

Staatskanzlei Aargau  
Regierungsgebäude, 5001 Aarau  
Telefon 062 835 1240  
Fax 062 835 1250  
E-Mail [regierungsrat@ag.ch](mailto:regierungsrat@ag.ch)

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

Aarau, 27. Juni 2007

**Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung;  
FamZV); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 unterbreiten Sie den Kantonsregierungen den Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV) zur Vernehmlassung. Wir äussern uns dazu wie folgt:

**Allgemeine Bemerkungen**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 ist unter Berücksichtigung, dass auf Kantonsebene eine Gesetzesrevision und eventuell eine Volksabstimmung durchzuführen ist, zeitlich äusserst knapp bemessen. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass auf die Durchführungsstellen ein hoher Aufwand zukommt, um die notwendigen Anpassungen und Vollzugsvorbereitungen vornehmen zu können (insbesondere hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz [Art. 7 FamZG]; EDV-Lösung; Schulung der Mitarbeitenden etc.). Eine frühere Inkraftsetzung ist unter diesen Umständen nicht realistisch.

Dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG, etc.) verweisen, wird sehr begrüsst. Damit wird die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbots ist nur möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind deshalb zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharrt wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch nach wie vor der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

#### **Zu Art. 1 Abs. 2**

Die vorgesehene Limitierung des Anspruchs auf eine Ausbildungszulage erachten wir als sinnvoll und notwendig. Aus Sicht der Durchführungsstellen wird die Statuierung einer einheitlichen Obergrenze begrüsst.

#### **Zu Art. 4**

Art. 4 regelt den Anspruch von Stiefkindern auf Familienzulagen. Gemäss Abs. 2 gelten als Stiefkinder auch die Kinder der Partnerin oder des Partners im Sinne des Partnerschaftsgesetzes. Zu prüfen wäre in diesem Zusammenhang, ob als Stiefkinder mit Anspruch auf Familienzulagen nicht auch die Kinder der Partnerin oder des Partners in einer stabilen Konkubinatspartnerschaft aufzuführen wären. Damit könnte dem Grundsatz "Jedem Kind eine Familienzulage" Rechnung getragen werden.

Es ist zu berücksichtigen, dass für die Berechtigung der Alimentenbevorschussung das Einkommen des stabilen Konkubinatspartners mit einkalkuliert wird und dadurch je nach dem die Bevorschussung der Alimente ganz wegfällt oder reduziert wird. Aus Gründen der Kohärenz in der Gesetzgebung müsste der "Stiefvater" in einer solchen Situation wenigstens Kinder- und Ausbildungszulagen beziehen können.

#### **Zu Art. 5**

Gemäss Art. 5 setzt der Anspruch von Pflegekindern auf Familienzulagen die unentgeltliche Aufnahme zu dauernder Pflege und Erziehung voraus. Ebenfalls aus dem Grundsatz "Jedem Kind eine Familienzulage" wäre zu prüfen, ob Pflegeeltern einen Anspruch auf Familienzulagen auch dann haben sollen, wenn die Aufnahme der Pflegekinder gegen Entgelt erfolgt, falls keiner der leiblichen Elternteile Familienzulage bezieht.

#### **Zu Art. 6**

Der Titel dieses Artikel ist schwerfällig und soll vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor: "*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)*". Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### **Zu Art. 10 Abs. 2**

Während des ganzen Mutterschaftsurlaubs besteht auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch (beziehungsweise ohne Mutterschaftsentschädigung) weiterhin Anspruch auf Zulagen, das heisst also während mindestens 14 Wochen im Sinne von Art. 329 f des Obligationenrechts (OR). Eine Höchstgrenze fehlt. Theoretisch kann dies zu einer unbeschränkten Anspruchsdauer führen. Es ist sinnvoll, den Anspruch auf 14 Wochen zu limitieren.

Wir erachten hier eine Limitierung des Anspruchs bezüglich des Mutterschaftsurlaubs auf maximal 16 Wochen als notwendig und sinnvoll. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

### **Zu Art. 11**

Art. 6 FamZG statuiert ein Doppelbezugsverbot. Eine effektive Durchführung bedingt letztlich die Errichtung eines schweizweit zentralen Bezugs-Registers. Eine ergänzende Bestimmung ist in der Verordnung zu erlassen.

### **Zu Art. 12 Abs. 2**

Es ist zu begrüssen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die notwendige Übernahme der kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

### **Zu Art. 14**

Verfassungsrechtlich sind die den Bürger verpflichtenden beziehungsweise belastenden Bestimmungen – zumindest hinsichtlich der maximalen Höhe des zu entrichtenden Betrags – auf Gesetzesstufe zu verankern. Obwohl es aus verfassungsrechtlicher Sicht diese Bestimmungen gar nicht brauchen würde, wird zumindest klar, dass alle Kantone dieser Verpflichtung nachkommen müssen.

### **Zu Art. 15**

Obwohl die Kompetenz der Gesetzgebung mit Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG den Kantonen im Detail überlassen ist, sind im Sinne einer eidgenössischen Harmonisierung folgende beiden Verordnungsbestimmungen vorzusehen. Insbesondere müsste die Verwendung der Gelder nach einer Liquidation einheitlich geregelt werden:

<sup>1</sup> *Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Art. 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

<sup>2</sup> Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Art. 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

**Zu Art. 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen.

**Zu Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Abs. 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb umzuformulieren.

Wir ersuchen Sie unsere Anträge bei der Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen zu berücksichtigen und versichern Sie, sehr geehrte Damen und Herren, unserer ausgezeichneten Hochachtung.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATS

Landammann:

  
Ernst Hasler

Staatsschreiber:

  
Dr. Peter Grünenfelder



Regierungsrat, 9102 Herisau

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

**Martin Birchler**  
Ratschreiber

Herisau, 29. Juni 2007/vl

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV); Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Kreisschreiben vom 30. März 2007 gibt uns das Eidg. Departement des Innern Gelegenheit, zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV) bis zum 30. Juni 2007 Stellung zu nehmen.

Wir gestatten uns, Ihnen in der Beilage einen Protokoll-Auszug zuzustellen, dem Sie die Auffassung des Regierungsrates von Appenzell Ausserrhoden zu diesem Entwurf entnehmen können.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag des Regierungsrates

Martin Birchler, Ratschreiber

Beilage: Protokollauszug



## Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV); Vernehmlassung

### A. Ausgangslage

1. Mit Schreiben vom 30. März 2007 lud der Vorsteher des Eidgenössischen Departementes des Innern unter anderem die Kantonsregierungen zur Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV) ein.
2. Das Departement Inneres und Kultur hat die Ausgleichskasse und IV-Stelle bzw. Familienausgleichskasse Appenzell Ausserrhoden zum Mitbericht eingeladen und äussert sich zur Vorlage wie folgt:

### B. Erwägungen

#### 1. Allgemeine Bemerkungen

In der Volksabstimmung vom 26. November 2006 wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) angenommen. Bei der Ausarbeitung des zur Diskussion stehenden Verordnungsentwurfs wurden insbesondere Vertreter der Vereinigungen der AHV-Ausgleichskassen miteinbezogen, die durch die Führung von Familienausgleichskassen (FAK) im Vollzug der Familienzulagen engagiert sind und mit Nachdruck den Aspekt der heutigen Praxis in den Kantonen eingebracht haben. Leider sind aber doch einige, mindestens teilweise wesentliche Aspekte aus Durchführungssicht auch im Verordnungsentwurf nicht genügend berücksichtigt worden. Das Bundesgesetz und entsprechend der Verordnungsentwurf regeln aber weitgehend nur die materiellen Anspruchsvoraussetzungen der Familienzulagen und setzen zudem Mindestnormen. Deshalb haben die Kantone erheblichen Gestaltungsspielraum, namentlich in Bezug auf Organisation und Finanzierung.

#### 1.1 Inkraftsetzung per 2009

Obwohl die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 im Kanton Appenzell Ausserrhoden möglich sein wird, wird eine Inkraftsetzung auf das genannte Datum hin gesamtschweizerisch doch als ambitioniertes Ziel erachtet. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung wird erst im September 2007 fallen. Die Zeit für die Umsetzung in den Kantonen ist damit äusserst knapp bemessen. Den Kantonen und FAK bleibt noch etwas über ein Jahr Zeit für die Umsetzung. Der Zeitbedarf für die Ausarbeitung der Gesetze auf Kantonsebene, unter Berücksichtigung, dass diese mit Vernehmlassung und meistens einer Volksabstimmung umzusetzen sind bzw. dass verschiedene FAK aus Durchführungssicht erst danach definitive Programmierungen (Informatik-Applikationen), Erfassung befreiter Unternehmen etc. vornehmen lassen werden, zeigt den sehr engen Zeitplan. Eine frühere Inkraftsetzung darf jedenfalls unter diesen Umständen keinesfalls in Betracht gezogen werden.



## 1.2 Gesetzesverweise

Es ist festzustellen, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG etc.) verweisen, was sehr begrüsst wird. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert, und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

## 1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes wird nur als möglich erachtet, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Art. 27 Abs. 2 FamZG bietet dafür eine genügende gesetzliche Grundlage, welche in einer Verordnungsbestimmung zu präzisieren wäre. Falls dieser Standpunkt nicht geteilt wird, ist die notwendige gesetzliche Grundlage zu schaffen. Es gälte eine Regelung zu finden, welche es erlaubt, mit Inkrafttreten des FamZG bereits ein entsprechendes zentrales Register vorzusehen. Entsprechende Schritte sind dringend rasch zu kommunizieren, da sonst die Gefahr besteht, dass unkoordinierte gesetzgeberische kantonale und regionale Vereinbarungslösungen gesucht werden. Es besteht indessen die Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen direkt auf dem Verordnungsweg treffen kann und sollte.

## 1.4 Kantonale Gesetzgebungskompetenz zur Finanzierung/Organisation

Im Zusammenhang mit der kantonalen Finanzierungskompetenz obliegt auch die Regelung eines Lastenausgleichsverfahrens den Kantonen (Art. 16, 17 und 21 FamZG; Art. 13 und 14 E FamZV). Auch wenn die Art. 13 und 14 E FamZV deshalb aus gesetzgeberischer Sicht nicht nötig wären oder gar als Verletzung der Kompetenzordnung betrachtet werden könnten, ergeben die beiden Bestimmungen im Sinne eines klärenden möglichen Richtlinien-Charakters für die Kantone durchaus Sinn und sind zu begrüssen.

Die Regelung der Zulagenfinanzierung liegt gemäss Art. 16 Abs. 1 FamZG ausdrücklich ganz in der Kompetenz der Kantone. Auch die Frage einer Arbeitnehmer-Beteiligung ist gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. j FamZG ausdrücklich vorgesehen.

## 2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs

*Zu den nicht aufgeführten Artikeln bestehen keine Bemerkungen.*

### Art. 1 Abs. 2 E FamZV

Mit Blick auf die Durchführung wird die vorgesehene einheitliche Obergrenze des Anspruches auf eine Ausbildungszulage begrüsst und der konkrete Vorschlag auch als sinnvoll erachtet.

### Art. 6 E FamZV

Der Titel dieses Artikels ist sehr schwerfällig und sollte vereinfacht werden. Zur besseren Verständlichkeit wird als neuer Titel vorgeschlagen: *"Überwiegender Teil des Unterhalts"*.

Im Weiteren ist zur Vermeidung von Missverständnissen eine "technische" Ergänzung nötig, da der Begriff "maximale" Waisenrente interpretationsbedürftig ist: Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.



### **Art. 7 E FamZV**

Entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 8, Ziff. 2 a) ist dafür zu sorgen, dass die notwendigen Notifizierungen durch den Bundesrat auch rechtzeitig vorgenommen werden.

Der administrative Aufwand (ein Wohnsitz in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum ist als Anspruchsvoraussetzung in jedem Fall zu beweisen, beispielsweise durch eine Wohnsitzbestätigung) verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern für einen äusserst geringen Effekt: Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5 % beträgt - 95 % fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b) - stehen Aufwand und Ertrag eigentlich in einem Missverhältnis.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln ermittelt werden können.

### **Art. 8 E FamZV**

Die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen ist relativ kompliziert und für viele KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbunden; ein System mit zwei Kategorien (1/2 und 1/1) wäre einfacher und ist gemäss den Erfahrungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden - bei deutlich geringerem Aufwand auch finanziell vertretbar.

### **Art. 10 Abs. 2 E FamZV**

Eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen wird als notwendig und sinnvoll erachtet. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

### **Art. 11 E FamZV**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs (und Erleichterung der Abklärungen) wird die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters als dringend notwendig erachtet. Es wird auf die grundsätzlichen Ausführungen unter Ziff. 1.3 der vorliegenden Vernehmlassung verwiesen.

### **Art. 12 Abs. 2 E FamZV**

Es ist zu begrüessen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Bst. c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen, wie das im Kanton Appenzell Ausserrhoden schon heute nötig ist; damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso werden die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die notwendige Übernahme der kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.





### **Art. 13 E FamZV**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erscheint diese Bestimmung rechtlich problematisch.

### **Art. 14 E FamZV**

Verfassungsrechtlich sind den Bürger verpflichtende bzw. belastende Bestimmungen eigentlich - zumindest hinsichtlich der maximalen Höhe des zu entrichtenden Betrags - auf Gesetzesstufe zu verankern. Obwohl es aus verfassungsrechtlicher Sicht diese Bestimmungen gar nicht brauchen würde, wird zumindest klar, dass alle Kantone dieser Verpflichtung nachkommen müssen. Es ist aber durchaus fraglich, ob diese Bestimmung notwendig ist. Konsequenterweise müsste sie gestrichen werden.

### **Art. 15 E FamZV**

Obwohl die Kompetenz der Gesetzgebung mit Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG den Kantonen im Detail überlassen ist, sind im Sinne einer eidg. Harmonisierung folgende beiden Verordnungsbestimmungen vorzusehen. Insbesondere wäre es sehr sinnvoll, die Verwendung der Gelder nach einer Liquidation einheitlich zu regeln:

*"<sup>1</sup> Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

*"<sup>2</sup> Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet."*

### **Art. 18 E FamZV**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es dem Bund ermöglichen würde, günstigere Regelungen bei den Kantonen explizit vorzusehen. Die Bestimmung ist aber auch überflüssig, da der Kanton ja insbesondere höhere Zulagen ausdrücklich festlegen kann.

### **Art. 20 E FamZV**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb neu zu formulieren: "...; die Kosten dafür trägt der Bund."

## **C. Beschluss des Regierungsrates**

Die vorstehenden Ausführungen werden dem Bundesamt für Sozialversicherungen als Antwort übermittelt.



## Appenzell Ausserrhoden

Mitteilung an Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, Effingerstrasse 20, Bern; Beilage: Protokoll-Auszug

Kopie an Departement Inneres und Kultur  
Departementssekretariat Inneres und Kultur

Auszug an Departement Inneres und Kultur  
Departementssekretariat Inneres und Kultur  
Ausgleichskasse und IV-Stelle Appenzell Ausserrhoden

Ständerat Dr. Hans Altherr, Trogen  
Nationalrätin Marianne Kleiner, Herisau

Im Auftrag des Regierungsrates:

Martin Birchler, Ratschreiber

Versandt am **29. Juni 2007**



## Protokoll der Standeskommission

Sitzung vom 26. Juni 2007 (Nr. 764)

### **Vernehmlassung / Verordnung über die Familienzulagen Eidg. Departement des Innern, Bern**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie mitgeteilt, die Inkraftsetzung und Umsetzung des in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 vom Volk angenommenen Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) würden entsprechende Ausführungsbestimmungen erfordern. Weiter haben Sie dazu ausgeführt, es sei geplant, das Gesetz und die Verordnung auf den 1. Januar 2009 in Kraft zu setzen. Diese relativ lange Zeitspanne ergebe sich, weil einerseits die bundesrechtlichen Ausführungsbestimmungen zu erlassen seien und andererseits die Kantone ihre bestehenden Familienzulagen-Gesetze anpassen und wichtige Punkte regeln müssten. Die Standeskommission werde um Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen bis 30. Juni 2007 zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft, Effingerstrasse 20, 3003 Bern, sowie per Email an [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch) ersucht.

Die Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. hat von den übermittelten Unterlagen Kenntnis genommen und hält dazu Folgendes fest:

#### **I. Allgemeine Bemerkungen**

##### **Datum Inkraftsetzung**

Das vorgesehene Datum für die Inkraftsetzung des Familienzulagengesetzes (FamZG) ist als frühest möglicher Zeitpunkt zu betrachten. Für das kantonale Gesetzgebungsverfahren und die anschliessende Umsetzung durch die Durchführungsstellen bleibt somit gut ein Jahr Zeit. Auf letztere kommt ein nicht zu unterschätzender Aufwand zu, um die notwendigen Anpassungen vornehmen zu können, so u.a. hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz nach Art. 7 FamZG, hinsichtlich der EDV-Lösung sowie der Schulung des Personals. Der 1. Januar 2009 als Einführungstermin ist nur einzuhalten, wenn die bundesrätliche Verordnung spätestens im Monat September 2007 definitiv vorliegt. Damit ist auch klar, dass eine Einführung vor dem 1. Januar 2009 nicht realistisch ist.

## **Gesetzeshinweise**

Die Ständekommission stellt fest, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete wie beispielsweise AHVG und ATSG verweisen, was sehr begrüsst wird. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert. Letztlich werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

## **Zentrales Bezüger- und Kinderregister**

Art. 6 FamZG statuiert ein Verbot von Doppelzahlungen (mehrere Zulagen für das gleiche Kind). Die Vermeidung von Mehrfachbezügen ist von wirtschaftlicher und vor allem hoher politischer Bedeutung. Insbesondere mit der Voraussetzung, wonach bereits ein Einkommen eines Elternteils von Fr. 6'630.-- im Jahr den Anspruch auf Zulagen begründet (Grundsatz der unteilbaren Zulage), erhöht sich aber die Gefahr des Mehrfachbezugs. Problematisch sind auch jene Fälle, in denen ein nichterwerbstätiger Bezugsberechtigter wieder eine Anstellung annimmt und von seinem Arbeitgeber (zusätzliche) Zulagen bezieht. Gerade solche Konstellationen sind für die Familienausgleichskassen kaum überprüfbar, erst recht nicht, wenn Familienausgleichskassen verschiedener Kantone bzw. Verbände beteiligt sind.

Deshalb ist dringend ein Kontrollinstrument einzuführen, welches die Einhaltung des Gebotes „ein Kind - nicht mehr als eine Zulage“ sicherstellt. Die entsprechende Einrichtung ist unbedingt auf Bundesebene einzuführen, denn eine effiziente und lückenlose Kontrolle ist nur mit einem zentral geführten Register möglich.

Bei der AHV/IV wird durch die Zentrale Ausgleichsstelle in Genf ein zentrales Register der laufenden Leistungen geführt, das dazu dient, den Bezug von ungerechtfertigten Doppelleistungen zu verhindern (Art. 71 Abs. 4 lit. b AHVG, Art. 70 AHVV). Eine analoge Lösung drängt sich auch für die Familienzulagen auf.

Die Kompetenz des Bundesrates zur Einführung eines Bezügerregisters kann aus Art. 27 FamZG abgeleitet werden. Danach hat dieser für eine einheitliche Anwendung des FamZG zu sorgen. Sollte der Bundesrat wider Erwarten der Auffassung sein, dass diese Kompetenznorm nicht ausreicht, so müsste das FamZG noch vor seiner Inkraftsetzung entsprechend ergänzt werden.

## **II. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen**

### **Art. 1 Abs. 2**

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für den Anspruch auf Ausbildungszulagen in Anlehnung an das AHVG (Obergrenze bei einem Einkommen ab der Höhe der maximalen vollen Altersrente). Diese Formulierung erachtet die Ständekommission als notwendig. Zudem braucht es eine Ausformulierung, wie lange höchstens eine Ausbildung unterbrochen werden kann, ohne dass der Anspruch auf die Ausbildungszulage dahinfällt.

### **Art. 10 Abs. 2**

Hier ist eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen notwendig. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen

Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und ist deshalb möglich. Abs. 2 ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

Hinsichtlich der Koordination Familienzulagen/Arbeitslosenversicherung (ALV) verhält es sich künftig so, dass die ALV deutlich entlastet wird bei Arbeitslosen im Zwischenverdienst im Sinne von Art. 24 AVIG, weil gemäss Art. 13 Abs. 3 FamZG die Berechtigungsgrenze für Familienzulagen sehr tief angesetzt worden ist (ab einem Einkommen von monatlich Fr. 552.50, auf welchem AHV-Beiträge entrichtet werden). In diesen Fällen wechselt also die Zulagenfinanzierung von der ALV auf die Familienausgleichskassen und damit auf die öffentlichen und privaten Arbeitgebenden. Diese zusätzliche finanzielle Belastung ist nicht sinnvoll.

#### **Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachtet die Standeskommission die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters als notwendig. Die Standeskommission verweist diesbezüglich auf ihre eingangs erwähnten Ausführungen.

#### **Art. 13 Abs.3**

Absatz 3 ist zu streichen. Der Bundesrat legt hier den Rahmen der Reserve fest, die von der Familienausgleichskasse anzulegen ist (mindestens 20 % und höchstens 100 % einer Jahresausgabe an Zulagen). Als Ermächtigung zum Erlass dieser Bestimmung wird Art. 15 FamZG zitiert, worin die Aufgaben der Familienausgleichskassen aufgezählt werden. Diese Gesetzesbestimmung ist aber kaum eine genügende Grundlage für eine Regelung der Reserven auf Verordnungsebene, überträgt doch Art. 16 FamZG die Regelungshoheit in Bezug auf die Finanzierung dem Kanton.

#### **Art. 14**

Diese Bestimmung ist ersatzlos zu streichen. Sie weist die Kantone an, in ihren Gesetzen einen Höchstbeitragssatz vorzusehen. Der Bundesrat sieht die Grundlage zu dieser Verordnungsbestimmung in Art. 16 FamZG. Weder Abs. 1 noch Abs. 2 des Art. 16 FamZG sehen allerdings eine entsprechende Delegation vor. Vielmehr wird die Regelung der Finanzierung umfassend den Kantonen vorbehalten, dies einzig mit der Auflage, die Beitragserhebung in Einkommensprozenten vorzusehen. Ob die Kantone eine Obergrenze festlegen wollen, ist deshalb ihnen zu überlassen.

#### **Art. 18**

Diese Bestimmung entbehrt einer gesetzlichen Grundlage. Anders als bei der Höhe der Zulagen und der Einführung der Geburts- und Adoptionszulagen hat der Gesetzgeber in Art. 19 Abs. 2 FamZG keinen Vorbehalt zugunsten der Kantone angebracht, damit diese die Berechtigungsgrenze (Fr. 3'315.-- im Monat, nämlich das Anderthalbfache einer maximalen vollen Altersrente der AHV) anheben könnten.

#### **Art. 20 Abs. 2 lit. b, zweiter Teil**

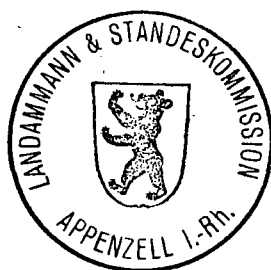
Die Regelung der Finanzierung der Verwaltungskosten ist Sache der Kantone. Dem Bund kommt in diesem Punkt keine Aufsicht zu. Entsprechend ist er auch nicht befugt, Statistikan-

gaben zu Verwaltungskosten zu verlangen, zumal systembedingte kantonale und verbandliche Unterschiede eine Vergleichbarkeit und damit eine statistische Nutzung solcher Daten weitgehend ausschliessen.

### **Art. 20 Abs. 3**

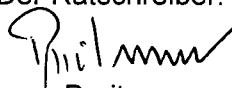
Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche die Kantone gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen erheben. Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten. Die Kosten gehen zu Lasten des Bundes. Abs. 3 ist entsprechend abzuändern.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, mit ausgezeichneter Hochachtung.



**Im Auftrage von Landammann und Standeskommission**

Der Ratschreiber:

  
Franz Breitenmoser

Zugestellt am: **28. Juni 2007**

Geht an:

Bundesamt für Sozialversicherungen, Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft,  
Effingerstrasse 20, 3003 Bern (per Email an [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch))

Zur Kenntnis an:

Gesundheits- und Sozialdepartement Appenzell I. Rh., Sekretariat, Marktgasse 10d, 9050 Appenzell  
Ständerat Dr. Ivo Bischofberger, Acker 261, 9413 Oberegg  
Nationalrat Dr. Arthur Loepfe, Schönenbüel 46, Steinegg, 9050 Appenzell

Eidg. Departement des Innern  
Inselgasse  
3003 Bern

1029

Bern, 13. Juni 2007 JGK C

## Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV): Vernehmlassung



Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 laden Sie uns ein, zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) Stellung zu nehmen. Gleichzeitig ersuchen Sie um eine Stellungnahme zum geplanten Inkraftsetzungszeitpunkt von Gesetz und Verordnung per 1. Januar 2009.

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Einladung zur Vernehmlassung und nimmt wie folgt Stellung:

### 1. Im Allgemeinen

Der Regierungsrat begrüsst die praxisorientierten Konkretisierungen und die Berücksichtigung bewährter Regelungen der AHV-Gesetzgebung im vorliegenden Verordnungsentwurf. Damit werden die Einheitlichkeit der kantonalen gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert.

### 2. Export von Familienzulagen

Die in den Artikeln 7 und 8 vorgesehene Beschränkung des Exports von Familienzulagen in Länder, mit welchen entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen, sowie die Anpassungen an die Kaufkraft werden begrüsst.

### **3. Zugelassene Familienausgleichskassen**

Die in Artikel 12 genannte Anmeldepflicht, die Unterstellung der Familienausgleichskassen unter die Aufsicht der Kantone sowie die notwendige Übernahme der kantonalen Vorschriften zu Finanzierung und Organisation werden begrüsst.

### **4. Schwankungsreserve**

Eine Schwankungsreserve von 20 bis höchstens 100 Prozent - wie sie Artikel 13 Absatz 3 festlegt - erscheint uns zu tief. Die Erfahrungen im Kanton Bern zeigen, dass nur die aller-grössten Familienausgleichskassen mit einer Schwankungsreserve von weniger als 100 Prozent ihren Verpflichtungen jederzeit nachkommen können. So musste im Kanton Bern eine ganz kleine Familienausgleichskasse von zwei Arbeitgebern - nachdem sie mehr Kinderzulagen als im Vorjahr ausrichten musste - die Schwankungsreserve in einem Jahr von 136 auf 88 Prozent abbauen. Eine Schwankungsreserve von 20 Prozent, die von einem Ausgleichsfonds gehalten wird, mag in einem Kanton mit einem Lastenausgleich genügen. Das FamZG schreibt jedoch keinen Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen vor. Wenn ein Kanton auf einen solchen verzichtet, sind 50 Prozent Schwankungsreserve für eine Familienausgleichskasse minimal, um die notwendige Sicherheit und Stabilität zu gewährleisten.

### **5. Höchstbeitragssatz für Familienzulagen**

Wird ein Höchstbeitragssatz für Familienzulagen festgelegt, so dürften nicht immer alle im Kanton tätigen Familienausgleichskassen mit diesem Beitragssatz die gesetzlichen minimalen Leistungen erbringen können. Gerade den Familienausgleichskassen mit den schlechtesten Risiken wird es nicht immer möglich sein, mit dem Höchstbeitragssatz ihre Leistungen zu finanzieren und das mit Artikel 15 FamZG verlangte finanzielle Gleichgewicht zu halten.

Daher ist im Bundesrecht zu präzisieren, ob diese Familienausgleichskassen weiterhin an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben dürfen und unter welchen Bedingungen. Den Kantonen sind im Rahmen der Aufsicht derartige Aufsichtsmittel bei Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstaben b und c FamZG verwehrt, da diese Familienausgleichskassen kraft Bundesrecht an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben können.

### **6. Inkraftsetzung**

Ein Inkraftsetzen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen auf den 1. Januar 2009 ist ein ambitioniertes Ziel. Die vorliegende Verordnung, welche das Bundesgesetz konkretisiert, wird der Bundesrat voraussichtlich erst im September 2007 verabschieden.

Damit bleibt den Kantonen für die Ausarbeitung ihrer Gesetze noch etwas mehr als ein Jahr Zeit. Diese Zeit ist äusserst knapp bemessen. Es ist zu berücksichtigen, dass die Kantone ihre heutige Gesetzgebung dem Bundesrecht anpassen und total revidieren müssen. Hinzu kommen Informatikumstellungen bei den Durchführungsstellen, die In-



formation der Öffentlichkeit und die Registrierung zahlreicher Betriebe, welche dem heutigen Recht nicht unterstellt sind.

Im Kanton Bern wurden die Gesetzgebungsarbeiten forciert, so dass die Umsetzung des Bundesrechts per 1. Januar 2009 gewährleistet werden kann. Allerdings weisen wir darauf hin, dass ein allfälliges (fakultatives) Referendum gegen das kantonale Gesetz ein Inkrafttreten per 1. Januar 2009 verunmöglichen würde. In diesem Fall müsste der Regierungsrat zur Gewährleistung des Bundesrechts innerhalb weniger Monate eine gesetzesvertretende Dringlichkeitsverordnung erlassen.

## 7. Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Gemäss Artikel 20 FamZV wird eine gesamtschweizerische Statistik über die Familienzulagen erstellt. Die Kantone haben die Daten bei den Familienausgleichskassen zu erheben. Der geforderte Detaillierungsgrad der statistischen Angaben bedingt eine recht umfassende Datenbank mit einem ausgebauten Meldewesen.

Den Kantonen wird damit ein grosser Statistikaufwand ohne adäquaten Nutzen auferlegt. Diese Datenbanken könnten mit wenig administrativem Aufwand den Familienausgleichskassen nutzbar gemacht werden, indem sie für die Doppelbezugskontrolle gemäss Artikel 6 FamZG eingesetzt würden. Damit würde im Vollzug ein sinnvolles Instrument zur Verhinderung von Doppelbezügen geschaffen. Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass diese Datenbanken zur Doppelbezugskontrolle genutzt werden sollen, was eine entsprechende Regelung in der FamZV oder allenfalls sogar im FamZG bedingt.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung dieser Anliegen.

