SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND
UNION PATRONALE SUISSE
UNIONE SVIZZERA DEGLI IMPRENDITORI

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Familie, Generationen und
Gesellschaft
Effingerstrasse 20
3003 Bern

Zürich, 8. Mai 2009 RM/sm

**Anhörung betreffend Errichtung eines Familienzulagenregisters**

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme.

## 1. Zusammenfassung der Position des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes (SAV)

Unsere Position lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Das Familienzulagenregister entspricht einem klaren Bedürfnis im Zusammenhang mit der Durchführung der Familienzulagengesetzgebung, um unerlaubte Doppelbezüge verhindern zu können. Der heute für diese Kontrolle grosse administrative Aufwand ist durch ein solches Register merklich zu reduzieren.

- Das geplante Familienzulagenregister ist im Interesse der die Zulagen finanzierenden Arbeitgeber, weshalb der SAV schon kurz nach Einführung des FamZG entsprechende Forderungen an die Politik richtete. Seine rasche, per 1. Januar 2011 geplante Einführung unterstützt der SAV daher nachdrücklich.

- Das Familienzulagenregister liegt auch im Interesse der Kantone im Rahmen der von ihnen finanzierten Familienzulagen für Nichterwerbstätige sowie diverser Bundesstellen wie z.B. dem SECO und BFS.

- Dem Vorschlag, dass die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) für den Betrieb und die Koordination des Familienzulagenregisters verantwortlich sein soll, kann in Anbetracht der Tatsache, dass die ZAS Erfahrung in der Registerführung der AHV/IV hat, zugestimmt werden.

- Zu den Durchführungsorganen der Familienzulagenordnung gehören neben den Verbandsausgleichskassen und den kantonalen Ausgleichskassen auch andere berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen, Abrechnungsstellen und die delegierte Dossierführung durch Dritte (sog. „vereinfachtes Verfahren“ durch Arbeitgeber). Ihnen ist der Zugang zum Abrufverfahren ebenfalls zu gewähren.

- Der vorgeschlagene Finanzierungsmodus ist zu überarbeiten.

## 2. Allgemeine Bemerkungen

Mehr als zwei Drittel aller Frauen in unserem Land sind erwerbstätig – oft in einem Teilpensum. Gestützt auf das FamZG besteht neu bereits bei einem kleinsten Arbeitspensum Anspruch auf ganze Zulagen. Damit haben in sehr vielen Fällen sowohl der Vater als auch die Mutter die Möglichkeit, ganze Zulagen zu beziehen. Es besteht die Gefahr, dass für dasselbe Kind zweifach Zulagen geltend gemacht werden, da keine Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen bestehen, die eine systematische und wirksame Kontrolle allfälliger Doppelbezüge zu verhindern helfen.

Vor diesem Hintergrund ist es dringend, eine ausdrückliche Gesetzesgrundlage zur Errichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters zu schaffen und dieses Register so schnell als möglich zu realisieren, nachdem das Bundesamt für Sozialversicherungen Art. 27 FamZG für diesen Zweck als nicht ausreichend beurteilt hat. Nur mit der Schaffung dieses Instruments können die Durchführungsstellen Gewähr bieten, dass einem allfälligen Bezugsmissbrauch (häufig ist es auch nur ein schlichtes Nichtwissen) wirkungsvoll begegnet werden kann.

Dieses Vorgehen wurde vom Schweizerischen Arbeitgeberverband bereits in der Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung ausdrücklich gefordert. Der Bundesrat hat sich auch selbst bereits dahingehend geäussert, ein zentrales Kinder- und Bezügerregister einführen zu wollen.

Wir begrüssen es daher sehr, dass eine rasche Einführung eines solchen Registers (per 1.1.2011) geplant ist.

## 3. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Die einzelnen Bestimmungen (insb. Art. 21b und 21c) regeln hauptsächlich Durchführungsfragen, weshalb insbesondere der Vernehmlassungsantwort der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen sowie der Schweizerischen Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) ein besonderes Augenmerk zu schenken ist. Wir werden im Folgenden auch deren Hauptpunkte aufnehmen.

