



Kapellenstrasse 14 | Postfach | 3001 Bern
T: 058 796 99 88 | Fax 058 796 99 03
E-Mail: info@vvak.ch

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

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

Bern, 7. Februar 2018

Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen: Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Bundespräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Besten Dank für die Einladung zur Vernehmlassung über die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Ausbildungszulagen ab Ausbildungsbeginn, Familienzulagen für arbeitslose alleinstehende Mütter und Finanzhilfen an Familienorganisationen).

Die Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) beschränkt sich in ihrer Vernehmlassungsantwort auf den für die Familienausgleichskassen relevantesten Teil der Vorlage, nämlich auf den Anspruch auf Ausbildungszulagen ab Ausbildungsbeginn.

Im Grundsatz:

Wir erachten erstens den Vorentwurf als nicht in jeder Hinsicht konsequent, zweitens verursacht er neue Ungerechtigkeiten und drittens erzielt er vor dem Hintergrund des administrativen Mehraufwands eine nur mässige Wirkung. Als sinnvoller erachteten wir die Ausrichtung von Kinderzulagen bis zum 18. Geburtstag oder die Ausrichtung höherer Kinderzulagen ab dem 12. Geburtstag. Die Mehrkosten könnten in beiden Varianten durch eine Anpassung der Zulagenhöhen kompensiert werden.

Im Detail:

1. Altersgrenze

Hier ist zuerst das Bedauern zu wiederholen, dass im Rahmen der Schaffung des FamZG die Altersgrenze nicht intersystemisch koordiniert wurde, indem die Grenze für den Anspruch auf ausbildungsunabhängige Zulagen auf 18 Jahre erhöht worden ist; die darauf abzielende Motion Candinas (13.3922) wurde leider infolge zweijähriger Hängigkeit automatisch abgeschrieben. Die Anpassung der Altersgrenze wird im Übrigen auch im „Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen“ empfohlen.

Wird als gegeben erachtet, dass mit der nachobligatorischen Ausbildung höhere Kosten verbunden sind (s. sogleich Ziff. 2 der Vernehmlassungsantwort), die zumindest teilweise kom-

pensiert werden müssen, erscheint eine untere Altersgrenze von 15 Jahren nicht als konsequent. Zwar sind gemäss erläuterndem Bericht (S. 10) davon „nur ungefähr 1 Prozent der Kinder betroffen“, doch sind dies dennoch massiv mehr Fälle als etwa jene arbeitsloser alleinstehender Mütter gemäss Teil II der Vorlage.

2. Höhere Zulagen

Sodann stellt sich die Frage des Zusammenhangs von Alter, Zulagenhöhe und Ausbildung. Gemäss erläuterndem Bericht (S. 6) sind die Ausbildungszulagen höher, weil den Eltern für die Ausbildung höhere Kosten entstehen. Diese Aussage, die der landläufigen Meinung entspricht, ist unseres Erachtens in verschiedener Hinsicht zu relativieren:

- a) Die Aussage mag zutreffen für den Fall, der den „Archetypus“ sowohl der Parlamentarischen Initiative Müller-Altermatt (16.417) als auch des Entwurfs darzustellen scheint, nämlich den Beginn der gymnasialen Ausbildung vor dem 16. Geburtstag. Die Mehrheit der nachobligatorischen Ausbildung betrifft jedoch die berufliche Ausbildung im Rahmen einer Lehre. Hier erhält der Lernende einen Lehrlingslohn, der z.B. für Kaufleute im 1. Lehrjahr 770 Franken beträgt und damit fast die Hälfte der gesamten Kinderkosten abdeckt (s. sogleich); dadurch wird das Familienbudget trotz der nachobligatorischen Ausbildung nicht belastet, sondern vielmehr erheblich entlastet.
- b) Es kann auch begründet werden, dass primärer Grund für die höhere Zulage nicht die Tatsache der Ausbildung, sondern jene des Alters ist. So weist Anhang III der Rentenwegleitung (massgebend etwa auch für die Bestimmung des Zulagenanspruchs für Pflegekinder) mit dem Alter steigende Auslagen aus, die bis zum 16. Geburtstag in drei Stufen mässig und erst anschliessend deutlich steigen. Interessant wäre etwa die Begründung, warum der Kanton Zürich die höheren (Kinder-)Zulagen bereits ab dem 13. Altersjahr ausrichtet; es ist offensichtlich, dass hier keine Koppelung an die Tatsache der Ausbildung erfolgt ist.
- c) Bei Annahme der Revision können während maximal eines Jahres je nach Kanton zwischen 0 (Zürich und Zug) und 1'200 Franken (Genf), im Durchschnitt 600 Franken höhere Zulagen bezogen werden. Die finanzielle Entlastung durch die Zulagen erhöht sich dadurch für höchstens ein Jahr und gerade einmal von etwa 13 auf etwa 15 Prozent der in der Wegleitung ausgewiesenen Kinderkosten. Dies wirft die Frage auf, ob sich der in Ziff. 5 der Vernehmlassungsantwort dargelegte administrative Mehraufwand rechtfertigt.
- d) Für jene Personen hingegen, die für ein Kind in der nachobligatorischen Ausbildung Stipendien erhalten, dürfte die vorgesehene Revision in der Regel auf ein „Nullsummenspiel“ bzw. gar auf eine Verschlechterung hinauslaufen: Die Ausbildungsbeiträge sind abhängig vom steuerbaren Einkommen, wozu auch die Familienzulagen gehören. Weil Letztere steuerpflichtig sind, reduzieren sich um den Betrag der höheren Zulagen die Stipendien. Ausserdem steigt die Steuerbelastung, weil die Familienzulagen im Gegensatz zu den Stipendien steuerpflichtig sind.