Mit freundlichen Grüssen

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident

Der Staatschreiber:




LIESTAL, 19. Juni 2007

**DER REGIERUNGSRAT  
DES KANTONS BASEL-LANDSCHAFT**

an das  
Eidgenössische Departement des Innern

**Vernehmlassung zur Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV)**

---

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie uns zur Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) eingeladen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit der Stellungnahme und äussern uns innert der angesetzten Frist wie folgt:

**1. Allgemeines**

**a) Formelles**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die ausführenden Bestimmungen des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Familienzulagen. Der vorliegende Verordnungsentwurf erweist sich als kurz und prägnant, was der allgemeinen Verständlichkeit ausgesprochen förderlich ist. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft sieht die Kompetenzdelegationen im Bundesgesetz an den Bundesrat und die Ausführungsbestimmungen als zureichend umgesetzt und empfiehlt, Konsistenz und Umfang des Verordnungstextes beizubehalten unter Berücksichtigung der weiter unten angefügten Änderungen.

Zum Aufbau der Verordnung ist positiv deren Übersichtlichkeit und nachvollziehbare Struktur festzustellen. Die einzelnen Artikel richten sich nach dem Bundesgesetz und erscheinen diesbezüglich in logischer Abfolge - mit Ausnahme von Art. 20 FamZV. Kritisch anzumerken bleibt nur, dass die Titelbezeichnungen der Abschnitte sich nicht gänzlich an den Wortlaut des Bundesgesetzes halten. Zudem ist unseres Erachtens die Titelbezeichnung von zwei Artikeln ebenso abzuändern. Dem Bundesgesetz über die Familienzulagen folgend, schlägt der Regierungsrat in dieser Hinsicht folgende Änderungen vor (*kursiv dargestellt*):

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen: Art. 6 *Geschwister und Enkelkinder* (Art. 4 Abs. 1 lit. d BG FamZG)

2. Abschnitt: Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer *nicht-landwirtschaftlicher Berufe*: Art. 10 Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination (Art. 13 Abs. 1 Satz 4, 13 Abs. 2 Satz 4, 13 Abs. 4 lit. a)

4. Abschnitt: Rechtspflege: Art. 20 *herausnehmen, verschieben in den 5. Abschnitt.*

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen: Art. 20 *hier neu aufführen.*

Die Begründungen für die Titeländerungen in Art. 6 und 10 und für die Verschiebung von Art. 20 sind weiter unten dem besonderen Teil zu entnehmen.

## **b) Materielles**

Betreffend des Inhaltes der Verordnung drängen sich verschiedene Fragen auf. So verspricht die Verordnung drei Definitionen (Begriff der „Ausbildung“, der „Zweigniederlassung“ und die Ausschluss-Definition „Nichterwerbstätige“), vermag in den betreffenden Bestimmungen aber nur in Bezug auf eine einzige Definition (Zweigniederlassungen) zu überzeugen. Dieses Ergebnis ist bedauerlich und wenn möglich nachzubessern.

## **2. Spezielles**

### **Art. 2 Geburtszulage, Absatz 1**

Dem Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft ist es ein grosses Anliegen, den materiellen Anspruchsvoraussetzungen im Bundesgesetz und in der Bundesverordnung auf kantonaler Ebene Geltung zu verschaffen. Auch dort, wo ein Kanton keine gesetzlichen Geburtszulagen eingeführt hat, jedoch parteiautonom vereinbarte Geburtszulagen möglich sind, sollten besagte Bestimmungen auf letztere anwendbar sein. Ansonsten könnten auf interkantonaler Ebene Rechtsungleichheiten bei der Anwendung der bundesrechtlichen Anspruchsvoraussetzungen entstehen. Wir meinen, dass

das Bundesgesetz die rechtsgleiche Anwendung seiner Bestimmungen auch auf verbandsintern oder sonstwie privatrechtlich vereinbarte Geburtszulagen verlangt. Der allgemeinen Verständlichkeit halber und zur Vermeidung von rechtlichen Unklarheiten schlagen wir vor, dies auch ausdrücklich im Verordnungstext zu verankern.

**Vorschlag Änderung Absatz 1:**

*"Ein Anspruch auf eine Geburtszulage besteht, wenn die kantonale Familienzulagenordnung oder privatrechtliche Regelungen<sup>1</sup> eine Geburtszulage vorsehen."*

**Art. 2, Absatz 2 lit. a**

Gemäss dem Verordnungstext müssen die Voraussetzungen für Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) nach FamZG vorliegen. Mit FamZG ist klarerweise das Bundesgesetz gemeint. Der ungeübte Gesetzesanwender könnte aber diesen Ausdruck als kantonales Familienzulagengesetz missverstehen. Im Sinn der Anwenderfreundlichkeit und der Argumentation im Absatz 1 logisch folgend, unterbreiten wir Ihnen den folgenden Vorschlag:

**Vorschlag zu lit. a:**

*"Die Geburtszulage wird ausgerichtet, wenn:  
ein Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen oder nach privatrechtlichen Regelungen besteht; und..."*

**Art. 2, Absatz 2 lit. b**

Wir stimmen der Aufnahme dieser Regelung inhaltlich zu. Der Text erscheint uns allerdings etwas zu kompliziert. Wir schlagen deshalb eine sprachliche Vereinfachung vor. Der genannte Art. 13 ATSG bezieht sich auf das ZGB, weshalb wir den direkten Verweis auf die ZGB-Bestimmungen vorschlagen.

**Vorschlag zu lit. b:**

*"... die Mutter während der ganzen Schwangerschaft in der Schweiz Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt nach Art. 23 ff. ZGB hatte".*

**Art. 3 Adoptionszulage**

Inhaltlich haben wir zu Art. 3 des Verordnungsentwurfs keine neuen Anmerkungen zu machen. Wir verweisen auf die Ausführungen zu Art. 2 FamZV. In Analogie dazu sollte

---

<sup>2</sup> z.Bsp. Kassenstatuten, GAV

der vorliegende Artikel des Verordnungsentwurfs folgendermassen ergänzt oder abgeändert werden:

**Vorschlag zu Abs. 1:**

*"Ein Anspruch auf eine Adoptionszulage besteht, wenn die kantonale Familienzulagenordnung oder privatrechtliche Regelungen eine Adoptionszulage vorsehen."*

**Vorschlag zu Abs. 2 lit. a:**

*"Die Adoptionszulage wird ausgerichtet, wenn:*

*a. ein Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz über Familienzulagen oder nach privatrechtlichen Regelungen besteht; ..."*

**Art. 4 Stiefkinder, Absatz 1**

Der Regierungsrat begrüsst die Ausführung der Anspruchsvoraussetzungen eines Stiefelternteils in Art. 5 FamZV. Nach der Auseinandersetzung mit verschiedenen Fallkonstellationen ist er der Auffassung, dass die vorgeschlagene Fassung von Art. 5 des Verordnungsentwurfs in bestimmten Fällen Konkurrenzfragen aufwerfen und je nach Verständnis zu unter Umständen unbeabsichtigten Schlussfolgerungen führen könnte. So scheint uns insbesondere die Anspruchskonkurrenz zwischen dem leiblichen Vater (oder der Mutter) und dem Stiefvater (oder der Stiefmutter) nicht eindeutig gelöst. Den offenen Fragen könnte aus unserer Sicht mit der ausdrücklichen Anwendbarkeitserklärung von Art. 7 BG FamZG begegnet werden. Diesbezüglich schlagen wir vor, den Verordnungstext in Absatz 2 mit einem 2. Satz oder mit der Schaffung eines 3. Absatzes folgendermassen zu ergänzen:

**Vorschlag zu Abs. 1 Satz 2, bzw. Abs. 3neu:**

*"Im Übrigen gilt Art. 7 BG FamZG."*

**Art. 5 Pflegekinder**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft schlägt in Analogie zum oben genannten Artikel 4 dieselbe Ergänzung vor.

**Vorschlag zu Abs. 2neu:**

*"Im Übrigen gilt Art. 7 BG FamZG."*

**Art. 6 Aufkommen für den überwiegenden Teil des Unterhalts**

Im Gegensatz zu allen anderen Artikelbezeichnungen des Verordnungsentwurfs fällt uns hier auf, dass dem Gesetzeswortlaut des Familienzulagengesetzes zu wenig Rechnung getragen wurde. Wir empfehlen deshalb, auch mit Blick auf die Gesetzesystematik und die Anwenderfreundlichkeit, die anspruchsvermittelnden Personen konsequenterweise in der Artikelbezeichnung aufzuführen. Nicht nur die Stiefkinder in

Art. 4 oder die Pflegekinder in Art. 5 wollen genannt sein, sondern ebenso und nicht zuletzt auch die "Geschwister und Enkelkinder". Diese Personen sind der Klarheit halber im Titel des Art. 6 aufzunehmen.

**Vorschlag Änderung Titel des Art. 6:**

*"Geschwister und Enkelkinder" statt "Aufkommen für den überwiegenden Teil des Unterhalts".*

**Art. 7 Voraussetzungen für Familienzulagen für Kinder im Ausland**

Wir werten die bundesrätlichen Ausführungsbestimmungen zu Art. 4 Abs. 3 BG FamZG als positiv. Die Aufnahme dieser neuen Regeln in die künftige Familienzulagenverordnung kann als solche unbeschadet in die kantonale Gesetzgebung übertragen werden.

Es sei uns die Frage gestattet, wie die Handhabung der Notifizierung der bilateralen Staatsverträge geschieht. Aus den Erläuterungen geht hervor, dass der Bundesrat mit gewissen Ländern negativ notifizieren wird (z.B. mit Ex-Jugoslawien, Chile, Israel, Kanada, den Philippinen und den USA). Das bedeutet, dass der Bundesrat das Bundesgesetz über die Familienzulagen dem Geltungsbereich des betreffenden Staatsvertrags nicht unterstellt. Sehen wir das richtig, dass somit auf Bundesebene resp. staatsvertraglicher Ebene für gewisse Staaten keine Regelung mehr vorhanden wäre? In diesem Fall kämen bestehende kantonale Regelungen zum Zuge.

Beim genauen Lesen des Artikels fällt auf, dass hier der Anspruch auf Ausbildungszulagen nicht berücksichtigt wurde. Die Unterlassung dieser Regelung könnte als echte Gesetzeslücke interpretiert werden, womit aber gegen das formelle Gesetz verstossen werden würde, welches die grundsätzliche Anspruchsberechtigung von Kindern *und* Auszubildenden vorsieht. Als Bestandteil dieser Familienzulagenordnung sind die Ausbildungszulagen selbstredend ebenso für im Ausland lebende Kinder (von Ausländern und Schweizern) zu gewährleisten. Eine solche verordnungsrechtliche "Nichtregelung" der Ausbildungszulage würde die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage erfordern.

**Art. 10 Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination**

Bei Art. 10 des Verordnungsentwurfs fällt zunächst in formeller Hinsicht auf, dass die Artikelbezeichnungen des Titels nicht ganz zutreffend sind. Sofern diese Artikelnummerierung im Titel beibehalten wird, schlagen wir deren Korrektur vor.

**Vorschlag Artikelverweis:**

Genauere Bezeichnung: *"Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination (Art. 13 Abs. 1 Satz 4, Art. 13 Abs. 2 Satz 4, Art. 13 Abs. 4 lit. a)".*

### **Art. 10, Absatz 1**

Die in Art. 10 Absatz 1 des Verordnungsentwurfs vorgesehene Fortzahlung der Familienzulagen auch nach Erlöschen des Lohnanspruchs findet die grundsätzliche Zustimmung des Regierungsrates des Kantons Basel-Landschaft. Augenscheinlich ist der arbeitsrechtliche Bezug zum Obligationenrecht. Dieser Bezug macht im vorliegenden Zusammenhang durchaus Sinn. Die Familienzulagen werden in diesem Fall über das Erlöschen des Lohnanspruchs hinaus weiterhin ausgerichtet. Diese Regelung verhindert also, dass ein weiterhin arbeitsvertraglich gebundener Arbeitnehmer ohne Lohnanspruch, der weder als Nichterwerbstätiger (Art. 19 BG FamZG), noch als Arbeitsloser (Art. 22 AVIG neu) Anspruch auf Familienzulagen hat, gänzlich ohne Zulage bleibt. Die zeitlich beschränkte Abkoppelung der Lohnausrichtung durch den Arbeitgeber vom Anspruch auf Familienzulagen bedeutet eine familienfreundliche soziale Abfederung. Die Familienzulage wird im ersten Dienstjahr noch während drei Monaten nach Erlöschen des Lohnanspruchs ausbezahlt. Was passiert aber nach dem ersten Dienstjahr? Dazu zieht der Verordnungstext eine Analogie zur Regelung in Art. 324a Abs. 2 OR. Der Anspruch auf Familienzulagen sei entsprechend der Dauer des Arbeitsverhältnisses und der besonderen Umstände "angemessen" zu verlängern, heisst es. Dieser Verweis auf Art. 324a Abs. 2 OR erscheint uns als etwas problematisch. Mit dem Begriff "angemessen" wird nämlich ein neuer unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt. Während ein solcher im Bundesgesetz stehender unbestimmter Rechtsbegriff<sup>2</sup> natürlicherweise der Auslegung zugänglich ist, kann derselbe Begriff in der Verordnung Verwirrung stiften. Wer soll den Begriff "angemessen" in der Praxis ausführen? Vertraut man die Auslegung des Begriffs wie im Arbeitsrecht<sup>3</sup> den Gerichten an oder dem kantonalen Gesetzgeber oder gar den einzelnen Familienausgleichskassen? Bis ein Gericht die "angemessene" Zeit auslegt und sich eine eigentliche Praxis, welche schweizweit Beachtung findet, ergibt, könnte es Jahre dauern. Dass die kantonalen Gesetzgeber den Begriff in ihrer Gesetzgebung etwas genauer ausführen, ist aus politischen Gründen äusserst unwahrscheinlich. Und dass die Auslegung den einzelnen Familienausgleichskassen überlassen werden soll, kann nicht im Sinne der bundesrechtlichen Regelung sein. Aus Rücksicht gegenüber unverschuldet an der Arbeitsleistung verhinderten Arbeitnehmenden ist nach unserem Dafürhalten die Anspruchsregelung nach dem

---

<sup>2</sup> siehe "angemessen" in Art. 13 Abs. 3 FamZV, das sich aber formell auf Art. 15 Abs. 3 BG FamZG stützt.

<sup>3</sup> siehe die Zürcher, Berner oder Basler Skala zu Art. 324a OR

ersten Dienstjahr in der Familienzulagenverordnung selber genügend bestimmt zu regeln und nicht an einen unbekanntes Adressaten zu delegieren.

**Vorschlag materiell (in Analogie zur "Basler Skala"):**

|                     |          |
|---------------------|----------|
| 1. Dienstjahr       | 3 Monate |
| 2. - 3. Dienstjahr  | 4 Monate |
| 4. - 10. Dienstjahr | 5 Monate |
| ab 11. Dienstjahr   | 6 Monate |

**Vorschlag formell:**

In formeller Hinsicht sollte zudem auf die Nennung des Obligationenrechts-Artikels am Ende des Absatzes 1 verzichtet werden, "(Art. 324 a Abs. 2 OR)" ist zu streichen.

**Artikel 10, Absatz 3**

Der Sinn des Absatzes 3 ist uns nicht klar. Solange ein Lohnanspruch des Arbeitnehmers gegenüber der Arbeitgeberschaft besteht, muss letzterer auch Familienzulagen ausrichten. Oder geht es hier um eine Generalklausel, die eben dieses Prinzip statuiert? Sollte diese aber in formeller Hinsicht nicht an den Anfang des Artikels aufgenommen werden?

**Artikel 10, Absatz 4**

Wir schlagen in formeller Hinsicht eine kleine sprachliche Verbesserung der Formulierung vor, auch wenn der Verordnungstext wiederum am Wortlaut des Arbeitsrechts angelehnt ist, bzw. diesen übernimmt.

**Vorschlag zu Abs. 4:**

Anstatt "drei weiteren Monaten" "*den darauf folgenden drei Monaten*".

**Art. 11 Zuständige Familienausgleichskasse, Absatz 2**

Im zweiten Absatz ist die Weisungsbefugnis des Bundesamtes für Sozialversicherungen beim Vorliegen mehrerer Arbeitgeberschaften und unregelmässiger Beschäftigung enthalten. Es wird dabei ein unbestimmter Rechtsbegriff ("unregelmässige Beschäftigung") neu eingeführt, der auslegungsbedürftig ist und keine formellgesetzliche Abstützung im BG FamZG hat.<sup>4</sup> Art. 13 Abs. 4 lit. b BG FamZG unterscheidet nicht zwischen unregelmässiger und regelmässiger Beschäftigung. Genau diese Einteilung aber liegt dem Art. 11 Abs. 2 FamZV zugrunde. Es ist zumindest fraglich, ob diese Unterscheidung aufgrund der allgemeinen Gesetzesdelegation in Art. 13 Absatz 4 lit. b auf

<sup>4</sup> siehe oben in der Vernehmlassung zu Art. 10 Abs. 1 FamZV.



Verordnungsebene getroffen werden kann.<sup>5</sup> Wir schlagen vor, die Erwähnung des im Bundesgesetz nicht enthaltenen Begriffs "unregelmässige Beschäftigung" wegzulassen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen kann der Frage der unregelmässigen Beschäftigung respektive des schwankenden Arbeitnehmerverdienstes bei mehreren Arbeitgebern und der diesbezüglichen Normierung einer Vielzahl zusammenhängender Sachverhalte mit generell-konkreten Weisungen begegnen, auch ohne dass ein neuer Rechtsbegriff in der Familienzulagenverordnung eingefügt wird.

**Vorschlag zu Abs. 2:**

*"Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt dazu Weisungen."*

**Art. 12 Zugelassene Familienausgleichskassen, Absatz 1**

In formeller Hinsicht kommen wir erneut auf den Artikelverweis in der Klammer (Art. 14 FamZG) zu sprechen. Vorausgesetzt, diese wird im publizierten Gesetzestext beibehalten, ist sie hier abzuändern. Inhaltlich stellt Absatz 1 nämlich einen Eingriff in die kantonale Autonomie dar, die Art. 17 Abs. 2 lit. c BG FamZG den Kantonen grundsätzlich einräumt (für die Voraussetzungen und das Verfahren betreffend die Anerkennung der Familienausgleichskassen sind die Kantone zuständig).

**Vorschlag zu Abs. 1:**

Neben Art. 14 BG FamZG ist auch *Art. 17 Abs. 2 lit. c BG FamZG* zu erwähnen.

**Art. 12 Absatz 2**

Hinsichtlich des zweiten Absatzes fragen wir uns, wieso die Meldepflicht nur auf die AHV-Familienausgleichskassen beschränkt ist. Sollte man sie nicht auch auf die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen ausdehnen? Wir sehen keine Gründe, die dagegen sprechen und schlagen eine entsprechende Änderung des Verordnungsentwurfes vor.

**Vorschlag zu Abs. 2, 1. Satz**

"Familienausgleichskassen nach Artikel 14 Bst. a und c FamZG müssen sich .... anmelden."

Der 2. Satz im Absatz 2 behält mit dieser Änderung seine inhaltliche Richtigkeit.

---

<sup>5</sup> Art. 13 Absatz 4 lit. b BG FamZG: "der Bundesrat regelt ... die Zuständigkeit der Familienausgleichskassen für Personen, die mehrere Arbeitgeber haben."

### **Art. 13 Finanzierung der Familienausgleichskassen, Absatz 1**

Der Verordnungswortlaut suggeriert, dass Art. 13 FamZV sich auf einen Artikel im Bundesgesetz (Art. 15) stützt, der die Finanzierung der Familienausgleichskassen schwerpunktmässig behandelt. Artikel 15 BG FamZG regelt aber die Aufgaben der Familienausgleichskassen im Allgemeinen. Im Vordergrund steht die Beitragserhebung zur Finanzierung der Familienzulagen (Art. 15 Abs. 1 lit. b BG FamZG). Der bundesgesetzliche Finanzierungsbegriff (Art. 16 Abs. 1 BG FamZG) bezieht sich also nicht auf die Familienausgleichskassen, sondern auf die Finanzierung der Familienzulagen. Die Familienausgleichskassen sind nur ein Instrument, um die Entrichtung der Familienzulagen zu gewährleisten. Die Formulierung des Verordnungsentwurfes "Die Familienausgleichskassen ....werden finanziert" finden wir irreführend.

#### **Vorschlag zur Artikelbezeichnung und den Verweisen:**

Ändern in "*Finanzierung der Familienzulagen*" (Art. 15 Abs. 1 lit. b und Abs. 3, und Art. 16 Abs. 1 FamZG).

#### **Vorschlag zu Abs. 1:**

*"Die Familienausgleichskassen finanzieren die Familienzulagen .....aus dem kantonalen Lastenausgleich."*

### **Art. 13, Absatz 3**

Wir begrüßen den Entscheid des Bundesrates, zur Höhe der Schwankungsreserve konkret Stellung zu nehmen und erachten die vorgeschlagene prozentuale Spannweite (20 - 100% der durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen) als angebracht, um den Familienausgleichskassen einen genügend grossen finanziellen Handlungsspielraum zu gewähren. Was ist aber eine "durchschnittliche" Jahresausgabe? Meint das den Durchschnitt der in verschiedenen Kantonen getätigten Auszahlungen von Familienzulagen bei in mehreren Kantonen tätigen FAK?

### **Art. 14 Festlegung des maximalen Beitragssatzes**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft begrüsst die Festlegung eines maximalen Beitragssatzes. Sie entspricht dem Erfordernis der genügend bestimmten gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht (Legalitätsprinzip) und folgt der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Einzig in sprachlicher Hinsicht könnte der vorgeschlagene Wortlaut präzisiert werden. Die Beitragsfestsetzung berechnet sich gemäss Art. 16 Abs. 2 BG FamZG in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens, was unseres Erachtens in Art. 14 der Verordnung auch explizit zu erwähnen ist. Allerdings fragen wir uns, ob der

Begriff "Einkommen" richtig ist, oder ob man nicht besser von "Lohnsumme" reden müsste.

**Vorschlag zu Abs. 1 neu:**

*"Die Kantone legen den maximalen Beitragssatz an die Familienausgleichskassen prozentual zur AHV-pflichtigen Lohnsumme (Einkommen?) fest."*

**Art. 14, Absatz 2 neu**

Fraglich ist, ob nicht auch die Verwaltungskosten nach oben begrenzt werden müssten. In der Praxis zeigt sich, dass das Verhältnis des Familienzulagenaufwandes zum Verwaltungskostenaufwand von FAK zu FAK sehr unterschiedlich ist. Die Spannweite der anfallenden Verwaltungskosten reicht von 1 bis 20 Prozent. Unabhängig davon, ob das Äquivalenz- oder Kostendeckungsprinzip im öffentlichrechtlichen Abgaberecht oder die Rechtsprechung zu den Mietrechts-Nebenkosten im Privatrecht betrachtet werden, ist überall dort, wo es um Kosten geht, die Tendenz zur Eingrenzung bzw. zur Überprüfbarkeit solcher Kosten auf Übereinstimmung mit dem Legalitätsprinzip und dem Rechtssicherheitsgebot zu beobachten. Dieser Tendenz sollte auch in der modernen Sozialgesetzgebung genügend Rechnung getragen werden. Wir beantragen, analog zu Absatz 1 eine Verwaltungskostenbestimmung in der Form eines Begrenzungsauftrages an die Kantone aufzunehmen, so dass ungerechtfertigte Verwaltungskosten wirksam überprüft und begrenzt werden können.

**Vorschlag zu Abs. 2 neu:**

*"Die Kantone legen den maximalen Verwaltungskostensatz prozentual zur AHV-pflichtigen Lohnsumme (Einkommen?) fest."*

**Art. 15 Verwendung der Liquidationsüberschüsse**

Es ist wichtig, in der Verordnung klar festzuhalten, dass ein allfälliger Liquidationsüberschuss bei Fusion oder bei der Liquidation einer FAK zweckgebunden für Familienzulagen verwendet wird. Betreffend der Fusion zweier FAK muss klar geregelt sein, dass der Überschuss an die Rechtsnachfolgerin geht. Betreffend Liquidation muss klar geregelt sein, dass das Liquidationsvermögen von der "FAK in Liquidation" an die neuen Familienausgleichskassen der Mitglieder weitergeleitet wird.

In der vorliegenden Formulierung ist uns nicht klar, weshalb und wie die Trägerverbände in das Liquidationsverfahren/Fusionsverfahren rechtlich (nicht wirtschaftlich) involviert sind. Handelt es sich bei den FAK um juristische Personen, so müssen sie rechtlich unabhängig vom Gründerverband organisiert sein. Der vorliegende Text stellt aber einen öffentlich-rechtlichen Zusammenhang zwischen Familienausgleichskasse und Gründerverband her ("wird von den Trägerverbänden für FZ... verwendet"), der nach

unserer Auffassung rechtlich nicht gerechtfertigt ist. Die Änderung oder Auflösung der Organisationsstruktur einer Familienausgleichskasse ist rechtlich unabhängig von der entsprechenden Organisation der Gründerverbände zu betrachten. Ein allfälliges Liquidationsverfahren/eine allfällige Fusion betrifft die Struktur des Gründerverbandes weder rechtlich noch wirtschaftlich.

**Vorschlag Abs. 1neu:**

*"Ein bei einem Zusammenschluss.....wird von den Familienausgleichskassen für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet."*

**Vorschlag Abs. 2neu:**

*"Nach dem Zusammenschluss von zwei oder mehr Familienausgleichskassen geht ein allfälliger Überschuss an die Rechtsnachfolgerin (Familienausgleichskasse). Nach einer Liquidation geht ein allfälliger Überschuss an diejenige Familienausgleichskasse, an welche sich die Mitglieder neu anschliessen."*

**Art. 16 Nichterwerbstätige Personen**

Wie bereits zu Art. 1 und 7 des Verordnungsentwurfes kritisch bemerkt, ist das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage im Gesetz im formellen Sinne nicht durch Aufnahme der Regelung in die Verordnung auszugleichen. Auch in Art. 16 FamZV wird materiell ein neuer Inhalt eingebracht, der typischerweise ins formelle Gesetz gehört. Der Kreis der Unterstellten eines Gesetzes, e contrario der Kreis der Ausgeschlossenen, sollte nicht erst in der Verordnung figurieren. Art. 19 Abs. 2 BG FamZG wäre also in der nächsten Revision des Familienzulagengesetzes mit der Ausschlussdefinition von Art. 16 FamZV zu ergänzen. Bis dahin kann Art. 16 des Verordnungsentwurfes in dieser Form belassen werden.

Gemäss Art. 13 Abs. 3 BG FamZG entfällt der Familienzulagenanspruch eines Teilzeitbeschäftigten, wenn er weniger als Fr. 6'630.- im Jahr verdient. Es stellt sich also die Frage, wieso unter diesen Umständen das Kriterium der Erwerbstätigkeit nicht honoriert wird, während auf der anderen Seite ein Nichterwerbstätiger seinen Familienzulagenanspruch gerade auf die fehlende Erwerbstätigkeit gründet. Handelt es sich dabei um eine (gewollte) Gesetzeslücke oder ist dieses legislative Vakuum zu schliessen? Gemäss den Erläuterungen zum vorliegenden Verordnungsentwurf kann der Anspruch von Teilzeitbeschäftigten von den Kantonen nicht ausgedehnt werden<sup>6</sup>. Die Schliessung der Lücke für diese Erwerbstätigen solle über die kantonale Ausdehnung des Nichterwerbstätigenanspruchs erfolgen können. So könnten diese Arbeitnehmenden in der kantonalen Gesetzgebung als Nichterwerbstätige behandelt werden.

Eine Erweiterung der Nichterwerbstätigen in diesem Sinne widerspricht aber nach unserem Dafürhalten der Definition der Nichterwerbstätigen in Art. 19 Abs. 1 BG FamZG. Gerade weil Erwerbstätige bei der AHV nicht als Nichterwerbstätige erfasst sind, sollte die Definition in Art. 19 Abs. 1 BG FamZG durch die Kantone nicht zweckentfremdet werden. Die Ausdehnung des Nichterwerbstätigenbegriffes durch das kantonale Gesetz würde die angeblich zwingende Einschränkung des Teilzeitbeschäftigtenanspruchs in Art. 13 Abs. 3 BG FamZG unterhöhlen. Wir sind der Ansicht, dass diesem Konflikt nur durch eine begünstigende kantonale Ausdehnung des Anspruches der Teilzeitbeschäftigten (Art. 18 FamZV) beizukommen ist. Eine Erweiterung des Nichterwerbstätigenbegriffs durch die kantonale Familienzulagenverordnung zu Gunsten der Teilzeitbeschäftigten ist unseres Erachtens nicht zulässig und dies sollte so auch den Kantonen mitgeteilt werden. Die genannten Erläuterungen zur Familienzulagenverordnung wären abzuändern.

