



**SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER
VERBANDSAUSGLEICHKASSEN**

Kapellenstrasse 14
3001 Bern
Tel. 058 796 99 88
info@vvak.ch

Ständerat
Kommission für Wissenschaft,
Bildung und Kultur WBK-S
3003 Bern

Per E-Mail an:
familienfragen@bsv.admin.ch

Bern, 11. Juni 2024

**21.403 n Pa. Iv. WBK-NR.
Überführung der Anstossfinanzierung in eine zeitgemässe Lösung:
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur parlamentarischen Initiative 21.403 der WBK-NR Stellung zu nehmen. Wie im Begleitschreiben der Präsidentin der WBK-S gewünscht, beschränken wir uns auf eine Vernehmlassung zu den neuen Anträgen dieser Kommission bzw. fokussieren uns als Vereinigung der von den Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen auf die vorgeschlagene Einführung von Betreuungszulagen im Rahmen des Familienzulagengesetzes (FamZG). Insbesondere sollen nachfolgend Kosten und Nutzen abgeschätzt und in Relation zueinander gestellt werden.

1. Grundzüge der gesetzlichen Regelung gemäss Antrag der Mehrheit der WBK-S

Im Rahmen des FamZG sollen Betreuungszulagen eingeführt werden mit dem Ziel, die Kosten der Eltern für die institutionelle Kinderbetreuung zu senken. Anspruch haben Versicherte, deren Kind institutionell betreut wird, längstens aber bis zum 7. Geburtstag. Die Zulage beträgt mindestens 100 Franken monatlich bei einer Betreuung an einem Tag pro Woche; für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag erhöht sich die Zulage um 50 Franken, womit der Zulagenanspruch im Rahmen des gesetzlichen Minimums maximal 500 Franken pro Monat beträgt. Für Kinder mit Behinderungen werden höhere Zulagen ausgerichtet. Gegebenenfalls steht der Anspruch auch Nichterwerbstätigen zu. Die Finanzierung erfolgt analog zur aktuellen Regelung im FamZG, somit im Wesentlichen durch die Arbeitgebenden.

2. Materielle rechtliche Beurteilung

2.1 Wie die Kinder- und Ausbildungszulagen sollen auch die Betreuungszulagen die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder nur (aber immerhin) *teilweise* ausgleichen (Art. 2 FamZG). Sodann handelt es sich auch bei den Betreuungszulagen um keine Bedarfsleistungen, d.h. nicht um Leistungen, die von den konkreten finanziellen Bedürfnissen der leistungsberechtigten Person

abhängig sind. Immerhin ist ein Bedarfselement darin zu erkennen, dass die Höhe der Betreuungszulagen von der Anzahl Betreuungstage abhängt.

2.2 Wie bei allen Leistungen, die grundsätzlich ohne Bedarfsabklärung ausgerichtet werden, würde sich auch bei den Betreuungszulagen die Gefahr realisieren, dass diese nicht zielgerichtet eingesetzt werden:

- Die «obere» Gruppe, in der die Erwerbstätigkeit beider Elternteile nicht aus einer eigentlichen finanziellen Notwendigkeit heraus erfolgt, erhält Leistungen ohne einen Bedarf. Sodann würde ein Leistungsanspruch selbst dann bestehen, wenn die Betreuung in einer Kindertagesstätte nicht die Erwerbstätigkeit beider Elternteile ermöglichen soll, sondern dazu dient, dass ein Elternteil frei seinen Hobbys und anderen nichterwerblichen Aktivitäten nachgehen kann.
- In der «unteren» Gruppe wiederum werden die aus einer institutionellen Betreuung resultierenden Kosten nur teilweise gedeckt, stehen doch bei einem durchgehenden Besuch einer Kita Kosten von durchschnittlich etwa 2000 Franken Betreuungszulagen von maximal 500 Franken gegenüber. Mit anderen Worten würden hier trotz der aufwendigen Neuregelung weiterhin Leistungen von dritter Seite bezogen werden müssen.
- Mithin passt die vorgeschlagene Lösung einzig in der «mittleren» Gruppe. Beim angedachten System handelt es sich insgesamt um eine (weitere) Variante des Giesskannenprinzips, wo erhebliche Teile der Zielgruppe entweder zu viel oder aber zu wenig erhalten und die Lösung, wenn überhaupt, nur für eine Minderheit «massgeschneidert» ist.

