AHV-Ausgleichskassen geführte Familienausgleichskassen und die kantonale Familienausgleichskasse) in der Rolle als Auffangkasse wieder. Die meisten Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden verfügen zwangsläufig über mehrere Mitgliedschaften zu Gründerverbänden (Mitgliedschaft bei einem regional tätigen Verband und Mitgliedschaft bei einem berufsspezifisch tätigen Verband). Deshalb würde sich in der überwiegenden Zahl von Fällen eine von einer AHV-Ausgleichskasse geführte Familienausgleichskasse oder unter Umständen eine zwischenberufliche Familienausgleichskasse in der Rolle als Auffangkasse wiederfinden. Die kantonale Familienausgleichskasse käme nur in den wenigen Fällen zum Zuge, in denen eine einzige Mitgliedschaft zu einem Gründerverband einer AHV-Ausgleichskasse ohne eigene Familienausgleichskasse bestehen würde.

Dies würde der Grundordnung, wie sie der 1. Säule zugrunde liegt, widersprechen und bei der kantonalen Familienausgleichskasse einen nicht zu unterschätzenden administrativen Aufwand zur Prüfung allenfalls bestehender, weiterer Mitgliedschaften bei Gründerverbänden (inkl. laufende Ein- und Austritte),

welche eine Familienausgleichskasse führen, auslösen. Demensprechend findet sich in keiner Gesetzgebung der umliegenden Kantone eine solche dreistufige Regelung zur Kassenzugehörigkeit im Bereich der Familienzulagen. Es ist in allen Fällen die kantonale Familienausgleichskasse als Auffangkasse definiert, sofern die AHV-Ausgleichskasse nicht in der Lage ist, dem angeschlossenen Arbeitgebenden bzw. Selbständigerwerbenden eine eigene Familienausgleichskasse anzubieten. Als Beispiel werden die Regelungen in folgenden Kantonen angeführt:

Kanton Appenzell Ausserrhoden, Art. 17 AR-EG FamZG: Abs. 1: "Der kantonalen Familienausgleichskasse werden alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die nicht einer anderen Familienausgleichskasse angehören". Abs. 3: "Der Anschluss an eine andere Familienausgleichskasse ist nur möglich, wenn gleichzeitig eine Kassenzugehörigkeit gemäss Art. 64 AHVG gegeben ist".
Kanton Appenzell Innerrhoden, Art. 4 Abs. 3 FZG: "Der kantonalen Familienausgleichskasse gelten alle diesem Gesetz Unterstellten als angeschlossen, welche nicht einer anderen Familienausgleichskasse angehören".

Kanton Thurgau, § 5 Abs. 2 des Gesetzes über die Familienzulagen: Der kantonalen Familienausgleichskasse haben beizutreten: "2. Arbeitgeber und Selbständigerwerbende, die nicht einer zugelassenen Familienausgleichskasse angeschlossen sind".
Kanton Zürich, Art. 20 ZH-EG FamZG: Abs. 1: "Der Anschluss an eine Familienausgleichskasse richtet sich nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei der AHV-Ausgleichskasse". Abs. 2: "Gehören Arbeitgebende, Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender oder Selbständigerwerbende einem Verband an, der eine Familienausgleichskasse nach Art. 14 Bst. a FamZG führt, schliessen sie sich in der Regel dieser Kasse an".

Kanton Aargau, § 2 AG-EG FamZG: Abs. 1: "Die Zugehörigkeit zu einer Familienausgleichskasse richtet sich in der Regel nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei der AHV-Ausgleichskasse. Dies gilt auch für Nichterwerbstätige". Abs. 2: "Führt die AHV-Ausgleichskasse keine eigene Familienausgleichskasse im Kanton, ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig". Abs. 3: "Sind Arbeitgebende Mitglied eines Verbands, der eine Familienausgleichskasse gemäss § 6 führt, können sie sich auch dieser anschliessen".