Damit kommen wir zu einem weiteren Einwand. Wir fügen hier gleich ein Fallbeispiel an: Der Vater ist pensioniert, die Mutter ist 55 Jahre alt, arbeitet nicht und betreut die drei Kinder, welche in Ausbildung sind. Gemäss Art. 16 Abs. 1 lit. b fallen beide Eltern nicht unter die Definition der "Nichterwerbstätigen", es besteht also für beide kein Anspruch auf Familienzulagen. Wir fragen uns, ob das der Gesetzgeber wirklich so will. Wäre die Mutter erwerbstätig, gäbe es keine Probleme. Da die Mutter aber nicht erwerbstätig ist, sollte sie auch einen Anspruch auf Ausbildungszulagen haben. Sofern sich für den pensionierten Vater ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage aus der AHV-Gesetzgebung ergibt, erübrigt sich natürlich diese Diskussion. Fraglich bliebe nur, ob die Konkurrenz zwischen Zusatzzulagen aus der AHV-Gesetzgebung und Nichterwerbstätigenanspruch aus dem Bundesgesetz über die Familienzulagen nicht in Art. 16 FamZV der Vollständigkeit halber geregelt werden könnte. Im Bewusstsein, dass Konkurrenzregeln ebenso in ein formelles Gesetz gehören, schlagen wir folgende Änderung vor:

**Vorschlag zu Abs. 1neu und Abs. 2neu:**

*"Ansprüche aus der AHV-Gesetzgebung gehen vor". Abs. 1alt wird zu Abs. 2neu*

**Art. 18 Vorbehalt von kantonalen Regelungen**

Dieser Artikel zeichnet sich durch seinen gut gemeinten, aber dennoch aus unserer Sicht etwas verwirrenden Inhalt aus. Der Vorbehalt von günstigeren kantonalen Rege-

---

<sup>6</sup> siehe S. 5, zu Art. 19 BG FamZG, "Hinweise für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebungen an das FamZG"

lungen ergibt sich aus der bundesrechtlichen Kompetenzordnung. Wieso in diesem Zusammenhang auf Verordnungsebene ein ausdrücklicher Vorbehalt (und nur im Bereich Nichterwerbstätige) festzuhalten ist, sehen wir nicht ein. Falls man einen solchen Vorbehalt will, müsste er im formellen Gesetz stehen.

Welchen Vorteil bringt ein solches ausdrücklich festgehaltenes Günstigkeitsprinzip? Würde es dann nicht absolut gelten müssen? Wieso wird in den Materialien festgehalten, dass einerseits die Einschränkung des Anspruches bei Teilzeitbeschäftigten zwingend zu übernehmen ist und via Ausdehnung des kantonalen Nichterwerbstätigen-Begriffes auf der andern Seite wieder umschifft werden kann? In diesem Sinne laden wir den Bundesrat ein, diese gesetzgeberische Lösung zu überdenken.

**Vorschlag:**

Art. 18 ist wegzulassen. Alternativ soll der Art. 18 in den ersten Abschnitt der Verordnung verschoben werden.

**Art. 19 Beschwerdebefugnis der Behörden, Absatz 1**

Wir sind der Auffassung, dass eine solche prozessuale Bestimmung ins Bundesgesetz gehört. In den Materialien wird auf Art. 62 ATSG verwiesen, bzw. auf dessen Änderung im Anhang des Verwaltungsgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005. Der Bundesrat hat gemäss den Materialien nun die Kompetenz, das Beschwerderecht der Durchführungsorgane der einzelnen Sozialversicherungen vor dem Bundesgericht zu regeln. Art. 19 FamZV sei eine solche Verfahrensbestimmung. Bemerkenswert ist nun, dass die Familienausgleichskassen selbständig Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht erheben können.

An dieser Stelle verweisen wir auf unsere Bemerkungen betreffend der Rechtspersönlichkeit einer Familienausgleichskasse am Ende unserer Vernehmlassung.

**Art. 20 Statistik**

Bei Art. 20 FamZV handelt es sich um eine Statistikbestimmung, welche sich auf Art. 27 Abs. 2 der Schlussbestimmungen des BG FamZG stützt. Aus diesem Grunde sollte sie systematisch auch in den Schlussbestimmungen der Verordnung aufgeführt sein.

**Vorschlag:**

Art. 20 FamZV ist in die Schlussbestimmungen des 5. Abschnittes der Verordnung zu verschieben.

### **Art. 20, Absatz 2**

In Absatz 2 findet sich die Konkretisierung des ersten Absatzes. Hier wird deutlich, zu welchem grossen Aufwand diese Statistikbestimmung für das zuständige Amt und die Familienausgleichskassen führen wird. Vor allem lit. d erscheint uns problematisch. Wir fragen uns, ob diese Regelung nicht auch aus datenschutzrechtlichen Gründen im formellen Gesetz enthalten sein sollte und ersuchen den Bundesrat, die gesetzlichen Grundlagen für diesen 2. Absatz zu überprüfen.

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind. Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb entsprechend umzuformulieren.

### **Art. 23 Übergangsbestimmung**

Art. 23 der Übergangsbestimmungen ist grundsätzlich sehr zu begrüßen. Dennoch fragen wir uns, was es heisst, die Schwankungsreserve abzubauen. Wir sind der Auffassung, dass explizit geregelt werden sollte, dass dazu die Beitragssätze zu senken sind.

#### **Vorschlag 2. Satz neu:**

*"Dazu sind die Beitragssätze zu senken."*

### **Art. 24 Inkrafttreten**

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft befürwortet den geplanten Inkraftsetzungstermin vom 1. Januar 2009 und erachtet die Zeit bis diesem Termin als ausreichend, um die kantonale Gesetzgebung anzupassen.

## **3. Weitergehende Überlegungen**

### **3.1. Organisationsform der Familienausgleichskassen**

Im Zuge unserer Auseinandersetzung mit dem Verordnungstext ist uns aufgefallen, dass die Verordnung indirekt Stellung nimmt zu materiellen Anerkennungsvoraussetzungen von Familienausgleichskassen, und dies obwohl Art. 17 Abs. 2 lit. c BG FamZG die Anerkennungsvoraussetzungen grundsätzlich den Kantonen vorbehält ("Sie regeln insbesondere: .... die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen"). So erweisen sich Art. 12 Abs. 1 FamZV und Art. 15 FamZV insofern als materielle Anerkennungsvoraussetzungen, als dass die Organisationsstatuten von Familienausgleichskassen inhaltlich nichts enthalten dürfen,

was diesen Artikeln zuwiderlaufen könnte. In Fortführung solcher materiellen Anerkennungsüberlegungen würden wir eine bundesrechtliche Stellungnahme in Bezug auf die juristische Organisationsform einer Familienausgleichskasse sehr befürworten. Es stellt sich die Frage, inwiefern es sinnvoll sein könnte, wenn den Familienausgleichskassen, nach privatrechtlichen Typen organisiert, auch eine juristische Persönlichkeit zukommen würde. Nur so ist die konsequente Umsetzung der bundesrechtlichen Familienzulagenordnung auch wirklich gewährleistet. So ist in Art. 19 FamZV von der Beschwerdebefugnis einer Familienausgleichskasse vor Bundesgericht die Rede, ohne dass in der Bundesgesetzgebung je auf die Rechtspersönlichkeit (als Voraussetzung der Partei- und Prozessfähigkeit) von Familienausgleichskassen eingegangen wird. Die privatrechtliche Konstituierung der Familienausgleichskassen hat sich in der Praxis mehrheitlich durchgesetzt. Wie soll ansonsten eine Familienausgleichskasse nach Art. 15 FamZV liquidiert werden können, wenn sie gar nicht als juristische Person konzipiert ist? Ohne juristische Persönlichkeit ist sie nicht vermögensfähig. Weiter ist zu bedenken, dass die Familienausgleichskassen Verfügungsbefugnis innehaben (betreffend Anspruchsanerkennung, Einspracheentscheiden, Haftungsentscheiden etc.). Doch wer gilt dann als Verfügungsabsender, wenn der betreffenden Organisationsstruktur keine juristische Persönlichkeit zukommt? Angesichts der wachsenden Bedeutung der Sozialgesetzgebung und der bundesrechtlichen Einführung einer Familienzulagenordnung sind wir sehr dafür, in der Verordnung einen Artikel aufzunehmen, der die privatrechtliche Konstituierung (als Verein oder allenfalls als Genossenschaft) als Anerkennungsvoraussetzung von Familienausgleichskassen für alle Kantone verbindlich vorsieht.

### **3.2. Revision Bundesgesetz über die Familienzulagen**

Wie mehrmals erwähnt, sollten nach unserem Dafürhalten gewisse Bestimmungen des Verordnungsentwurfes im Bundesgesetz aufgenommen werden, um dem Erfordernis der formellen gesetzlichen Grundlage gerecht zu werden. Als Hilfestellung für die nächste Revision des Bundesgesetzes schicken wir bereits in dieser Vernehmlassung folgende Revisionsvorschläge voraus:

- a) Die Einschränkung betreffend des Anspruches von Teilzeitbeschäftigten (Art. 1 Abs. 2 FamZV) ist ins Bundesgesetz aufzunehmen.
- b) Art. 16 FamZV ist in Art. 19 Abs. 2 neu BG FamZG einzufügen, Art. 19 Abs. 2 BG FamZG ist in Art. 19 Abs. 3 neu BG FamZG zu übernehmen.



### 3.3. Verhinderung von Missbrauch: Vermeidung von Doppel- oder Mehrfachbezügen

Wir erachten es als nützlich, den interkantonalen Informationsaustausch zu fördern. Um Doppel- oder gar Mehrfachbezügen von Familienzulagen wirksam entgegenwirken zu können, sind die Kantone zumindest im Rahmen der Aufsichtsfunktion oder der Weisungsbefugnis des Bundesamtes für Sozialversicherungen anzuhalten, gegenseitige Abfragemöglichkeiten zu gewährleisten. Als formelle Rechtsgrundlage erscheint uns Art. 27 BG FamZG ausreichend. Zu diesem Zwecke sollten die Kantone auch ein kantonales Kinder- und Bezügerregister führen, was im Übrigen auch der Ausführung der Statistikbestimmung in Art. 20 FamZV dienlich sein würde. Wir empfehlen dem Bundesrat, den Kantonen die Führung eines solchen Registers nahezu legen (eine eigentliche formelle Kompetenzgrundlage für die Verpflichtung der Kantone scheint uns allerdings im Bundesgesetz zu fehlen). Dazu wäre abzuklären, wie dieser Gedanke des kantonalen Informationsaustausches bzw. der Führung eines kantonalen Kinder- und Bezügerregisters rechtsgenügend umgesetzt werden könnte (auf Verordnungsebene oder mit der Berufung auf die allgemeine Aufsichtsfunktion bzw. mit dem Erlass von bundesamtlichen Weisungen).

Wir hoffen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, Ihnen mit unserer Stellungnahme dienen zu können und danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates  
der Präsident:



der Landschreiber:





# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Rathaus, Marktplatz 9, CH-4001 Basel

Telefon +41 61 267 85 62  
Telefax +41 61 267 85 72  
E-Mail staatskanzlei@bs.ch  
Internet www.bs.ch

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

Basel, 20. Juni 2007

Regierungsratsbeschluss  
vom 19. Juni 2007

## **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 laden Sie uns ein, uns zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) zu äussern. Gern nehmen wir wie folgt Stellung:

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

#### **1.1 Datum der Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung des Bundesgesetzes über Familienzulagen auf den 1. Januar 2009 ist ein ambitioniertes Ziel. Die dazugehörige Verordnung, welche das Bundesgesetz konkretisiert, wird der Bundesrat voraussichtlich erst im September 2007 verabschieden.

Damit bleibt den Kantonen noch etwas mehr als ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze. Diese Zeit ist äusserst knapp bemessen. Es ist zu berücksichtigen, dass die Kantone ihre heutige Gesetzgebung gänzlich revidieren und dem Bundesrecht anpassen müssen. Hinzu kommen Informatikumstellungen bei den Durchführungsstellen, die Information der Öffentlichkeit und die Registrierung zahlreicher Betriebe, welche dem heutigen Recht nicht unterstellt sind.

Die Inkraftsetzung vor dem 1. Januar 2009 ist aus unserer Sicht deshalb nicht möglich.

#### **1.2 Gesetzesverweise**

Wir erachten die praxisorientierten Konkretisierungen in der Verordnung als hilfreich und begrüßen, dass die Verordnungsbestimmungen auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (ATSG/ATSV; AHVG/AHVV etc.) verweisen. Auch bewährte Regelungen der AHV-Gesetzgebung werden berücksichtigt und übernommen.

Damit wird die Einheitlichkeit der kantonalen gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert.

## 2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen im Verordnungsentwurf

Art. 1 – 6: keine Bemerkungen

### Art. 7

Die vorgesehene Beschränkung des Exports von Familienzulagen in Länder, mit denen entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen bestehen, unterstützen wir.

Art. 8, 9 und 10: keine Bemerkungen

### Art. 11

Eine effiziente und effektive Überwachung des Doppelbezugsverbots ist nur dann möglich, wenn die entsprechenden Bezügerdaten in einem zentralen Register (Bezüger- bzw. Kinderregister) verfügbar sind. Die dafür allenfalls notwendigen gesetzlichen Grundlagen müssten umgehend geschaffen werden.

### Art. 12 Abs. 2

Es ist hilfreich, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Bst. c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen; nur so ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso ist die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die vorgeschriebene Übernahme der kantonalen Vorschriften zur Finanzierung und Organisation ausdrücklich zu begrüssen.

Art. 13 und 14: keine Bemerkungen

### Art. 15

Gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG gehört die Regelung des Zusammenschlusses oder der Auflösung von Kassen vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene erachten wir deshalb als unnötig.

Sollte an einem Artikel auf Verordnungsstufe festgehalten werden, schlagen wir eine Umformulierung zwecks Klarstellung der Verwendung der Liquidationsüberschüsse vor:

<sup>1</sup> Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Art. 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

<sup>2</sup> Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Art. 14 Bst. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

Art. 16 – 19: keine Bemerkungen

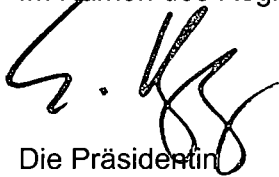
### Art. 20

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Abs. 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Abs. 3 ist deshalb umzuformulieren.

Wir danken Ihnen, sehr geehrter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, für die Einladung zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Änderungswünsche.

Mit freundlichen Grüssen

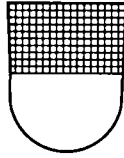
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Die Präsidentin  
Dr. Eva Herzog



Der Staatsschreiber  
Dr. Robert Heuss



# LE CONSEIL D'ÉTAT

DU

## CANTON DE FRIBOURG

Office fédéral des assurances sociales  
Domaine Famille, Générations et Société  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

### **Projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) : réponse à la consultation**

Monsieur le Directeur,  
Mesdames, Messieurs,

Nous nous référons à la consultation susmentionnée du 30 mars 2007 et prenons position de la manière suivante.

#### **1. Questions de principe**

##### *1.1 Date d'entrée en vigueur*

La date d'entrée en vigueur prévue pour la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) et son ordonnance, soit le 1<sup>er</sup> janvier 2009, nous paraît raisonnable et possible, à la condition toutefois que le Conseil fédéral adopte l'ordonnance vers le début de cet automne. Le cas échéant, les cantons disposeront d'un peu plus d'une année pour adapter leur législation et régler les questions pratiques importantes. Ce délai ne sera pas trop long et une entrée en vigueur avant le 1<sup>er</sup> janvier 2009 pourrait leur poser de sérieux problèmes.

##### *1.2 Renvois à d'autres lois*

Nous relevons avec satisfaction que les dispositions du projet d'ordonnance renvoient ou se réfèrent à plusieurs reprises à des dispositions ou à des définitions déjà existantes dans d'autres domaines des assurances sociales, et plus spécialement dans l'AVS. Cela permet de prendre en considération des réglementations connues qui ont déjà fait leurs preuves d'efficacité et de simplifier ainsi la tâche des organes d'application.

### *1.3 Compétences des cantons*

La LAFam prévoit une large compétence des cantons dans les domaines de l'organisation et du financement des prestations et des frais de d'administration (art. 16, 17, 20 et 21 LAFam).

Nous avons constaté que sous réserve de l'art. 13 al. 3 (voir remarques ci-après sous chiffre 2), le projet d'ordonnance mis en consultation ne porte pas atteinte aux compétences attribuées par la loi aux cantons.

## **2. Remarques concernant les dispositions particulières du projet d'ordonnance**

### *Art. 1 al. 2*

La limite supérieure du revenu de l'enfant en formation, retenue pour l'ouverture du droit à l'allocation de formation professionnelle, nous semble adéquate. Son application ne devrait en outre pas poser de problèmes importants aux employeurs et aux caisses de compensation pour allocations familiales.

### *Art. 7*

Dans le rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance, il est mentionné à la page 7 que la solution proposée ici est la plus restrictive possible qui soit encore compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

A notre avis, cette solution est trop restrictive et nous doutons fort que la base légale existante, soit l'art. 4 al. 3 LAFam qui stipule que "pour les enfants vivant à l'étranger, le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations", permette à cette autorité d'exclure purement et simplement du cercle des enfants donnant droit aux prestations tous ceux qui vivent dans des Etats non conventionnés. Dans ce contexte, il ne faut pas oublier que les employeurs occupant des personnes dont les enfants vivent dans ces pays paient à leur caisse de compensation pour allocations familiales des cotisations pleines sur les salaires de ces personnes, comme pour tous les autres salariés à leur service.

Eu égard à ce qui précède, nous proposons de supprimer l'exigence de l'existence d'une convention internationale pour le paiement des allocations familiales en faveur des enfants ayant leur domicile à l'étranger. Nous considérons que les autres conditions d'octroi prévues aux lettres a à d de l'article 7 sont déjà largement et suffisamment restrictives. D'autre part, en cas d'octroi pour des enfants vivant en dehors des Etats de l'UE/AELE, il y aura encore probablement une diminution du montant des allocations en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence de l'enfant, conformément à l'art. 8 OAFam.

### *Art. 8*

Compte tenu de la deuxième phrase du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'art. 4 LAFam, il est effectivement nécessaire de régler dans l'ordonnance le fonctionnement du principe d'adaptation du montant des allocations familiales au pouvoir d'achat pour les enfants vivant à l'étranger.

Nous n'avons pas d'objections à formuler au sujet de la répartition des Etats en trois groupes et des données qui seront prises en compte pour l'attribution d'un pays à l'un de ces groupes.

*Art. 10 al. 1*

En lisant attentivement les considérations qui figurent dans le rapport explicatif (pages 9 et 10), on parvient à la constatation que la teneur de cet alinéa est inutilement compliquée et finalement pas très claire.

*Art. 13 al. 3*

Nous ne sommes pas convaincus de l'opportunité de cette disposition. En effet, d'une part, il ressort clairement des art. 16 et 17 al. 2 lettre j LAFam que toute la question du financement des allocations familiales est de la compétence des cantons et, d'autre part, les règles proposées à cet art. 13 al. 3 ne tiennent pas compte des dispositions cantonales déjà existantes, notamment en matière de surcompensation.

*Art. 20*

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire que la Confédération puisse disposer de statistiques harmonisées sur les allocations familiales pour l'ensemble de la Suisse.

Selon nous, il faut toutefois éviter de vouloir collecter des données trop détaillées dont l'utilité n'est pas établie et qui occasionneraient aux organes d'application des complications administratives et techniques disproportionnées. C'est dans ce contexte que nous préconisons la suppression du texte figurant entre parenthèses à la lettre d de l'al. 2. de cet art. 20, à l'exception peut-être du pays de résidence.

Par ailleurs, vu que ces statistiques sont importantes pour la Confédération et qu'elles reposeront sur les données exigées des cantons sur la base de directives de l'OFAS, il nous paraîtrait logique que les cantons soient indemnisés équitablement par la Confédération pour ce travail de collecte des informations auprès des caisses de compensation pour allocations familiales. A cet effet, une disposition adéquate devait être introduite dans l'ordonnance, sous cet article 20.

En vous remerciant de nous avoir consultés et de bien vouloir prendre en considération nos observations, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Directeur, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

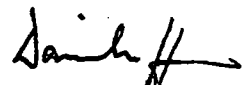
La Présidente :



I. CHASSOT



La Chancelière :



D. GAGNAUX

Fribourg, le 26 juin 2007



Genève, le 20 juin 2007

Le Conseil d'Etat

8281 - 2007

Monsieur Pascal Couchepin  
Conseiller fédéral  
Département fédéral de l'intérieur  
Inselgasse 1  
3003 Berne

**Concerne : Projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) :  
Ouverture d'une procédure de consultation**

Monsieur le Conseiller fédéral,

La procédure de consultation susmentionnée a retenu notre meilleure attention et nous vous remercions de nous avoir associés à cette réflexion.

Notre Conseil a soumis le projet d'ordonnance et le rapport explicatif qui l'accompagne au groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi cantonale sur les allocations familiales adaptant le droit cantonal au nouveau droit fédéral (groupe PLAF). Notre position se fonde sur les commentaires détaillés formulés par ce groupe qui figurent dans le document annexé.

Il résulte de ce document que le projet d'ordonnance soulève un certain nombre de questions qui nécessitent impérativement une clarification avant que notre canton puisse poursuivre la préparation des travaux législatifs en vue de l'entrée en vigueur du nouveau droit fédéral.

Nous aimerions en particulier attirer votre attention sur le problème concernant le fonds de compensation. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, le système genevois des allocations familiales fonctionne avec un fonds cantonal de compensation intégrale et un taux de cotisation unique s'appliquant à toutes les caisses. Ce système a l'avantage de supprimer la concurrence entre les différentes caisses d'allocations familiales et d'assurer l'égalité de traitement entre les différents secteurs professionnels (en particulier entre les secteurs professionnels à bas salaires avec beaucoup d'enfants et les secteurs à salaires élevés et avec peu d'enfants). Le fonds de compensation garantit que toutes les caisses disposent des liquidités nécessaires aux paiements des allocations, sans qu'elles aient besoin de se constituer des réserves inutiles. Par les placements qu'il peut ainsi faire, le fonds de compensation permet une bonne gestion des fonds qui profite à toutes les caisses ainsi qu'aux employeurs. Ce système a par ailleurs permis de réduire le taux de contribution à trois reprises. Il s'agit donc d'un système solidaire et qui fonctionne à satisfaction de tous les partenaires concernés depuis janvier 2002.



Ce système avec compensation intégrale nous semble parfaitement compatible avec la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales. Or, à ce stade, le projet de l'ordonnance fédérale ne prévoit pas formellement un tel système sans pour autant l'exclure.

Notre Conseil insiste sur l'importance de ce dispositif de fonds de compensation intégrale dans le système genevois et ne saurait envisager un retour en arrière à ce niveau.

Ainsi, nous considérons que, dans la mesure où l'esprit de la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales n'a jamais eu pour but de porter atteinte aux droits existants dans les législations cantonales, elle ne saurait conduire au démantèlement d'un système cantonal équitable, fonctionnant depuis de nombreuses années à la satisfaction de tous et étant à même d'assurer parfaitement le versement des allocations telles que souhaitées par le législateur fédéral.

Nous vous demandons donc très clairement de compléter le projet d'ordonnance fédérale en ce sens, de sorte à permettre au système genevois, qui a fait ses preuves, de cohabiter avec le modèle général retenu dans le projet mis en consultation.

Les autres points qui demandent à être éclaircis ont trait à la durée du droit aux allocations familiales en cas d'incapacité de travail, au maintien de la caisse d'allocations familiales des administrations et institutions cantonales (CAFAC) ainsi qu'aux éventuelles exemptions encore possibles de certains employeurs. Nous nous référons sur ce point à l'analyse détaillée qui figure en annexe.

En vous remerciant par avance de l'attention que vous voudrez bien accorder à notre prise de position, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :

Robert Hensler

Le président :

Charles Beer

Annexe mentionnée

Copie à : Office fédéral des assurances sociales

**Groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi cantonale sur les allocations familiales (groupe PLAF), mandaté par le conseiller d'Etat chargé du département de la solidarité et de l'emploi (DSE), Genève**

p.a. DSE - DGAS  
Avenue de Beau-Séjour 24  
1206 Genève

Genève, le 22 mai 2007

**Consultation du département fédéral de l'intérieur (DFI) concernant le projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)  
Commentaires et questions**

**A. Introduction**

De manière générale, il convient de relever que l'ordonnance respecte le cadre de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam).

**B. Commentaires et questions par article**

**1. Ad article 10 OAFam : Durée du droit aux allocations familiales en cas d'incapacité de travail**

Selon le droit cantonal genevois actuellement en vigueur, en cas d'interruption du travail en raison de maladie, accident, grossesse ou maternité, le droit aux allocations familiales perdure pendant 720 jours dès l'interruption du travail (article 1 alinéa 1 du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales J 5 10.01 - ReLAF).

Le nouveau droit fédéral (articles 13 alinéa 4 LAFam et 10 OAFam) prévoit de garantir ce droit pendant une durée limitée à 3 mois après l'expiration du droit légal au salaire en cas d'empêchement de travailler. Cette solution nous paraît peu pratique à appliquer; au motif qu'elle impliquera pour les personnes qui sont malades au-delà de ce délai, de changer de caisse et de s'adresser à la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative (CAFNA) afin de toucher les allocations pour non-actifs.

A la lecture des dispositions concernées, nous estimons que le canton de Genève peut maintenir sa réglementation plus généreuse et souhaitons avoir la confirmation de notre interprétation.

**2. Ad article 12, alinéa 1, OAFam : Maintien de la caisse d'allocations familiales des administrations et institutions cantonales (CAFAC)**

Les articles 18, alinéa 2, et 22, alinéa 2, de la loi cantonale sur les allocations familiales (J 5 10 - LAF) traitent de la Caisse d'allocations familiales des administrations et institutions cantonales (CAFAC). Nous aimerions savoir si cette caisse risque d'être considérée comme une caisse d'entreprise, qui serait alors prohibée par le nouveau droit fédéral, ou si le canton peut la maintenir.

### **3. Ad article 14 OAFam : Fonds de compensation**

L'article 17, alinéa 2, lettre k. LAFam admet que les cantons peuvent prévoir un système de compensation éventuelle entre les caisses (surcompensation) et l'article 16 LAFam leur donne la compétence de régler le financement des allocations et des frais d'administration. A cet effet, l'article 14 OAFam se limite à préciser que les cantons fixent le taux maximum de cotisations. Selon le rapport explicatif pour la procédure de consultation relative au projet d'ordonnance (ad article 14 OAFam, page 14), les cantons doivent effectivement déterminer une limite supérieure pour le montant des cotisations à verser. Toujours selon ce rapport, il est absolument possible que les caisses financent les allocations au moyen de contributions plus basses et parviennent à constituer la réserve de couverture des risques de fluctuation. Ainsi les caisses conservent l'autonomie nécessaire dans leur financement. Une telle approche de la loi ne comprend pas l'alternative d'un fonds de compensation intégrale, qui implique précisément que toutes les caisses appliquent un même taux de cotisation.

Il y a donc une certaine contradiction entre les possibilités prévues par la LAFam et le rapport explicatif qui est plus restrictif.

Le système genevois des allocations familiales fonctionne avec un fonds de compensation intégrale, qui est crédité et débité de toutes les ressources et prestations prévues par la loi cantonale (article 31 LAF). Par conséquent, un même taux de contribution est fixé pour toutes les caisses (cf. art. 13 du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales - ReLAF), étant précisé qu'un plafond devra figurer dans la loi. C'est le fonds de compensation qui constitue les réserves nécessaires, garantissant le versement des allocations familiales. Un tel système ne paraît pas en conflit avec le nouveau droit fédéral.

Par conséquent, nous aimerions savoir :

- le système du fonds de compensation intégrale, tel qu'il fonctionne selon le droit cantonal genevois actuellement en vigueur, avec un taux unique de cotisations pour toutes les caisses, est-il compatible avec le droit fédéral ? Si oui, le rapport devrait le mentionner et l'ordonnance être complétée sur ce point;
- est-il compatible avec le droit fédéral de prévoir que les réserves sont constituées par le fonds de compensation, et non par les caisses, ou doit-on néanmoins obliger les caisses à constituer des réserves ?

### **4. Assujettissement des employeurs - exemptions**

Enfin, en marge de la consultation sur l'OAFam, nous tenons à soulever une question d'interprétation de la LAFam, qui est la suivante :

En application des articles 11, alinéa 1, lettre a. et 12, alinéa 1 LAFam, tous les employeurs tenus de payer des cotisations AVS devront s'affilier à une caisse.

A Genève, selon le droit cantonal actuellement en vigueur, des exemptions sont admises, notamment en lien avec le droit international et les organisations internationales. Ainsi, l'article 23 LAF prévoit actuellement :

<sup>1</sup> Doit obligatoirement être affilié à une caisse quiconque a qualité d'employeur au sens de l'article 12 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, s'il possède un établissement stable dans le canton. L'alinéa 2 ainsi que les accords visés à l'article 45, alinéa 2, sont réservés.

<sup>2</sup> L'alinéa 1 n'est pas applicable aux :

- a) administrations et institutions fédérales;
- b) institutions d'intérêt public énumérées par le règlement d'exécution;
- c) employeurs étrangers et organisations internationales et intergouvernementales exempts de l'obligation de payer des cotisations en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946;
- d) employeurs de personnel de maison.

S'agissant des employeurs mentionnés aux lettres a et d, ils seront à notre avis obligés, de par le droit fédéral, de s'affilier à une caisse sans aucune exemption possible.

En application l'article 23, alinéa 2, lettre b LAF, l'article 12, alinéa, 1 ReLAF dispense concrètement les employeurs suivants de s'affilier à une caisse :

- a) la Banque nationale suisse;
- b) la Caisse nationale suisse en cas d'accidents;
- c) la Société suisse de radiodiffusion et de télévision;
- d) Swisscontrol;
- e) le Comité international de la Croix-Rouge;
- f) la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Enfin, l'article 45, alinéa 2 LAF, dans un souci de coordination avec la législation dans le domaine des organisations internationales ou avec celle d'Etats étrangers, autorise le Conseil d'Etat à conclure des accords pouvant déroger à l'obligation d'affiliation. Nous aimerions également savoir si, sous le régime de la LAFam, il reste de la place pour de tels accords.

Il y a lieu en conséquence de savoir si, sous le régime du nouveau droit, il subsiste encore une compétence cantonale pour ces exemptions et les dérogations à l'obligation d'affiliation contenues dans les dispositions précitées.

CS/KM/ab

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

Glarus, 19. Juni 2007

**Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen  
(Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Hochgeachteter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme in der oben erwähnten Vernehmlassung. Gerne äussern wir uns zum Entwurf über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV).