3. Ausbildungsbegriff

Abgesehen von der erforderlichen, in Art. 1 FamZV vorgesehenen Unterscheidung zwischen obligatorischer und nachobligatorischer Ausbildung (hierzu auch Ziff. 5b der Vernehmlassungsantwort) entspricht der Ausbildungsbegriff jenem von Art. 49bis–49ter AHVV (erläuternder Bericht, S. 18). Dies ist konsequent, doch wirft die Zusprache einer Ausbildungszula-

ge vor dem 16. Geburtstag etwa bei einem Motivationssemester oder Brückenangebot Fragen nach dem Sinn auf, handelt es sich hierbei nach allgemeinem Verständnis nicht um eine typische nachobligatorische Ausbildung, weshalb in solchen Fällen bis zur AHVV-Revision gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch keine Ausbildungszulagen ausgerichtet worden waren (nunmehr aber Art. 49bis Abs. 2 AHVV).

4. Finanzielle Auswirkungen

Der finanzielle Mehraufwand wird im erläuternden Bericht (S. 27) auf 16 Millionen Franken geschätzt. Wir gehen davon aus, dass in der Schätzung berücksichtigt ist, dass die Vorlage im Kanton Zürich, der etwa einen Fünftel der Volumina beisteuert, gar keine finanziellen Auswirkungen hätte (s. auch Ziff. 6b der Vernehmlassungsvorlage).

5. Administrative Auswirkungen

Der erläuternde Bericht geht auf S. 25 für die Familienausgleichskassen von nur „geringfügigen personellen Auswirkungen“ aus, weil die Prüfung der Ausbildung nur „zeitlich leicht vorverschoben wird“. Beim BSV und bei den Kantonen entstehen gemäss erläuterndem Bericht (S. 26 und S. 27) „keine Mehrkosten“. Die VVAK schätzt den Mehraufwand aus folgenden Gründen deutlich anders, nämlich höher ein:

- a) Mit dem Hinweis auf den bloss zeitlich vorverschobenen Aufwand werden insbesondere nur mehrjährige nachobligatorische Ausbildungen an Mittelschulen oder in Lehren gespiegelt, wo die Prüfung tatsächlich nur früher stattfindet. Sehr häufig handelt es sich jedoch um Praktika u.ä. von kurzer und mittlerer Dauer, bei welchen nach geltender Regelung bis zum 16. Geburtstag nicht geprüft werden muss, ob diese den Ausbildungsbe-griff erfüllen. Hier würde neu eine Prüfung anfallen.
- b) Die Prüfung ist noch aufwendiger, wenn die (behauptete) Ausbildung im Ausland stattfindet. Dies gilt selbst für Schulbesuche, zumal neu jeweils auch zu klären wäre, ob es sich um eine obligatorische oder nachobligatorische Ausbildung handelt.
- c) Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass einzelne Familienausgleichskassen die Ausbildungsbestätigungen nicht über den Arbeitgeber, sondern direkt bei den bezugsberechtigten Personen einverlangen. Gemäss der Stellungnahme einer dieser Kassen werden dahingehende Abklärungen ein bis zwei Monate vor dem 16. Geburtstag vorgenommen. Wird dies um ein Jahr vorgezogen, kann in vielen Fällen noch nicht klar sein, welche Ausbildung vorgesehen ist; zumindest werden in diesem Zeitpunkt von künftig vorgesehenen Schulen noch keine Bestätigungen ausgestellt werden können.

Alle aus der Revision resultierenden Mehrkosten, die wir – wie bereits erwähnt als deutlich höher einschätzen als der erläuternde Bericht, werden schliesslich die Arbeitgeber tragen müssen.

6. Kantonale Regelung

Der Vollständigkeit halber ist noch auf bestehende kantonale Besonderheiten hinzuweisen:

- a) Die Kantone Waadt und Wallis sehen bereits heute einen Anspruch auf eine Kinderzulage in der Höhe der Ausbildungszulage vor, wenn die nachobligatorische Ausbildung vor

dem 16. Geburtstag beginnt, jedoch ohne untere Altersbegrenzung. Nicht relevant erschiene uns hier eine Stellungnahme, wonach diese Regelung problemlos umgesetzt werden könne; wir bestreiten nicht die Umsetzbarkeit, sondern bezweifeln den Sinn des dadurch entstehenden administrativen Mehraufwands.

- b) In den Kantonen Zürich und Zug ändert sich die Zulagenhöhe bereits mit dem 12. Geburtstag bzw. erst mit dem 18. Geburtstag. Diese Kantone wären von der Revision daher nicht unmittelbar tangiert.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme unserer Einwände und bitten Sie freundlich um deren Berücksichtigung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHE VEREINIGUNG DER
VERBANDSAUSGLEICHKASSEN (VVAK)

Yvan Béguelin
Präsident