Bei der Bestimmung der "Auffangkasse" muss ferner berücksichtigt werden, dass eine sachlich überzeugende Ordnung geschaffen wird. Wenn – wie vorgeschlagen – primär auf die Zugehörigkeit zu Verbänden abgestellt werden soll, bedeutet dies eine nach sachfremden Kriterien vorgenommene Regelung der Zugehörigkeit. Denn bei einer solchen Ausgangslage werden praktisch ausschliesslich diejenigen Familienausgleichskassen die betreffenden Arbeitgebenden aufzunehmen haben, welche die Zugehörigkeit nach örtlichen Kriterien festgelegt haben. Denn in aller Regel werden bei doppelter Verbandszugehörigkeit der eine Verband nach Branche und der andere Verband nach Region ausgewählt. Wenn – typischerweise – die Branchen-Kasse keine Familienausgleichskasse führt, wird damit immer die nach Region geführte Familienausgleichskasse die Arbeitgebenden aufzunehmen haben. Eine Regelung, welche sich so auswirkt, ist unsachlich und damit willkürlich. Es verbietet sich also auch mit dieser Überlegung, die vorgesehene Ordnung einzuführen.

Auch die herrschende Lehre¹ geht davon aus, dass in der oben beschriebenen Situation die kantonale Familienausgleichskasse als Auffangkasse zu fungieren hat.

Aufgrund dieser Ausgangslage schlägt die FDP folgende Änderung von Art. 8 Abs. 2 EG FamZG vor:

¹ vgl. KIESER/REICHMUTH, Praxiskommentar FamZG, Art. 17 und KIESER, Strukturen von Familienausgleichskassen, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 8/2013, Ziff. IV

"Führt die AHV-Ausgleichskasse keine eigene Familienausgleichskasse im Kanton, ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig."

- Artikel 11 / Abrechnungsstellen:

Grundsätzlich möchten wir festhalten, dass wir es sehr begrüßen, dass Regelungen rund um die Abrechnungsstellen in die Einführungsgesetzgebung integriert werden. Dies ist mit Blick auf die Rechtssicherheit unseres Erachtens notwendig und sinnvoll.

Mit der Möglichkeit, dass AHV-Ausgleichskassen, welche nicht selber über eine Familienausgleichskasse verfügen, als Abrechnungsstelle einer zugelassenen Familienausgleichskasse auftreten können, wurde die Verwirklichung der Idee des One-Stop-Shop ermöglicht. Wie bereits vorstehend ausgeführt, gibt es durchaus legitime Gründe, auf die Führung einer Familienausgleichskasse zu verzichten. Eine kleine Zahl von angeschlossenen Arbeitgebern bzw. eine geringe abrechnungspflichtige Lohnsumme kann das Führen einer eigenen Familienausgleichskasse schwierig gestalten, weshalb man diesen AHV-Ausgleichskassen bisher mit dem Instrument der Abrechnungsstelle in der Branche eine Lösungsmöglichkeit anbieten konnte.

In den letzten Jahren hat es sich aber immer wieder gezeigt, dass AHV-Ausgleichskassen auch aus sachfremden Gründen, z.B. betriebswirtschaftlichen Überlegungen, auf die Führung einer eigenen Familienausgleichskasse verzichten. Diese AHV-Ausgleichskassen versuchen dann aber, als Abrechnungsstelle einer anerkannten Familienausgleichskasse – mit einem vergleichsweise tiefen Beitragssatz und keinerlei Unternehmerrisiko – ihren Kunden trotzdem sämtliche Dienstleistungen im Bereich der 1. Säule und der Familienzulagen im Sinne des One-Stop-Shop anbieten zu können.

Die Tatsache, dass AHV-Ausgleichskassen unter Umständen aus sachfremden Gründen auf die Führung einer Familienausgleichskasse verzichten, darf nicht auch noch mit einer einseitigen gesetzlichen Regelung – wie sie im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist – "belohnt" werden. Ganz im Gegenteil muss den als Auffangkassen verpflichteten Familienausgleichskassen – egal ob dies nur die kantonale Familienausgleichskasse oder auch die anderen zur Durchführung berechtigten Familienausgleichskassen sind (vgl. vorangehende Ausführungen zur Kassenzugehörigkeit) – ein grösserer Spielraum zugestanden werden. Dieser Spielraum ergibt sich vor allem im Bereich der sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons-ebene gesetzlich verankerten und unbestrittenen Finanzierungsautonomie der Familienausgleichskassen und der Übertragung des Familienzulagengeschäfts an eine AHV-Ausgleichskasse auf freiwilliger und nicht verpflichteter Basis. Dies wird im Übrigen durch den Umstand bestätigt, dass, soweit in den kantonalen Erlassen eine Regelung der Anerkennung von Abrechnungsstellen vorgenommen wird, durchwegs "Kann-Bestimmungen" vorliegen.

Es rechtfertigt sich unseres Erachtens überhaupt nicht, den verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit bei den Familienausgleichskassen mit starren gesetzlichen Regelungen einzuschränken. Selbstredend sind die Familienausgleichskassen verpflichtet, den ihnen gewährten Spielraum unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Prinzipien, wie Rechtsgleichheit, Willkürverbot und Legalitätsprinzip, zu nutzen. Aber es muss möglich sein, dass sich die als Auffangkassen verpflichteten Familienausgleichskassen finanziell und administrativ schützen können.

In dieselbe Richtung zielen die Ausführungen von Prof. Dr. iur. U. Kieser², wenn er beschreibt, dass dem System der Abrechnungsstellen ein "Vorab"-Lastenausgleich inhärent ist. Dieser führt dazu, dass sich die direkt angeschlossenen Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse, welche für eine andere AHV-

² vgl. KIESER, Strukturen von Familienausgleichskassen, in: Aktuelle Juristische Praxis (AJP), 8/2013, Ziff. V

Ausgleichskasse als Abrechnungsstelle auftritt, an der in der Regel negativen Belastung beteiligen müssen und die Familienausgleichskasse somit den Kreis der angeschlossenen Arbeitgebenden nicht selbst festlegen kann.

Die Möglichkeit, eine Abrechnungsstelle führen zu können, muss dabei allen im Kanton St. Gallen tätigen Familienausgleichskassen offen stehen. Dabei obliegt es der Vereinbarungen zwischen den beteiligten Familienausgleichskassen, ob eine Abrechnungsstelle eingerichtet werden soll oder nicht. Wenn eine Abrechnungsstelle geführt wird, erübrigt sich, auf eine „Auffangkasse“ zurückzugreifen; denn bei einer solchen Ausgangslage ist ja dann eben die Durchführung der Familienausgleichsordnung gesichert. Bei dieser Ausgangslage wird klar, dass der Familienausgleichskasse die Möglichkeit zukommen muss, einen Beitragssatz für die via Abrechnungsstelle abrechnenden Arbeitgebenden festzulegen, welcher von demjenigen Satz abweicht, welche für die eigentlichen Mitglieder gilt. Denn das Führen einer Abrechnungsstelle bringt Aufwendungen mit sich, welche nicht von den übrigen Mitgliedern getragen werden sollen; es wäre eine nicht zulässige Querfinanzierung, wenn die übrigen Mitglieder für die Kosten der Führung einer Abrechnungsstelle aufkommen müssten. Im Übrigen ist die Errichtung einer Abrechnungsstelle eine vertraglich zu vereinbarende Regelung, weshalb es der anderen Kasse auch offen steht, auf den Abschluss einer solchen Regelung zu verzichten; insoweit bedeutet die Befugnis, einen abweichenden Beitragssatz festlegen zu können, nur eine Möglichkeit, nicht ein Zwang.

Aufgrund der vorangegangenen Ausführungen gelangen wir zum Schluss, dass den Familienausgleichskassen, welche als Auffangkassen auftreten müssen, die Möglichkeit offen stehen muss, dass sie für diesen Kundenkreis - unter Berücksichtigung der vorerwähnten Bedingungen - einen abweichenden Beitragssatz zur Anwendung bringen können. Ausserdem muss die Entscheidung, ob ein Arbeitgeber über eine Abrechnungsstelle oder als Direktkunde der als Auffangkasse tätigen Familienausgleichskasse angeschlossen wird, in der Kompetenz eben dieser Familienausgleichskasse liegen.

Die FDP schlägt nachfolgende Änderung von Art. 11 und 12 Abs. 3 EG FamZG vor:

Art. 11: "Die zugelassenen Familienausgleichskassen können den AHV-Ausgleichskassen, die keine Familienausgleichskasse im Kanton führen, auf begründetes Gesuch hin die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung der Familienzulagen übertragen."

Art. 12 Abs. 3: "Die Familienausgleichskasse legt für die angeschlossenen Beitragspflichtigen einen einheitlichen Beitragssatz fest. Für Abrechnungsstellen und Selbständigerwerbende kann ein abweichender Beitragssatz festgelegt werden."

Mit freundlichem Gruss

FDP.Die Liberalen
St.Gallen



Dr. Sven Bradke
Stv. Präsident



Adrian Schumacher
Geschäftsführer / Parteisekretär

Kopie an:

Beat Tinner, Fraktionspräsident
Noël Dolder, Präsident JFSG