**1. Allgemeine Bemerkungen**

**1.1 Datum Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung des Familienzulagengesetzes (FamZG) auf 1. Januar 2009 wird für unseren Kanton als ambitiös, aber realisierbar beurteilt. Für die Erarbeitung der Landsgemeindevorlage 2008 verbleibt nur sehr wenig Zeit. Eine Vorverschiebung der Einführung kann jedenfalls unter diesen Umständen nicht in Betracht gezogen werden.

**1.2 Gesetzesverweise**

Wir stellen fest, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (ATSG, AHVG usw.) verweisen, was sehr begrüsst wird. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

### 1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Art. 6 FamZG statuiert ein Verbot von Doppelzahlungen: Es sollen nicht für das gleiche Kind mehrere Zulagen ausbezahlt werden. Die Vermeidung von Mehrfachbezügen ist wirtschaftlich und vor allem politisch bedeutungsvoll. Problematisch sind z. B. Fälle, in welchen eine nicht erwerbstätige Person erneut eine Anstellung annimmt und von seinem Arbeitgeber (zusätzlich) eine Zulage bezieht. Gerade diese Konstellation ist für die Familienausgleichskassen kaum überprüfbar. Die Schwierigkeit wird erhöht, wenn Familienausgleichskassen verschiedener Kantone bzw. Verbände an der Auszahlung beteiligt sind.

Es ist deshalb vordringlich, ein Kontrollinstrument einzuführen, das die Einhaltung des Grundsatzes „ein Kind – eine Zulage“ sicherstellt. Die entsprechende Einrichtung ist auf Bundesebene einzuführen, denn eine effiziente und effektive Kontrolle ist nur mit einem zentral geführten Register möglich.

Bei der AHV wird ein zentrales Register der laufenden Leistungen geführt. Es dient dazu, ungerechtfertigte Leistungen zu vermeiden (vgl. Art. 71 Abs. 4 lit. b AHVG, Art. 70 AHVV). Für die Durchführung der Zulagen ist eine ähnliche Lösung zweckmässig.

Als Rechtsgrundlage kann Art. 27 FamZG dienen: Der Bundesrat hat danach für eine einheitliche Anwendung des FamZG zu sorgen. Sofern diese Gesetzesgrundlage nicht ausreichen sollte, um ein Register zu schaffen, müsste das FamZG noch vor Inkraftsetzung entsprechend ergänzt werden.

## 2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs

### Art. 1 Abs. 2 FamZV

Die vorgesehene Limitierung des Anspruches beim Bezug einer Ausbildungszulage erachten wir als sinnvoll und notwendig.

### Art. 6

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### Art. 10 Abs. 2

Die Limitierung des Anspruchs bezüglich Mutterschaftsurlaub auf maximal 16 Wochen wird als notwendig und sinnvoll erachtet. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrates und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

### Art. 11

Zur Verhinderung eines Doppelbezuges wird die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters als notwendig erachtet. (vgl. vorne Ziff. 1.3)

## **Art. 12 Abs. 2**

Es ist zu begrüssen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 lit. c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie notwendige Übernahme der kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich befürwortet.

## **Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als gesetzeswidrig. Sie ist zu streichen.

## **Art. 15**

Die Regelung eines Zusammenschlusses oder der Auflösung einer Kasse gehört gemäss Art. 17 Abs. 2 lit. e FamZG vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene wird deshalb als gesetzeswidrig erachtet.

Sollte an einem Artikel auf Verordnungsebene festgehalten werden, wird folgende Umformulierung vorgeschlagen, um die Verwendung der Liquidationsüberschüsse einheitlich zu regeln.

<sup>1</sup> *Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Art. 14 lit. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

<sup>2</sup> *Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Art. 14 lit. a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

## **Art. 18**

Diese Bestimmung entbehrt einer gesetzlichen Grundlage im FamZG. Anders als bei der Höhe der Zulagen und der Einführung der Geburts- und Adoptionszulagen hat der Gesetzgeber in Art. 19 Abs. 2 FamZG keinen Vorbehalt zu Gunsten der Kantone gemacht, welche diesen die Kompetenz gibt, die Berechtigungsgrenze anheben zu können.

## **Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche die Kantone nach Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zu erheben haben (Abs. 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten. Die Kosten gehen zu Lasten des Bundes. Es wird deshalb darum ersucht, Abs. 3 dementsprechend zu ergänzen.

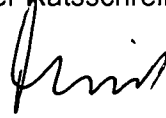
Genehmigen Sie, hoch geachteter Herr Bundesrat, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Für den Regierungsrat**

Der Landammann: Der Ratsschreiber:



Robert Marti



lic. iur. Hansjörg Dürst

versandt am: 20. Juni 2007





Sitzung vom

26. Juni 2007

Mitgeteilt den

27. Juni 2007

Protokoll Nr.

772

Bundesamt für Sozialversicherungen BSV  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern

## **Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 hat das Eidgenössische Departement des Inneren EDI uns den Entwurf zur Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV) unterbreitet und uns die Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Wir danken dafür und machen gerne davon Gebrauch.

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

#### **1.1 Datum Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir als ambitioniertes Ziel. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung wird erst im September 2007 fallen. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung und Revision ihrer Gesetze, was zeitlich äusserst knapp bemessen ist. Eine Vorverschiebung der Einführung kann jedenfalls unter diesen Umständen nicht in Betracht gezogen werden.

## **1.2 Gesetzesverweise**

Wir stellen fest, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG, etc.) verweisen, was wir sehr begrüßen. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

## **1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister**

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur für möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind umgehend zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharrt wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch nach wie vor der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## **2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs**

### **Art. 1 Abs. 2 FamZV**

Die vorgesehene Limitierung des Anspruches auf eine Ausbildungszulage erachten wir nicht als sinnvoll. Ein eigener Beitrag zum Unterhalt soll nicht bestraft werden. Zudem ist die Kontrolle bei Kindern im Ausland sehr schwierig, was zu Ungleichbehandlungen führt.

Falls an der Limitierung festgehalten wird, soll als Einkommen nicht wie vorgesehen Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Vermögenserträge und Ersatzeinkommen wie Renten gelten. Um den Durchführungsaufwand in Grenzen zu halten, sollte die Bezugsgrösse vielmehr das AHV-beitragspflichtige Erwerbseinkommen bilden. Wir schlagen als neuen Absatz 2 vor:

<sup>2</sup> *Kein Anspruch auf Ausbildungszulage besteht jedoch, wenn das jährliche AHV-beitragspflichtige Erwerbseinkommen des Kindes in Ausbildung höher als die maximale volle Altersrente der AHV (Skala 44) ist.*

#### **Art. 2**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 3**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 4**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 5**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 6**

Der Titel dieses Artikels ist schwerfällig und soll vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor:

*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)*

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

#### **Art. 7**

Entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 8, Ziffer 2a) ist unbedingt dafür zu sorgen, dass die notwendigen Notifizierungen durch den Bundesrat auch rechtzeitig vorgenommen werden.

Es ist nicht einzusehen, weshalb für die unter Ziffer 2a erwähnten Länder kaufkraftbereinigte Kinderzulagen ausgerichtet werden sollen, obwohl durch eine Notifikation das FamZG von der Anwendung ausgenommen werden kann. Der administrative Aufwand (ein Wohnsitz in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum ist als An-

spruchsvoraussetzung in jedem Fall zu beweisen, z.B. durch eine Wohnsitzbestätigung) verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern für einen äusserst geringen Effekt: Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5% beträgt – 95% fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten (Erläuternder Bericht S. 8, Ziffer 2 b) – stimmen Aufwand und Ertrag ansonsten nicht überein.

Vollends unverständlich wird die Äusserung im Erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (Erläuternder Bericht S. 8, Ziffer 2 b), wonach auch bei diesen Staaten, trotzdem keine Exportpflicht besteht, Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln ermittelt werden können.

#### **Art. 8**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 9**

Keine Bemerkungen.

#### **Art. 10 Abs. 2**

Wir erachten hier in Berücksichtigung von Art. 329f OR und Art. 16d EOG eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 14 Wochen als notwendig und sinnvoll. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

**Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in Ziffer 1.3 der Vernehmlassung.

**Art. 12 Abs. 2**

Es ist zu begrüßen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen; damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie notwendige Übernahme der kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

**Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als gesetzeswidrig. Sie ist zu streichen.

**Art. 14**

Verfassungsrechtlich sind die den Bürger verpflichtenden bzw. belastenden Bestimmungen – zumindest hinsichtlich der maximalen Höhe des zu entrichtenden Betrags - auf Gesetzesstufe zu verankern. Obwohl es aus verfassungsrechtlicher Sicht diese Bestimmungen gar nicht brauchen würde, wird zumindest klar, dass alle Kantone dieser Verpflichtung nachkommen müssen.

**Art. 15**

Obwohl die Kompetenz der Gesetzgebung mit Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG den Kantonen im Detail überlassen ist, sind im Sinne einer eidg. Harmonisierung folgende beiden Verordnungsbestimmungen vorzusehen. Insbesondere müsste die Verwendung der Gelder nach einer Liquidation einheitlich geregelt werden:

<sup>1</sup> Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

<sup>2</sup> Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

**Art. 16**

Keine Bemerkungen.

**Art. 17**

Keine Bemerkungen.

**Art. 18**

Keine Bemerkungen.

**Art. 19**

Keine Bemerkungen.

**Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb umzuformulieren.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Änderungswünsche danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

Namens der Regierung



Der Präsident:

Dr. Martin Schmid

Der Kanzleidirektor:

Dr. C. Riesen

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Monsieur le Conseiller fédéral  
Pascal Couchepin  
Par l'Office fédéral des assurances sociales  
Domaine Famille, Générations et Société  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

Hôtel du Gouvernement  
2, rue de l'Hôpital  
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11  
f +41 32 420 72 01  
chancellerie@jura.ch

Delémont, le 12 juin 2006

## **Procédure de consultation relative au projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)**

Monsieur le Conseiller fédéral,  
Mesdames, Messieurs,

Le Gouvernement jurassien a pris connaissance du projet d'ordonnance susmentionné mis en consultation le 30 mars dernier et, après examen, vous fait part de ses observations à ce sujet. Comme demandé dans le courrier du 30 mars 2007, cette prise de position vous est également transmise ce jour-même par courriel à l'adresse : [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch).

### **1. Remarques d'ordre général**

Le Gouvernement jurassien tient à souligner qu'il se réjouit particulièrement de l'issue positive de la votation fédérale du 26 novembre 2006, par laquelle le peuple a accepté la loi fédérale sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (LAFam). S'agissant de la planification prévue, il se déclare d'accord avec une entrée en vigueur de ces dispositions légales au 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Il constate à sa grande satisfaction que les dispositions de l'ordonnance renvoient régulièrement aux définitions légales et aux dispositions déjà existantes dans d'autres domaines juridiques (LPGA, LAVS, etc.), renforçant ainsi l'unité des solutions légales et simplifiant l'application du droit. Cela permet également de prendre en compte les réglementations dans le domaine de l'AVS qui ont fait leurs preuves.

Le Gouvernement se permet d'insister sur la nécessité d'instaurer un registre central des bénéficiaires d'allocations familiales, qui simplifierait l'application et permettrait notamment d'éviter l'octroi de prestations à double. L'argument selon lequel les cantons ont pu jusqu'à maintenant se passer de ce registre n'est pas satisfaisant aux yeux du Gouvernement jurassien. Ainsi, si vous maintenez l'avis selon lequel le Conseil fédéral ne disposerait pas des compétences nécessaires

pour mettre en place ce registre central, une révision de la LAFam dans ce sens devrait impérativement être adoptée avant son entrée en vigueur.

Le Gouvernement jurassien tient enfin à relever que la lacune juridique relative aux personnes sans activité lucrative mentionnée dans l'annexe au rapport explicatif doit également être réglée par une révision de la LAFam avant son entrée en vigueur. En effet, les personnes avec enfant à charge qui reçoivent un salaire se situant entre fr. 4'407.-- et fr. 6'629.-- ne peuvent ni toucher les allocations familiales comme personnes salariées, du fait que leur salaire n'atteint pas le minimum fixé par la loi, soit la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (actuellement fr. 6'630.--), ni les percevoir en tant que personnes sans activité lucrative, vu qu'elles ne sont pas obligatoirement assurées dans l'AVS comme personne sans activité lucrative du fait qu'elles cotisent à l'AVS en tant que personnes salariées (actuellement salaire supérieur à fr. 4'406.--). Il convient dès lors de modifier la LAFam en fixant le droit à l'allocation entière dès qu'il y a un revenu, inscrit en tant que salaire dans le compte individuel de la personne, égal ou supérieur à celui correspondant au paiement de la cotisation minimale comme personne sans activité lucrative (actuellement fr. 4'406.--). Il serait en effet inadéquat de laisser le soin à chaque canton de régler cette lacune, comme préconisé dans l'annexe au rapport explicatif, et qu'il en résulte ainsi des applications différentes selon les cantons. L'harmonisation minimale voulue par la LAFam ne serait plus garantie.

## **2. Commentaires concernant les dispositions du projet d'ordonnance**

### **Article 1**

Une coordination entre la LAVS et la LAFam en ce qui concerne les conditions donnant droit à l'allocation de formation professionnelle est judicieuse et nous y adhérons pleinement. Nous soutenons également la limite de revenu donnant droit à l'allocation de formation professionnelle qui diverge de la règle de l'AVS, mais qui nous paraît beaucoup plus opportune.

### **Article 2, alinéa 2, lettre b**

Le délai de carence de 9 mois pour le versement de l'allocation de naissance ne se justifie pas à notre avis. Nous proposons ainsi de n'introduire aucun délai. A notre sens, il suffit que l'alinéa 2, let. b, OAFam précise que le bénéficiaire soit domicilié en Suisse le jour de la naissance de l'enfant. De plus, l'indication de la mère n'est pas adéquat. C'est pourquoi, nous proposons la modification suivante :

*Art. 2, al. 2, let b*

*Variante 1*

*« b. le bénéficiaire du droit selon la lettre a ci-dessus a son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse à la naissance de l'enfant. »*

*Variante 2*

*« b. l'enfant a son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse à sa naissance. »*



#### **Article 4**

Selon l'article 4 OAFam, seuls les enfants du conjoint ou du partenaire enregistré donnent droit aux allocations familiales. Qu'en est-il des enfants de la concubine ou du concubin ? Nous partons du principe que ceux-ci sont considérés comme « enfants recueillis » au sens de l'article 5 OAFam pour donner droit aux allocations familiales. Si tel ne devait pas être le cas, nous préconisons la modification suivante en ce qui concerne les concubin-e-s :

*Art. 4, al. 2*

*«<sup>2</sup> Sont aussi considérés comme des enfants du conjoint les enfants du partenaire au sens de la loi sur le partenariat du 18 juin 2004, ainsi que les enfants de la personne vivant en ménage commun. »*

#### **Article 6**

Il convient d'apporter la précision qu'il s'agit de la rente complète maximale aux lettres a et b de cet article :

*Art. 6, let. a et b*

- a. si l'enfant vit dans son foyer et si le montant versé par des tiers en faveur de l'entretien de l'enfant ne dépasse pas la rente complète maximale d'orphelin de l'AVS ; ou*
- b. s'il contribue à l'entretien de l'enfant qui ne vit pas dans son foyer à raison d'un montant au moins égal à celui de la rente complète maximale d'orphelin de l'AVS. »*

#### **Article 10, alinéa 1**

En cas d'empêchement de travailler pour cause de maladie ou d'accident de longue durée, nous sommes d'avis qu'il sera très compliqué administrativement pour les caisses de déterminer la durée du droit aux allocations familiales en tenant compte de la durée des rapports de travail au sens de l'article 324a du code des obligations. Par souci de simplification, nous proposons de continuer à verser les allocations familiales durant une année au maximum après l'accident ou le début de la maladie, mais au plus jusqu'à l'expiration du contrat de travail. Nous préconisons dès lors la modification suivante :

*Art. 10, al. 1*

*«<sup>1</sup> Si le salarié est empêché de travailler pour l'un des motifs énoncés à l'art. 324 a, al. 1 et 3, du code des obligations (CO), les allocations familiales continuent d'être versées durant une année au maximum après l'accident ou le début de la maladie, mais au plus tard jusqu'à l'expiration du contrat de travail ».*

#### **Article 10, alinéa 4**

A notre sens, cet alinéa 4 ne s'applique que dans les cas où il n'y a pas de concours de droit aux allocations familiales. En conséquence, le conjoint d'une personne décédée qui exerce une activité lucrative ou en reprend une le mois suivant le décès par exemple pourra toucher lui-même de suite les allocations familiales en tant que personne salariée.

#### **Article 11, alinéa 2**

Nous tenons à souligner la nécessité que l'OFAS émette des directives claires et précises au sujet des fluctuations de revenus et des restitutions qui en découleront. Ces directives devront également régler l'application de l'article 7, alinéa 1, let. e, LAFam.

#### **Article 13, alinéa 2**

L'article 16 LAFam délègue aux cantons la réglementation du financement des allocations familiales. Afin de satisfaire à cette délégation de compétence, nous proposons de modifier l'article 13, alinéa 2, de l'ordonnance comme suit :

*Art. 13, al. 2*

*« <sup>2</sup> Les caisses de compensation pour allocations familiales fixent, sous réserve des dispositions cantonales en matière de financement, le taux de cotisations en fonction de leurs besoins pour les allocations familiales, la constitution d'une réserve de couverture des risques de fluctuation, la couverture des frais d'administration et les versements éventuels à la compensation cantonale. »*

#### **Article 13, alinéa 3**

Pour satisfaire aux tâches de surveillance des cantons selon l'article 17, alinéa 2, LAFam, il est indispensable que les caisses de compensation pour allocations familiales établissent des comptes par canton. Ce n'est que dans cette mesure que les cantons seront à même de vérifier que la réserve de couverture des risques est adéquate. Nous préconisons dès lors la modification suivante :

*Art. 13, al. 3*

*« <sup>3</sup> La réserve de couverture des risques de fluctuation est adéquate lorsque son avoir se monte, par canton, au minimum à 20 pour cent et au maximum à 100 pour cent de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales. »*

#### **Article 15**

Il convient à notre sens de modifier l'article 15 de l'ordonnance afin de garantir, d'une part, une harmonisation sur l'ensemble de la Suisse et, d'autre part, que les réserves faites dans le cadre de la LAFam soient utilisées exclusivement pour les prestations de ladite loi :

Art. 15, al. 1 et 2

« <sup>1</sup> Lors d'une fusion entre plusieurs caisses d'allocations familiales au sens de l'article 14, let. a ou c, LAFam, l'éventuel excédent est utilisé par la caisse d'allocations familiales issue de la fusion pour les allocations familiales, au sens de la LAFam, en faveur de ses membres.

<sup>2</sup> Lors de la dissolution d'une caisse d'allocations familiales au sens de l'article 14, let. a ou c, LAFam, l'éventuel excédent est transféré à la caisse d'allocations familiales qui reprend les membres et est utilisé pour les allocations familiales, au sens de la LAFam, en faveur de ses membres.»

## Article 16

En complément à notre remarque générale figurant en préambule, nous sommes d'avis qu'il convient de traiter dans la LAFam ou dans l'ordonnance la question des personnes jeunes qui ne sont pas encore soumises à l'obligation de cotiser, afin qu'elles puissent avoir un droit aux allocations familiales. Il s'agit, d'une part, des personnes qui ont une activité lucrative sans être soumises à l'obligation de cotiser à l'AVS, soit celles qui travaillent avant le 1<sup>er</sup> janvier de leur 18<sup>ème</sup> année et, d'autre part, des personnes qui n'ont pas d'activité lucrative et qui ne sont pas soumises à l'obligation de cotiser à l'AVS jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier de leur 21<sup>ème</sup> année.

Par ailleurs, il est mentionné dans le rapport explicatif que les familles de rentiers AVS tirent leur subsistance du revenu de leurs rentes et n'ont donc pas droit aux allocations familiales. Par contre, une famille de rentier AI, dont aucune activité lucrative n'est exercée et tirant donc sa subsistance du revenu de la rente AI, peut recevoir les allocations familiales pour personne sans activité lucrative, car elle est affiliée comme telle au sens de la LAVS. Il y a donc manifestement une contradiction qu'il faudrait régler. Il ne se justifie pas non plus de faire une distinction entre les personnes en retraite anticipée et les bénéficiaires de rentes AI. Enfin, selon la LAFam, une personne au bénéfice d'indemnités journalières AI ne peut pas recevoir les allocations familiales pour personne sans activité lucrative. Cela constitue également une inégalité de traitement avec les bénéficiaires de rentes AI.

Afin de régler la question des personnes jeunes qui ne sont pas encore soumises à l'obligation de cotiser, ainsi que les inégalités de traitement relevées ci-dessus, nous préconisons les modifications suivantes :

### Section 2 : Régime d'allocations familiales pour les salariés

Art. 8 a (nouveau) Salariés (art. 11, al. 2, LAFam)

« Les jeunes exerçant une activité lucrative qui ne sont pas encore soumis à l'obligation de cotiser à l'AVS sont considérés comme salariés au sens de la LAFam. »

Art. 16, al. 1 et 2

« <sup>1</sup> Sont considérées comme personnes sans activité lucrative au sens de la LAFam :

- a. les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative qui touchent une rente de vieillesse de l'AVS ;

b. *les jeunes n'exerçant pas d'activité lucrative qui ne sont pas encore soumis à l'obligation de cotiser à l'AVS ;*

c. *les personnes au bénéfice d'indemnités journalières de l'assurance-invalidité.*

<sup>2</sup> *Ne sont pas considérées comme personnes sans activité lucrative au sens de la LAFam :*

a. *les personnes non séparées dont le conjoint exerce une activité lucrative indépendante au sens de l'AVS ;*

b. *les personnes dont les cotisations à l'AVS sont considérées comme payées selon l'art. 3, al. 3, LAVS. »*

### **Article 17**

Il est indispensable que l'OAFam précise, quant au revenu imposable déterminant, sur quelle période les organes d'application doivent se baser. S'agit-il du dernier revenu imposable connu ou celui de l'année précédent le droit aux allocations familiales ? Dans le 2<sup>ème</sup> cas, le requérant devra patienter parfois longtemps pour obtenir des allocations familiales dans l'attente de la décision de taxation définitive. Faudra-t-il également procéder à des taxations intermédiaires lors de changement dans la situation économique de l'assuré ? Pour des raisons de simplification administrative, nous suggérons de se baser sur le dernier revenu fiscal connu et proposons la modification suivante :

#### *Art. 17*

*« Pour le calcul du revenu des personnes sans activité lucrative, le dernier revenu imposable taxé définitivement selon la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct est déterminant. »*

### **Article 19, alinéa 2**

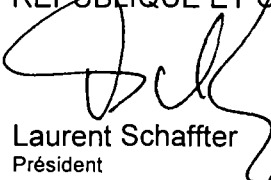
Il ne nous semble pas pertinent de mentionner sous quelle forme les jugements doivent être notifiés, car à l'avenir, ils pourraient par exemple être transmis par voie électronique. Nous estimons qu'il n'y a pas lieu de s'écarter de la LPGA et que les jugements doivent donc être notifiés par écrit.

### **Article 20**

Les statistiques ont une importance pour l'ensemble de la Suisse. Elles se basent sur des données fournies par les cantons à partir des directives de l'OFAS. Nous sommes d'avis que les cantons doivent être indemnisés pour la collecte des données et les coûts mis à la charge de la Confédération. La première phrase de l'alinéa 3 doit donc être modifiée en conséquence.

En vous remerciant de nous avoir consultés sur ce projet, nous vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, Mesdames, Messieurs, à l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA  
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

  
Laurent Schaffter  
Président



  
Sigismond Jacquod  
Chancelier d'Etat

**Gesundheits- und Sozialdepartement  
des Kantons Luzern**

Bahnhofstrasse 15  
6002 Luzern  
Telefon 041-228 60 84  
Telefax 041-228 60 97  
gesundheit.soziales@lu.ch

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

Luzern, 3. Juli 2007  
RRB-Nr. 868

**Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat Couchepin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zum eingangs erwähnten Verordnungsentwurf Stellung zu nehmen. Im Namen und Auftrag des Regierungsrates tun wir dies wie folgt:

**1. Vorbemerkung**

Aufgrund des knapp bemessenen Zeitrahmens begrüßen wir den 1. Januar 2009 als Einführungstermin für das Gesetz und die Verordnung. Selbst dieser Termin erscheint aber vor dem Hintergrund einer vollständig zu revidierenden Gesetzgebung durch die Kantone sowie einem nicht vernachlässigbaren Aufwand für die Durchführungsstellen als ein anspruchsvolles Ziel.

Für eine effiziente und effektive Durchsetzung des in Art. 6 FamZG reglementierten Doppelbezugverbotes von Familienzulagen erachten wir es als unumgänglich, die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register zu erfassen. Dabei könnte auf das bereits verfügbare ZAS-Register zurückgegriffen werden, was den Aufwand beachtlich reduzieren würde. Allerdings sind dafür die entsprechenden gesetzlichen Rahmenbedingungen im Vorfeld der Realisierung umgehend zu schaffen.

**2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen**

*Art. 1*

Wir begrüßen die Einführung einer einheitlichen Einkommensobergrenze des Kindes.

*Art. 2*

Ein Anspruch auf Differenzzulagen bei Geburtszulagen GZ soll nur gewährt werden, wenn beide betroffenen Zulagenordnungen eine solche Zulage vorsehen und Art.2 Abs. 2 und Art.

2 Abs.3 kumulativ erfüllt sind. Je nach Auslegung des vorgeschlagenen Verordnungstextes (Art. 2 Abs. 3) könnte dies dazu führen, dass Familienzulagenordnungen, welche eine GZ vorsehen, gegenüber jenen Zulagenordnungen welche keine GZ vorsehen, schlechter gestellt werden. Wir hegen diese Befürchtung auf Grund einer mündlichen Auskunft aus dem BSV und beantragen daher entweder eine Präzisierung des Verordnungstextes oder zumindest eine entsprechende Weisung an die Vollzugsstellen. Zurzeit besteht nur bei 10 von 26 Familienzulagenordnungen der Anspruch auf eine Geburtszulage. Mit der von uns beantragten Regelung wäre ausgeschlossen, dass eine ganze GZ als Differenzzulage an Bezüger erfolgen müsste, welche nach der eigenen Zulagenordnung keinen eigenen Anspruch auf eine Geburtszulage haben. Wir gehen auch davon aus, dass dies nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht.

#### *Art. 7*

Die vorliegende Regelung von Kinderzulagen für Kinder im Ausland bedeutet insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen eine hohe administrative Belastung. Sie wird in dieser Form wenig praktikabel sein.

Wir unterstützen die Begrenzung der Kinderzulagen auf Länder, welche entsprechende zwischenstaatliche Vereinbarungen mit der Schweiz haben. Allerdings ist darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland möglichst einfach geprüft werden können.

In Übereinstimmung mit den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 8, Ziff. 2 a) sind wir der Meinung, dass die notwendigen Notifizierungen durch den Bundesrat rechtzeitig vorgenommen und kommuniziert werden müssen.

#### *Art. 10, Abs. 1:*

Wir ziehen es vor, wenn jedes Arbeitsverhältnis gleich behandelt wird, unabhängig von der Dauer der Anstellung. Hinzu kommt, dass das vorgeschlagene Modell zu Stückelungen der Zulagen und zu einem grossen administrativen Aufwand mit einem in den meisten Fällen nur geringen Nutzen für die Versicherten führen würde. Daher beantragen wir, die Zulagen in keinem Fall länger als drei Monate über das Erlöschen des Lohnanspruchs hinaus auszurichten.

#### *Art. 10, Abs. 2:*

Eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes erscheint uns notwendig. Als maximale Anspruchsdauer beantragen wir vier Monate.

#### *Art. 10, Abs. 4:*

Der Verordnungsentwurf legt nicht fest, wem die Zulagen nach dem Tod des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin auszubezahlen sind. Sollen sie dem überlebenden Partner oder den Kindern bzw. Auszubildenden ausbezahlt werden? Ist diesbezüglich zu differenzieren zwischen Voll- und Minderjährigen? Wir beantragen, Absatz 4 entsprechend zu präzisieren.

#### *Art. 11*

Damit Doppelbezüge verhindert werden können, ist die Schaffung eines zentralen Kinder- resp. Bezügerregisters zwingend. Über die Art und Weise der Realisierung verweisen wir auf unsere einleitenden Ausführungen. Wir beantragen eine entsprechende Regelung.

#### *Art. 12*

Wir begrüssen die Auflösung der Betriebskassen, ist es doch eines der Ziele dieser Revision, die Zahl der Kassen zu reduzieren.

#### *Art. 13*

Absatz 2 regelt die Festsetzung der Beitragssatzhöhe. Grundsätzlich werden durch die Familienausgleichskassen zwei verschiedene öffentliche Abgaben erhoben: Einerseits eine Abgabe zur Finanzierung der Familienzulagen und andererseits eine zur Finanzierung der Durchführungskosten (Verwaltungskosten). Aufgrund der verfassungsrechtlichen Prinzipien

von öffentlichen Abgaben und der bundesrechtlichen Rechtsprechung muss das Ausmass der Abgabe überprüfbar sein. Sie muss unter anderem dem Kostendeckungsprinzip entsprechen.