### 3.1 Art. 21a Zweck

Der – auch im Lichte unserer vorstehenden Erläuterungen zu sehenden – Hauptzweck des Register ist unserer Meinung nach die Bekämpfung des Missbrauchs, nämlich eines Doppelbezuges (lit. a). Der unter lit. b aufgeführte Zweck einer Aufwandreduktion mag zwar auch Ziel sein – und wir würden diese Zielerreichung auch sehr begrüssen – bezweifeln jedoch, dass dies wirklich so sein wird. Die Führung einer elektronischen Datenbank wird den administrativen Aufwand nicht vermindern oder die administrativen Abläufe rationalisieren. Es muss berücksichtigt werden, dass das Erfassen und das Aktualisieren der Daten in Anbetracht der zahlreichen Mutationen, welche im speziellen Bereich der Familienzulagen für die Durchführungsorgane anfallen, einen bedeutenden Mehraufwand erfordern.

Die vorerwähnte Missbrauchsbekämpfung liegt nicht nur im Interesse der Prämienzahler (also insbesondere der Arbeitgeber!), sondern zudem auch im *öffentlichen Interesse*. Diesem Aspekt ist gebührend Rechnung zu tragen – so nicht nur im Zweckartikel, sondern insbesondere auch bei der Kostenverteilung der Registerführung (vgl. unten Ziff. 3.4).

### 3.2 Art. 21b Datenbekanntgabe

#### 3.2.1 Berücksichtigung der an Arbeitgeber delegierten Dossierführung

Zu den Durchführungsorganen der Familienzulagenordnung gehören neben den Verbandsausgleichskassen und den kantonalen Ausgleichskassen auch andere berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen, Abrechnungsstellen und die delegierte Dossierführung durch Dritte (sog. «verein-

fachtes Verfahren» durch Arbeitgeber). Ein solcherart ausgestaltetes Abrechnungsverfahren entspricht einem starken Bedürfnis grosser Arbeitgeber mit ausgebautem Personaldienst und trägt zur Verwaltungseffizienz bei. Der Zugang zum Abrufverfahren kann deshalb nicht nur den Familienausgleichskassen nach Art. 14 FamZG vorbehalten sein, sondern muss sämtlichen der genannten Stellen vollständig offen stehen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass das Register lückenhaft, zur Fehlerquelle und damit unbrauchbar wird. Ausserdem würde der Verwaltungsaufwand der FAK noch mehr zunehmen.

Den Argumenten, welche im erläuternden Bericht auf S. 5 für die Beschränkung ins Feld geführt werden, können wir uns nicht anschliessen:

- Zum einen wird Art. 14 FamZG zu eng ausgelegt. Die Arbeitgeber sind klar Organe der Durchführung. Aber selbst wenn die Arbeitgeber im vereinfachten Verfahren nur an der «Durchführung beteiligt» wären, sind sie dies gerade bei der administrativen Abwicklung. Dazu gehören die Registerabfrage und auch die Registermeldung.

- Der Argumentation, dass eine Datenbekanntgabe aus Datenschutzgründen ausgeschlossen wird, kann nicht gefolgt werden. Eine differenzierte Betrachtung zeigt, dass dem Datenschutz in jeder Hinsicht Rechnung getragen werden kann. Durch Zugangskriterien lässt sich problemlos sicherstellen, dass nur Daten abgefragt werden können, welche für die Durchführung notwendig sind.

- Die Bemerkung, der Einbezug von Arbeitgebern in das Abrufverfahren führe zu einer Verschlechterung der Datenqualität (und stelle die Funktion des Registers überhaupt in Frage) ist nicht nachvollziehbar. Die Qualität der Dateneingabe kann durch geeignete technische Massnahmen sichergestellt werden. Zudem stellen die Familienausgleichskassen fest, dass die Erfahrung aus der Vergangenheit für eine hohe Qualität der Durchführung durch die Arbeitgeber spricht.