3. Administrative Beurteilung

3.1 Gemäss Art. 3 Abs. 1^{bis} E-FamZG legt der Bundesrat die Kriterien für die Anerkennung der Institutionen fest, bei deren Nutzung eine Betreuungszulage ausgerichtet wird. Dies bedingt, dass eine Liste solcher Institutionen erstellt und ständig nachgeführt wird; zudem ist laufend zu prüfen, ob die Anerkennungskriterien noch erfüllt sind. Institutionen können gegen eine Nichtanerkennung Rechtsmittel ergreifen, was Nachzahlungen oder Rückforderungen zur Folge hat. Bereits dies führt zu einem erheblichen administrativen Aufwand.

3.2 Weil gemäss Art. 3 Abs. 2^{bis} des Entwurfs die Zulagenhöhe von der Anzahl der Betreuung(s)halbtage abhängig ist und aus verschiedenen Gründen variiert, müssen die anerkannten Institutionen den Familienausgleichskassen (FAK) monatlich Meldung erstatten. Einerseits setzt dies technische Vorkehrungen voraus; weil z.B. bei einem Stellenwechsel des Leistungsbezügers die Zuständigkeit der FAK ändert, ist eine Meldung direkt an die FAK nicht möglich, sondern muss über ein zu schaffendes Register bzw. eine Erweiterung des Familienzulagenregisters erfolgen. Andererseits bedarf es einer beständigen, zuverlässigen und stets fristgerechten Bearbeitung und Meldung seitens der Institutionen. Diese sind zudem periodisch daraufhin zu kontrollieren, ob die Meldungen an die FAK korrekt sind.

3.3 Gestützt auf die Meldung der Institutionen müssen die FAK jeden Monat die variierenden Leistungen mit den Arbeitgebenden abrechnen und diesen auch mitteilen, weil die Familienzulagen den anspruchsberechtigten Arbeitnehmenden in der Regel durch die Arbeitgebenden ausbezahlt werden (Art. 15 Abs. 2 FamZG). Weil diese Auszahlung üblicherweise zusammen mit dem Lohn erfolgt, variiert schliesslich auch der Betrag der monatlichen Überweisung der Arbeitgebenden an ihre Arbeitnehmenden, was in den Lohnprogrammen gespiegelt werden muss. Verzögerungen seitens der Institutionen können dazu führen, dass auch die Anzahl der monatlichen Überweisungen variiert.

3.4 Schliesslich stellen sich wesentliche datenschutzrechtliche Fragen, ist doch allein schon bedenklich, dass die Arbeitgebenden Kenntnis darüber erhalten, dass und in welchem Umfang ein Arbeitnehmender sein Kind institutionell betreuen lässt. Weil die Betreuungszulagen in das System der Anspruchskonkurrenz nach Art. 7 FamZG eingebunden sind, erhält sodann gegebenenfalls etwa auch der geschiedene Kindsvater die gleichen Informationen.

4. Fazit

Eine Kosten-Nutzen-Analyse ergibt einerseits die in Ziff. 2 dargestellte fehlende Zielgruppenorientierung trotz massiver Ausgaben und andererseits die in Ziff. 3 erwähnten administrativen und datenschutzrechtlichen Schwierigkeiten. Eine kritische Analyse ist insbesondere auch deshalb angezeigt, weil die Aufwendungen für Leistungen und Administration im Wesentlichen den Arbeitgebenden überbunden werden. Diese sind zwar an einer durch Betreuungsangebote ermöglichten besseren Einbindung von Eltern in den Arbeitsmarkt interessiert, dürfen aber im Gegenzug erwarten, dass die zu diesem Zweck gegebenenfalls von ihnen zu finanzierenden Leistungen *zielgerichtet* und ohne administrativen Mehraufwand ausgerichtet werden. Denn gerade bei unspezifischen Leistungen besteht die Gefahr, dass deren Finanzierung wirtschaftlich letztlich zulasten der Lohnmasse geht (so schon BGE 117 Ia 97 E. 3d).

Aus all diesen Gründen lehnen wir die vorgeschlagene Einführung von Betreuungszulagen im Familienzulagengesetz ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Ausführungen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER VERBANDSAUSGLEICHSKASSEN

Yvan Béguelin
Präsident

Dr. Marco Reichmuth
Ressortleiter Familienzulagen