Deshalb ist Transparenz herzustellen und zwischen dem Aufwand für die bezahlten Familienzulagen sowie dem Aufwand für die Durchführungskosten zu unterscheiden. Wir beantragen die Ergänzung von Artikel 13 um folgenden Absatz: „Die Verwaltungskosten und die Beiträge zu deren Deckung sind gesondert auszuweisen.“

#### Art. 14

Die Kantone legen den maximalen Beitragssatz an die Familienausgleichskassen fest. Dies ist ein Steuerungsinstrument, das wir sehr begrüessen. Nun kann aber der Fall eintreten, dass nicht alle in einem Kanton tätigen Familienausgleichskassen mit dem maximalen Beitragssatz die gesetzlichen minimalen Leistungen finanzieren können. Damit ist für sie ein finanzielles Gleichgewicht, wie es Art. 15 FamZG verlangt, nicht realisierbar. Für solche Fälle fehlen die gesetzlichen Regelungen. Wir beantragen daher, dass im Bundesrecht präzisiert wird, ob und unter welchen Bedingungen solche Kassen weiterhin an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben dürfen. Dabei sind auch die Zuständigkeiten klar zu regeln. Primäres Ziel ist, dass Arbeitnehmende in keinem Fall zu Schaden kommen.

#### Art. 15

Die Regelung eines Zusammenschlusses oder einer Kassenauflösung gehört gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG ganz in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene erachten wir demzufolge als gesetzeswidrig. Daher beantragen wir, Art. 15 ersatzlos zu streichen.

Sollte trotz allem an einer Realisierung auf Bundesebene festgehalten werden, beantragen wir eventualiter folgende Formulierung:

<sup>1</sup>Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

<sup>2</sup>Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

### **Änderungen bisherigen Rechts**

#### **Verordnung vom 11. November 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft**

Die Art. 2 und 3 der Verordnung über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLV) sollen neu die Anspruchskonkurrenz regeln. Unseres Erachtens sind die Regelungen betr. Anspruchskonkurrenz nicht ganz klar und bedürfen einer weiteren Präzisierung. Folgende Konstellationen können auftreten:

1. Hauptberuflicher Landwirt, der gleichzeitig eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt.  
(Heutige Regelung: Bezug nach FLG geht vor, falls alle übrigen Bezugsvoraussetzungen erfüllt sind.)
2. Hauptberuflicher Landwirt, dessen (Ehe-)Partnerin eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt.  
(Heutige Regelung: Bezug nach FLG geht vor, falls alle übrigen Bezugsvoraussetzungen erfüllt sind.)
3. Nebenberuflicher Landwirt, der gleichzeitig eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausübt.



*(Heutige Regelung: Bezug gem. kantonalem Familienzulagengesetz geht vor, FLG „füllt auf“, falls alle übrigen Bezugsvoraussetzungen erfüllt sind.)*

4. Nebenberuflicher Landwirt, dessen (Ehe-)Partnerin und er selbst eine unselbständige Erwerbstätigkeit ausüben

*(Heutige Regelung: Bezüge gem. kantonalen Familienzulagengesetzen gehen vor, FLG „füllt auf“, falls alle übrigen Bezugsvoraussetzungen erfüllt sind.)*

Die Verordnung muss für alle möglichen Konstellationen eine klare Regelung vorsehen. Dabei gilt es zu klären, ob gemäss Art. 18 FamZG der Anspruch nach FLG nicht in jedem Falle vorgeht.

Wir danken Ihnen für die uns gebotene Gelegenheit zur Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Markus Dürr  
Regierungsrat  
Telefon 041-228 60 85  
Markus.Duerr@lu.ch



# LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET  
CANTON DE NEUCHÂTEL

Office fédéral des assurances sociales  
Domaine Famille, Générations et Société  
Effingerstrasse 20  
3003 Berne

## Projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) – procédure de consultation

Madame, Monsieur,

Nous nous référons à la lettre du 30 mars 2007 par laquelle le Département fédéral de l'intérieur a mis en consultation le projet susmentionné et vous faisons part de nos remarques à ce sujet.

Après examen du dossier, nous vous informons que nous pouvons globalement adhérer au projet d'ordonnance mis en consultation. Les dispositions qu'il contient fourniront aux organes d'application les outils nécessaires à la mise en œuvre de la loi sur les allocations familiales. Nous saluons tout particulièrement les renvois aux définitions légales régissant d'autres assurances sociales, qui devraient permettre une simplification de l'application de la législation en matière d'allocations familiales.

Une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 nous convient. Vu l'importance des tâches qui devront être accomplies jusqu'à cette date tant par les autorités cantonales que par les caisses de compensation pour allocations familiales, nous nous permettons d'insister pour que l'ordonnance soit adoptée par le Conseil fédéral le plus rapidement possible.

Le projet d'ordonnance appelle les remarques suivantes de notre part:

- Article 1, alinéa 2:

La limitation du droit à une allocation de formation en relation avec le revenu de l'enfant nous paraît opportune.

- Article 6:

Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de la rente d'orphelin complète maximale.

- Article 13, alinéa 2

Conformément à l'article 16 LAFam, les cantons règlent le financement des allocations familiales et des frais d'administration. Il y a par conséquent lieu de faire une réserve en faveur du droit cantonal à l'article 13, alinéa 2, OAFam qui confère aux caisses de compensation pour allocations familiales la compétence de fixer le taux de cotisations.

- Article 17:

Nous nous interrogeons sur la manière dont les organes cantonaux devront procéder en cas de retard dans la détermination du revenu imposable.

- Article 20, alinéa 3

Cette disposition charge les cantons de collecter des données auprès des caisses de compensation pour allocations familiales afin qu'une statistique sur les allocations familiales puisse être établie pour l'ensemble de la Suisse. Nous estimons que les cantons doivent être indemnisés pour ce travail et que les coûts doivent être mis à la charge de la Confédération.

- Registre central des bénéficiaires et des enfants

Afin de garantir une application efficace de l'interdiction du cumul de prestations au sens de l'article 6 LAFam, il nous paraît souhaitable de créer une base légale pour un registre central des bénéficiaires et des enfants de la même nature que ce qui existe dans le domaine de l'AVS.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 25 juin 2007

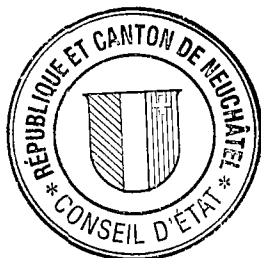
Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,  
F. CUCHE

*F. Cuche*

Le chancelier,  
J.-M. REBER

*J.-M. Reber*





KANTON  
NIDWALDEN

STAATSKANZLEI

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

Stans, 19. Juni 2007

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV). Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie uns eingeladen, bis zum 30. Juni 2007 zu obigem Entwurf Stellung zu nehmen.

Wir danken Ihnen bestens für die Möglichkeit der Stellungnahme und vernehmen uns wie folgt:

### **1 Allgemeine Bemerkungen**

#### **1.1 Datum Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir als anspruchsvolles Ziel. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung fällt im September 2007. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kantone ihre heutige Gesetzgebung vollständig revidieren und dem Bundesrecht anpassen müssen. Auf die Durchführungsstellen, darunter die Arbeitgeber, kommt ein hoher Anpassungsaufwand zu, unter anderem hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz (Art. 7 FamZG), der Unterstellung von bisher nicht unterstellten Betrieben und der Umsetzung der Zulagen für Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Eine Einführung vor dem 1. Januar 2009 ist nicht realistisch.

#### **1.2 Gesetzesverweise**

Die Verordnungsbestimmungen verweisen auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG) und übernehmen die bewährte Regelung der AHV-Gesetzgebung. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert. Wir begrüßen diese Regelungen. Bei verschiedenen Verordnungsbestimmungen stellt sich die Frage, ob für eine Regelung auf Verordnungsstufe eine genügende gesetzliche Grundlage im FamZG vorhanden ist.

### 1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur als möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind umgehend zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharret wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## 2 Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs

### 2.1 Art. 1 Abs. 2 FamZV

Die Bezeichnung einer einheitlichen Obergrenze für das Einkommen des Kindes, bei dem noch Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht (maximale einfache Altersrente), erachten wir als sinnvoll und notwendig.

#### Art. 2 bis Art. 5

Keine Bemerkungen.

#### Art. 6

Der Titel dieses Artikels ist schwerfällig und soll vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor:

*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)*

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

#### Art. 7

Es ist nicht einzusehen, weshalb für die unter Ziff. 2a des Kommentars erwähnten Länder kaufkraftbereinigte Kinderzulagen ausgerichtet werden sollen, obwohl durch eine Notifikation das FamZG von der Anwendung ausgenommen werden kann. Die Beweispflicht des Wohnsitzes als Anspruchsvoraussetzung in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5 % beträgt – 95 % fallen entweder unter die EU-/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b) – stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

Unverständlich wird die Äusserung im erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b), wonach auch bei diesen Staaten, Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden, obwohl keine Exportpflicht besteht.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln geprüft werden können. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen namentlich für kleinere und mittlere Unternehmen eine unnötige und hohe administrative Belastung dar und sind wenig praktikabel.

**Art. 8**

Die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen ist kompliziert und für die KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbunden.

**Art. 9**

Keine Bemerkungen.

**Art. 10 Abs. 2**

Wir erachten eine Limitierung des Anspruchs bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen als notwendig und sinnvoll. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist entsprechend neu zu formulieren.

**Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in Ziff. 1.3 dieser Vernehmlassung.

**Art. 12 Abs. 2**

Wir begrüssen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Nur so ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die zwingende Übernahme der kantonalen Vorschriften zu Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

**Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als nicht gesetzeskonform. Sie ist zu streichen.

**Art. 14**

Dieser Artikel ist zu streichen, da es keinerlei gesetzliche Grundlage für die Bundesnorm gibt. Die Regelung der Finanzierung erfolgt abschliessend durch die Kantone.

**Art. 15**

Gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG gehört die Regelung eines Zusammenschlusses oder der Auflösung einer Kasse vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene erachten wir als nicht gesetzeskonform.

Sollte aber trotz dieses Hinweises an einem Artikel auf Verordnungsstufe festgehalten werden, schlagen wir eine Umformulierung zwecks Klarstellung der Verwendung der Liquidationsüberschüsse vor:

*1 Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

*2 Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

**Art. 16 und Art. 17**

Keine Bemerkungen.

**Art. 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen.

**Art. 19**

Keine Bemerkungen.

**Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist umzuformulieren.

Wir ersuchen Sie, unsere Überlegungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

NAMENS DES REGIERUNGSRATES

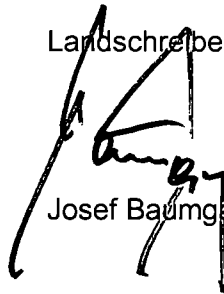
Frau Landammann



Beatrice Jann



Landschreiber



Josef Baumgärtner



St. Antonistrasse 4  
Postfach 1264, 6061 Sarnen  
Telefon 041 666 63 32  
Fax 041 660 11 49  
E-Mail volkswirtschaftsdepartement@ow.ch

Eidgenössisches Departement  
des Innern  
Bundesamt für Sozialversicherung  
3003 Bern

Sarnen, 26. Juni 2007

AA 07/34 // G-Nr. 20070198, Signatur 3140

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Sehr geehrter Herr Bundesrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie uns den Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) zur Stellungnahme unterbreitet. Für die Gelegenheit der Stellungnahme danken wir Ihnen.

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

#### **1.1 Datum Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir als anspruchsvolles Ziel. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung fällt im September 2007. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze. Auf die Durchführungsstellen, darunter die Arbeitgeber, kommt ein hoher Anpassungsaufwand zu, unter anderem hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz (Art. 7 FamZG), der Unterstellung von bisher nicht unterstellten Betrieben und der Umsetzung der Zulagen für Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Eine Einführung vor dem 1. Januar 2009 ist nicht realistisch. Im Kanton Obwalden werden die Zulagen schon auf den 1. Januar 2008 erhöht werden. Die entsprechende Vorlage ist von der Regierung ans Parlament verabschiedet worden.

#### **1.2 Gesetzesverweise**

Die Verordnungsbestimmungen verweisen auf Definitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG) und übernehmen die bewährten Regelung der AHV-Gesetzgebung. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert. Wir begrüssen diese Regelungen.

#### **1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister**

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen



Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind umgehend zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharret wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## **2. Bemerkungen zu einzelnen Verordnungsbestimmungen**

### **Art. 1 Abs. 2 FamZV**

Die Bezeichnung einer einheitlichen Obergrenze für das Einkommen des Kindes, bei dem noch Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht (maximale einfache Altersrente) erachten wir als sinnvoll und notwendig.

### **Art. 6**

Der Titel dieses Artikels soll vereinfacht werden. Wir schlagen vor:

*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)*

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### **Art. 7**

Kinderzulagen für Kinder im Ausland sollten nur dann ausgerichtet werden, wenn ein entsprechendes Sozialversicherungsabkommen besteht. Der organisations-technische Aufwand von 5 Prozent, bei denen kein Abkommen besteht, ist unverhältnismässig hoch.

### **Art. 8**

Würde entsprechend den Ausführungen unter Art. 7 wegfallen.

### **Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in Ziff. 1.3.

### **Art. 12 Abs. 2**

Wir begrüessen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Nur so ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die zwingende Übernahme der kantonalen Vorschriften zu Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

### **Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, vermischen wir die Übereinstimmung.

### **Art. 14**

Neben der Festlegung des maximalen Beitragssatzes sollte auch geregelt werden, was vorzukehren ist, wenn eine Kasse in Liquiditätsschwierigkeiten gerät. Wird sie dann zur Aufgabe durch Liquidation genötigt? Muss sie über den Lastenausgleich finanziert werden? Diese Fragen sind noch zu klären.

**Art. 15**

Gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG gehört die Regelung eines Zusammenschlusses oder der Auflösung einer Kasse vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine abweichende Bestimmung ist auf Verordnungsebene nicht möglich.

Sollte aber trotz dieses Hinweises an einem Artikel auf Verordnungsstufe festgehalten werden, schlagen wir eine Umformulierung zwecks Klarstellung der Verwendung der Liquidationsüberschüsse vor:

<sup>1</sup> *Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

<sup>2</sup> *Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

**Art. 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen.

**Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung durch die Kantone ist für diese kostenneutral zu regeln. Im ersten Satz von Absatz 3 ist dieser Sachverhalt noch zu berücksichtigen. Bei Bst. b ist noch zu prüfen, ob diese statistischen Unterlagen auch verlangt werden dürfen, da sich der Bund an der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten nicht beteiligt.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen.

Freundliche Grüsse

**VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT**  
Der Departementsvorsteher:



Niklaus Bleiker  
Regierungsrat

Kopie an:

- Staatskanzlei (G-Nr. 20070198)
- Volkswirtschaftsdepartement, Sekretariat



Eidgenössisches Departement des Innern  
3003 Bern

## **Familienzulagenverordnung; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. März 2007 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (abgekürzt FamZV) Stellung zu nehmen.

Gern nehmen wir die Gelegenheit wahr und lassen uns wie folgt vernehmen:

### **1. Allgemeines**

Der Entwurf geht in einzelnen Bereichen über die reine Ausführung hinaus. Auch wird oft wiederholt, was schon kraft Bundesgesetz über die Familienzulagen (abgekürzt FamZG) gilt. Dies ist nicht notwendig. Dort, wo nur Teile des Gesetzes wiederholt werden, kann Verwirrung entstehen. Zudem enthält der Entwurf Regelungen über die Finanzierung (Art. 13 – 15 und Art. 23), für deren Erlass gemäss FamZG die Kantone zuständig sind.

### **2. Zu den einzelnen Artikel**

*Art. 1 Abs. 2:* Gemäss Art. 3 FamZG besteht der Anspruch auf eine Ausbildungszulage unbedingt. Eine Begrenzung des Anspruchs bis zu einer bestimmten oberen Grenze des durch das Kind erzielten Einkommens, für welches eine Ausbildungszulage bezogen werden kann, ist daher nicht möglich. Will man diese an sich sinnvolle Begrenzung, müsste diese im Gesetz ausgeführt werden.

*Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Absatz 1:* Es handelt sich um Wiederholungen der bereits im Gesetz enthaltenen Regelungen (Art. 3 Abs. 2 und 3 FamZG).

*Art. 4 Absatz 1:* Da diese Regelung ohnehin gemäss Art. 7 FamZG gilt, ist eine Wiederholung nicht notwendig.

*Art. 9:* Wir schlagen hier eine alternative Legaldefinition vor: "Zweigstellen sind Einrichtungen, in denen dauernd oder vorübergehend Arbeitnehmer beschäftigt werden."

*Art. 10: Absatz 1:* Aus Gründen der Einheitlichkeit und Transparenz wäre es sinnvoll, in Bezug auf die angemessene längere Zeit bei der Lohnfortzahlung von einer einzigen Skala auszugehen und dies entsprechend festzuhalten.

*Art. 12:* Da das Gesetz kein Verbot von Betriebsfamilienausgleichskassen vorsieht, scheint es fraglich, dieses in der Verordnung vorzusehen. Für solche Kassen gelten die gleichen Vorschriften wie für andere Kassen. Diese Situation ist nicht vergleichbar mit den früheren Regelungen in einigen Kantonen, bei der gewisse Arbeitgeber von der Pflicht befreit werden konnten, sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, ohne selber eine solche zu betreiben.

### 3. Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung

Wir erachten eine Inkraftsetzung auf 1. Januar 2009 als sinnvoll. Ein früherer Termin wäre für die Kantone nicht machbar, da sie ihre Gesetzgebung auf diesen Termin hin entsprechend anpassen müssen. Zudem haben sie die Möglichkeit, schon vorher die Zulagenansätze zu erhöhen. Der Kanton St.Gallen beabsichtigt, die Erhöhung auf 1. Januar 2008 vorzunehmen.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und bitten Sie, unsere Ausführungen bei der Weiterbearbeitung zu berücksichtigen.

St.Gallen, 26. Juni 2007

Im Namen der Regierung,  
Die Präsidentin:



Kathrin Hilber

Der Vizestaatssekretär:

Fürsprecher Georg Wanner

#### Kopie an:

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

Telefon +41 (0)52 632 71 11  
Fax +41 (0)52 632 72 00  
staatskanzlei@ktsh.ch

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

Schaffhausen, 19. Juni 2007

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen / FamZV; Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 gibt uns das Eidgenössische Departement des Innern Gelegenheit, zum Entwurf der Familienzulageverordnung Stellung zu nehmen. Dazu äussern wir uns gerne wie folgt:

### **Allgemeine Bemerkungen**

Grundsätzlich erachten wir den vorgelegten Verordnungsentwurf als taugliches Instrument für die kantonale Ausgestaltung der Familienzulagen im Rahmen des neuen Bundesrechts. Insbesondere begrüssen wir die Anlehnung der Ausführungsbestimmungen an die heutigen Regelungen der Kantone und an jene der AHV.

Die **Inkraftsetzung per 1. Januar 2009** ist realistisch. Damit eine seriöse Umsetzung in den Kantonen gewährleistet ist, müsste die bundesrätliche Verordnung aber vor dem Oktober 2007 definitiv vorliegen.

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes ist u.E. nur möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem **zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister)** verfügbar sind. Es ist deshalb ein Kontrollinstrument einzuführen, das die Einhaltung des Gebotes "ein Kind - nicht mehr als eine Zulage" sicher-

stellt. Das Register ist auf Bundesebene zu etablieren, denn eine effiziente und effektive Kontrolle ist nur mit einem zentralen Instrument möglich.

## **Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen**

### **Art. 1 Abs. 2**

Die vorgesehene Limitierung des Anspruches auf eine Ausbildungszulage erachten wir als sinnvoll und notwendig. Zusätzlich würden wir eine Regelung begrüßen, welche die Frage beantwortet, wie lange höchstens eine Ausbildung unterbrochen werden kann, ohne dass der Anspruch auf Ausbildungszulage dahinfällt.

### **Art. 6**

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### **Art. 13**

Mit Art. 13 Abs. 3 legt der Bundesrat den Rahmen der Reserve fest, die von der Familienausgleichskasse anzulegen ist. Als Ermächtigung zum Erlass dieser Bestimmung wird auf Art. 15 FamZG verwiesen. Diese Gesetzesbestimmung ist u.E. keine genügende Grundlage für eine Regelung der Reserven auf Verordnungsstufe, überträgt doch Art. 16 FamZG die Regelungshoheit in Bezug auf die Finanzierung den Kantonen.

Überdies enthält Art. 13 Abs. 2 Anordnungen zur Festlegung des Beitragssatzes. Danach haben die Kantone eine Regelung vorzusehen, wonach die Familienausgleichskasse die Höhe ihres Beitragssatzes selber festlegen soll. Auch damit wird in seine umfassende Kompetenz zur Regelung der Finanzierung eingegriffen.

Die Bestimmungen in Art. 13 Abs. 2 und 3 sind u.E. nicht gesetzeskonform und deshalb zu streichen.

### **Art. 14**

Diese Bestimmung weist die Kantone an, in ihren Gesetzen einen Höchstbetragssatz vorzusehen. Der Bund sieht die Grundlage zu dieser Verordnungsbestimmung in Art. 16 FamZG. Weder Abs. 1 noch Abs. 2 der zitierten Bestimmung sehen allerdings eine entsprechende Delegation vor. Vielmehr wird die Regelung der Finanzierung umfassend den Kantonen vorbehalten - und zwar mit der Auflage, die Beitragserhebung in Einkommensprozenten vorzusehen. Ob die

Kantone eine Obergrenze festlegen wollen, ist deshalb von diesen zu entscheiden. Auch diese Bestimmung ist zu streichen.

**Art. 20**

Die Regelung der Finanzierung der Verwaltungskosten ist Sache der Kantone. Dem Bund kommt in diesem Punkt keine Aufsicht zu. Entsprechend ist er auch nicht befugt, Statistikan-gaben zu Verwaltungskosten (Abs. 2 Bst. b) zu verlangen. Der zweite Teil von Abs. 2 Bst. b ist deshalb ersatzlos zu streichen.


Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Anträge und Ausführungen danken wir Ihnen.



Mit freundlichen Grüßen  
Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:

  
Dr. Erhard Meister

Der Staatschreiber:

  
Dr. Reto Dubach





**Regierungsrat**

Rathaus / Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn.  
www.so.ch

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

12. Juni 2007

**Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen  
(Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 hat uns Herr Bundesrat Pascal Couchepin zur Einreichung einer Stellungnahme eingeladen. Wir danken dafür und übermitteln Ihnen nachstehend unsere Stellungnahme, die wir gleichzeitig wunschgemäss zusätzlich zur Papierversion im Wordformat mit einer E-Mail an [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch) senden.

**1. Allgemeine Bemerkungen****1.1 Datum Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir als ambitioniertes Ziel. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung wird erst im September 2007 fallen. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze, was unter Berücksichtigung, dass auf Kantonsebene noch eine Gesetzesrevision und allenfalls eine Volksabstimmung durchzuführen sind, zeitlich äusserst knapp bemessen ist. Eine Vorverschiebung der Einführung kann jedenfalls unter diesen Umständen nicht in Betracht gezogen werden.

**1.2 Gesetzesverweise**

Wir stellen fest, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts (AHVG, ATSG etc.) verweisen, was wir sehr begrüssen. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert, und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

**1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister**

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Artikel 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur als möglich, wenn die entsprechenden Daten der Bezüger und Bezügerinnen von Familienzulagen in einem zentralen Register verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind umgehend zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharret wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass

diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## **2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs**

### **Art. 1 Absatz 2 FamZV**

Die vorgesehene Limitierung des Anspruches auf eine Ausbildungszulage erachten wir als sinnvoll und notwendig.

### **Art. 2 bis und mit Art. 5**

Keine Bemerkungen.

### **Art. 6**

Der Titel dieses Artikels erscheint uns als schwerfällig und sollte vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor:

*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs 1 Bst d FamZG)*

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### **Art. 7**

Entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 8, Ziff. 2 a) ist unbedingt dafür zu sorgen, dass die notwendigen Notifizierungen durch den Bundesrat rechtzeitig vorgenommen werden.

Es ist nicht einzusehen, weshalb für die unter Ziff. 2 a erwähnten Länder kaufkraftbereinigte Kinderzulagen ausgerichtet werden sollen, obwohl durch eine Notifikation das FamZG von der Anwendung ausgenommen werden kann. Der administrative Aufwand (ein Wohnsitz in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum ist als Anspruchsvoraussetzung in jedem Fall zu beweisen durch z.B. eine Wohnsitzbestätigung) verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern für einen äusserst geringen Effekt: Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5 % beträgt – schätzungsweise 95 % fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen – stimmen Aufwand und Ertrag ansonsten nicht überein.

Vollends unverständlich wird die Äusserung im erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b), wonach auch bei diesen Staaten, obwohl keine Exportpflicht besteht, Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln ermittelt werden können.

### **Art. 8**

Die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen ist kompliziert und für die vielen KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbündet. Auch hier stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

**Art. 9**

Keine Bemerkungen.

**Art. 10 Abs. 2**

Wir erachten hier eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen als notwendig und sinnvoll. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

**Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters als notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen unter Ziff. 1.3 der unserer Stellungnahme.

**Art. 12 Abs. 2**

Es ist zu begrüessen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen; damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso werden die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie zwingende Geltung der kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

**Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Da Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als gesetzeswidrig. Sie ist zu streichen.

**Art. 14**

Verfassungsrechtlich sind die den Bürger bzw. die Bürgerin verpflichtenden bzw. belastenden Bestimmungen – zumindest hinsichtlich der maximalen Höhe des zu entrichtenden Betrags - auf Gesetzesstufe zu verankern. Obwohl es aus verfassungsrechtlicher Sicht diese Bestimmung in der FamZV gar nicht brauchen würde, wird zumindest klargestellt, dass alle Kantone dieser Verpflichtung nachkommen müssen.

**Art. 15**

Obwohl die Kompetenz der Gesetzgebung mit Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG den Kantonen im Detail überlassen ist, sind im Sinne der eidgenössischen Harmonisierung folgende beiden Verordnungsbestimmungen vorzusehen. Insbesondere müsste die Verwendung der Gelder nach einer Liquidation einheitlich geregelt werden.

<sup>1</sup> Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

<sup>2</sup> Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von derjenigen Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.

**Art. 16 und 17**

Keine Bemerkungen.

**Art. 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen.

**Art. 19**

Keine Bemerkungen.

**Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb umzuformulieren.

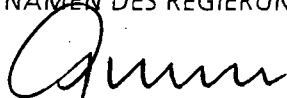
**Art. 21 bis 24**

Keine Bemerkungen.

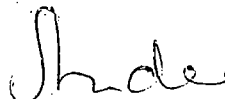
Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Änderungswünsche danken wir Ihnen.

Mit freundlichen Grüßen

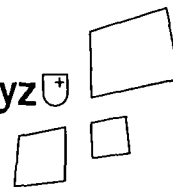
IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES



Peter Gomm  
Landammann



Yolanda Studer  
Staatschreiber-Stellvertreterin



6431 Schwyz, Postfach 1260

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

**Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, am Vernehmlassungsverfahren zur Verordnung über die Familienzulagen teilzunehmen.

1. Allgemeine Bemerkungen

1.1 Datum Inkraftsetzung

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir als ambitiöses Ziel. Der Entscheid des Bundesrates zur Verordnung wird voraussichtlich erst im Herbst 2007 fallen. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze. Weil im Kanton Schwyz eine Gesetzesrevision mit obligatorischem Referendum notwendig ist, bleibt für die kantonale Gesetzgebung wenig Zeit. Eine Vorverschiebung der Einführung vor den 1. Januar 2009 kann unter diesen Umständen nicht in Betracht gezogen werden.

1.2 Gesetzesverweise

Wir stellen fest, dass die Verordnungsbestimmungen jeweils auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG, usw.) verweisen, was wir sehr begrüßen. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert, und es werden damit auch die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung berücksichtigt.

1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur als möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register auf nationaler Ebene (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen auf Stufe Bund sollten vorhanden sein oder sind umgehend zu schaffen. Sofern das BSV auf dem Standpunkt beharrt, es müsse auf Stufe eines formellen Bundesgesetzes eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese punktuelle Revision noch vor Inkrafttreten des FamZG erfolgt.

Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## 2. Zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen

Soweit wir keine Bemerkungen abringen, stimmen wir den Bestimmungen zu.

### **Art. 1 Abs. 2 FamZV**

Die vorgesehene Limitierung des Anspruches auf eine Ausbildungszulage erachten wir als sinnvoll und notwendig.

### **Art. 6**

Der Titel dieses Artikels ist schwerfällig und soll vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor:

*Art. 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)*

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### **Art. 7**

Entsprechend den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 8, Ziff. 2 a) ist unbedingt dafür zu sorgen, dass die notwendigen Notifizierungen durch den Bundesrat auch rechtzeitig vorgenommen werden.

Es ist nicht einzusehen, weshalb für die unter Ziff. 2a erwähnten Länder kaufkraftbereinigte Kinderzulagen ausgerichtet werden sollen, obwohl durch eine Notifikation das FamZG von der Anwendung ausgenommen werden kann. Der administrative Aufwand (ein Wohnsitz in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum ist als Anspruchsvoraussetzung in jedem Fall zu beweisen durch z.B. eine Wohnsitzbestätigung) verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern für einen äusserst geringen Effekt: Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5 % beträgt – 95 % fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b) – stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

Vollends unverständlich wird die Äusserung im erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b), wonach auch bei diesen Staaten, obwohl keine Exportpflicht besteht, Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln ermittelt werden können.

### **Art. 8**

Die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen ist kompliziert und für die vielen KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbunden. Auch hier stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

### **Art. 10 Abs. 2**

Wir erachten hier eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen als notwendig und sinnvoll. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist deshalb entsprechend neu zu formulieren.

#### **Art. 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- resp. Bezügerregisters als notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in Ziff. 1.3 der Vernehmlassung.

#### **Art. 12 Abs. 2**

Es ist zu begrüßen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen; damit ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie notwendige Übernahme sämtlicher kantonalen Vorschriften hinsichtlich Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

#### **Art. 13**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als gesetzeswidrig. Sie ist zwingend zu streichen.

Es liegt in der Kompetenz der Kantone, in ihrem kantonalen Recht die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes entweder an die Familienausgleichskassen zu delegieren oder direkt in einem Rechtssatz auf Stufe Parlament oder Regierung zu verankern.