- Soweit Mehrkosten bei der ZAS tatsächlich eintreten sollten, scheinen sie uns absolut vertretbar.

#### 3.2.2. Antrag auf Ergänzung von Art. 21b

Wir beantragen deshalb, dass Arbeitgeber mit vereinfachtem Abrechnungsverfahren (delegierte Dossierführung) mit Bezug auf den Registerzugang ebenfalls als Durchführungsorgane gelten und dies entsprechend auf Gesetzesstufe geregelt wird.

### 3.3 Art. 21c Meldepflicht

#### 3.3.1 Erweiterung des Kreises der zur Meldung Verpflichteten

Als Konsequenz vorstehender Ausführungen (Ziff. 3.2) beantragen wir, den Kreis der zur Meldung Verpflichteten (FAK, Arbeitslosenkassen, kantonale AHV-Ausgleichskassen, kantonale Durchführungsstellen für die Zulagen der Nichterwerbstätigen) mit den Arbeitgebern, welche im vereinfachten Abrechnungsverfahren (delegierte Dossierführung) die Familienzulagen ausrichten, zu ergänzen (neue lit. e). Diese Anpassung ist im Übrigen auch die Voraussetzung, dass die im erläuternden Bericht vorgesehene sehr kurze Frist bis zum Eintrag im Register überhaupt realistisch erscheinen würde.

#### 3.3.2 Kinder mit Wohnsitz im Ausland

Im erläuternden Bericht wird für Kinder mit Wohnsitz im Ausland vorgesehen, dass bereits bei Vorliegen eines Antrages der Eintrag im Register erfolgt, wogegen dies für Schweizer Kinder im Verfügungszeit-

punkt der Fall ist. Die Spezialregelung für Kinder im Ausland soll offenbar Zahlungen durch ausländische Stellen verhindern.

Damit nimmt man in Kauf, dass das Register Daten enthält, welche nur provisorischen Charakter haben. Solche Einträge machen das Register fehleranfällig und reduzieren die Aussagekraft. Dies kann nicht im Interesse der Glaubwürdigkeit des Registers liegen. Ausserdem würde durch eine provisorische Eintragung ein wesentlich höherer Durchführungsaufwand verursacht. Der Nutzen für ausländische Behörden erscheint demgegenüber fraglich. Ausländische Kinder sind deshalb gleich wie Schweizer Kinder zu behandeln und im *Verfügungszeitpunkt* im Register aufzunehmen.

### 3.4 Art. 21d Finanzierung

Die FAK sind die wichtigsten Akteure des Familienzulagenregisters. Sie sind an der Ausarbeitung, der Realisation, der Inbetriebnahme und an der Durchführung massgeblich beteiligt. Gleichzeitig sind die FAK die hauptsächlichen Datenlieferanten. In diesem Sinne erscheint es nicht richtig, wenn die Kosten lediglich durch diejenigen Stellen getragen werden sollten, die Daten an das Register melden.

Das Familienzulagenregister dient aber gemäss Art. 21b Abs. 1 FamZG einer grossen Anzahl anderer Stellen (z.B. Statistik). Die Überwälzung der Kosten an nur einen Teil der Benutzer ist deshalb fragwürdig. Es erscheint dem SAV vielmehr gerechtfertigt, dass die verschiedenen Stellen, welche das Familienzulagenregister nutzen werden – insbesondere auch solche, deren Nutzung nicht dem Zweck gemäss Art. 21a entspricht – sich finanziell an der Einrichtung des Registers und am Betrieb beteiligen.