#### **Art. 14**

Verfassungsrechtlich sind die den Bürger verpflichtenden bzw. belastenden Bestimmungen – zumindest hinsichtlich der maximalen Höhe des zu entrichtenden Betrags – auf Gesetzesstufe – zu verankern. Ausdrücklich weisen wir darauf hin, dass – entsprechend unserem Kommentar und Antrag zu Art 13 – die Kantone nicht nur den maximalen Satz, sondern den Beitragssatz generell festlegen können.

#### **Art. 15**

Obwohl die Kompetenz der Gesetzgebung mit Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG den Kantonen im Detail überlassen ist, sind im Sinne einer Harmonisierung folgende beiden Verordnungsbestimmungen vorzusehen. Insbesondere müsste die Verwendung der Gelder nach einer Liquidation einheitlich geregelt werden:

<sup>1</sup> *Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

<sup>2</sup> *Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

#### **Art. 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen. Wir beantragen, die Bestimmung zu streichen.

#### **Art. 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung bei den Familienausgleichskassen sowie bei den Kantonen ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist deshalb umzuformulieren.

Keine gesetzliche und sachliche Grundlage hat die Bestimmung, dass dem Bund die Verwaltungskosten zu melden sind. Der Bund trägt keinerlei Kosten für die Familienzulagen und auch nicht für die Durchführung. Es besteht auch Unklarheit darüber, ob es sich um die Verwaltungskosten der Arbeitgeber oder Verwaltungskosten der Familienausgleichskassen handelt. Die Bestimmung ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Wie wir im nachfolgenden Abschnitt (zusätzlicher Regelungsbedarf) aufzeigen, haben wir volles Verständnis für eine Statistik. Sie muss sich jedoch auf die Familienzulagen als Versicherungsleistungen sowie die Beiträge beschränken.

### 3. Zusätzlicher Regelungsbedarf

Art. 27 FamZG und Art. 20 FamZV sehen vor, dass endlich auch auf nationaler Ebene statistische Angaben von den Familienausgleichskassen verlangt werden können. Da es sich um einen Versicherungszweig mit einem Leistungsvolumen von rund fünf Milliarden Franken handelt, ist dies aus Gründen der Politikdefinition, der Steuerung und der Aufsicht zwingend notwendig.

Heute aber bestehen keine national verbindlichen Vorschriften über die Rechnungslegung der Familienausgleichskassen. Die Kassen können, müssen aber nicht die Vorschriften des Bundes für die Rechnungslegung der AHV-Ausgleichskassen befolgen. Dies ist ein grosses Manko. Vor allem auch mit Hinblick auf die Errichtung des im FamZG vorgesehenen Lastenausgleiches ist die einheitliche Kontierung ein Muss. Wohl könnten die Kantone gestützt auf Art. 16 FamZG dies selber vorschreiben. Für interkantonal tätige Familienausgleichskassen wäre es aber unsinnig, wenn jeder Kanton separate Rechnungslegungsvorschriften erlassen würde.

Aus diesen Gründen schlagen wir Ihnen vor, dass der Bund eine Regelung im folgenden Sinn erlässt:


„Die Familienausgleichskassen wenden die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die AHVG über die Buchführung der Ausgleichskassen an.“

Im Art. 67 AHVG wird dem BSV die Kompetenz erteilt, diese Bestimmungen für die AHV zu erlassen. Die entsprechende Wegleitung des Bundesamtes (WBG) hat sich seit Jahrzehnten bewährt. Da die Ausgleichskassen und eben auch die Familienausgleichskassen nicht den Finanzhaushaltsgesetzen des Bundes und der Kantone unterstellt sind, drängt es sich auf, hier eine nationale Regelung vorzusehen.

Eine derartige Bestimmung betrifft weder die Versicherten noch die Arbeitgeber, sondern eben nur die Versicherungsträger. Art. 20 Abs. 2 FamZG betrachten wir als eine genügende gesetzliche Grundlage.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Änderungswünsche danken wir Ihnen.

Im Namen des Regierungsrates



Alois Christen, Landammann



Peter Gander, Staatsschreiber





Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches  
Departement des Innern  
Herr Pascal Couchepin  
Bundesrat  
3003 Bern

Frauenfeld, 26. Juni 2007

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV)**

### **Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, uns in der erwähnten Angelegenheit äussern zu können, und nehmen wie folgt Stellung:

#### **I. Allgemeine Bemerkungen**

Wir begrüssen grundsätzlich den vorgelegten Verordnungsentwurf über die Familienzulagen. Allerdings sind einige Anliegen der Vertreter der Vereinigungen der AHV-Ausgleichskassen, welche bei der Ausarbeitung des Verordnungsentwurfs miteinbezogen wurden, nicht genügend berücksichtigt worden. Dies betrifft insbesondere die Einrichtung eines zentralen Registers, die wir ebenfalls für zweckmässig und absolut notwendig erachten. Die Umsetzung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes setzt voraus, dass die Bezügerdaten in einem zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) geführt werden. Wir schlagen vor, dass der Bund eine Plattform für ein Zentralregister zur Verfügung stellt, auf der die Familienausgleichskassen (FAK) die massgeblichen Bezügerdaten einspeisen und abrufen können. Das Nähere muss in der Familienzulagenverordnung geregelt werden. Art. 27 Abs. 2 FamZG bietet dafür eine genügende gesetzliche Grundlage.

Die Umsetzung des FamZG auf kantonaler Stufe und damit eine Inkraftsetzung des FamZG ist jedenfalls nicht vor dem 1. Januar 2009 möglich. Der bis zu diesem Zeitpunkt verbleibende Zeitraum ist darüber hinaus schon knapp, zumal der definitive Inhalt der FamZV noch nicht feststeht. Auch den Durchführungsorganen bleibt bei einer In-



2/4

kraftsetzung auf den 1. Januar 2009 wenig Zeit, um ihre Programmierungen (Informatik-Applikationen) den veränderten Verhältnissen anzupassen.

## **II. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln**

### **Art. 1**

Nicht geregelt wird der Anspruch auf Ausbildungszulagen, wenn die Ausbildung unterbrochen wird. Aufgrund des Verweises in Art. 1 der FamZV auf die AHV-Gesetzgebung gehen wir davon aus, dass auch bezüglich der Unterbrechung die bisherige Praxis weitergeführt wird und somit die Regelungen der entsprechenden Rentenwegleitung der AHV (RZ 3369 ff.) herangezogen werden können.

### **Art. 6**

Der Begriff „maximale“ Waisenrente ist interpretationsbedürftig. Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Zur Vermeidung von Missverständnissen sollten die Buchstaben a. und b. in Artikel 6 entsprechend ergänzt werden.

### **Art. 8**

Im Sinne einer möglichst einfach zu handhabenden Regelung schlagen wir vor, dass volle Zulagen bei einer Kaufkraft von mehr als fünfzig Prozent und halbe Zulagen bei einer Kaufkraft von fünfzig Prozent oder weniger ausgerichtet werden. Der Kanton Thurgau hat mit dieser Regelung gute Erfahrungen gemacht. Der finanzielle Mehraufwand ist gering. Dafür wird mit einer solchen Regelung der Aufwand der Betriebe deutlich reduziert.

### **Art. 10**

In Absatz 2 sollte ausdrücklich festgehalten werden, dass der Anspruch im Rahmen des Mutterschaftsurlaubs nur für 16 Wochen gilt.

### **Art. 11**

Wie wir bereits einleitend festgehalten haben, ist für die Umsetzung von Art. 11 (Verhinderung des Doppelbezuges von Zulagen) die Einrichtung eines zentralen Registers erforderlich, welche zweckmässigerweise vom Bund vorgenommen werden sollte.

### **Art. 14**

Gemäss Art. 16 FamZG regeln die Kantone die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten. Art. 14 FamZV greift in unzulässiger Weise in die Kompetenz der Kantone ein. Ausserdem erscheint es fragwürdig, ob die Kantone – je nach den gegebenen Verhältnissen – verpflichtet sind, einen maximalen Beitragssatz festzulegen. Im Anhang zum erläuternden Bericht wird zur Begründung lediglich auf zwei Bundesgerichtsentscheide – den Kanton Wallis und den Kanton Genf betreffend - verwiesen, wo-



3/4

nach für die FAK-Beiträge eine Obergrenze im Gesetz festgelegt werden müsse, ohne jedoch die besondere Situation in den betreffenden Kantonen zu berücksichtigen. Im Kanton Wallis bestand beispielsweise die Besonderheit, dass keine kantonale Familienausgleichskasse existierte, der sich die Arbeitgeber alternativ anschliessen konnten. Die Arbeitgeber waren daher gezwungen, sich ihrer Verbandskasse anzuschliessen und die jeweiligen vom Vorstand festgelegten Beitragssätze hinzunehmen. In vielen Kantonen – so auch im Kanton Thurgau – haben die Arbeitgeber indessen die Wahl, ob sie sich einer Verbandskasse oder der kantonalen Familienausgleichskasse anschliessen wollen. Wenn die Bemessungskriterien im kantonalen Gesetz hinreichend konkretisiert werden, besteht keine Notwendigkeit, zusätzlich einen Maximalbetrag festzusetzen. Art. 14 ist daher ersatzlos zu streichen.

Die unterschiedlichen Beitragssätze bei den FAK können verschiedene Ursachen haben. Zum einen sind sie auf branchenspezifische Eigenheiten zurückzuführen. In einigen Branchen sind mehr Arbeitnehmende mit Kindern zu verzeichnen als in anderen Branchen. In Branchen mit einem hohen Lohnniveau führen hohe abrechnungspflichtige Lohnsummen auch bei tiefen Ansätzen zu ausreichenden Einnahmen. Eine weitere Ursache kann darin liegen, dass eine gesamtschweizerisch tätige FAK einen Mischindex anwendet. Mit der Festlegung eines pauschalen und für alle FAK verbindlichen maximalen Beitragssatzes kann diesen Umständen nicht Rechnung getragen werden. Es besteht daher die Gefahr, dass die Kantone den maximalen Beitragssatz sehr hoch ansetzen, um den unterschiedlichen Gegebenheiten bei den FAK ausreichend Rechnung zu tragen und dem so festgelegten Beitragssatz damit keine selbstständige Bedeutung mehr zukommt. Die Festlegung eines maximalen Beitragssatzes hat ferner zur Folge, dass der Kanton den maximalen Beitragssatz erhöhen muss, wenn eine FAK mit einer ungünstigen Mitgliederstruktur den maximalen Beitragssatz nicht mehr einhalten kann und der Kanton die Anerkennung der FAK nicht widerrufen will. Letztlich wäre es auch unpraktikabel, wenn der (willkürlich festgelegte) maximale Beitragssatz bei steigenden Leistungen periodisch nach oben korrigiert werden müsste.

#### **Art. 20**

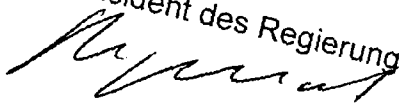
Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach den Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten. Wir beantragen, dass der erste Satz von Absatz 3 wie folgt ergänzt wird: „Die Kantone erheben die Daten bei den Familienausgleichskassen; die Kosten dafür trägt der Bund.“

4/4

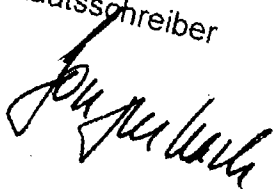
Thurgau

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Repubblica e Cantone  
Ticino

## Il Consiglio di Stato

Ufficio federale delle  
assicurazioni sociali  
Ambito famiglie  
Effingerstrasse 20  
3003 Berna

### Disegno di ordinanza federale sugli assegni familiari (OAFami) Procedura di consultazione

Egregi signori,

abbiamo esaminato il disegno OAFami nonché preso atto del rapporto esplicativo e del relativo allegato e, di seguito, esprimiamo il nostro parere sulla nuova normativa posta in consultazione.

Come richiesto, vi rimettiamo il presente documento pure in formato elettronico, al sito indicato ([familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)).

#### 1. CONSIDERAZIONI GENERALI

##### 1.1. Data di entrata in vigore della LAFam e procedura di consultazione del disegno di OAFami

Nel settore delle prestazioni familiari il nostro Cantone riconosce, oltre agli assegni ordinari (assegno di base e per giovani in formazione o invalidi), anche prestazioni di complemento (assegno integrativo e assegno di prima infanzia secondo il cosiddetto *tessiner Modell*). Gli assegni di complemento ai sensi della LAF<sup>1</sup> sono poi, sia dal punto di vista materiale che procedurale, armonizzati e coordinati con le altre prestazioni sociali cantonali, in virtù della Laps<sup>2</sup>.

L'entrata in vigore della LAFam implica quindi per il nostro Cantone un onere non indifferente: in effetti, nella LAF non dovranno essere modificati soltanto i capitoli riferiti agli assegni ordinari, ma – e soprattutto – quelli sull'assegno integrativo (AFI) e di prima infanzia (API), perchè gli assegni ordinari sono computati quali un reddito

<sup>1</sup> Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996; RL 6.4.1.1; vedi anche il Regolamento d'applicazione del 5 febbraio 1997; RL 6.4.1.1.1.

<sup>2</sup> Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000; RL 6.4.1.2.

dell'unità di riferimento posta al beneficio delle prestazioni familiari di complemento. In conseguenza di ciò, dovranno essere rivisti – in parte manualmente – tutti i diritti correnti di AFI e API in funzione dell'entrata in vigore della LAFam.

La data di entrata in vigore proposta, cioè il 1° gennaio 2009, ci sembra pertinente; è auspicabile che l'ordinanza di applicazione qui messa in consultazione sia pronta non oltre l'autunno di quest'anno.

## **1.2. Prassi cantonale**

Rileviamo con piacere che il disegno di OAFami, come pure già la LAFam, si orienta ampiamente sulle disposizioni attualmente previste a livello cantonale e che all'elaborazione del disegno di ordinanza hanno partecipato rappresentanti delle associazioni delle Casse di compensazione AVS, che sono chiamate ad amministrare la maggior parte delle Casse per gli assegni familiari che applicano i diversi regimi cantonali.

È quindi positivo che il disegno di ordinanza tragga ampi spunti dalla attuale prassi e dall'esperienza acquisita dalle Casse per gli assegni familiari, che da oltre 50 anni applicano i diversi regimi cantonali sugli assegni di famiglia.

## **1.3. Registro centrale dei beneficiari**

Sulla necessità di introdurre un registro centrale dei beneficiari dobbiamo insistere, di modo che le Casse per gli assegni familiari che saranno chiamate ad applicare il nuovo regime sugli assegni familiari possano, in particolare, evitare doppi versamenti per lo stesso figlio. In effetti, gli ampi margini di manovra lasciati ai Cantoni – ad esempio nel riconoscimento del diritto alle prestazioni familiari agli indipendenti e alle persone senza attività lucrativa – potrebbero condurre a situazioni che possono essere chiarite soltanto potendo accedere ad una banca-dati centralizzata.

Auspichiamo quindi che, prima dell'entrata in vigore della LAFam, la stessa venga sottoposta ad una revisione, finalizzata ad introdurre la necessaria base legale.

## **1.4. Campo di applicazione personale: persone senza attività lucrativa e salariati**

A questo riguardo dobbiamo segnalare una lacuna nella legge: in effetti, qualora un genitore dovesse essere persona senza attività lucrativa (ad esempio una casalinga) e l'altro genitore salariato con un reddito<sup>3</sup> annuo da attività lucrativa inferiore alla metà dell'importo annuo della rendita completa minima di vecchiaia ai sensi LAVS (art. 13 cpv. 3 LAFam) si potrebbe verificare un'esclusione dal diritto agli assegni ordinari.

Siamo del parere che questa lacuna vada colmata, sottoponendo la LAFam ad una revisione.

<sup>3</sup> Ancorché il testo italiano dell'art. 13 cpv. 3 LAFam parli di "reddito" si desume dalla sistematica che questa norma è applicabile alla categoria dei salariati; testo francese: *revenu*; testo tedesco: *Erwerbseinkommen*.

### **1.5. Allegato al rapporto esplicativo; versione italiana (art. 18 LAFam)**

Dobbiamo segnalare un errore (probabilmente di traduzione) a pag. 5 dell'allegato al rapporto esplicativo, con riferimento all'art. 18 LAFam; in effetti, nella versione italiana, si rileva che *"Anche nel settore dell'agricoltura saranno versati assegni per i figli di 200 franchi e assegni di formazione di 250 franchi mensili per ogni figlio. Nelle regioni di montagna gli importi saranno del 20 per cento superiori"*.

Nella versione tedesca e francese non si fa invece riferimento ad una percentuale del 20%, bensì ad un importo di 20 franchi (versione tedesca *"Im Berggebiet werden diese Ansätze um 20 Franken erhöht"* e francese *"Dans les régions de montagne, ces montants sont augmentés de 20 francs"*).

### **1.6. Concetto di salario**

Con riferimento alle prestazioni familiari per i salariati (non agricoli) ci chiediamo se non sia opportuno equiparare ad un salario l'indennità giornaliera ai sensi della LAI e della LADI, considerato che entrambe queste prestazioni sono sostitutive di un salario.

### **1.7. Sistematica del disegno di OAFami**

Rileviamo con piacere che la sistematica del disegno di ordinanza riprende quella della LAFam e, in particolare, che al marginale di ogni singola disposizione dell'ordinanza è ripresa la base legale, ciò che agevola sicuramente la praticabilità della nuova normativa d'esecuzione.

### **1.8. LAFam e disegno di OAFami**

Rileviamo che talune disposizioni della legge federale non hanno una disposizione d'esecuzione nel disegno di OAFami posto in consultazione. Ci riferiamo, ad esempio, all'art. 7 LAFam che disciplina il concorso di diritti, all'art. 8 LAFam che disciplina il rapporto fra assegni familiari e contributi di mantenimento secondo il diritto civile e ancora all'art. 9 LAFam che tratta del versamento a terzi.

Per consentire l'interpretazione del testo di legge e facilitarne l'applicabilità, riteniamo opportuno che nell'OAFami vengano ripresi e, quindi, esplicitati i concetti della legge che sono ora contenuti nei diversi documenti ufficiali che hanno portato all'elaborazione del testo finale sottoposto a votazione popolare<sup>4</sup>. In effetti, risulta ora piuttosto laborioso districarsi fra i vari atti e fra le diverse versioni della legge, anche considerate le modifiche di numerazione che taluni articoli della LAFam hanno avuto nel seguito dell'iter parlamentare.

Facciamo un esempio: nella versione definitiva della legge, il concorso di diritti, cioè l'ordine di priorità qualora più persone possano rivendicare il diritto agli assegni familiari per uno stesso figlio in virtù di una regolamentazione federale o cantonale, è disciplinato all'art. 7 LAFam. Per comprendere la portata di tale norma, occorre riferirsi al commento dell'art. 7 LAFam, contenuto nel Rapporto complementare della

<sup>4</sup> Rapporti della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio Nazionale del 20 novembre 1998 e dell'8 settembre 2004, risp. Pareri del Consiglio federale del 28 giugno 2000 e del 10 novembre 2004.

Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale dell'8 settembre 2004. Ritenuto che questa norma ha cambiato numerazione nel corso dei lavori, per ulteriori approfondimenti occorre poi riferirsi al commento dell'art. 6 del disegno LAFam contenuto nel Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale del 20 novembre 1998, rispettivamente al commento degli artt. 5 e 6 del disegno LAFam contenuto nel Parere del Consiglio federale del 28 giugno 2000.

Una sistematizzazione nell'ordinanza d'esecuzione con riferimento a questa norma della legge consentirebbe agli organi di applicazione una migliore praticabilità.

Auspichiamo, quindi, che il disegno di OAFami posto in consultazione venga completato nel senso sopra descritto.

## **2. SULLE SINGOLE DISPOSIZIONI DEL DISEGNO DI OAFami**

Di seguito ci esprimiamo, laddove possibile, sulle singole disposizioni dell'ordinanza federale posta in consultazione.

### **Articolo 1 – Assegno di formazione (art. 3 cpv. 1 lett. b) LAFam)**

L'art. 1 cpv. 2 del disegno di OAFami dispone che il diritto all'assegno di formazione non sussiste se il reddito annuo del figlio in formazione supera la rendita di vecchiaia massima completa ai sensi della LAVS (attualmente: fr. 2'210.-). Dal testo legislativo non è chiaro il reddito di quale anno debba essere considerato, in particolare se l'anno per il quale è rivendicata la prestazione familiare oppure un altro.

### **Articolo 2 – Assegno di nascita (art. 3 cpv. 2 e 3 LAFam)**

L'attuale LAF non prevede il riconoscimento di un assegno di nascita, considerato che essa accorda ai genitori con reddito modesto il diritto di richiedere l'assegno integrativo e di prima infanzia. La LAFam lascia al Cantone la facoltà di prevedere il riconoscimento di un assegno di nascita, indipendentemente dalla situazione economica dei genitori: a questo riguardo il nostro Cantone non ha ancora preso una decisione, di modo che preferiamo non pronunciarci su questa disposizione del disegno di ordinanza federale.

### **Articolo 3 – Assegno di adozione (art. 3 cpv. 2 e 3 LAFam)**

Con riferimento a quanto già detto per l'assegno di nascita, si rileva che in virtù della LAF anche il futuro genitore adottivo ha diritto all'assegno integrativo ed a quello di prima infanzia (art. 2 cpv. 2 lett. b) LAF). Pure per questa disposizione del disegno di ordinanza preferiamo dunque non prendere posizione.

### **Articolo 4 – Figliastri (art 4 cpv. 1 lett. b) LAFam)**

Questa disposizione del disegno di OAFami accorda il diritto agli assegni familiari se il figliastro vive in prevalenza nell'economia domestica del patrigno o della matrigna, risp. del partner che è tale ai sensi della LUD: riteniamo di dover intendere che ciò presuppone l'esistenza di un legame giuridico – matrimonio oppure unione domesti-



ca registrata – fra il padre/la madre ed il/la suo/a partner. Ci chiediamo allora se i figli di un/una convivente debbano/possano essere considerati affiliati ai sensi dell'art. 4 cpv. 1 lett. c) LAFam, risp. art. 5 del disegno di OAFami, di modo che anch'essi possano dare diritto agli assegni familiari.

#### **Articolo 5 – Affiliati (art. 4 cpv. 1 lett. c) LAFam)**

Con riferimento a questa disposizione del disegno di OAFami, rinviamo alle argomentazioni espresse con riferimento all'articolo precedente.

#### **Articolo 6 – Avente diritto che provvede prevalentemente al mantenimento (art. 4 cpv. 1 lett. d) LAFam)**

Rileviamo che manca il riferimento ad una rendita completa massima dell'AVS.

Proponiamo inoltre di riformulare il marginale di questa disposizione in "Fratelli, sorelle e abiatici", di più immediata comprensione rispetto all'attuale formulazione. Così facendo, si seguirebbe inoltre la sistematica della LAFam, rapportandola nell'OAFami<sup>5</sup>.

#### **Articolo 7 – Condizioni per il diritto agli assegni familiari per figli all'estero (art. 4 cpv. 3 LAFam)**

Prendiamo atto che il Consiglio federale, in ossequio alla delega conferitagli dall'art. 4 cpv. 3 LAFam, pone le condizioni del diritto agli assegni familiari se il figlio risiede all'estero. In particolare, l'art. 7 cpv. 1 lett. a) del disegno di OAFami dispone che l'assegno familiare sia versato se all'estero non sussiste già un diritto analogo e se lo prescrive un accordo internazionale.

Con riferimento agli Stati dell'UE<sup>6</sup> (ed alle considerazioni espresse sul Rapporto esplicativo, pag. 7, commento all'art. 7 del disegno di OAFami), il Regolamento UE 1408/71 – ripreso dall'Accordo sulla libera circolazione delle persone stipulato fra la Confederazione Svizzera e l'UE ed i suoi Stati membri – prevede che, in caso di concorso di diritti a livello internazionale, sia applicabile in via prioritaria la legislazione dello Stato di residenza e sia, quindi, questo Stato a dover accordare prioritariamente il diritto alla prestazione familiare, l'altro Stato (cioè quello ove l'altro genitore lavora) essendo chiamato soltanto a riconoscere il diritto ad un *differenziale*, nel caso in cui la legislazione di questo ultimo Stato dovesse prevedere una prestazione familiare d'importo più elevato.

Questa disposizione del diritto europeo si applica ovviamente già nell'attuale regime cantonale sugli assegni familiari (art. 5a LAF) e, anche in applicazione della citata disposizione del progetto di OAFami, si applicherà pure, in futuro, dopo l'entrata in vigore della LAFam.

Nella realtà del nostro Cantone di frontiera, il concorso di diritti descritto si evidenzia quindi già attualmente e si evidenzierà anche dopo l'entrata in vigore della LAFam,

<sup>5</sup> Cioché all'art. 4 cpv. 1 lett. b) LAFam (che accorda il diritto per i figliastri) corrisponde l'art. 4 del disegno di OAFami con lo stesso marginale; all'art. 4 cpv. 1 lett. c) LAFam (che accorda il diritto per gli affiliati) corrisponde l'art. 5 del disegno di OAFami con lo stesso marginale e all'art. 4 cpv. 1 lett. d) LAFam (che accorda il diritto per fratelli, sorelle e abiatici) corrisponderebbe l'art. 6 del disegno di OAFami con lo stesso marginale.

<sup>6</sup> In virtù dell'Accordo di estensione, il principio si applica pure agli Stati dell'AELS.

in particolare, per la categoria dei frontalieri italiani (per definizione residenti in Italia), da noi attivi professionalmente quali salariati, e meglio nel caso in cui il loro coniuge, risp. l'altro genitore dovesse pure essere attivo professionalmente in Italia: seguendo la succitata regola sancita dal diritto europeo, in tali fattispecie, sarebbe la legislazione italiana sulle prestazioni familiari a dover essere applicata in via prioritaria, mentre la nostra legge cantonale sugli assegni familiari entrerebbe in linea di conto soltanto per il versamento di un differenziale, fino al raggiungimento dell'importo dell'assegno di base secondo la legislazione cantonale (attualmente Fr. 183.- mensili per il nostro Cantone; con l'entrata in vigore della LAFam, Fr. 200.- mensili). In applicazione di tale normativa del diritto europeo, il datore di lavoro (che è tenuto ad anticipare l'assegno familiare) sarebbe quindi chiamato ad esperire accertamenti in Italia, prima di determinare l'importo del differenziale da corrispondere al suo salariato frontaliere in Ticino.

Ancor prima dell'entrata in vigore del succitato Accordo con l'UE, il nostro Cantone – per il tramite dell'Istituto delle assicurazioni sociali che è chiamato a nome del Dipartimento della Sanità e della Socialità ad applicare la legge (art. 72 cpv. 1 LAF e art. 118 Reg. LAF) – ha preso dei contatti con il corrispettivo ente estero, competente nel settore delle prestazioni familiari (cioè l'Istituto nazionale di previdenza sociale; di seguito: INPS); questi contatti hanno permesso di appurare che un'applicazione rigorosa della normativa europea sopra illustrata avrebbe cagionato alle Casse per gli assegni familiari che praticano in Ticino, e soprattutto ai datori di lavoro ad esse affiliati, un dispendio amministrativo, tanto oneroso, quanto superfluo. Gli assegni familiari italiani (assegno per il nucleo familiare) vengono, in effetti, riconosciuti ed accordati a dipendenza della composizione del nucleo familiare e dei redditi dello stesso: l'autorità italiana competente ha avuto modo di confermare all'Istituto delle assicurazioni sociali che l'accesso a tale prestazione italiana è fortemente precluso se all'interno di un nucleo familiare vi è un lavoratore frontaliere in Ticino; stante gli elevati salari qui pagati rispetto alla media italiana, di modo che gli accertamenti in Italia che il diritto europeo imporrebbero si rivelano essere di scarsa portata pratica.

Su consiglio dell'Istituto delle assicurazioni sociali, diverse Casse per gli assegni familiari – fra le quali la Cassa cantonale – hanno quindi instaurato una prassi, in virtù della quale il diritto e l'importo dell'assegno vengono determinati senza prendere in considerazione l'esistenza o meno di un analogo diritto in Italia cioè, in pratica, considerando soltanto l'attività salariata svolta in Ticino dal lavoratore frontaliere, senza considerare se in Italia viene già riconosciuta e versata, per lo stesso figlio, una analoga prestazione familiare.

Vista la particolarità del nostro Cantone, fortemente confrontato con il fenomeno del frontalierato italiano, chiediamo che – per quanto concerne la sola Italia – la prassi sopra descritta possa continuare ad essere applicata anche dopo l'entrata in vigore della LAFam.

Con riferimento anche all'art. 8 del disegno di OAFami, proponiamo infine di riformulare il marginale di questa disposizione in *"Figlio all'estero; condizioni del diritto"*.

### **Articolo 8 – Adeguamento degli assegni familiari al potere d'acquisto nello Stato di domicilio (art. 4 cpv. 3 e art. 5 cpv. 3 LAFam)**

In relazione a quanto contenuto nel Rapporto esplicativo (pag. 8, commento all'art. 8 del disegno di OAFami), rileviamo che anche il nostro Cantone si basa sui dati della

Banca mondiale per determinare l'importo dell'assegno da versare all'estero (art. 18a cpv. 1 LAF); non operiamo per contro una suddivisione dei Paesi in categorie con riferimento al potere d'acquisto: l'importo dell'assegno viene adeguato direttamente al costo della vita nello Stato di residenza, se questo è inferiore a quello Svizzero.

Siamo del parere che la nostra soluzione sia più equa; dal punto di vista amministrativo essa non implica, inoltre, un dispendio supplementare rispetto alla soluzione proposta con l'art. 8 del disegno di OAFami posto in consultazione.

Auspichiamo, in ogni caso, che le direttive qui menzionate vengano pubblicate per tempo, di modo da consentire agli organi di applicazione di procedere ai necessari adeguamenti ed alle opportune comunicazioni nei confronti dei loro datori di lavoro.

Con riferimento anche all'art. 7 del disegno di OAFami, proponiamo infine di riformulare il marginale dell'art. 8 del disegno di OAFami in "*Figlio all'estero; importo dell'assegno*".

#### **Articolo 9 – Succursali (art. 12 cpv. 2 LAFam)**

Nessuna osservazione.

#### **Articolo 10 – Durata del diritto agli assegni familiari per il periodo successivo all'estinzione del diritto allo stipendio; coordinamento (art. 13 cpv. 1, 2 e 4 LAFam)**

La formulazione di questa disposizione del disegno di OAFami appare particolarmente laboriosa, considerati i diversi rimandi al Codice delle obbligazioni. Riteniamo preferibile che sia la norma medesima ad elencare, riprendendo i disposti del Codice delle obbligazioni, i diversi periodi di estensione del diritto agli assegni familiari nelle diverse costellazioni.

Proponiamo inoltre di ridefinire il marginale di questa norma in "*Estensione del diritto agli assegni familiari*", sicuramente di uguale efficacia ma di ben più semplice lettura.

#### **Articolo 11 – Cassa di compensazione per assegni familiari competente (art. 13 cpv. 4 lett. b) LAFam)**

Con riferimento a quanto già rilevato al punto 1.3., ribadiamo la necessità di introdurre nella legge una base legale per prevedere la creazione di un registro centrale e costantemente aggiornato dei beneficiari di assegni familiari, a livello svizzero. Senza un tale registro, l'applicazione di questa disposizione del disegno di OAFami risulterebbe alquanto difficoltosa, soprattutto in considerazione delle diverse e nuove forme di lavoro presenti sul mercato.

Con riferimento all'art. 11 cpv. 2 del disegno di OAFami auspichiamo che l'emanazione delle direttive sia tempestiva.

## **Articolo 12 – Casse di compensazione per assegni familiari autorizzate (art. 14 LAFam)**

Questa disposizione del disegno di OAFami si limita a precludere il riconoscimento cantonale alle cosiddette "Casse aziendali" (cioè con un solo datore di lavoro affiliato e che non sono amministrate da una Cassa di compensazione AVS/AI/IPG), lasciando quindi ai Cantoni di determinare gli ulteriori requisiti per ottenere l'autorizzazione d'esercizio.

Reputiamo opportuno, allo scopo di evitare malintesi, di vietare esplicitamente le Casse aziendali anche per le corporazioni pubbliche, in particolare i Cantoni e la Confederazione.

A nostro avviso è comunque auspicabile che, già a livello federale, il numero minimo dei datori di lavoro assoggettato venga aumentato, di modo da contenere il più possibile il numero degli organi di applicazione.

Riteniamo infine necessario che il disegno di OAFami determini un termine entro il quale (rispetto alla data di entrata in vigore della legge) le Casse per gli assegni familiari amministrate da una Cassa di compensazione AVS/AI/IPG sono tenute ad annunciarsi al Cantone.

## **Articolo 13 – Finanziamento delle casse di compensazione per assegni familiari (art. 15 cpv. 1 lett. b) e cpv. 3 LAFam)**

### **Articolo 23 – Disposizione transitoria**

L'art. 13 cpv. 3 del disegno di OAFami prescrive che la riserva di fluttuazione deve essere alimentata da parte della Cassa per gli assegni familiari per un minimo del 20% e fino ad un massimo del 100% delle uscite annue medie a titolo di assegni familiari; inoltre se all'entrata in vigore della LAFam tale riserva dovesse superare l'importo delle uscite annue medie, la stessa va ridotta entro tre anni secondo quanto dispone l'art. 23 del disegno di OAFami.

Dalla sistematica della LAFam e dell'OAFami, risulta che le normative relative alla riserva di fluttuazione si applicano a tutti gli organi di esecuzione della legge, quindi sia alle Casse per gli assegni familiari gestite da una Cassa di compensazione AVS/AI/IPG (art. 14 lett. c) LAFam), sia alle Casse professionali ed interprofessionali riconosciute dal Cantone (art. 14 lett. a) LAFam) e pure alle Casse cantonali per gli assegni familiari (art. 14 lett. b) LAFam).

Con riferimento alle Casse cantonali per gli assegni familiari la prescrizione di un minimo ed un massimo di riserva di fluttuazione non ci sembra opportuno.

È necessario che nelle direttive venga messo in rilievo il fatto che la riserva di fluttuazione va alimentata esclusivamente con i contributi prelevati presso i datori di lavoro affiliati e con gli eventuali interessi maturati sulla riserva medesima.

Riteniamo che il massimale previsto (100%) sia eccessivo e che sia più opportuna una percentuale che si aggira sul 50%, allo scopo di consentire alle Casse per gli

assegni familiari di liberare maggiori riserve nei confronti dell'economia, diminuendo le aliquote contributive a carico dei loro datori di lavoro.

Le direttive di applicazione dovranno inoltre sicuramente definire:

- quali anni devono essere presi in considerazione per determinare la spesa media per assegni versati,
- se tale media va calcolata sugli assegni versati dalla Cassa per gli assegni familiari in tutta la Svizzera o con riferimento ad un singolo Cantone,
- che unicamente gli assegni versati ai sensi della legislazione sugli assegni familiari devono essere presi in considerazione (altrimenti detto: che gli assegni versati ad altri titoli – indennità familiari di categoria, o assegni familiari di importo più elevato rispetto a quanto previsto dalla legge – non devono essere presi in considerazione per la determinazione della media).

#### **Articolo 14 – Fissazione dell'aliquota di contribuzione massima (art. 16 LA-Fam)**

Nessuna osservazione.

#### **Articolo 15 – Impiego delle eccedenze di liquidazione (art. 17 cpv. 2 lett. e) LA-Fam)**

La legge determina che i Cantoni debbano disciplinare le condizioni e la procedura di fusione e scioglimento delle Casse per gli assegni familiari (art. 17 cpv. 1 lett. e) LAFam); riteniamo che nella legge sia stata omessa la fattispecie dell'assorbimento da parte di una Cassa nei confronti di un'altra: a differenza del caso della fusione (ove due Casse X e Y si fondono per far nascere una nuova Cassa Z), in caso di assorbimento la Cassa X viene ripresa dalla Cassa Y, che mantiene la sua denominazione, riprendendo i datori di lavoro della disciolta Cassa X.

Questa disposizione del disegno di OAFami dovrebbe quindi prevedere le sorti delle eccedenze di liquidazione in tutte e tre le evenienze: in caso di scioglimento di una Cassa, in caso di fusione tra due Casse e in caso di assorbimento di una Cassa da parte di un'altra.

A questo proposito, riteniamo più opportuno e proponiamo che, in caso di fusione, le eccedenze di liquidazione profittino alla Cassa che deriva dalla fusione medesima.

A nostro avviso il disegno di OAFami dovrebbe pure prevedere che, in caso di assorbimento di una Cassa da parte di un'altra Cassa, le eccedenze di liquidazione profittino alla Cassa restante.

Infine, in caso di scioglimento di una Cassa, l'OAFami dovrebbe disporre che le eccedenze di liquidazione profittino alla Cassa per gli assegni familiari che riprende i datori di lavoro della Cassa disciolta.

In linea generale, cioè nelle tre evenienze sopra descritte (fusione, assorbimento e scioglimento), siamo del parere che l'ordinanza debba chiaramente disporre che tali eccedenze devono essere utilizzate per il finanziamento delle prestazioni familiari.

È inoltre necessario prevedere che (in caso di fusione, assorbimento o scioglimento) qualora la riserva di fluttuazione effettiva dovesse essere inferiore al minimo legale

ai sensi dell'art. 13 cpv. 3 del disegno di OAFami, l'associazione fondatrice della Cassa per gli assegni familiari sarà debitrice dell'ammanco.

### **Articolo 16 – Persone prive di attività lucrativa (articolo 19 cpv. 1 LAFam)**

Nella documentazione ufficiale riferita alla LAFam (Rapporti della Commissione e Pareri del Consiglio federale; in particolare Rapporto della Commissione dell'8 settembre 2004, commento all'art. 20 LAFam, ora art. 19 LAFam) e nel Rapporto esplicativo dell'OAFami non abbiamo rilevato nulla al riguardo della fattispecie di cui agli artt. 16 lett. a) e b) secondo periodo del disegno di OAFami. In considerazione del fatto che la definizione delle persone senza attività lucrativa non è stata calcata sul modello dell'obbligo contributivo AVS, non ci è quindi chiaro se nel novero di questa disposizione rientrino soltanto i beneficiari di una rendita di vecchiaia AVS secondo l'età ordinaria, che sono tenuti al pagamento dei contributi AVS soltanto a determinate condizioni, oppure anche i beneficiari di rendita di vecchiaia AVS anticipata, che sono in ogni caso tenuti al pagamento dei contributi AVS.

### **Articolo 17 – Determinazione del reddito delle persone senza attività lucrativa (art. 19 cpv. 2 LAFam)**

Non è del tutto chiaro se il reddito da considerare sia quello accertato dall'autorità fiscale secondo la più recente notifica di tassazione passata in giudicato oppure se occorra aggiornarlo con i dati riferiti alla situazione economica della persona al momento della richiesta, partendo dagli elementi rilevati in sede fiscale secondo la LIFD.

In questa seconda evenienza, gli assegni ordinari delle persone senza attività lucrativa diverrebbero una sorta di prestazioni di complemento secondo il nostro modello ticinese e, conseguentemente, l'accertamento sarebbe alquanto laborioso.

### **Articolo 18 – Regolamentazioni cantonali più favorevoli**

Nessuna osservazione.

### **Articolo 19 – Diritto di ricorso delle autorità (art. 22 LAFam)**

Il Tribunale federale giudica i ricorsi contro le decisioni pronunciate in cause di diritto pubblico (art. 82 lett. a) LTF<sup>7</sup>), indipendentemente che si fondino sul diritto cantonale o su quello federale. Con la rinuncia, secondo la nuova LTF, alla distinzione fra diritto cantonale (incluso quello comunale) e federale e l'introduzione di un rimedio unitario in materia di diritto pubblico, la Corte di diritto sociale del Tribunale federale è ora competente a statuire anche nel campo dell'assicurazione sociale cantonale concernente, in particolare, gli assegni familiari e per i figli (cfr. art. 34 lett. e) RTF<sup>8</sup>). Riguardo alla legittimazione si rileva che, giusta l'art. 89 cpv. 1 LTF, ha diritto ad interporre ricorso in materia di diritto pubblico chi ha partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore o è stato privato della possibilità di farlo (lett. a), è particolarmente toccato dalla decisione o dall'atto normativo impugnati (lett. b) e ha un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modifica degli stessi (lett. c).

<sup>7</sup> Legge federale sul tribunale federale del 17 giugno 2005 (RS 173.110).

<sup>8</sup> Regolamento sul tribunale federale del 20 novembre 2006 (RS 173.110.131).

Visto quanto precede, la Cassa per gli assegni familiari è legittimata ad impugnare le sentenze del Tribunale cantonale delle assicurazioni a Lugano con ricorso in materia di diritto pubblico alla Corte di diritto sociale del Tribunale a Lucerna.

L'art. 19 cpv. 1 del disegno di OAFami ribadisce la legittimazione ricorsuale delle Casse per gli assegni familiari al Tribunale federale.

A livello terminologico, proponiamo di sostituire la locuzione "decisione" nell'art. 19 cpv. 2 del disegno di OAFami con la più precisa locuzione "giudizio cantonale" oppure "sentenza cantonale".

Ci chiediamo comunque se sia effettivamente opportuno che tali atti, in deroga alla LPGA<sup>9</sup>, debbano essere notificati a mezzo di plico raccomandato.

#### **Articolo 20 – Statistica (art. 27 cpv. 2 LAFam)**

Siamo del parere e proponiamo che, oltre a quanto indicato all'art. 20 cpv. 2 del disegno di OAFami, la statistica contenga pure dati riferiti all'importo delle riserve di fluttuazione delle Casse per gli assegni familiari, di modo che si possa rilevare se le stesse rientrano nei parametri sanciti dall'art. 13 cpv. 3 del disegno di OAFami.

È inoltre auspicabile che i Cantoni possano disporre di una modulistica uniforme, allestita dall'UFAS, mediante la quale poter rilevare i dati presso le Casse per gli assegni familiari.

Riteniamo infine che i costi del rilevamento statistico, affidato ai Cantoni, vengano assunti dalla Confederazione.

#### **Articolo 21 – Esecuzione**

#### **Articolo 22 – Modifica del diritto vigente**

#### **Articolo 23 – Disposizione transitoria**

#### **Articolo 24 – Entrata in vigore**

Nessuna osservazione.

Auspucando che le nostre richieste, rispettivamente osservazioni, vengano tenute in debita considerazione, porgiamo i nostri migliori saluti.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente

D. Pesenti

Il Cancelliere

G. Gianella

<sup>9</sup> Legge federale sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali del 6 ottobre 2000 (RS 830.1).



## Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

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

### **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV); Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 hat der Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern die Kantonsregierungen zur Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) eingeladen. Dafür danken wir und äussern uns wie folgt.

#### **1. Allgemeine Bemerkungen**

##### **1.1 Datum Inkraftsetzung**

Mit der Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 sind wir einverstanden, wobei wir uns bewusst sind, dass dies grosse Anstrengungen innerhalb des Kantons erfordert. Nachdem die Verabschiedung der Verordnung durch den Bundesrat im September 2007 vorgesehen ist, verbleibt den Kantonen noch etwas mehr als ein Jahr Zeit für die Anpassung des kantonalen Rechts. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass das kantonale Familienzulagengesetz einer vollständigen Revision bedarf, was aufgrund des obligatorischen Gesetzesreferendums im Kanton Uri einer Volksabstimmung bedarf. Zudem ist es wichtig, dass eine interkantonale Harmonisierung der Vollzugsvorschriften anzustreben ist, damit



insbesondere der administrative Aufwand für Arbeitgeber erheblich reduziert werden kann. Schliesslich kommt auf die Durchführungsstellen und die Arbeitgeber ein hoher Anpassungsaufwand zu, unter anderem hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz (Art. 7 FamZG), der Unterstellung von bisher nicht unterstellten Betrieben und der Umsetzung der Zulagen für Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Daher wäre eine Einführung vor dem 1. Januar 2009 unmöglich.

## 1.2 Zentrales Bezüger- und Kinderregister

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Artikel 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbotes erachten wir nur als möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem zentralen Register (Bezüger- bzw. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen hierfür sind umgehend zu schaffen. Sofern der Standpunkt vertreten wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## 1.3 Sprachliche Gleichstellung von Frau und Mann

Sowohl die neue Familienzulagenverordnung wie auch die Änderungen der bestehenden Verordnungen berücksichtigen leider nicht durchgehend die sprachliche Gleichstellung von Frau und Mann. Wir ersuchen Sie, die gesamten Bestimmungen unter diesem Gesichtspunkt zu überprüfen.

## 2. Bemerkungen zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen des Entwurfs

### **Artikel 1 Absatz 2 FamZV**

Die Bezeichnung einer einheitlichen Obergrenze für das Einkommen des Kindes, bei dem noch Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht (maximale einfache Altersrente) erachten wir als sinnvoll und notwendig.

### **Artikel 2 Absatz 3**

Die Zahlung der Differenz zwischen zwei Geburtszulagen dürfte zu einigen Auszahlungen von geringer Höhe führen. Für eine solche einmalige Zahlung muss ein Gesuch eingereicht werden, was seitens der Arbeitgeber und der Durchführungsstellen einen Zusatzaufwand verursachen wird.

#### **Artikel 4 Absatz 2**

Wir vermissen eine Regelung für die Stiefkinder von Konkubinatspaaren. Wir schlagen Ihnen deshalb folgende Ergänzung vor: *"Als Stiefkinder gelten auch die Kinder von Konkubinatspaaren und der Partnerin oder des Partners im Sinne des Partnerschaftsgesetzes vom 18. Juni 2004."*

#### **Artikel 6**

Der Titel dieses Artikels ist schwerfällig und sollte vereinfacht werden. Wir schlagen als neuen Titel vor: *"Artikel 6 Überwiegender Teil des Unterhalts (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)"*.

Bezugsgrösse bildet die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Buchstaben a und b sind entsprechend zu ergänzen.

#### **Artikel 7**

Wir begrüssen es grundsätzlich, dass die Zulagen der Kaufkraft im Ausland angepasst werden. Dies erscheint vor allem auch bei Asylsuchenden mit einem positiven Entscheid sowie anerkannten oder vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen von Bedeutung zu sein. Wir bringen jedoch die folgenden Bedenken an:

Die Auszahlung in gewisse Länder, namentlich in Kriegsgebiete, dürfte nicht praktikabel sein.

Die Beweispflicht des Wohnsitzes in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum als Anspruchsvoraussetzung verursacht einen hohen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich fünf Prozent beträgt (95 % fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten), stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

Unverständlich ist die Äusserung im erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2 b), wonach auch bei diesen Staaten - obwohl keine Exportpflicht besteht - Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden.

Es ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln geprüft werden können. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen namentlich für kleinere und mittlere Unternehmen eine unnötige, hohe administrative Belastung dar und sind wenig praktikabel.

**Artikel 8**

Die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen ist kompliziert und für die vielen KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbunden.

**Artikel 10**

Zum Absatz 1 begrüßen wir, dass bei gesundheitlichen Störungen im Zusammenhang mit einer Schwangerschaft die gleiche Regelung gilt wie bei den übrigen Erkrankungen.

Die Bestimmungen im Absatz 2 erachten wir als zweckmässig, zumal die Auslagen während eines Mutterschafts- oder Jugendurlaubs nicht geringer sind.

**Artikel 11**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- bzw. Bezügerregisters als notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in der vorstehenden Ziffer 1.2 unserer Stellungnahme.

**Artikel 12 Absatz 2**

Wir begrüßen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Nur so ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso unterstützen wir ausdrücklich die Unterstellung dieser Kassen unter die Aufsicht des Kantons sowie die zwingende Übernahme der kantonalen Vorschriften zu Finanzierung und Organisation.

**Artikel 15**

Gemäss Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe e FamZG gehört die Regelung eines Zusammenschlusses oder der Auflösung einer Kasse in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene erachten wir als gesetzeswidrig.

Sollte trotzdem an einer bundesrechtlichen Verordnungsbestimmung festgehalten werden, schlagen wir zur Klarstellung der Verwendung der Liquidationsüberschüsse folgende Umformulierung vor:

<sup>1</sup> *Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

<sup>2</sup> *Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

**Artikel 17**

Wir vermissen hier eine Regelung zur Frage, welches Jahr als Bemessungsgrundlage massgebend ist. Zudem fragen wir uns, ob bei der Erstanmeldung eine Selbsteinschätzung durch die Familienausgleichskasse erfolgt, wenn noch keine rechtskräftigen Steuerwerte vorliegen.

**Artikel 18**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen festzulegen.

**Artikel 20**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Abs. 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher durch den Bund zu entschädigen. Dementsprechend ist der erste Satz von Absatz 3 zu ergänzen.

Sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 29. Juni 2007



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kantonsdirektor

Dr. Markus Stadler

Dr. Peter Huber



## CONSEIL D'ETAT

Château cantonal  
1014 Lausanne

Département fédéral de l'intérieur  
Palais fédéral  
3003 Berne

Réf. : PM/14015815

Lausanne, le 27 juin 2007

### **Projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam) : procédure de consultation**

Madame, Monsieur,

Le Conseil d'Etat du canton de Vaud vous remercie de lui donner l'occasion de se prononcer sur l'objet mentionné en titre et vous adresse, ci-après, sa détermination.

Pour nous déterminer, nous avons consulté les services de l'Etat de Vaud et les instances concernées au niveau cantonal et nous vous faisons parvenir ci-dessous nos remarques et propositions concernant un certain nombre d'articles.

#### Art.2 OAFam (allocation de naissance)

Selon la LAFam, les cantons sont libres d'instaurer ou non l'allocation de naissance ; s'ils le font, ils doivent respecter les dispositions figurant dans la loi. Or, l'ordonnance impose des restrictions supplémentaires au versement de l'allocation de naissance que celles figurant dans la loi; cette disposition ne respecte dès lors pas la compétence résiduelle laissée aux cantons par la LAFam.

En outre la disposition proposée pose une restriction inacceptable en matière d'octroi de l'allocation de naissance par rapport à la pratique du canton de Vaud. En effet, selon l'OAFam la mère doit avoir été domiciliée en Suisse durant la grossesse pour avoir droit à l'allocation de naissance alors que la loi vaudoise accorde l'allocation de naissance pour toute naissance inscrite dans le registre de l'Etat civil en Suisse.

De surcroît, il conviendrait d'élargir le cercle des bénéficiaires aux personnes à l'étranger dans le cadre d'un détachement ; en effet les personnes au bénéfice d'une attestation de détachement restent assujetties à la législation suisse. Il serait dès lors judicieux de régler la question des travailleurs détachés au sens des dispositions de l'AVS.

Nous proposons la rédaction suivante pour le personnel détaché : « *par exception aux articles 2 et 7 une personne qui travaille à l'étranger pour un employeur qui cotise pour elle à l'AVS (personnel détaché) a droit aux allocations familiales et à l'allocation de naissance comme si elle résidait en Suisse* ».

Partant, soit les conditions d'octroi de l'allocation de naissance sont de la compétence du canton et cette disposition doit être supprimée ; soit cette disposition est modifiée avec suppression de toute référence aux dispositions de la LAPG/RAPG (art.2 al2 let b OAFam) et avec inclusion des travailleurs détachés dans le cercle des bénéficiaires.

#### Art. 7 OAFam (allocations familiales pour enfants vivant à l'étranger)

Octroyer les allocations pour les enfants à l'étranger uniquement s'il existe une convention internationale représente une restriction trop importante du droit aux allocations pour les salariés dont les enfants résident à l'étranger (hors Union européenne et AELE). Il existe actuellement peu de conventions internationales en matière d'allocations familiales et si cette exigence était maintenue les ressortissants américains des nombreuses multinationales présentes en Suisse ne toucheraient pas d'allocations pour leurs enfants restés au pays ; cette situation serait inacceptable.

Le canton de Vaud prévoit que pour les enfants domiciliés hors de l'Union européenne ou de l'AELE, l'allocation est versée jusqu'à 16 ans révolus (pour autant que cumulativement, il existe un lien de filiation avec le travailleur en Suisse et un entretien effectif des enfants à l'étranger).

La restriction posée par l'OAFam nous paraît démesurée car il sera difficile de justifier qu'un salarié dont les enfants sont domiciliés dans un pays n'ayant pas de convention avec la Suisse, ne reçoive désormais aucune allocation, alors que son salaire est cotisant pour l'AVS.

Il convient de supprimer la nécessité de la convention internationale mais d'inclure l'exigence, appliquée par de nombreux cantons, de « *l'obligation pour le bénéficiaire, de démontrer que l'allocation perçue est destinée à l'entretien de l'enfant* ».

Il serait également souhaitable de réglementer la situation des travailleurs détachés au sens de l'AVS et d'intégrer un alinéa supplémentaire prévoyant que « *une personne qui travaille à l'étranger pour un employeur qui cotise pour elle à l'AVS (personnel détaché) a droit aux allocations familiales (et de naissance) comme si elle résidait en Suisse* ».

Le libellé de l'article se présenterait donc comme suit :

<sup>1</sup> *Pour les enfants ayant leur domicile à l'étranger, les allocations familiales sont versées pour autant que le parent démontre que l'allocation perçue est effectivement destinée à l'entretien de l'enfant et que :*

- a. *aucun droit aux allocations familiales n'existe à l'étranger ;*
- b. *le droit aux allocations en Suisse se fonde sur l'exercice d'une activité lucrative ;*
- c. *l'allocation pour enfant est due pour un enfant avec lequel l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil (art. 4 al. 1 let a, LAFam) ; et*
- d. *l'enfant n'a pas encore atteint l'âge de 16 ans.*

<sup>2</sup> *Une personne qui travaille à l'étranger pour un employeur qui cotise pour elle à l'AVS (personnel détaché) a droit aux allocations familiales (et de naissance) comme si elle résidait en Suisse.*

#### Art. 8 OAFam (adaptation des allocations au pouvoir d'achat du pays de résidence)

Il serait souhaitable d'inclure la précision que l'allocation est versée « *arrondie au franc supérieur* ».

#### Art. 9 OAFam (succursales)

Il existe déjà différentes définitions de la « succursale » en droit suisse ; l'OAFam en crée encore une autre, par ailleurs peu précise.

Nous proposons de reprendre une définition existante telle que par exemple celle utilisée par l'AVS de « l'établissement stable » qui donnerait, transposée dans l'OAFam

*« Sont considérées comme succursales les installations permanentes, telles les bâtiments d'une fabrique, les locaux commerciaux et les bureaux dans lesquels travaillent les salariés du ou de la titulaire de l'établissement ».*

#### Art. 11 OAFam (caisse de compensation compétente)

Pour des raisons de praticabilité et mise en place du dispositif au niveau cantonal, nous souhaitons que l'OFAS établisse rapidement des directives concernant l'octroi de l'allocation en cas d'activité irrégulière, notamment pour les agences de travail temporaire.

Nous proposons par ailleurs une amélioration rédactionnelle :

Al. 1. *Si une personne est employée auprès de plusieurs employeurs, la caisse de compensation pour allocations familiales compétente est celle de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé.*

Al.2 : remplacer le terme « détermination » par « désignation », qui paraît plus approprié.

#### Art. 12 OAFam (caisses de compensation pour allocations familiales admises)

Cette disposition doit être supprimée, car elle empiète sur la souveraineté cantonale.

En effet, les caisses admises sont déjà énumérées dans la loi, qui exclut, implicitement, les caisses d'entreprise ; il est donc inutile que l'ordonnance le mentionne (al.1). L'alinéa 2 pourrait aussi être supprimé car la LAFam exprime déjà la souveraineté cantonale en matière de reconnaissance (art. 14 et 17 LAFam notamment). A ce titre, nous sommes surpris par le libellé de l'alinéa 2 qui laisse la possibilité aux caisses au sens de l'art. 14 let c LAFam de déterminer si elles veulent être actives ou pas.

Si la disposition devait néanmoins être maintenue, il conviendrait de préciser que les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS (au sens de l'art. 14 let c LAFam), ont l'obligation d'appliquer la LAFam dans tous les cantons ; ces derniers n'ont en effet pas le choix de les reconnaître ou pas. Ainsi le commentaire ad art. 14 LAFam (annexe au rapport explicatif), précise que toutes les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par une caisse de compensation doivent s'annoncer auprès du canton. Il n'existe dès lors pas de possibilité d'application divergente pour les caisses selon l'art. 14c LAFam. Au plan cantonal, pour les cantons appliquant le régime pour personnes indépendantes, cette question demeure néanmoins ouverte : un canton prévoyant le versement d'allocations familiales aux personnes exerçant une activité indépendante peut-il subordonner la reconnaissance à l'obligation de gérer le régime ?

#### Art. 13 OAFam (financement des caisses)

Concernant les réserves, il conviendrait de fixer le principe selon lequel les réserves d'une caisse doivent être conformes à la législation du canton de son siège, ce qui évite qu'une même caisse ait à respecter différentes dispositions en matière de réserves des autres cantons où elle est reconnue.

Par ailleurs, une réserve de 20% est insuffisante. Nous proposons de fixer une réserve minimum de 40%.

De plus, afin de prendre en compte des paramètres qui ne sont pas toujours maîtrisables et qui pourraient amener une caisse à dépasser provisoirement le plafonnement à 100% nous proposons le complément suivant :

« en cas de dépassement de ce maximum, la situation doit être régularisée d'ici à la fin du deuxième exercice comptable ».

Nous proposons également une précision rédactionnelle à l'alinéa 2.

Le libellé de la disposition serait donc le suivant :

<sup>1</sup> Les caisses de compensation pour allocations familiales sont financées par les cotisations, les revenus et les prélèvements provenant de la réserve de couverture des risques de fluctuation et les versements éventuels provenant de la compensation cantonale. La réserve de couverture d'une caisse doit être conforme à la législation du canton du siège de la caisse.

<sup>2</sup> Les caisses de compensation pour allocations familiales fixent le taux de cotisations en fonction de leurs besoins pour les allocations familiales, de la constitution d'une réserve de couverture des risques de fluctuation, de la couverture des frais d'administration et des versements éventuels à la compensation cantonale. L'art. 14 est réservé.

<sup>3</sup> La réserve de couverture des risques de fluctuation est adéquate lorsque son avoir se monte au minimum à 40 pour cent et au maximum à 100 pour cent de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales. En cas de dépassement de ce maximum, la situation doit être régularisée d'ici à la fin du deuxième exercice comptable.

#### Art. 14 OAFam (Fixation du taux maximum des cotisations)

Cette disposition n'est pas nécessaire, les cantons étant souverains en la matière.

#### Art. 15 OAFam (utilisation des excédents de liquidation)

Afin de ne pas limiter l'utilisation des excédents par rapport à la pratique cantonale actuelle, nous proposons de compléter cette disposition en y ajoutant « ou une œuvre sociale en faveur de la famille ». Le libellé de cette disposition serait donc le suivant :

*L'excédent éventuel résultant de la fusion ou de la dissolution de caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'art. 14, let a ou c, LAFam est utilisé par les associations fondatrices pour les allocations familiales de leurs membres ou pour une œuvre sociale en faveur de la famille.*

#### Section IV : corriger le titre : statistique

#### Art. 20 OAFam (statistique)

Les conditions de reconnaissance des caisses variant d'un canton à l'autre, les statistiques récoltées risquent d'être difficilement comparables. Cependant, nous estimons nécessaire qu'une statistique fédérale au niveau suisse soit établie. De plus les régimes des allocations familiales cantonales pour personnes indépendantes tendant à prendre leur essor, il est important que la statistique fédérale érigée comprenne également ce régime.

Par ailleurs, nous relevons que l'art. 20 al. 2 lit d qui énumère les données qui feront l'objet des statistiques est peu clair ; ainsi notamment la « nature du séjour » des ayants droit nécessite des précisions.