Ausserdem gehört das zur Verfügung stellen und Führen eines schweizerischen Registers zu den Aufgaben einer Aufsichtsbehörde. Gesamtschweizerisch kommt die Aufsicht dem Bund zu, weshalb der Bund die gesamten Kosten (Entwicklung, Inbetriebnahme und Betrieb) zu übernehmen hat. Es geht nicht an, dass sich der Bund eines Teils seiner originären Aufsichtspflichten entledigt und die Kosten des von ihm organisierten Registers an die FAK weitergibt. Diese haben bereits die nicht unbedeutenden Kosten der Erfassung zu tragen. Zudem liegt das Führen eines solchen Registers im öffentlichen Interesse (Missbrauchsbekämpfung, vgl. oben Ziff. 3.1), weshalb sich auch aus diesem Grund ein anderer Kostenschlüssel aufdrängt.

Nachdem das Register nicht nur den Durchführungsstellen der Familienzulagen, sondern auch zahlreichen anderen Diensten zur Verfügung stehen soll, verstösst das vorgeschlagene Finanzierungsmodell gegen das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Dass die Belastung der Kosten nur eines Teils der Benutzer fragwürdig ist, ergibt sich ausserdem aus der Argumentation des erläuternden Berichtes zu Absatz 2, wo erklärt wird, warum die Anzahl Zugriffe ein nicht taugliches Kriterium für die Kostenverteilung sein soll.

Aufgrund der vorstehenden Erwägungen lehnen wir die vorgeschlagene Regelung ab.

### 3.5 Übergangsbestimmungen zur Änderung vom … 2009

#### 3.5.1 Absatz 1

Bezüglich der dreimonatigen Frist zur Aufbereitung und Ablieferung der Daten an die ZAS ist zu berücksichtigen, dass die Infrastruktur und die administrativen Mittel der verschiedenen Akteure des Familienzulagenregisters sich erheblich unterscheiden. Es wird deshalb nicht allen Durchführungsstellen (kantonale FAK, Verbandsausgleichskassen, zwischenbetriebliche Kassen, Durchführungsstellen und Stellen mit delegierter Dossierführung) möglich sein, die Frist einzuhalten.

### 3.5.2 Absatz 2

Wie bereits erwähnt, sind wir der Meinung, dass sämtliche Kosten im Zusammenhang mit dem Familienzulagenregister durch Bundesmittel zu finanzieren sind.

## 4. Fazit

Das Familienzulagenregister entspricht einem klaren Bedürfnis im Zusammenhang mit der Durchführung der Familienzulagengesetzgebung. Nur mit einem eidgenössischen Familienzulagenregister kann verhindert werden, dass Familienzulagen nicht doppelt ausbezahlt werden. Es erfüllt damit eine wichtige staatspolitische Aufgabe und liegt im Interesse der Familienausgleichskassen (FAK) sowie der diese finanzierenden Arbeitgebenden, der Kantone im Rahmen der von ihnen finanzierten Familienzulagen für Nichterwerbstätige sowie auch der diversen Bundesstellen, insbesondere des SECO und des BFS. Dem Vorschlag, dass die Zentrale Ausgleichsstelle (ZAS) für den Betrieb und die Koordination des Familienzulagenregisters verantwortlich sein soll, kann in Anbetracht der Tatsache, dass die ZAS Erfahrung in der Registerführung in der AHV / IV hat, zugestimmt werden. Wir begrüssen auch ausdrücklich die Absicht einer schnellen Einführung des Familienzulagenregisters bereits per 1. Januar 2011. Zu den Durchführungsorganen der Familienzulagenordnung gehören neben den Verbandsausgleichskassen und den kantonalen Ausgleichskassen auch andere berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen, Abrechnungsstellen und die delegierte Dossierführung durch Dritte (sog. «vereinfachtes Verfahren» durch Arbeitgeber). Ihnen ist der Zugang zum Abrufverfahren ebenfalls zu gewähren. Schliesslich ist der vorgeschlagene Finanzierungsmodus zu überarbeiten.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme und stehen für allfällige Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND

Thomas Daum
Direktor

Prof. Dr. Roland A. Müller
Mitglied der Geschäftsleitung

**Per Mail an**: familienfragen@bsv.admin.ch