#### Art. 23 OAFam (disposition transitoire).

Cette disposition doit être supprimée ; en effet, l'article 13 al. 3 tel que nous le proposons règle la régularisation en cas de dépassement de la réserve de couverture.



Personnes sans activité lucrative

Afin d'éviter une lacune de la loi, il serait souhaitable que l'ordonnance prévoie un dispositif pour les personnes qui exercent une activité lucrative –et sont donc assurées à l'AVS comme telles- mais réalisent un salaire annuel inférieur à Fr. 6'630.-; selon la LAFam, ces personnes n'auront droit ni aux allocations familiales en tant qu'employé, ni aux allocations familiales en tant que personnes sans activité lucrative.

Se pose également le problème de l'octroi des allocations aux personnes de moins de 20 ans n'exerçant pas d'activité lucrative mais ne cotisant pas encore à l'AVS, qui ne sont, à l'heure actuelle, pas couvertes par la LAFam.

Il est primordial que cette lacune soit comblée, afin d'assurer une application harmonieuse au niveau suisse.

Nous proposons une disposition qui prévoit que « *les personnes de moins de 20 ans n'exerçant pas d'activité lucrative et les personnes qui exercent une activité lucrative mais sont considérées comme sans activité lucrative au sens de l'art. 10 LAVS, bénéficient des allocations familiales pour personnes sans activité lucrative* ».

Concours de droit

Pour des raisons de sécurité juridique l'OAFam devrait prévoir expressément que les cantons ont la possibilité de rendre subsidiaire le droit aux allocations des indépendants, ce qui ressort de l'annexe au rapport explicatif de l'OFAS (p.8 in fine) mais pas clairement de la LAFam.

Vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions d'agréer, Madame, Monsieur, nos salutations les meilleures.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LE PRESIDENT



Charles-Louis Rochat

LE CHANCELIER



Vincent Grandjean

**Copies :**

- Services et instances consultés
- Office des affaires extérieures
- Service des assurances sociales et de l'hébergement



Conseil d'Etat

Staatsrat

CANTON DU VALAIS  
KANTON WALLIS

Monsieur  
Pascal COUCHEPIN  
Conseiller fédéral  
Chef du Département fédéral de  
l'intérieur  
3003 Berne

Sion, le 20 juin 2007

### **Projet d'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)**

Monsieur le Conseiller fédéral,

Le Conseil d'Etat du canton du Valais vous remercie d'avoir bien voulu consulter les Gouvernements cantonaux à propos de l'objet mentionné sous rubrique.

#### **Remarques générales**

D'abord, nous souhaitons vous féliciter pour la rédaction claire de ce projet d'ordonnance, caractérisé par des renvois aux dispositions légales qui devraient faciliter l'application du droit.

#### **Inégalité de traitement entre les caisses d'allocations familiales**

Lors des discussions concernant la votation sur la LAFam, il était implicite que cette nouvelle loi fédérale ne devait pas trop changer l'organisation actuelle mise en place dans les cantons. La création obligatoire d'une caisse cantonale d'allocations familiales qui n'existe pas actuellement en Valais, nous semble une excellente nouveauté. Par contre, nous ne souscrivons pas à **l'inégalité de traitement instituée entre les caisses d'allocations familiales** qui doivent être reconnues par le canton pour certaines et qui sont simplement admises pour d'autres, parce qu'elles sont gérées par les Caisses AVS.

A ce sujet, nous devons préciser que 72 % des allocations versées en Valais le sont par des caisses d'allocations indépendantes des caisses AVS. Il en résultera à court terme un transfert des affiliés vers les caisses d'allocations familiales gérées par les caisses AVS, ce **qui apparaît préjudiciable pour l'économie du canton**, car les fonds placés actuellement dans notre canton vont être investis dans les cantons du siège de ces caisses AVS.



Dès lors, nous vous demandons expressément **que les caisses d'allocations familiales gérées par des caisses AVS doivent remplir les mêmes critères que ceux imposés aux caisses d'allocations reconnues par les cantons.**

#### **Entrée en vigueur de la LAFam**

Du fait que le canton du Valais ne dispose pas encore d'une caisse cantonale d'allocations familiales et que la législation cantonale, de même que l'organisation doit subir une refonte complète, la date d'entrée en vigueur prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2009 ne nous semble pas réaliste.

**Nous vous demandons dès lors de différer au 1<sup>er</sup> janvier 2010 la mise en vigueur de toute la partie organisationnelle de la loi. En revanche, les montants minimaux prescrits, les allocations en faveur des personnes sans activité lucrative, enfin tout ce qui touche les allocataires devrait être mis en œuvre déjà au 1<sup>er</sup> janvier 2009.**

#### **Remarques de détail**

##### ***Art. 10 Durée du droit aux allocations après expiration du droit au salaire***

La législation actuelle du canton du Valais (article 6, alinéa 2 LAFS) prévoit que le droit aux allocations est maintenu pendant **720 jours** lorsque l'interruption du travail est indépendante de la volonté du salarié. Le projet d'ordonnance limite cette durée à 3 mois après le droit au salaire pour la première année de service et ensuite en fonction de la durée des rapports de travail selon le CO. Il s'agit donc d'une restriction importante qui occasionne également des coûts supplémentaires aux cantons qui financent les allocations pour personnes sans activité lucrative.

**Nous vous demandons par conséquent de fixer le droit aux allocations à 720 jours, après l'expiration du droit au salaire.**

##### ***Art. 11 Caisse de compensation pour allocations familiales compétente***

L'avis unanime des praticiens du domaine des allocations familiales est qu'il faut créer un registre fédéral des enfants et des allocataires afin d'empêcher le cumul illégal et inadmissible d'allocations familiales.

***Nous vous demandons d'ajouter un alinéa 3 permettant la création d'un registre fédéral des allocataires.***

##### ***Art. 12 Caisse de compensation pour allocations familiales admises***

Comme déjà exposé ci-dessus, il s'agit surtout de traiter de façon équitable toutes les caisses d'allocations familiales actives dans un canton.

***Nous vous demandons de modifier l'alinéa 2 dans le sens que les caisses de compensations pour allocations familiales selon l'art. 14, let. c LAFam doivent être reconnues par le canton aux mêmes conditions que les caisses de compensations pour allocations familiales selon l'art. 14, let. a.***

***Art. 16 Personnes sans activité lucrative***

Les allocations en faveur des personnes sans activité lucrative sont financées par le canton. Le Projet de l'OAFam prévoit que les personnes qui touchent une rente de vieillesse de l'AVS ne peuvent pas obtenir des allocations comme personnes sans activité lucrative. Nous sommes d'avis qu'il faudrait traiter de la même façon les bénéficiaires de rentes AVS (y compris les veufs et veuves) et de **rentes AI**. Cela éviterait également de devoir traiter un grand nombre de demandes qui seront refusées pour la plupart en raison des conditions de ressources liées aux allocations en faveur des personnes sans activité lucrative.

***Nous vous demandons de prendre en compte cette demande concernant l'exclusion du droit à des allocations comme personnes sans activité lucrative aux bénéficiaires de rentes AVS et AI.***

Nous vous remercions d'examiner nos demandes avec attention et vous prions de croire, Monsieur le Conseiller fédéral, à l'assurance de notre considération distinguée

Au nom du Conseil d'Etat

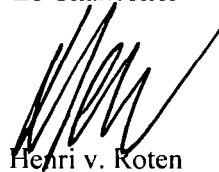
Le Président



Jean-Jacques Rey-Bellet



Le Chancelier



Henri v. Roten



Regierungsgebäude  
Postfach, 6301 Zug  
T: 041 728 33 11 F: 041 728 37 01  
www.zug.ch

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

Zug, 26. Juni 2007 hs

## **Entwurf der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV) - Vernehmlassung des Kantons Zug**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. März 2007 hat uns das Eidgenössische Departement des Innern EDI die oben erwähnte Verordnung unterbreitet und uns um Stellungnahme zu Händen des Bundesamts für Sozialversicherungen ersucht. Gerne kommen wir dieser Aufforderung nach und lassen uns wie folgt vernehmen:

### **ANTRÄGE**

Wir stellen Ihnen folgende Anträge:

1. Art. 6 sei neu wie folgt zu formulieren (Änderungen kursiv):  
"Art. 6 *Überwiegender Teil des Unterhalts* (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)  
Die bezugsberechtigte Person kommt in überwiegendem Mass für den Unterhalt auf, wenn:
  - a. das Kind in ihrem Haushalt lebt und der von dritter Seite für den Unterhalt des Kindes geleistete Betrag die maximale *volle* Waisenrente der AHV nicht übersteigt; oder
  - b. sie an den Unterhalt des Kindes, das nicht in ihrem Haushalt lebt, einen Beitrag von mindestens der maximalen *vollen* Waisenrente der AHV leistet."
2. Art. 7 sei zu streichen.
3. Art. 8 sei zu streichen.
4. Art. 10 Abs. 2: Der Anspruch bezüglich des Mutterschaftsurlaubes sei auf maximal 16 Wochen zu limitieren.
5. Art. 11: Es sei ein Kinder- bzw. Bezügerregister zu errichten.

6. Art. 13 Abs. 2 sei zu streichen.
7. In Art. 14 sei zu präzisieren, ob Familienausgleichskassen, die das finanzielle Gleichgewicht nicht schaffen, weiterhin an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben dürfen und unter welchen Bedingungen.
8. Art. 15 sei zu streichen.  
Eventualiter:  
Art. 15 sei wie folgt neu zu formulieren:  
*"Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*  
*<sup>2</sup>Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet."*
9. Art. 18 sei zu streichen.
10. Der zweite Satzteil ("und der Verwaltungskosten") von Art. 20 Abs. 2 Bst. b sei zu streichen. Der erste Satz von Art. 20 Abs. 3 sei umzuformulieren.

## **1. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN**

### **1.1 Datum der Inkraftsetzung**

Die Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 erachten wir zwar als anspruchsvolles Ziel, sind aber damit einverstanden. Der Entscheid des Bundesrats zur Verordnung fällt im September 2007. Damit bleibt den Kantonen noch etwas über ein Jahr Zeit für die Ausarbeitung ihrer Gesetze. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kantone ihre heutige Gesetzgebung vollständig revidieren und dem Bundesrecht anpassen müssen. Auf die Durchführungsstellen, darunter die Arbeitgebenden, kommt ein hoher Anpassungsaufwand zu, unter anderem hinsichtlich der neu geregelten Anspruchskonkurrenz (Art. 7 Familienzulagengesetz; FamZG), der Unterstellung von bisher nicht unterstellten Betrieben und der Umsetzung der Zulagen für Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Eine Einführung vor dem 1. Januar 2009 ist daher kaum realistisch.

### **1.2 Gesetzesverweise**

Die Verordnungsbestimmungen verweisen auf Legaldefinitionen und bestehende Bestimmungen verschiedener Rechtsgebiete (AHVG, ATSG) und übernehmen die bewährten Regelungen der AHV-Gesetzgebung. Damit werden die Einheitlichkeit der gesetzlichen Lösungen und eine Vereinfachung der Rechtsanwendung gefördert. Wir begrüßen diese Regelungen.

### **1.3 Zentrales Bezüger- und Kinderregister**

Eine effiziente und effektive Durchführung des in Art. 6 FamZG statuierten Doppelbezugsverbots erachten wir nur als möglich, wenn die entsprechenden Bezüger-Daten in einem

zentralen Register (Bezüger- resp. Kinderregister) verfügbar sind. Die notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind umgehend zu schaffen. Sofern auf dem Standpunkt verharret wird, es müsse auf Gesetzesstufe eine Regelung getroffen werden, so ist alles daran zu setzen, dass diese noch vor Inkrafttreten des FamZG darin Eingang findet. Wir sind jedoch der Ansicht, dass der Bundesrat in Wahrnehmung seiner Kompetenzen zur Ausführung des Gesetzes die nötigen Dispositionen auf dem Verordnungsweg treffen kann.

## 2. BEGRÜNDUNG UNSERER ANTRÄGE

### 2.1 Art. 6 sei neu wie folgt zu formulieren (Änderungen kursiv):

"Art. 6 *Überwiegender Teil des Unterhalts* (Art. 4 Abs. 1 Bst. d FamZG)

Die bezugsberechtigte Person kommt in überwiegendem Mass für den Unterhalt auf, wenn:

- a. das Kind in ihrem Haushalt lebt und der von dritter Seite für den Unterhalt des Kindes geleistete Betrag die maximale *volle* Waisenrente der AHV nicht übersteigt; oder
- b. sie an den Unterhalt des Kindes, das nicht in ihrem Haushalt lebt, einen Beitrag von mindestens der maximalen *vollen* Waisenrente der AHV leistet."

Der Titel dieses Artikels ist schwerfällig und soll vereinfacht werden. Bezugsgrösse bildet zudem die maximale volle Waisenrente der AHV (Skala 44). Die Bst. a. und b. sind entsprechend zu ergänzen.

### 2.2 Art. 7 sei zu streichen.

Es ist nicht einzusehen, weshalb für die unter Ziff. 2a (S. 8 des erläuternden Berichts) erwähnten Länder kaufkraftbereinigte Kinderzulagen ausgerichtet werden sollen, obwohl durch eine Notifikation das FamZG von der Anwendung ausgenommen werden kann. Die Beweispflicht des Wohnsitzes in der Schweiz, der EU oder im EFTA-Raum als Anspruchsvoraussetzung verursacht einen grossen Durchführungsaufwand bei Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Davon ausgehend, dass der Anteil der Betroffenen lediglich 5 % beträgt – 95 % fallen entweder unter die EU/EFTA-Bestimmungen oder gehören Staaten an, für welche die Sozialversicherungsabkommen nicht für die Familienzulagen gelten (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2b) –, stimmen Aufwand und Ertrag nicht überein.

Unverständlich ist auch die Äusserung im erläuternden Bericht bezüglich der übrigen bilateralen Sozialversicherungsabkommen (erläuternder Bericht S. 8, Ziff. 2b), wonach auch bei diesen Staaten, obwohl keine Exportpflicht besteht, Anspruchsberechtigten kaufkraftabhängige Familienleistungen zugestanden würden.

Sofern die Notifikationen, wo nötig, vorgenommen werden, besteht auch kein Anwendungsfall für diese Bestimmung. Sie ist daher zu streichen.

Sollte diesem Antrag nicht entsprochen werden, ist auf jeden Fall darauf zu achten, dass die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen für Kinder im Ausland mit einfachen Mitteln geprüft werden können. Die vorgeschlagenen Regelungen stellen namentlich für kleinere und mittlere Unternehmen eine unnötige und hohe administrative Belastung dar und sind wenig praktikabel.

### **2.3 Art. 8 sei zu streichen.**

Sofern dem Antrag zu Art. 7 entsprochen wird, kann auch Art. 8 gestrichen werden. Andernfalls ist unbedingt auf eine einfache und praktikable Lösung zu achten, da die Regelung bezüglich Kaufkraft mit der Aufteilung in drei Gruppen kompliziert und für die vielen KMU-Betriebe mit hohem Aufwand verbunden ist.

### **2.4 Art. 10 Abs. 2: Der Anspruch bezüglich des Mutterschaftsurlaubes sei auf maximal 16 Wochen zu limitieren.**

Wir erachten eine Limitierung des Anspruches bezüglich des Mutterschaftsurlaubes auf maximal 16 Wochen als notwendig und sinnvoll. Es gibt vereinzelte Arbeitgebende, die länger als 16 Wochen dauernde Mutterschaftsurlaube gewähren. Die 16 Wochen übersteigende Zeit soll jedoch zu keinen Familienzulagen führen in Fällen, bei denen kein Lohnanspruch mehr besteht. Die Begrenzung auf Verordnungsstufe fällt gemäss der gesetzlichen Formulierung in Art. 13 Abs. 1 FamZG in den Zuständigkeitsbereich des Bundesrats und ist deshalb möglich. Abs. 2 des Verordnungsartikels ist entsprechend neu zu formulieren.

### **2.5 Art. 11: Es sei ein Kinder- bzw. Bezügerregister zu errichten.**

Zur Verhinderung eines Doppelbezugs erachten wir die Errichtung eines entsprechenden Kinder- bzw. Bezügerregisters als notwendig. Wir verweisen auf die Ausführungen in Ziff. 1.3 dieser Vernehmlassung.

### **2.6 Art. 13 Abs. 2 sei zu streichen.**

In Abs. 2 wird die Festlegung der Höhe des Beitragssatzes in die Kompetenz der Familienausgleichskassen gelegt. Nachdem Art. 16 FamZG jedoch die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten den Kantonen überträgt, erachten wir diese Bestimmung als gesetzeswidrig. Sie ist zu streichen.



**2.7 In Art. 14 sei zu präzisieren, ob Familienausgleichskassen, die das finanzielle Gleichgewicht nicht schaffen, weiterhin an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben dürfen und unter welchen Bedingungen.**

Dieser Artikel hält die Kantone an, einen maximalen Beitragssatz in ihren Gesetzen festzulegen. Trotzdem werden im Kanton tätige Familienausgleichskassen mit dem maximalen Beitragssatz die gesetzlichen minimalen Leistungen nicht finanzieren können. Das in Artikel 15 FamZG verlangte finanzielle Gleichgewicht ist für diese Familienausgleichskassen nicht möglich. Im Bundesrecht ist zu präzisieren, ob solche Kassen weiterhin an der Durchführung der Familienzulagenordnung teilhaben dürfen und unter welchen Bedingungen. Arbeitnehmende sollen in keinem Fall zu Schaden kommen.

**2.8 Art. 15 sei zu streichen.**

**Eventualiter:**

**Art. 15 sei wie folgt neu zu formulieren:**

*<sup>1</sup>Ein bei einem Zusammenschluss von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von den Trägerverbänden für Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet.*

*<sup>2</sup>Ein bei der Auflösung einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a oder c FamZG anfallender Überschuss wird von der Familienausgleichskasse, welche die Mitglieder übernimmt, für die Familienzulagen ihrer Mitglieder verwendet."*

Gemäss Art. 17 Abs. 2 Bst. e FamZG gehört die Regelung eines Zusammenschlusses oder der Auflösung einer Kasse vollumfänglich in den Kompetenzbereich der Kantone. Eine Legiferierung durch den Bund auf Verordnungsebene erachten wir als gesetzeswidrig.

Sollte aber trotz dieses Hinweises an einem Artikel auf Verordnungsstufe festgehalten werden, schlagen wir die oben aufgeführte Umformulierung zwecks Klarstellung der Verwendung der Liquidationsüberschüsse vor.

**2.9 Art. 18 sei zu streichen.**

Es fehlt an einer gesetzlichen Grundlage im FamZG, die es den Kantonen ermöglichen würde, günstigere Regelungen vorzusehen.

**2.10 Der zweite Satzteil ("und der Verwaltungskosten") von Art. 20 Abs. 2 Bst. b sei zu streichen. Der erste Satz von Art. 20 Abs. 3 sei umzuformulieren.**

Die Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche durch die Kantone nach Weisungen des BSV zu erheben sind (Absatz 2). Die Datenerhebung der Kantone ist daher entgeltlich zu gestalten, die Kosten trägt der Bund. Der erste Satz von Absatz 3 ist umzuformulieren.

Es ist unter dem Titel "einheitliche Statistiken" weder Inhalt noch Sache des BSV, die Verwaltungskosten der Familienausgleichskasse zu erheben. Es fehlt dafür an der gesetzlichen Grundlage. Der zweite Satzteil ("und der Verwaltungskosten") von Art. 20 Abs. 2 Bst. b muss daher gestrichen werden.

### 3. WEITERE BEMERKUNGEN

Art. 1 Abs. 2

Die Bezeichnung einer einheitlichen Obergrenze für das Einkommen des Kindes, bei dem noch Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht (maximale einfache Rente), erachten wir als sinnvoll und notwendig.

Art. 12 Abs. 2

Wir begrüßen, dass sich die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen nach Art. 14 Buchstabe c FamZG bei der zuständigen Behörde anmelden müssen. Nur so ist eine Bestandeskontrolle möglich. Ebenso wird die Unterstellung unter die Aufsicht der Kantone sowie die zwingende Übernahme der kantonalen Vorschriften zu Finanzierung und Organisation ausdrücklich begrüsst.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Änderungswünsche danken wir Ihnen.

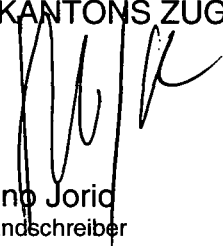
Zug, 26. Juni 2007 hs

Mit freundlichen Grüßen

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG



Joachim Eder  
Landammann



Tino Joric  
Landschreiber

Gleichzeitig im Wordformat an: [familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

**Kopie z.K. an:**

- Volkswirtschaftsdirektion (2)
- Ausgleichskasse des Kantons Zug
- Staatskanzlei (55/2007)

|                      |           |  |  |  |  |  |  |  |  |
|----------------------|-----------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| an                   | <i>Pi</i> |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Visa                 | <i>V</i>  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| GS EDI 28. JUNI 2007 |           |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Am                   | <i>BV</i> |  |  |  |  |  |  |  |  |
| Reg.                 |           |  |  |  |  |  |  |  |  |



DER REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZÜRICH

an das Eidgenössische Departement des Innern, 3003 Bern

Zürich, 19. Juni 2007

**Verordnung über die Familienzulagen  
(Familienzulagenverordnung; FamZV)**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Mit Schreiben vom 30. März 2007 haben Sie uns den Entwurf für die Verordnung über die Familienzulagen zur Vernehmlassung zugestellt. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

**A. Allgemeine Bemerkungen**

Im Bundesgesetz über die Familienzulagen beschränkt sich der Bund grundsätzlich auf die Regelung der Mindestleistungen und Bestimmungen zur einheitlichen Durchführung der Zulagen. Die Regelung weitergehender Leistungen sowie der Organisation und der Finanzierung der Zulagen ist hingegen den Kantonen vorbehalten. Die Ausführungsverordnung hat sich im Rahmen der so festgelegten Zuständigkeitsordnung zu bewegen. Mit den im Verordnungsentwurf geregelten materiellen Anspruchsvoraussetzungen können wir uns grundsätzlich einverstanden erklären. Ebenso erachten wir die vorgesehene Anlehnung an die Alters- und Hinterlassenenversicherung als zweckmässig.

Sie stellen auch die Frage nach dem Inkraftsetzungszeitpunkt von Gesetz und Verordnung. Dabei wird bezüglich der geplanten Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2009 von einer verhältnismässig langen Zeitspanne gesprochen. Wir weisen darauf hin, dass der Kanton Zürich für die gesetzgeberische Umsetzung der Bundesregelung auf diesen Zeitraum angewiesen ist. Bestimmende Faktoren sind dabei namentlich die Grösse des Kantons hinsichtlich Einwohnerzahl und die Bedeutung als Wirtschaftsstandort, der Einbezug der bisher beitragsbefreiten Arbeit-

geber, der Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeber und der Nichterwerbstätigen sowie die Zahl und Vielfalt der Familienausgleichskassen hinsichtlich finanzieller Verhältnisse, Struktur und Tätigkeitsbereich auf Kantonsgebiet. Hinzu kommt, dass im Zusammenhang mit dem Einbezug der anspruchsberechtigten Nichterwerbstätigen und der Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeber Daten zu erheben sind, die gegenwärtig nicht vorliegen. In materieller Hinsicht ist anzumerken, dass der mit dem Familienzulagengesetz verbundene Leistungsausbau für Arbeitgeber, öffentliche Hand sowie Familienausgleichskassen eine erhebliche finanzielle Last darstellt, was auch unter diesem Gesichtspunkt eine vorzeitige Umsetzung nicht ohne Weiteres zulassen würde. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass die bundesrechtliche Verordnung mit Blick auf die Gesetzgebung im Kanton möglichst rasch zur Verfügung stehen sollte.

## **B. Anträge und Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen**

### *Art. 1 (Ausbildungszulage)*

Wir erachten es als zweckmässige Lösung, dass in Abs. 1 für die Bestimmung des Anspruchs auf eine Ausbildungszulage bei einer Erwerbstätigkeit des Kindes auf den einheitlichen Grenzbetrag einer höchsten vollen AHV-Altersrente abgestellt wird. Unklar ist dabei allerdings, ob das Brutto- oder das Nettoeinkommen gemeint ist. Die Bestimmung sollte entsprechend präzisiert werden.

Mit Bezug auf Abs. 2 ist eine Regelung zu prüfen, die unter Berücksichtigung der Rechtsprechung die Frage beantwortet, wie lange eine Ausbildung höchstens unterbrochen werden darf, ohne dass der Anspruch auf eine Ausbildungszulage dahinfällt.

### *Art. 7 (Voraussetzungen für Zulagen für Kinder im Ausland)*

Zu Missverständnissen Anlass geben kann, dass die Bestimmung grundsätzlich von der Familienzulage spricht, wogegen lit. c – dies allerdings materiell zutreffend – die Kinderzulage erwähnt. Die Verständlichkeit der Bestimmung könnte dadurch erhöht werden, dass auch in lit. c der Begriff der Familienzulage verwendet würde. Aus der Bestimmung leiten wir in Verbindung mit den Erläuterungen (Seite 7) im Übrigen ab, dass keine Ausbildungszulagen exportiert werden.

### *Art. 8 (Anpassung der Familienzulagen an die Kaufkraft im Wohnsitzstaat des Kindes)*

Diese Bestimmung teilt die Staaten für die Kaufkraftanpassung in drei Gruppen ein. Wie in den Erläuterungen (Seite 8) festgehalten ist, orientiert sich das damit verbundene System an der heutigen Lösung in den Kantonen St. Gallen und Zürich, die aber von vier Gruppen aus-

geht. Namentlich aus Kostengründen beantragen wir, analog zur erwähnten Regelung im Kanton Zürich vier Gruppen zu bilden (siehe dazu die Lösung des Kantons Zürich im Reglement über die Kaufkraftabstufung im Bereich der Kinderzulagen vom 18. Mai 2006; LS 836.111).

*Art. 9 (Zweigniederlassungen)*

An Stelle der vorgesehenen Definition eines eigenen zulagenrechtlichen Begriffs für die Niederlassung beantragen wir, dass auf die bereits vorhandene Definition aus dem Handelsregisterrecht abgestellt wird. Damit wäre der von der Rechtsprechung entwickelte Begriff anwendbar, wonach unter Zweigniederlassung ein kaufmännischer Betrieb zu verstehen ist, der rechtlich Teil einer Hauptunternehmung ist, von dem er abhängt, der aber in eigenen Räumlichkeiten dauernd eine gleichartige Tätigkeit wie jene ausübt und dabei über eine gewisse wirtschaftliche und gesellschaftliche Selbstständigkeit verfügt (BGE 117 II 87).

*Art. 10 (Dauer des Anspruchs nach Erlöschen des Lohnanspruchs; Koordination)*

Für den Anspruch auf Familienzulagen bei Lohnfortzahlung des Arbeitgebers erfolgt in Abs. 1 und 3 eine Verweisung auf Art. 324a OR. Unter diese Verweisung fallen auch die öffentlichrechtlichen Anstellungsverhältnisse (siehe dazu Erläuterungen, Seite 9). Nachdem sich diese grundsätzlich nicht nach dem Obligationenrecht richten und in der Schweiz rund 10% aller Anstellungsverhältnisse ausmachen, sprechen wir uns für eine Regelung aus, die auf die öffentlichrechtlichen Bestimmungen verweist. Zu beachten ist zudem, dass Abs. 3 für den Kanton Zürich als Arbeitgeber insofern nicht zweckmässig ist, als die Lohnfortzahlung nach Ablauf der ersten Phase nur noch 75% an Stelle von 80% beträgt, während trotzdem eine Kinderzulage ausgerichtet werden soll. Auch ist nicht klar ersichtlich, weshalb die Kinderzulage nur ausgerichtet werden soll, solange die Lohnfortzahlung durch den Arbeitgeber nicht durch eine Versicherung gedeckt ist. Wir schlagen nach dem Gesagten für Art. 10 Abs. 3 folgende Formulierung vor: «Die Familienzulagen werden auf jeden Fall ausgerichtet, solange eine Lohnfortzahlung gemäss öffentlichrechtlichem Personalrecht erfolgt oder solange der Arbeitgeber aus eigenen Mitteln mindestens 75% des Lohnes ausrichtet.»

*Art. 14 (Festlegung des maximalen Beitragssatzes)*

Diese Bestimmung ist zu streichen. Sie führt zu einer unnötigen Einschränkung des Handlungsspielraums der Kantone und greift zudem in den den Kantonen zugewiesenen Aufgaben- und Regelungsbereich ein.

*Art. 18 (Vorbehalt von kantonalen Regelungen)*

Die in den Erläuterungen (Seite 15) erfolgte Umschreibung des Regelungsbereichs dieser Bestimmung wirft Fragen auf. Unklar ist namentlich, was unter dem Hinweis zu verstehen ist, dass der Kreis der Berechtigten durch die Kantone ausgedehnt werden kann.

*Art. 20 (Statistik)*

Die vorgesehene Statistik ist von gesamtschweizerischer Bedeutung und beruht auf Angaben, welche die Kantone gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherung zu erheben haben. Die Datenerhebung der Kantone sollte deshalb zu Lasten des Bundes entgeltlich ausgestaltet werden. Wir beantragen, Abs. 3 entsprechend zu ergänzen.

**C. Ergänzender Regelungsbedarf**

Zur Durchsetzung des in Art. 6 des Familienzulagengesetzes vorgesehenen Verbots von Doppelzahlungen ist ein auf Bundesebene zentral geführtes Register erforderlich. Als Beispiel kann das bei der AHV geführte zentrale Register der laufenden Leistungen erwähnt werden, das dazu dient, ungerechtfertigte Leistungen zu vermeiden. Die Zuständigkeit des Bundesrates, ein solches Register auf Verordnungsstufe vorzusehen, lässt sich aus Art. 27 des Familienzulagengesetzes ableiten.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Bundesrat, die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.



Im Namen des Regierungsrates  
Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber: