

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Regulierungs-Checkup
im Bereich der Familienzulagen*

Forschungsbericht Nr. 2/17

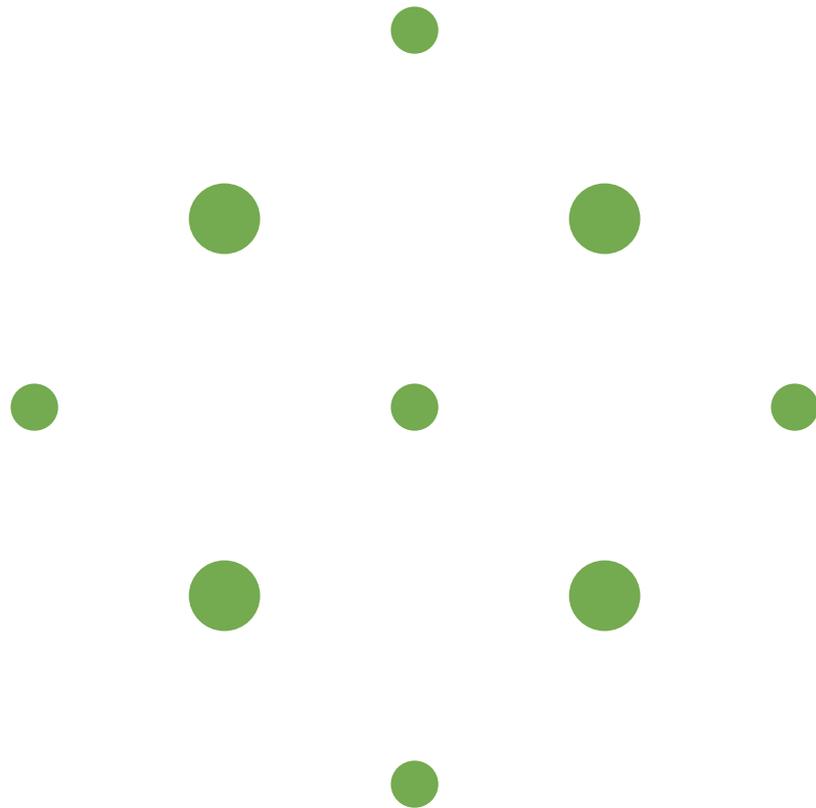


Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

- Autoren/Autorinnen:** Josef Perrez, Nils Braun-Dubler, Markus Gmünder
IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel
Solothurnerstrasse 94
CH – 4053 Basel
Tel. +41 (0) 61 281 21 21
E-mail: arbeit@iwsb.ch
Internet: www.iwsb.ch
- Auskünfte:** Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20, CH-3003 Bern
- Giovanna Battagliero, Geschäftsfeld FGG
Tel. +41 (0) 58 462 92 32
E-mail: giovanna.battagliero@bsv.admin.ch
- Olivier Brunner-Patthey, Geschäftsfeld MASS
Tel. +41 (0) 58 464 06 99
E-mail: olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch
- ISSN:** 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)
- Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.
- Vertrieb:** BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch
- Bestellnummer:** 318.010.2/17d



REGULIERUNGS-CHECKUP IM BEREICH DER FAMILIENZULAGEN



IWSB – Institut für Wirtschaftsstudien Basel

Fachbereich: Arbeit

Schlussbericht | 22.12.2016

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Die Schweiz will den Unternehmen attraktive Rahmenbedingungen bieten und sie nicht unverhältnismässig durch staatliche Regulierungen belasten. Der Bundesrat hat deshalb im Rahmen eines Programms zur administrativen Entlastung von Unternehmen in verschiedenen Bereichen Regulierungs-Checkups durchgeführt. Darin werden die Kosten gemessen, die staatliche Regulierungen bei den Unternehmen auslösen, und konkrete Vorschläge zur Reduktion dieser Belastung aufgezeigt.

Die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft sind seit dem 1. Januar 2009 im Bundesgesetz über die Familienzulagen geregelt. Ergänzend verfügt jeder Kanton über eine eigene Familienzulagenordnung. Der Bund legt insbesondere die Mindesthöhe der Familienzulagen, die Grundsätze der Anspruchsvoraussetzungen und die Kassenanschlusspflicht der Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden fest. Die Kantone regeln Leistungshöhe, Organisation und Finanzierung sowie Aufsicht über die Durchführungsorgane, die Familienausgleichskassen (FAK). Die Arbeitgeber müssen sich in jedem Kanton, in dem sie den Geschäftssitz oder Zweigniederlassungen haben, einer dort tätigen FAK anschliessen. In der Regel prüfen die FAK die Anträge auf Familienzulagen. Gestützt auf deren Entscheid zahlen die Arbeitgeber die Zulagen an die Arbeitnehmenden aus. An gewisse, v.a. grosse Unternehmen haben die FAK die Dossierführung delegiert, d.h. die Unternehmen prüfen und beurteilen die Anträge eigenständig und führen die Zulagendossiers selber.

Die jährlichen Regulierungskosten für die Unternehmen im Bereich der Familienzulagen werden in der Studie schweizweit auf 278 Millionen Franken beziffert. Davon entfallen 150 Millionen Franken auf die Beiträge der Unternehmen an die Verwaltungskosten der FAK. Die Kosten, die in den Unternehmen selbst entstehen, belaufen sich auf 128 Millionen Franken. Die Regulierungskosten von total 278 Millionen Franken machen rund 5 Prozent der gesamten Beitragssumme der Familienzulagen aus. Im Vergleich betragen die Regulierungskosten in der AHV/IV/EO (454 Mio. Franken im Jahr 2012) ca. 1,3 Prozent der gesamten Beitragssumme.

In der vorliegenden Studie werden Anpassungen am Familienzulagensystem, mit denen die Regulierungskosten gesenkt werden könnten, geprüft und teilweise von den konsultierten Fachexperten zur Umsetzung empfohlen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen kommt diesbezüglich zu den folgenden Einschätzungen:

- Diejenigen Massnahmen, welche die Unternehmen entlasten (Einsicht in das Familienzulagenregister für Unternehmen mit delegierter Dossierführung, national einheitliches Anmeldeformular und verbesserte Information der Unternehmungen) werden vertieft geprüft und wenn möglich umgesetzt.
- Einige Massnahmen würden zwar die Durchführung ebenfalls vereinfachen und damit zu tieferen Kosten in der Administration führen, dafür aber auch deutlich höhere Kosten auf der Leistungsseite auslösen (Nachweis einer anerkannten Ausbildung erst ab dem 18. statt wie heute ab dem 16. Altersjahr). Ob es angezeigt ist, die Leistungen der Familienzulagen auszubauen, ist aber eine politische Frage und nicht allein aufgrund der geringeren Durchführungskosten zu rechtfertigen.
- Eine deutliche Senkung der Regulierungskosten der Unternehmen kann nur mit einer grundlegenden Reform des Systems erreicht werden. Das Familienzulagengesetz ist eine vergleichsweise junge Regulierung mit einer langen und von Kompromissfindung geprägten Entstehungsgeschichte. Das Parlament hat im Gesetzgebungsprozess diese grundlegenden Fragen gestellt und sich im Bewusstsein des damit einhergehenden administrativen Aufwands für die heutige Lösung entschieden. Vorschläge zur Anpassung grundlegender Systemelemente oder zur Neustrukturierung des Systems müssten deshalb vom Parlament angestossen werden, denn sie gehen weit über rein durchführungstechnische Aspekte hinaus.

Die Studie zeigt, dass das komplexe Familienzulagensystem in den Unternehmen einen nicht unerheblichen administrativen Aufwand verursacht. Dieser ist jedoch im Wesentlichen den politischen Entscheiden zur grundsätzlichen Ausgestaltung des Systems geschuldet. Das BSV wird diejenigen Vorschläge zum Abbau der administrativen Belastung der Unternehmen prüfen, welche sich umsetzen lassen, ohne das heutige System grundsätzlich umzubauen.

Ludwig Gärtner

Stellvertretender Direktor

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

La Suisse tient à offrir aux entreprises des conditions attrayantes et à éviter de leur imposer des réglementations étatiques contraignantes. Dans le cadre d'un programme visant à alléger la charge administrative des entreprises, le Conseil fédéral a fait réaliser un check-up de la réglementation dans différents domaines. Cette vérification a permis d'établir les coûts que les réglementations étatiques occasionnent aux entreprises et de formuler des propositions concrètes pour les réduire.

Depuis le 1^{er} janvier 2009, les allocations familiales en dehors de l'agriculture sont régies par la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Celle-ci est complétée, dans chaque canton, par un régime cantonal d'allocations familiales. La Confédération fixe notamment le montant minimal des allocations ainsi que les principes régissant le droit aux prestations et l'obligation de s'affilier des employeurs et des indépendants. Les cantons déterminent quant à eux le montant effectif des allocations, l'organisation et le financement du régime, de même que la surveillance des organes d'exécution que sont les caisses de compensation pour allocations familiales (CAF). Les employeurs doivent, dans les cantons où ils ont leur siège ou une succursale, s'affilier à une CAF active dans ce canton. En règle générale, c'est cette dernière qui évalue les demandes d'allocations familiales, tandis que l'employeur verse les allocations aux salariés conformément à la décision de la CAF. La gestion des dossiers est parfois déléguée aux entreprises, surtout aux grandes entreprises, qui sont alors compétentes pour évaluer les demandes et gérer les dossiers de manière autonome.

L'étude estime à 278 millions de francs les coûts annuels engendrés par la réglementation du régime des allocations familiales pour l'ensemble de la Suisse. Les entreprises versent 150 millions de francs aux CAF en tant que contribution aux charges d'administration de ces dernières, et les coûts administratifs supportés directement au sein des entreprises s'élèvent à 128 millions. Les coûts totaux de la réglementation (278 millions) représentent environ 5 % de la somme des cotisations. En comparaison, les coûts découlant de la réglementation dans l'AVS/AI/APG (454 millions de francs en 2012) ne correspondent qu'à 1,3 % de la somme des cotisations.

Dans la présente étude, les experts ont examiné les améliorations possibles du système d'allocations familiales susceptibles de réduire le coût de la réglementation et ont recommandé la mise en œuvre de certaines d'entre elles.

Compte tenu des résultats de l'étude, l'Office fédéral des assurances sociales arrive aux conclusions suivantes :

- Les mesures permettant d'alléger la charge administrative des entreprises (accès au registre des allocations familiales pour les entreprises gérant les dossiers, formulaire de demande unique à l'échelle nationale et meilleure information des entreprises) seront soumises à une analyse approfondie et réalisées dans la mesure du possible.
- Certaines des mesures examinées permettraient certes de simplifier l'exécution et de faire baisser les coûts administratifs, tout en relevant cependant le niveau des prestations (preuve d'une formation reconnue à partir de 18 ans seulement au lieu de 16 ans). La question de savoir si les prestations d'allocation familiale doivent être étendues appelle cependant une réponse politique et ne saurait se justifier uniquement par la réduction des frais administratifs.
- Seule une refonte globale du système des allocations familiales permettrait de réduire sensiblement les coûts de la réglementation. Or, la LAFam est une loi relativement jeune, fruit d'un compromis trouvé à l'issue de longues négociations. Lors de ce processus, le Parlement a fait le tour des questions fondamentales avant d'opter pour la solution actuelle en toute connaissance de cause et conscient des frais administratifs qu'elle allait engendrer. De ce fait, un remaniement fondamental du système ou une réorganisation totale allant au-delà d'une simple adaptation administrative devrait être initié par le Parlement.

L'étude montre que la complexité du système des allocations familiales provoque une charge administrative considérable pour les entreprises. Ce fait est principalement lié aux décisions politiques prises lors de la mise en place du système. Par conséquent, l'OFAS a décidé de renoncer à une refonte globale du système, mais d'analyser les propositions réalisables et permettant d'alléger la charge administrative des entreprises.

Ludwig Gärtner

Directeur suppléant

Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

La Svizzera intende offrire alle imprese condizioni quadro propizie e non gravarle eccessivamente con regolamentazioni statali. Nel quadro di un programma per lo sgravio amministrativo dell'impresa, il Consiglio federale ha pertanto svolto un check-up della regolamentazione in diversi ambiti, al fine di determinare i costi delle regolamentazioni statali per le imprese svizzere e formulare proposte concrete per ridurre l'onere a loro carico.

Dal 1° gennaio 2009 gli assegni familiari al di fuori del settore agricolo sono disciplinati dalla legge federale sugli assegni familiari; in aggiunta, ogni Cantone dispone di un proprio ordinamento sugli assegni familiari. La Confederazione stabilisce in particolare l'importo minimo degli assegni familiari, i principi per le condizioni di diritto e l'obbligo di affiliazione a una cassa per i datori di lavoro e gli indipendenti. Dal canto loro, i Cantoni disciplinano l'importo delle prestazioni, l'organizzazione e il finanziamento nonché la vigilanza sugli organi d'esecuzione, le casse di compensazione per assegni familiari (CAF). I datori di lavoro sono tenuti ad aderire a una CAF in ogni Cantone in cui hanno sede la loro ditta o le sue succursali. Di regola, le CAF valutano le richieste di assegni familiari e, sulla base della loro decisione, i datori di lavoro versano gli assegni ai loro dipendenti. Nel caso di alcune imprese, soprattutto di grandi dimensioni, le CAF hanno delegato alle medesime la gestione dei dossier, affidando loro il compito di valutare autonomamente le richieste e di gestire gli incarti relativi agli assegni.

I costi annui della regolamentazione a carico delle imprese nell'ambito degli assegni familiari sono quantificati nello studio in 278 milioni di franchi su tutto il territorio nazionale: 150 milioni sono rappresentati dai contributi versati dalle imprese per le spese di amministrazione delle CAF, mentre i costi sostenuti direttamente dalle imprese ammontano a 128 milioni. Questo importo di 278 milioni corrisponde a circa il 5 per cento della somma complessiva dei contributi per gli assegni familiari, a fronte di costi della regolamentazione negli ambiti AVS, AI e IPG (454 mio. fr. nel 2012) pari all'1,3 per cento della somma complessiva dei contributi.

Nel presente studio vengono esaminati possibili adeguamenti da apportare al sistema degli assegni familiari per ridurre i costi della regolamentazione, adeguamenti che gli esperti consultati raccomandano, in parte, di attuare.

Al riguardo, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) giunge alle conclusioni esposte di seguito.

- Le misure che sgravano le imprese (diritto di accesso al registro degli assegni familiari per le imprese con delega della gestione dei dossier, standardizzazione dei moduli di richiesta a livello nazionale e migliore informazione a favore delle imprese) saranno approfondite e, se possibile, attuate.
- Se da un lato alcune misure semplificherebbero anche l'esecuzione e farebbero quindi diminuire i costi in seno all'Amministrazione, dall'altro però comporterebbero costi nettamente più elevati sul fronte delle prestazioni (prova di una formazione riconosciuta solo a partire dai 18 anni di età invece che dai 16 come oggi). L'opportunità di ampliare le prestazioni nell'ambito degli assegni familiari è tuttavia una questione politica e non può essere giustificata solo con la diminuzione delle spese di esecuzione.
- Una netta riduzione dei costi della regolamentazione a carico delle imprese può essere raggiunta solo con una riforma fondamentale del sistema. La legge sugli assegni familiari è una normativa relativamente recente, con una genesi lunga e caratterizzata da soluzioni di compromesso. Nel corso del processo legislativo, il Parlamento si è posto questi interrogativi di fondo e ha deciso con cognizione di causa di optare per la soluzione attuale, con tutto l'onere amministrativo che ne deriva. Pertanto, dovrebbe essere il Parlamento a proporre di adeguare elementi essenziali del sistema o di ristrutturarlo, dato che si tratta di aspetti che vanno ben oltre quelli prettamente tecnici dell'esecuzione.

Lo studio mostra che il complesso sistema degli assegni familiari causa un onere amministrativo non indifferente presso le imprese. Questo è tuttavia ascrivibile essenzialmente alle decisioni politiche concernenti l'impostazione di base del sistema. L'UFAS valuterà le proposte volte a ridurre l'onere amministrativo delle imprese che possono essere attuate senza una riorganizzazione radicale del sistema attuale.

Ludwig Gärtner

Direttore supplente

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

Switzerland wants to remain an attractive business location. One way it can do this is by reducing the administrative burden that its statutory regulations place on companies. The Federal Council therefore launched a programme aimed at cutting excessive red tape, part of which involves performing regulatory check-ups in different sectors. These reports measure the regulatory compliance costs incurred by employers and provide concrete proposals on how to lighten the administrative burden.

The family allowance system, except the scheme for agricultural workers, has been governed by federal regulations (Federal Law on Family Allowances, FamZG) since 1 January 2009. Nonetheless, each canton retains the power to organise its family allowance scheme how it sees fit. The Confederation sets the minimum amount that has to be paid out, defines eligibility requirements and obliges employers and the self-employed to register with family compensation funds (FAK). For their part, the cantons decide on the family allowance amount, and govern the organisation, financing and oversight of the implementing bodies, namely the FAK. Employers must register with the local FAK in the canton where their head office is based and in every canton where they have a subsidiary. As a general rule, it falls to the FAK to review family allowance applications. If the response is positive, employers then pay out these benefits to the employee concerned. The FAK also delegate case management to a number of employers, particularly large companies. This means that the employers themselves check and evaluate their employees' family allowance applications, and manage these case files independently.

The study calculated that annual regulatory costs owing to these benefits came to CHF 278 million nationwide; the contributions paid by companies to cover FAK administrative costs account for CHF 150 million of this total, while the costs incurred within companies account for CHF 128 million. These total regulatory costs make up roughly five per cent of total contributions to cantonal family allowance schemes. In contrast, the regulatory costs in relation to the AHV/IV/EO schemes (CHF 454 million in 2012) make up only 1.3 percent of total contributions.

The present study examines possible changes that could be made to the family allowance system, which would lower the regulatory costs borne by employers. In some cases, the experts involved in this process suggest their implementation.

The Federal Social Insurance Office comes to the following conclusions:

- Measures aimed at alleviating the administrative burden borne by companies (access to the family allowances registers for companies under the delegated case management regime, standard registration form across the country and better information for companies) should be reviewed in detail and implemented where possible.
- Some measures would simplify the implementation process, thereby reducing administrative costs. However, these would lead to higher costs in terms of benefits (proof of enrolment in a recognised training programme from the age of 18 instead of the current age limit of 16). It is important to remember that any expansion of the benefits provided under the family allowance scheme is a matter for policy makers and therefore cannot be justified by lower implementation costs alone.
- A considerable reduction in the regulatory costs borne by companies can only be achieved with a fundamental reform of the system. The Family Allowances Law is a relatively new regulatory text that was many years in the making and is the result of myriad compromises. Parliament raised these core issues during the drafting process and, fully aware of the associated administrative burden involved, decided on the current solution. Proposals to amend the fundamentals of the system or restructure it must therefore come from Parliament as such initiatives are more far-reaching than changes that address only implementation-related features.

The study demonstrates that the complex family allowance system places a non-negligible administrative burden on companies. However, it finds that this is due first and foremost to the decisions taken by policymakers on the fundamental design of the system. The FSIO will examine in detail the proposals to alleviate the administrative burden on companies with a view to identifying those which could be adopted that do not necessitate a radical overhaul of the family allowance system.

Ludwig Gärtner
Deputy director
Head of Family, Generations and Society Domain

INHALTSVERZEICHNIS

INHALTSVERZEICHNIS	I
ZUSAMMENFASSUNG	V
RÉSUMÉ.....	XIII
RIASSUNTO.....	XIX
SUMMARY.....	XXV
1 EINLEITUNG	1
1.1 AUSGANGSLAGE	1
1.2 ZIELSETZUNG	1
2 HANDLUNGSPFLICHTEN	3
2.1 INFORMATIONS- UND FINANZTRANSFER.....	3
2.2 GESETZLICHE UND REGLEMENTARISCHE GRUNDLAGEN	4
2.2.1 Gesetze	4
2.2.2 Internationale Abkommen.....	6
2.2.3 Aussergesetzliche Vorschriften.....	6
2.3 DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG	7
2.4 LISTE DER HANDLUNGSPFLICHTEN	7
2.4.1 Zu berücksichtigende Handlungspflichten	7
2.4.2 Nicht zu berücksichtigende Handlungspflichten	15
3 SEGMENTIERUNG	19
3.1 GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN	19
3.2 DIE KOMPLEXEN FÄLLE UND IHRE BERÜCKSICHTIGUNG BEI DER KOSTENSCHÄTZUNG	19
3.3 SEGMENTIERUNG	20
3.4 BEGRÜNDUNG DER GEWÄHLTEN SEGMENTIERUNG	21
3.4.1 Unternehmensgrösse.....	21
3.4.2 Selbständigerwerbende	21
3.4.3 Delegierte Dossierführung.....	21
3.5 IN DER SEGMENTIERUNG NICHT BERÜCKSICHTIGTE UNTERSCHIEDSKRITERIEN.....	22
3.5.1 Kantone.....	22
3.5.2 Ausländischer Wohn- oder Arbeitsort.....	22
3.5.3 Technik.....	22
3.5.4 Outsourcing an Treuhänder.....	23
4 REGULIERUNGSKOSTEN	25
4.1 VORGEHEN.....	25
4.1.1 Berechnungsmethode.....	25
4.1.2 Schätzung der Variablen	26
4.1.3 Zusammensetzung der Expertengruppe für die Schätzung des Aufwands.....	27
4.1.4 Zusammensetzung der Gruppe der befragten Unternehmen.....	28
4.2 AUFWAND PRO FALL.....	29
4.2.1 Expertenschätzungen.....	29

4.2.2	Validierung durch Unternehmensinterviews	33
4.3	FALLZAHLEN	34
4.3.1	Auswahl der befragten FAK	34
4.3.2	Hochrechnung	36
4.4	BERECHNUNG DER REGULIERUNGSKOSTEN	40
4.4.1	Preise	40
4.4.2	Unternehmen mit delegierter Dossierführung	40
4.4.3	Die Regulierungskosten im Ergebnis	41
5	PUNKTUELLE VERBESSERUNGEN	47
5.1	UMSETZBARKEIT	47
5.2	EMPFEHLUNGEN DER EXPERTENGRUPPE	48
5.2.1	Massnahme 1: Einführung eines Registers der Ausbildungsbestätigungen	49
5.2.2	Massnahme 2: Nachweis für Ausbildungszulagen erst ab dem 18. Altersjahr	51
5.2.3	Massnahme 3: Einforderung weniger Begleitdokumente für die Ausbildungsbelege	52
5.2.4	Massnahme 4: Standardisierung der Formulare auf nationaler Ebene	55
5.2.5	Massnahme 5: Modernisierung der Technologie zur Datenübermittlung an die FAK	56
5.2.6	Massnahme 6: Nur noch monatliche Ausrichtung der Familienzulagen	57
5.2.7	Massnahme 7: 'Garantie', dass delegierte Dossierführung immer freiwillig ist	58
5.2.8	Massnahme 8: Sicherstellung, dass alle Unternehmen ihre Rechte und Pflichten kennen	59
5.2.9	Massnahme 9: Anschluss von Unternehmensniederlassungen an FAK des Firmenhauptsitzes	61
5.2.10	Massnahme 10: Zulassung von Verbandskassen und eigenständigen FAK als Abrechnungsstellen kantonaler FAK	62
5.2.11	Massnahme 11: Einsichtnahme von Unternehmen mit delegierter Dossierführung in Familienzulagenregister	63
6	GRUNDLEGENDE ANPASSUNGEN AM BESTEHENDEN SYSTEM	65
6.1	BEURTEILUNGSKRITERIEN	65
6.2	ANPASSUNGEN	66
6.2.1	Anpassung 1: Freie Wahl der FAK	66
6.2.2	Anpassung 2: Einheitskasse	66
6.2.3	Anpassung 3: Einheitlicher Beitragssatz	67
6.2.4	Anpassung 4: Einheitliche Zulagenhöhe	67
6.2.5	Anpassung 5: Abschaffung der reinen FAK	68
6.2.6	Anpassung 6: Beschränkung auf kantonale FAK	68
6.2.7	Anpassung 7: Abschaffung der interkantonalen Differenzzahlungen	69
6.2.8	Anpassung 8: Abschaffung der delegierten Dossierführung	69
6.2.9	Anpassung 9: Finanzierung über Steuern	70
7	NEUSTRUKTURIERUNG DES SYSTEMS DER FAMILIENZULAGEN	71
7.1	AUSGANGSLAGE	71
7.1.1	Entstehung der Familienzulagen	71
7.1.2	Ziel der Familienzulagen	72
7.1.3	Grundsätzliche Überlegungen zum System der Familienzulagen	72
7.2	MODELL MIT DEM KIND IM ZENTRUM	73

7.2.1	Auswirkungen des Modells mit dem Kind im Zentrum auf die Stakeholder	74
7.2.2	Weitere Implikationen des Modells mit dem Kind im Zentrum	75
7.2.3	Kostensparnis	75
7.3	MODELL MIT DEN ELTERN IM ZENTRUM.....	77
7.3.1	Auswirkungen des Modells mit den Eltern im Zentrum auf die Stakeholder	78
7.3.2	Weitere Implikationen des Modells mit Eltern im Zentrum	78
7.3.3	Kostensparnis	79
8	FAZIT	81
	LITERATURVERZEICHNIS.....	85
	ANHANG.....	87
A1	VALIDIERUNG DER EXPERTENSCHÄTZUNGEN: BEFRAGTE UNTERNEHMEN	87
A2	EXPERTENSCHÄTZUNG DES FIXEN PERSONALAUFWANDS (EINARBEITUNG).....	88
A3	EXPERTENSCHÄTZUNG DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS	89
A4	DEFINITIVE WERTE DES FIXEN PERSONALAUFWANDS (EINARBEITUNG)	90
A5	DEFINITIVE WERTE DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS.....	91
A5	FALLZAHLEN FÜR DIE FIXKOSTEN (EINARBEITUNG) UND DIE PORTOKOSTEN	92
A6	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	94

ZUSAMMENFASSUNG

AUSGANGSLAGE UND ZIELE

Die Familienzulagen sind seit 2009 auf Bundesebene geregelt (Bundesgesetz über die Familienzulagen, FamZG). Im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben sind die Kantone weiterhin kompetent, eigene Familienzulagenordnungen zu erlassen. Deshalb bleibt die Regulierung trotz der durch das Bundesgesetz erzielten Harmonisierung komplex. Im Zuge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderungen wie der höheren Erwerbsbeteiligung der Frauen, der Zunahme der Scheidungen und der vermehrten Stellenwechsel wurde die Klärung der Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen schwieriger und generiert zunehmend mehr komplexe Fälle. In der Praxis spielt der Informationsaustausch zwischen den Unternehmen und den rund 230 Familienausgleichskassen (FAK) eine wichtige Rolle, da die Unternehmen eine Vermittlerrolle zwischen Arbeitnehmenden und FAK einnehmen und die Familienzulagen finanzieren. Im Fall der so genannten delegierten Dossierführung (DD) sind es die Unternehmen selbst und nicht die FAK, welche die Bezugsberechtigung prüfen. Diese Praxis geht auf die Zeit zurück, als die Familienzulagen noch nicht auf Bundesebene reguliert waren. Die delegierte Dossierführung ist im Gesetz indes nicht geregelt.

Der vorliegende Regulierungs-Checkup liefert eine monetäre Schätzung der Regulierungskosten im Bereich der Familienzulagen aus Sicht der Unternehmen und schlägt Massnahmen zur Kostensenkung vor. Er gehört zum bundesrätlichen Programm 2016-2019 zur administrativen Entlastung von Unternehmen, das dazu beitragen soll, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Schweiz zu optimieren. Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sind nicht Teil des Regulierungs-Checkup.

Drei Ziele werden mit dieser Studie verfolgt:

- 1 Berechnung der Kosten, die Unternehmen durch die Regulierung der Familienzulagen entstehen;
- 2 Ausarbeitung von konkreten, umsetzbaren Vorschlägen zur Vereinfachung der Regulierung, die Einsparungen für Unternehmen bewirken (punktueller Verbesserungen);
- 3 Ermittlung der potenziellen Effizienzsteigerungen im System der Familienzulagen mittels grundlegender Anpassungen am bestehenden System und mittels Neustrukturierung des Systems.

METHODIK

Bei der Berechnung der Regulierungskosten und der Ausarbeitung von konkreten, umsetzbaren Entlastungsmassnahmen wird nach einer Methode vorgegangen, die das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) entwickelt hat und die schon in verschiedenen Regulierungsbereichen angewendet wurde. Ausgehend von einer Analyse der gesetzlichen Grundlagen wird eruiert, wo bei den Unternehmen im Zusammenhang mit den Familienzulagen Kosten entstehen. Die von den Unternehmen vorzunehmenden Massnahmen werden in Handlungspflichten gruppiert. Eine Handlungspflicht umfasst konkrete, miteinander verbundene Tätigkeiten, die ein Unternehmen vornehmen muss, um die gesetzlichen Vorschriften zu befolgen. Ein Beispiel ist die Mitteilung von sogenannten Mutationen an die FAK, d.h. von Änderungen der Situation der Mitarbeitenden, wenn sie für die Bezugsberechtigung relevant sind. Für jede Handlungspflicht wurden die folgenden drei Grössen separat geschätzt oder auf der Basis von Statistiken erhoben:

- Aufwand pro Fall, z.B. die Zeit, die in der Personaladministration benötigt wird, um der FAK eine Mutation mitzuteilen. Diese Grösse wurde auf Basis von Umfragen bei Experten geschätzt und von Unternehmen validiert.

- Anzahl Fälle in der Schweiz, z.B. die Anzahl der mitgeteilten Mutationen. Diese Grösse wurde auf Basis einer Umfrage bei den FAK hochgerechnet.
- Preis, zu dem der Aufwand verrechnet wird, z.B. die durchschnittlichen Arbeitskosten in der Personaladministration. Diese Grösse wurde anhand von amtlichen Statistiken bestimmt.

Multipliziert man die drei Grössen miteinander, ergibt sich das Total der Regulierungskosten, die in einem Jahr anfallen. Dieses Vorgehen wurde verfeinert, indem zwischen fünf Unternehmenssegmenten differenziert wurde. Damit wird der Möglichkeit Rechnung getragen, dass unterschiedliche Unternehmen einen unterschiedlich hohen Aufwand tragen müssen, um eine bestimmte Handlungspflicht zu erfüllen. Die Regulierungskosten wurden für fünf verschiedene Unternehmenssegmente separat berechnet und danach aggregiert.

Der Aufwand pro Fall wurde von Experten und Fachleuten aus Unternehmen geschätzt. Das Expertengremium setzte sich aus vierzehn Vertretern von Unternehmen – darunter solche mit delegierter Dossierführung –, Treuhandfirmen und FAK-Vertretern zusammen. Sie schätzten den durchschnittlichen Aufwand für jedes Unternehmenssegment, wobei zwischen verschiedenen Aufwandarten (Personal-, finanzieller und sonstiger Sachaufwand) unterschieden wurde. Die Schätzungen wurden in einem Workshop diskutiert, überarbeitet und danach 24 Unternehmen vorgelegt, welche die ihr Segment betreffenden Zahlen kommentierten. Daraus ergab sich der definitive Schätzwert. Zur Bestimmung der Fallzahlen wurden 37 FAK befragt und die Umfrageergebnisse hochgerechnet.

BERÜCKSICHTIGTE HANDLUNGSPFLICHTEN

Basierend auf einer ersten Analyse und Gesprächen mit Experten aus Unternehmen und Treuhandfirmen wurden die Handlungspflichten (HP) bestimmt, welche die Unternehmen in signifikantem Ausmass belasten:

HP 1 Anschluss an eine FAK: Die dem FamZG unterstellten Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden sind dazu verpflichtet, sich einer FAK anzuschliessen. Ihre Wahl ist teilweise eingeschränkt.

HP 2 Lieferung von Informationen für den Antrag auf Familienzulagen bzw. Erstellen des Antrags: Der Arbeitgeber muss die Antragsstellung auf Familienzulagen seiner Mitarbeitenden unterstützen. Im Minimum liefert er die dazu erforderliche Information. Einzelne Kantone verpflichten ihn zu einer stärkeren Mitwirkung.

HP 3 Meldung relevanter Änderungen hinsichtlich der für den Zulagenanspruch massgebenden Situation: Der Arbeitgeber muss ihm bekannte Informationen, die für die Bezugsberechtigung wichtig sind, der FAK mitteilen.

HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe bestimmen: Diese Handlungspflicht betrifft Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Sie verwalten die Dossiers selbst und beurteilen die meisten Anträge auf Familienzulagen. Nur ausserordentlich schwierige Fälle geben sie an die FAK weiter.

HP 5 Beitrag zahlen: Die Familienzulagen werden hauptsächlich durch die Arbeitgeberbeiträge, deren Höhe die FAK festlegen und die auch ihre Verwaltungskosten decken, finanziert. Der administrative Aufwand für die Beitragszahlung verursacht bei den Unternehmen Kosten in der Buchhaltung.

HP 6 Zulagen an Arbeitnehmer auszahlen: Die Arbeitgeber zahlen ihren anspruchsberechtigten Mitarbeitenden die Familienzulagen aus. Der administrative Aufwand verursacht Kosten.

HP 7 Anpassung des Beitragssatzes in der Lohnbuchhaltung: Ändert eine FAK die Höhe ihres Beitragssatzes, erfordert dies Anpassungen bei den ihr angeschlossenen Unternehmen.

HP 8 Arbeitgeberkontrolle: Die korrekte Durchführung der Familienzulagen durch die Unternehmen wird bei den reinen FAK – also jenen, die nicht einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen sind – separat kontrolliert. Bei kantonalen und Verbandskassen erfolgt die Kontrolle zusammen mit jener für die Tätigkeiten betreffend der 1. Säule.

HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister: Diese Handlungspflicht betrifft Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Sie sind dazu verpflichtet, den FAK die Informationen zu liefern, welche diese dem Familienzulagenregister abzugeben haben.

HP 10 Verwaltungskostenbeiträge: Die Unternehmen sind dazu verpflichtet, zusätzlich zu den Beiträgen zur Finanzierung der Familienzulagen auch die Verwaltungskosten der FAK zu übernehmen. Die HP 10 umfasst die Gesamtsumme dieser Verwaltungskostenbeiträge.

Die Unternehmensprozesse im Zusammenhang mit diesen Handlungspflichten umfassen teilweise Elemente, die auch andere Sozialversicherungen betreffen. Bei der Berechnung der Kosten wurde nur jener Anteil des Aufwands berücksichtigt, der auf die Bestimmungen der Familienzulagen zurückzuführen ist.

UNTERNEHMENSSEGMENTE

Die Gesamtheit der Unternehmen wurde in die folgenden fünf Segmente unterteilt: (i) Selbständigerwerbende ohne Mitarbeitende, (ii) Arbeitgeber mit 1 bis 19 Mitarbeitenden, (iii) Arbeitgeber mit 20 bis 249 Mitarbeitenden, (iv) Arbeitgeber mit 250 und mehr Mitarbeitenden, (v) Unternehmen mit delegierter Dossierführung.

Mit der Segmentierung kann einerseits die Schätzung der Regulierungskosten verfeinert werden. Einzelne Handlungspflichten fallen nämlich nicht bei allen Unternehmenstypen an. Ein Beispiel ist die Auszahlung der Familienzulagen, von welcher die Selbständigerwerbenden nicht betroffen sind. Die entsprechenden Kosten müssen in diesem Segment darum nicht berechnet werden. Andere Handlungspflichten – etwa der Anschluss an eine FAK – verursachen je nach Unternehmensgrösse einen unterschiedlich hohen Aufwand. Andererseits können mit der Segmentierung qualitative Unterschiede besser berücksichtigt werden. Insbesondere Unternehmen mit delegierter Dossierführung wurden speziell untersucht. Sie haben eine unterschiedlich hohe Autonomie gegenüber den FAK und werden von diesen materiell und durch Beratung unterschiedlich stark unterstützt. Da die konkrete Ausgestaltung der Delegation stark variiert, wurde diesem Unternehmenssegment besondere Aufmerksamkeit geschenkt.

REGULIERUNGSKOSTEN

Im Jahr 2015 wurden Familienzulagen im Umfang von rund 5,6 Mia. CHF ausgerichtet. Die jährlichen Regulierungskosten im Bereich der Familienzulagen werden auf insgesamt rund 278 Mio. CHF geschätzt. Gut die Hälfte davon machen die Verwaltungskostenbeiträge aus, also die Zahlungen der Unternehmen an die FAK zur Finanzierung deren Verwaltungsaufwands (HP10, 150 Mio. CHF).

Hinsichtlich der Kosten von Tätigkeiten, die die Unternehmen selbst ausüben oder an Treuhandfirmen auslagern, gibt es grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Handlungspflichten. Am teuersten sind die Handlungspflichten HP 2 (30 Mio. CHF) und HP 3 (37 Mio. CHF). In beiden Fällen handelt es sich um die Lieferung von Informationen an die FAK, welche diese für die Beurteilung der Bezugsberechtigung benötigen – im ersten Fall bei der Antragsstellung, im zweiten, wenn sich die Situation eines Empfängers von Familienzulagen verändert hat. Die Kosten der Beurteilung der Anspruchsberechtigung durch die Unternehmen mit delegierter Dossierführung (HP 4) fallen mit 5 Mio. CHF im Total wesentlich tiefer aus, sie beziehen sich aber auf deutlich weniger Unternehmen und weniger Bezüger von Familienzulagen. Weitere wichtige Kostenkomponenten sind die Kosten des Anschlusses der Unternehmen an eine FAK (HP1, 20 Mio. CHF) und die mit der Zahlung der Beiträge (HP5, 17 Mio. CHF) und der Familienzulagen (HP6, 15 Mio. CHF) zusammenhängenden Kosten. Die restlichen Handlungspflichten (HP7, 8, 9) verursachen relativ bescheidene Kosten von rund 3 Mio. CHF.

EMPFOHLENE PUNKTUELLE VERBESSERUNGEN

In einem Expertenworkshop wurden elf Verbesserungsvorschläge diskutiert, die von den Experten selbst, den im Zusammenhang mit der Kostenschätzung befragten Unternehmen und dem Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) eingebracht worden waren. Es handelt sich dabei um punktuelle Massnahmen zur Senkung der Regulierungskosten, die in einem Zeithorizont von bis zu fünf Jahren mit entsprechenden Anpassungen der Regulierungen umgesetzt werden können. Sie wurden analysiert und bewertet. Daraus resultieren die folgenden Empfehlungen der Experten:

- **Anschlussmöglichkeit an die FAK des Firmensitzes, Abrechnungsstellen kantonalen FAK.** Ein Unternehmen muss sich in jedem Kanton, in dem es mit einer Niederlassung präsent ist, an eine FAK anschliessen. Dies führt dann zu Doppelspurigkeiten, wenn z.B. eine Verbandsausgleichskasse nicht in allen Kantonen tätig ist. So kann es vorkommen, dass sich ein Unternehmen, das einer Verbandskasse angeschlossen ist, für seine Zweigniederlassung zusätzlich bei einer kantonalen FAK anmelden muss, weil die Verbandsausgleichskasse in diesem Kanton nicht tätig ist. Zwei Verbesserungsmassnahmen sollen in diesem Bereich im Sinn einer 'One-Stop-Shop-Politik' die Unternehmen entlasten.

- 1 Hat ein Unternehmen in mehreren Kantonen Niederlassungen, sollen sich die Zweigniederlassungen an die FAK des Hauptsitzes anschliessen können.
- 2 Den Verbandskassen und den reinen FAK soll es ermöglicht werden, in jedem Kanton als Abrechnungsstelle kantonalen FAK aufzutreten. Können Verbandskassen oder reine FAK, die in einem Kanton nicht tätig sind, nun als Abrechnungsstelle der entsprechenden kantonalen FAK auftreten, kann ein Unternehmen mit Zweigniederlassungen in diesem Kanton über die Abrechnungsstelle, also die FAK seines Hauptsitzes, abrechnen. Heute muss es sich in diesem Kanton zusätzlich der kantonalen FAK anschliessen.

Die durch die beiden Massnahmen erzielte Kostenreduktion lässt sich auf Basis der erhobenen Daten nicht quantifizieren.

- **Nachweis für Ausbildungszulagen erst ab dem 18. Altersjahr.** Alle 16- und 17-Jährigen sollen Ausbildungszulagen erhalten, ohne dass wie heute geprüft wird, ob sie sich in einer anerkannten Ausbildung befinden. Die Massnahme bringt eine administrative Kostenreduktion von ca. 800'000 CHF. Es gilt allerdings zu bedenken, dass die Gesamtkosten des Systems stärker steigen (um ca. 30 Mio. CHF), weil die Zahl der ausbezahlten Zulagen höher ist, wenn auch Jugendliche, die nicht in Ausbildung sind, Zulagen erhalten. Diese Mehrkosten werden über erhöhte Lohnbeiträge durch die Arbeitgeber getragen.
- **Gewährung der Einsicht für Unternehmen mit delegierter Dossierführung in das Familienzulagenregister.** Heute müssen sich Unternehmen mit delegierter Dossierführung für eine Konsultation des Familienzulagenregisters an ihre FAK wenden, um zu erfahren, ob für ein Kind bereits Familienzulagen ausbezahlt werden. Sie sollen neu Einsicht ins Familienzulagenregister haben. Diese Massnahme betrifft zwar nur wenige Unternehmen. Da sie aber gross sind, arbeiten rund 25 Prozent aller Bezüger von Familienzulagen bei ihnen. Mit einem direkten Zugang zum Familienzulagenregister wird die Prüfung der Anspruchsberechtigung erleichtert. Die dadurch erzielte Kostenreduktion kann auf Basis der verfügbaren Daten allerdings nicht beziffert werden. Zudem braucht es eine zusätzliche Regulierung, welche die delegierte Dossierführung gesetzlich regelt.

Zwei weitere punktuelle Vorschläge werden zwar empfohlen, haben aber ein kleines Potenzial, die Regulierungskosten zu reduzieren.

- **Freiwillige Standardisierung der Formulare auf nationaler Ebene.** Heute hat jede FAK ein eigenes Anmeldeformular. Mit einer Standardisierung können die Dokumente zur Antragsstellung und zur Mitteilung von Mutationen rascher ausgefüllt werden. Dadurch werden v.a. Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, entlastet.
- **Sicherstellung, dass alle Unternehmen ihre Rechte und Pflichten kennen.** Die Aufgaben der Unternehmen sind heute in den Kantonen unterschiedlich geregelt. In verschiedenen Kantonen genügt es, wenn die Unternehmen den Angestellten die für das Antragsformular erforderlichen Angaben liefern. Trotzdem reichen sie in der Regel die Anträge auf Familienzulagen ihrer Mitarbeitenden bei den FAK ein und leiten Informationen weiter. Die in diesem Zusammenhang geleistete Unterstützung liegt oft über dem gesetzlich geforderten Minimum. Durch eine bessere Information soll sichergestellt werden, dass die Unternehmen wissen, in welchem Ausmass sie ihre Angestellten bei der Einreichung eines Antrags auf Familienzulagen unterstützen müssen und unnötige Kosten reduzieren können.

SYSTEMATISCHE ANPASSUNGEN

Es werden zudem grundlegendere Anpassungen diskutiert, die ein Element des Systems der Familienzulagen reformieren und in der Politik oder in Fachkreisen bereits erwähnt wurden. Dabei geht es nicht darum, die vielversprechendsten zu selektionieren, sondern zu analysieren (auf Basis der Erkenntnisse aus dem ersten Teil der Studie), wie sich Anpassungen einzelner Bestandteile des Systems auf die Regulierungskosten auswirken. Da die Anpassungen weiter gehen als die punktuellen Massnahmen, werden sie übersichtsmässig dargestellt. Die von ihnen erwartete Reduktion der Regulierungskosten und ihre Auswirkungen auf die komplexen Fälle werden diskutiert.

- Wird den Unternehmen gesetzlich eine freie Wahl der FAK garantiert, verstärkt dies den Wettbewerb zwischen den FAK. Diese Anpassung führt zu Effizienzgewinnen und daher zu Kostenreduktionen bei den Unternehmen infolge tieferer Verwaltungskostenbeiträge. Wie hoch sie ausfallen werden, ist schwer zu beurteilen. Die Unterschiede bei der Beitragshöhe, mit denen die Unternehmen heute konfrontiert sind, sind primär auf die Mitarbeiterstruktur der den FAK angeschlossenen Firmen zurückzuführen. Bei einer Liberalisierung würden sich zwei Effekte überlagern. Einerseits würden sich die Beiträge angleichen, weil Unternehmen von teuren zu günstigen FAK wechseln würden. Andererseits würden die über sämtliche FAK berechneten Durchschnittsbeiträge sinken infolge der durch den erhöhten Wettbewerb erzielten Effizienzsteigerung. Der Wettbewerb spielt um so stärker, je geringer die Unterschiede bei der Beitragshöhe ist. Bei der durch die Massnahme generierten Kostenersparnis handelt es sich um den zweiten dieser Effekte.
- Die folgenden Anpassungen betreffen eine Vereinfachung der Struktur der FAK:
 - Abschaffung der reinen FAK
 - Beschränkung auf kantonale FAK
 - Einführung einer Einheitskasse

Mit diesen Anpassungen kann der administrative Aufwand bei den Unternehmen teilweise etwas reduziert werden. Bei der Beschränkung auf kantonale FAK hätten Unternehmen, die gegenwärtig einer Verbandskasse angeschlossen sind, allerdings neu für die 1. Säule und die Familienzulagen zwei unterschiedliche Ansprechpartner, was einem Effizienzverlust gleichkommt. Auch eine Einheitskasse führt zum Verlust des 'One-Stop-Shop'. Alle drei Anpassungen haben keinen Einfluss auf die komplexen Fälle, welche stark zu den Regulierungskosten beitragen.

- Die Abschaffung der interkantonalen Differenzzahlungen bringt eine Einsparung von rund 4 Mio. CHF (-3 Mio. CHF Differenzzahlungen und -1 Mio. CHF Administrativkosten). Die Anpassung führt zu einer Vereinfachung der komplexen Fälle, in denen zwei Elternteile in unterschiedlichen Kantonen arbeiten.
- Als weitere Anpassungen wurden die Vereinheitlichung der Beitragssätze, die Vereinheitlichung der Zulagenhöhe, die Abschaffung der delegierten Dossierführung sowie die Finanzierung der Familienzulagen über Steuern analysiert. Auch hier ist von bescheidenen Effizienzgewinnen auszugehen. Insgesamt zeigt sich, dass mit partiellen Anpassungen des Systems die grundsätzlichen Ursachen der Regulierungskosten nicht angegangen werden können.

ERNEUERUNG DES SYSTEMS DER FAMILIENZULAGEN

Die fundamentalen Kostentreiber im System der Familienzulagen lassen sich nur durch eine umfassende Neukonzeptionierung angehen. Hierzu werden zwei Vorschläge präsentiert. Beide gehen von den heutigen gesellschaftlichen Bedürfnissen aus und entlasten die im derzeitigen System komplexe Beziehungskette vom Arbeitnehmer über den Arbeitgeber zur FAK. Als Kern der Erneuerung wird die Bestimmung der Anspruchsberechtigung deutlich vereinfacht.

Die effizienteste Lösung stellt das Kind ins Zentrum des Systems. Dies ist möglich, indem die Anschlusspflicht an die Krankenkasse und die entsprechende finanzielle Verbindung genützt werden. Die staatlich (d.h. kantonal oder eidgenössisch) festgelegten Familienzulagen werden an die Krankenkassen ausgerichtet, welche eine Verrechnung mit den Krankenkassenprämien für das Kind vornehmen und die Differenz an den Inhaber des Kontos überweisen, das zur Bezahlung dieser Prämien verwendet wird. Dadurch erübrigt sich die v.a. in komplexen Fällen aufwändige Bestimmung der Anspruchsberechtigung. Die Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen werden weiterhin hauptsächlich von den Arbeitgebern an die Ausgleichskassen geleistet. Sie werden von diesen an die Krankenkassen weitergeleitet. Es handelt sich hier um genau kalkulierbare Transfers, deren Höhe jährlich zu berechnen ist. Von den weiteren Handlungspflichten – insbesondere der Informationsübermittlung und der Unterstützung der Antragsstellung ihrer Mitarbeiter – sind die Arbeitgeber befreit. Dadurch entstehen substanzielle Kostenersparnisse. Neu dazu kommen vergleichsweise geringe den Krankenkassen zu vergütenden Aufwendungen und Monitoringkosten, welche im Gegenzug davon profitieren, dass es zu keinem Zahlungsverzug mehr bei den Kinderprämien kommen kann. In einer groben Schätzung kann davon ausgegangen werden, dass in einer Nettobetrachtung etwa drei Viertel der aktuellen Regulierungskosten bei den Unternehmen wegfallen würden.

Als Alternative bietet sich eine Lösung an, bei der die Eltern im Zentrum stehen. Auch hier beschränkt sich die Rolle der Arbeitgeber auf die Überweisung der Beiträge an die Ausgleichskassen oder eine zentrale Clearing-Stelle. Die Auszahlung erfolgt an die Eltern. Die Frage der Anspruchsberechtigung wird am effizientesten gelöst, indem die Familienzulagen je zur Hälfte an beide Elternteile überwiesen werden. Alleinerziehende haben Anspruch auf die vollen Zulagen. Die Arbeitgeber sind in diese Regelung nur noch als Beitragszahler involviert.

FAZIT

Insgesamt zeigt die Studie unterschiedlich weitgehende Möglichkeiten auf, im Bereich der Familienzulagen Regulierungskosten zu senken. Je grundlegender das System überarbeitet wird, desto höher ist der Effizienzgewinn. Wichtig ist jedoch festzuhalten, dass die grössten Kosteneinsparungen für ein individuelles Unternehmen weniger durch die auf die Reduktion der Regulierungskosten abzielenden Massnahmen und Anpassungen erzielt werden können, sondern durch den Wechsel zu einer FAK mit geringeren Beitragssätzen. Da die Wahlfreiheit

bezüglich der FAK eingeschränkt ist, ist ein Wechsel aber oft nicht möglich. Führt eine diesbezügliche Liberalisierung oder eine Neukonzeption des Systems zu einer Angleichung der Beitragssätze, so wirkt sich dies unterschiedlich stark auf die Kosten der einzelnen Unternehmen aus, einige Unternehmen müssen in diesem Fall auch mit deutlich höheren Kosten rechnen.

RÉSUMÉ

CONTEXTE ET OBJECTIFS

Les allocations familiales relèvent depuis 2009 du droit fédéral (loi sur les allocations familiales, LAFam). Toutefois, comme les cantons restent compétents pour édicter leur propre régime d'allocations familiales, la réglementation dans ce domaine demeure complexe, en dépit de l'harmonisation visée par ladite loi fédérale. Compte tenu de la dynamique économique et sociale – augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes, multiplication des divorces et fréquence des changements d'emploi en tête –, le nombre de cas complexes s'accroît, si bien que le droit aux prestations est toujours plus difficile à établir. En pratique, l'échange d'informations entre les entreprises et les quelque 230 caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) revêt une importance cruciale, dans la mesure où les entreprises font office d'intermédiaire entre les employés et les CAF et qu'elles financent les prestations. Qui plus est, lorsque la tenue des dossiers est déléguée aux employeurs – système qui remonte à l'époque où les allocations n'étaient pas encore régies au niveau fédéral –, c'est aux entreprises et non aux CAF d'évaluer le droit aux allocations familiales. Ce type de délégation n'est pas réglé dans la législation fédérale.

Le présent check-up de la réglementation donne une estimation chiffrée des coûts qu'engendre la réglementation dans le domaine des allocations familiales du point de vue des entreprises et propose des mesures de nature à les réduire. Il s'inscrit dans le programme d'action 2016-2019 du Conseil fédéral pour l'allègement des tâches administratives des entreprises, dont le but est d'améliorer les conditions de l'économie suisse. Notons que ce check-up ne prend pas en considération les allocations familiales dans l'agriculture.

La présente étude poursuit trois objectifs :

- 1 estimer les coûts que la réglementation des allocations familiales occasionne aux entreprises,
- 2 élaborer des propositions de simplification concrètes et réalisables, qui entraînent des économies pour les entreprises (améliorations ponctuelles de la réglementation),
- 3 estimer les gains d'efficacité potentiels que pourraient générer des adaptations de fond et une restructuration du système existant des allocations familiales.

MÉTHODOLOGIE

L'estimation des coûts liés à la réglementation ainsi que l'élaboration de mesures d'allègement concrètes et réalisables ont été effectuées selon une méthode mise au point par le Secrétariat d'État à l'économie, déjà utilisée dans d'autres domaines : après avoir analysé les bases légales, l'on identifie quels éléments relatifs aux allocations familiales occasionnent des coûts pour les entreprises. Les tâches à la charge des entreprises sont ensuite regroupées en obligations d'agir, à savoir des ensembles d'activités connexes concrètes qu'une entreprise doit accomplir pour respecter les prescriptions légales. Citons, à titre d'exemple, la communication aux CAF des mutations de collaborateurs, c.-à-d. des changements de situation qui ont un impact sur le droit aux allocations. Chaque obligation d'agir a fait l'objet d'estimations ou de relevés statistiques distincts pour trois facteurs.

- La charge par cas : par exemple, le temps nécessaire à l'administration du personnel pour communiquer une mutation à la CAF. Ce facteur a été évalué sur la base d'enquêtes auprès d'experts, puis validé par les entreprises.
- Le nombre de cas en Suisse : par exemple, le nombre des mutations qui ont été communiquées. Ce facteur a été estimé par extrapolation sur la base d'une enquête auprès des CAF.

- Le prix appliqué à la charge : par exemple, le coût salarial moyen pour l'administration du personnel. Ce facteur a été déterminé sur la base de statistiques officielles.

La multiplication de ces trois facteurs fournit le total des coûts induits chaque année par la réglementation. Cette démarche a été affinée en distinguant cinq classes d'entreprises, afin de tenir compte du fait que la charge pour accomplir une même obligation d'agir peut varier selon les entreprises. Les coûts de la réglementation ont été calculés séparément pour les cinq classes d'entreprises, puis agrégés.

La charge par cas a été évaluée par des experts et des spécialistes issus du monde de l'entreprise. Le comité d'experts était composé de quatorze personnes représentant des entreprises – dont certaines assument par délégation la tenue des dossiers –, des sociétés fiduciaires ou des CAF. Il a évalué les charges moyennes par classe d'entreprises, tout en différenciant les types de charges (en termes de personnel, de coûts et de dépenses de matériel). Dans un deuxième temps, ces chiffres ont été examinés et révisés lors d'un atelier, avant d'être présentés à 24 entreprises, qui ont commenté les chiffres concernant leur classe d'entreprises, ce qui a donné lieu à la valeur définitive retenue. Le nombre de cas a été déterminé en interrogeant 37 CAF et en extrapolant les résultats de cette enquête.

OBLIGATIONS D'AGIR PRISES EN COMPTE

Une première analyse et des entretiens avec les experts du monde de l'entreprise et de sociétés fiduciaires ont permis de déterminer les obligations d'agir (OA) qui pèsent le plus sur les entreprises :

OA 1 S'affilier à une CAF : les employeurs et les indépendants soumis à la LAFam sont tenus de s'affilier à une CAF, sachant que leur liberté de choix en la matière peut être limitée.

OA 2 Fournir des informations pour la demande d'allocations, respectivement élaborer la demande : l'employeur doit appuyer les demandes d'allocations de ses collaborateurs. Dans le cas le plus favorable, cela implique uniquement de fournir les informations nécessaires, mais certains cantons exigent de sa part une contribution plus importante.

OA 3 Notifier les modifications pertinentes concernant la situation déterminante pour le droit aux allocations : l'employeur doit transmettre à la CAF toutes les informations dont il a connaissance et qui sont importantes pour déterminer le droit aux allocations.

OA 4 Déterminer si un employé peut prétendre aux allocations et, le cas échéant, à combien celles-ci s'élèvent : cette obligation d'agir concerne les entreprises auxquelles la tenue des dossiers a été déléguée. Elles gèrent les dossiers en interne et évaluent la plupart des demandes d'allocations. Seuls les cas particulièrement complexes sont transmis à la CAF.

OA 5 Payer les cotisations : les allocations familiales sont principalement financées par les cotisations sociales versées par l'employeur, dont le montant, qui couvre également les frais administratifs, est fixé par les CAF. La charge administrative liée au paiement des cotisations occasionne des frais au niveau comptable.

OA 6 Verser des allocations aux employés : les employeurs versent les allocations familiales à ceux de leurs employés qui y ont droit. Ce travail administratif génère des coûts.

OA 7 Adapter le taux de cotisation dans la comptabilité des salaires : si une CAF modifie son taux de cotisation, les entreprises qui lui sont affiliées doivent procéder à des adaptations.

OA 8 Passer le contrôle des employeurs : dans les CAF qui s'occupent exclusivement d'allocations familiales et ne sont donc pas rattachées à une caisse de compensation AVS, la vérification de la bonne gestion des allocations par les entreprises donne lieu à un contrôle *ad hoc*. Dans les caisses cantonales ou les caisses professionnelles, cette vérification se fait en marge du contrôle des activités relatives au 1^{er} pilier.

OA 9 Fournir à la CAF les informations à transmettre au registre des allocations familiales : cette obligation d’agir concerne les entreprises auxquelles la tenue des dossiers a été déléguée. Celles-ci doivent communiquer aux CAF les informations que ces dernières doivent faire suivre au registre des allocations familiales.

OA 10 Verser des cotisations pour frais d’administration : aux cotisations couvrant les allocations familiales elles-mêmes s’ajoutent les frais d’administration des CAF. L’OA 10 englobe la totalité des coûts afférents à ce type de cotisation.

Certains des processus internes aux entreprises liés à ces obligations d’agir portent également sur des éléments qui concernent d’autres assurances sociales. Seule la partie des charges directement imputable aux dispositions relatives aux allocations familiales a été prise en compte dans le calcul des coûts.

CLASSES D’ENTREPRISES

Les entreprises ont été réparties dans les cinq classes suivantes : (i) travailleur indépendant sans employés, (ii) employeur avec 1 à 19 employés, (iii) employeur avec 20 à 249 employés, (iv) employeur avec 250 employés ou plus, (v) entreprise avec délégation de la tenue des dossiers.

Cette classification permet, premièrement, d’affiner l’estimation des coûts de la réglementation, puisque certaines obligations d’agir n’affectent pas tous les types d’entreprises. S’agissant du versement des allocations familiales, par exemple, les indépendants ne sont pas concernés, aussi ces coûts n’ont-ils pas besoin d’être calculés pour cette classe. D’autres obligations, notamment l’affiliation à une CAF, entraînent quant à elles des charges plus ou moins importantes selon la taille de l’entreprise. Deuxièmement, cette classification permet de mieux prendre en compte les différences qualitatives entre les types d’entreprises. Celles à qui la tenue des dossiers a été déléguée ont fait l’objet d’un examen particulier. Leur degré d’autonomie vis-à-vis des CAF est variable et elles bénéficient de la part de ces dernières d’un soutien plus ou moins important, sur le plan matériel et en termes de conseil. Vu la variété des modalités concrètes de délégation, une attention particulière a été accordée à cette classe d’entreprises.

COÛTS DE LA RÉGLEMENTATION

En 2015, 5,6 milliards de francs d’allocations familiales ont été versés. Les coûts engendrés par la réglementation idoine étaient quant à eux estimés à environ 278 millions de francs, dont une bonne moitié correspondait aux cotisations pour frais d’administration, autrement dit, aux sommes que les entreprises versent aux CAF pour financer leurs charges d’administration (OA 10, 150 millions de francs).

Au sujet des coûts résultant d’activités que les entreprises effectuent elles-mêmes ou sous-traitent à des sociétés fiduciaires, on constate des différences importantes entre les obligations d’agir : générant des frais pour un total respectif de 30 et 37 millions de francs, les OA 2 et 3 sont les plus onéreuses. Dans les deux cas, il s’agit de fournir à la CAF des informations nécessaires à l’évaluation du droit aux allocations – dans le premier cas, dans le cadre de la demande d’allocations, dans le deuxième, lorsque la situation d’un bénéficiaire évolue. Pour les entreprises chargées de la tenue des dossiers, les coûts de l’évaluation du droit aux allocations, qui s’élèvent à 5 millions de francs (OA 4), sont nettement inférieurs. Notons toutefois que ces chiffres concernent un nombre d’entreprises et de bénéficiaires beaucoup plus faible. Parmi les autres facteurs de coûts importants, citons l’affiliation des entreprises à une CAF (OA 1 : 20 millions de francs) et le paiement des cotisations (OA 5 : 17 millions de francs) et des allocations familiales (OA 6 : 15 millions de francs). Les autres obligations d’agir (OA 7 à 9) ne génèrent que des coûts relativement faibles, de quelque 3 millions de francs.

AMÉLIORATIONS PONCTUELLES RECOMMANDÉES

Au cours d'un atelier, divers experts se sont penchés sur onze propositions d'amélioration, émanant des experts eux-mêmes, des entreprises interrogées dans le cadre de l'estimation des coûts et de l'Institut d'études économiques de Bâle (IWSB). Il s'agit de mesures ponctuelles visant à réduire les coûts de la réglementation et qui peuvent être mises en œuvre à un horizon de cinq ans, moyennant des adaptations de la réglementation. Après avoir analysé et évalué ces propositions, les experts ont formulé les recommandations suivantes :

- Permettre que l'affiliation ait lieu à la CAF du siège de l'entreprise, considérer les CAF cantonales comme des organes de décompte. Une entreprise comptant plusieurs entités doit s'affilier à une CAF dans chacun des cantons où elle est implantée. Cela peut conduire à des redondances, par exemple lorsqu'une caisse de compensation professionnelle n'est pas présente dans tous les cantons ; lorsqu'une entreprise affiliée à une telle caisse implante une succursale dans un canton où sa caisse n'est pas présente, elle doit donc s'affilier en plus à une caisse cantonale. Deux mesures devraient alléger les charges des entreprises dans ce domaine, dans une perspective de politique de « One-Stop-Shop ».
 - 1 Lorsqu'une entreprise est établie dans plusieurs cantons, ses succursales doivent pouvoir être affiliées à la CAF du siège social.
 - 2 Les caisses professionnelles et les caisses s'occupant exclusivement des allocations familiales doivent, dans toute la Suisse, pouvoir officier en qualité d'organe de décompte de la CAF cantonale, même lorsqu'elles ne sont pas présentes dans ce canton. Ainsi, une entreprise affiliée à pareille caisse et ayant une succursale dans un canton où cette caisse n'est pas présente peut faire décompter les cotisations de la succursale par la caisse du siège social via l'organe de décompte dans le canton de la succursale. Actuellement, l'entreprise doit procéder à une affiliation supplémentaire à la CAF cantonale.

Les données relevées ne permettent pas de quantifier le potentiel d'économies que représentent ces deux mesures.

- **Rendre obligatoires les attestations de formation uniquement à partir de 18 ans.** Tous les jeunes âgés de 16 ou 17 ans doivent recevoir des allocations de formation professionnelle sans qu'il soit nécessaire de vérifier, comme l'impose le régime actuel, s'ils suivent une formation professionnelle reconnue. Cette mesure permettrait de réduire les coûts administratifs d'environ 800 000 francs. À noter toutefois que la hausse des coûts globaux est plus importante (environ 30 millions de francs). En effet, si tous les jeunes de cette tranche d'âge reçoivent des allocations, qu'ils suivent une formation ou non, le total des allocations versées augmentera. Les coûts supplémentaires seraient assumés par une majoration des cotisations versées par les employeurs.
- **Donner le droit d'accéder au registre des allocations familiales aux entreprises auxquelles la tenue des dossiers est déléguée.** Actuellement, les entreprises avec délégation de la tenue des dossiers doivent s'adresser à la CAF lorsqu'elles souhaitent consulter le registre des allocations familiales pour savoir si un enfant bénéficie déjà d'allocations familiales. Ces entreprises devraient pouvoir accéder à ce registre. Cette mesure ne concerne, certes, qu'un petit nombre d'entreprises, mais elles sont très grandes et regroupent à elles seules près de 25 % des bénéficiaires d'allocations familiales. Cet accès direct simplifierait ainsi l'examen du droit aux allocations. Les données disponibles ne permettent cependant pas de chiffrer la réduction des coûts que cette mesure entraînerait. Par ailleurs, cette modification suppose de revoir le cadre réglementaire de sorte que la délégation de la tenue des dossiers soit prévue au niveau de la loi.

Deux autres modifications ponctuelles sont recommandées, bien que leur potentiel de réduction des coûts de réglementation soit faible.

- **Favoriser une standardisation volontaire des formulaires à l'échelle nationale.** Actuellement, chaque CAF possède ses propres formulaires d'inscription. Une standardisation permettrait de remplir plus rapidement les documents de demande d'allocations ou de communication de mutations, ce qui allègerait notamment le travail des entreprises implantées dans plusieurs cantons.
- **S'assurer que les entreprises connaissent leurs droits et leurs obligations.** Les tâches réglementaires des entreprises diffèrent actuellement d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, il suffit que les employeurs transmettent à leurs employés les informations qui doivent figurer sur le formulaire de demande ; or, ils se chargent souvent de transmettre aux CAF les demandes d'allocations de leurs employés, ainsi que diverses autres informations. Ces démarches dépassent alors le soutien minimum exigé par la loi. Si elles étaient mieux informées, elles sauraient précisément quel appui elles doivent à leurs employés dans ces démarches et seraient dès lors à même de limiter les dépenses superflues.

ADAPTATIONS DU SYSTÈME

Par ailleurs, la présente étude examine les adaptations de fond qui portent sur un aspect du système des allocations familiales et qui ont déjà été évoquées sur la scène politique ou par les spécialistes. Il ne s'agit pas de sélectionner les pistes les plus prometteuses, mais d'analyser (sur la base des conclusions de la première partie) comment l'adaptation de certains aspects du système se répercute sur les coûts de réglementation. Comme les adaptations du système impliquent des changements plus profonds que les mesures ponctuelles, elles ne sont présentées que dans les grandes lignes. Le présent rapport apprécie notamment la réduction des coûts attendue et les répercussions que ces adaptations sont censées avoir sur les cas complexes.

- Si la loi garantissait aux entreprises le libre choix de leur CAF, ces dernières seraient soumises à une plus forte concurrence. Elles gagneraient donc en efficacité, si bien que les cotisations pour frais d'administration pourraient être revues à la baisse. L'ampleur des économies que les entreprises pourraient ainsi réaliser est cependant difficile à estimer. Les écarts entre les montants actuels de ces cotisations sont avant tout liés à la structure du personnel des entreprises affiliées aux différentes CAF. Libéraliser l'affiliation provoquerait un effet double : premièrement, l'on assisterait à une égalisation des cotisations, car les entreprises affiliées à des CAF chères passeraient aux CAF plus compétitives ; deuxièmement, des économies seraient réalisées, car le montant moyen des cotisations, toutes CAF confondues, diminuerait du fait des gains d'efficacité entraînés par l'augmentation de la concurrence. Plus les différences des taux de cotisations seront faibles, plus la concurrence sera importante.
- Les adaptations suivantes visent une simplification structurelle des CAF :
 - suppression des caisses s'occupant exclusivement des allocations familiales,
 - gestion des allocations accordée aux seules caisses cantonales,
 - mise en place d'une caisse unique.

Ces adaptations permettent de diminuer légèrement les frais d'administration de certaines entreprises. Mais si seules les caisses cantonales gèrent les allocations, les entreprises actuellement affiliées à une caisse professionnelle auraient des interlocuteurs différents pour le 1^{er} pilier et pour les allocations familiales, ce qui serait préjudiciable en termes d'efficacité. Et si l'on optait pour une caisse unique, on renoncerait au principe « One-Stop-Shop ». Ces trois adaptations n'ont pas d'impact sur les cas complexes, qui constituent pourtant une part importante des coûts de la réglementation.

- La suppression des allocations différentielles intercantionales entraînerait des économies d'environ 4 millions de francs (3 millions de versements différentiels et 1 million de frais administratifs). Cette adaptation simplifierait les cas complexes où les deux parents travaillent dans des cantons différents.

- L'harmonisation des taux de cotisation, celle du montant des allocations, la suppression de la délégation de la tenue des dossiers et le financement des allocations par le biais des impôts sont autant d'autres pistes examinées. Toutefois, il s'en dégagerait au mieux des gains d'efficacité limités. D'une manière générale, force est de constater que les adaptations partielles du système ne permettent pas de s'attaquer aux causes structurelles qui alourdissent la facture de la réglementation sur les allocations.

REFONTE DU SYSTÈME DES ALLOCATIONS FAMILIALES

Seule une refonte globale serait de nature à influencer sur les principaux facteurs de coût du système des allocations familiales. Deux propositions en ce sens sont présentées dans le présent rapport. Toutes deux partent des besoins de la société et allègent la chaîne complexe, qui, dans le système actuel, relie l'employé à la CAF en passant par l'employeur. Le cœur de la refonte réside dans la simplification de l'analyse du droit aux prestations.

La solution la plus efficace place l'enfant au centre du système. Elle prend appui sur l'obligation de s'affilier à une caisse-maladie et le lien financier qui en découle. Les allocations familiales, dont le montant est fixé par des autorités publiques (au niveau cantonal ou fédéral), sont transférées aux caisses-maladie ; lorsque celles-ci facturent leurs primes pour les enfants, elles versent la différence au titulaire du compte en charge du paiement de ces primes. Ce système permet, en particulier dans les cas complexes, d'éviter la lourde procédure de détermination du droit aux allocations. Ce sont toujours les employeurs qui versent aux caisses de compensation l'essentiel des cotisations pour les allocations familiales, et les caisses de compensation transmettent ensuite cet argent aux caisses-maladie. Il s'agit là de transferts qui peuvent être calculés avec précision, dont le montant est à fixer annuellement. Les employeurs sont libérés des autres obligations d'agir, notamment la transmission d'informations et l'appui à fournir lorsque leurs employés déposent une demande d'allocation. Le potentiel d'économies est substantiel. De nouveaux coûts, comparativement peu élevés, résultent des frais, notamment de monitoring, qui doivent être remboursés aux caisses-maladie ; en contrepartie, celles-ci voient disparaître les défauts de paiement pour les primes pour enfant. Selon une estimation approximative, on peut considérer qu'en chiffres nets, cette solution représenterait pour les entreprises une diminution des coûts de l'ordre de 75 % par rapport à la réglementation actuelle.

Une solution alternative consiste à adopter une approche qui met les parents au centre. Dans cette hypothèse également, le rôle de l'employeur se limite au transfert de cotisations aux caisses ou à une unité centrale de compensation. Les allocations sont ensuite versées aux parents. La question du droit aux allocations est réglée de la façon la plus efficace possible, chaque parent percevant la moitié des allocations dues. Les parents qui élèvent seuls leurs enfants ont droit à la totalité des allocations. Dans ce système, l'implication des employeurs se résumerait au versement des cotisations.

CONCLUSION

L'étude met en évidence des possibilités plus ou moins étendues pour réduire les frais de réglementation du régime des allocations familiales. Plus les modifications apportées sont profondes, plus elles permettent d'améliorer l'efficacité. Retenons cependant que pour réaliser les économies les plus importantes à l'échelle d'une entreprise, il ne faut pas tant compter sur les mesures et les adaptations visant à réduire les coûts de la réglementation, mais plutôt sur le choix d'une CAF ayant des taux de cotisation peu élevés. Étant donné que la liberté du choix de la CAF est limitée, il n'est souvent pas possible de changer de caisse. Mais si une mesure de libéralisation sur ce point ou une refonte du système devait conduire à une harmonisation des taux de cotisation, cela aurait des répercussions très variables sur les coûts des entreprises ; il en résulterait même pour certaines une augmentation significative des coûts.

RIASSUNTO

SITUAZIONE DI PARTENZA E OBIETTIVI

Dal 2009, gli assegni familiari sono regolamentati a livello federale (Legge federale sugli assegni familiari, LA-Fam). Nel rispetto delle disposizioni stabilite dal diritto federale, i Cantoni mantengono la competenza di emanare propri ordinamenti sugli assegni familiari. Pertanto il quadro normativo resta complesso nonostante l'armonizzazione raggiunta grazie alla legge federale. In seguito alle trasformazioni avvenute nella società e nell'economia, come il maggiore tasso d'attività professionale delle donne, l'aumento dei divorzi e i più frequenti cambiamenti di impiego, il chiarimento del diritto agli assegni familiari è diventato più difficile e genera casi sempre più complessi. Nella pratica, lo scambio di informazioni fra le imprese e le circa 230 casse di compensazione per assegni familiari (CAF) svolge un ruolo importante, dal momento che le imprese fungono da intermediarie fra i lavoratori e le CAF e finanziano gli assegni familiari. Nel caso della cosiddetta delega della gestione del dossier, sono le imprese stesse, e non le CAF, a verificare il diritto agli assegni. Questa prassi risale al periodo in cui gli assegni familiari non erano ancora regolamentati a livello federale. La delega della gestione del dossier non è tuttavia regolamentata nella legge.

Il presente check-up della regolamentazione fornisce una stima monetaria dei costi della regolamentazione nell'ambito degli assegni familiari dal punto di vista delle imprese e propone misure per la loro riduzione. Esso fa parte del programma del Consiglio federale 2016-2019 per lo sgravio amministrativo delle imprese, mirato a contribuire all'ottimizzazione delle condizioni quadro economiche della Svizzera. Gli assegni familiari nell'agricoltura non rientrano nel check-up della regolamentazione.

Questo studio persegue tre obiettivi:

- 1 il calcolo dei costi per le imprese risultanti dalla regolamentazione in materia di assegni familiari;
- 2 l'elaborazione di proposte concrete e attuabili per la semplificazione della regolamentazione che permettano alle imprese di realizzare risparmi (miglioramenti mirati);
- 3 la determinazione del potenziale di miglioramento dell'efficienza del sistema degli assegni familiari tramite modifiche basilari al sistema esistente e tramite un riassetto del sistema.

METODOLOGIA

Nel calcolo dei costi della regolamentazione e nell'elaborazione di misure di sgravio concrete e attuabili si è proceduto seguendo un metodo sviluppato dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO), già utilizzato in diversi ambiti di regolamentazione. Partendo da un'analisi delle basi giuridiche si stabilisce dove nascono, a livello aziendale, i costi connessi agli assegni familiari. Le misure che le imprese devono intraprendere sono raggruppate in diversi obblighi d'azione. Un obbligo d'azione comprende attività concrete e collegate fra loro che devono essere intraprese da un'impresa per rispettare le prescrizioni giuridiche. Ne è un esempio la comunicazione di cosiddette mutazioni alla CAF, ovvero di modifiche della situazione del collaboratore rilevanti per il diritto agli assegni familiari. Per ogni obbligo d'azione sono state determinate sulla base di statistiche o stimate le seguenti tre grandezze:

- onere per caso, ad esempio il tempo impiegato dal servizio del personale per comunicare una mutazione alla CAF. Questa grandezza è stata stimata sulla base di inchieste condotte fra gli esperti ed è stata validata dalle imprese;
- numero di casi in Svizzera, ad esempio il numero delle mutazioni comunicate. Questa grandezza è stata calcolata approssimativamente mediante una proiezione basata su un'inchiesta condotta fra le CAF;

- prezzo al quale viene compensato l'onere amministrativo, ad esempio il costo medio del lavoro del servizio del personale. Questa grandezza è stata determinata sulla base di statistiche ufficiali.

Moltiplicando le tre grandezze fra loro si ottiene il totale annuo dei costi della regolamentazione sostenuti dalle imprese. Questo procedimento è stato affinato tramite la distinzione di cinque segmenti di imprese. In tal modo si è tenuto conto della possibilità che imprese diverse debbano sopportare un onere differente per rispettare un determinato obbligo d'azione. I costi della regolamentazione sono stati calcolati separatamente per i cinque diversi segmenti di imprese e successivamente aggregati.

L'onere per caso è stato stimato da esperti e specialisti delle imprese. La commissione di esperti era composta da quattordici rappresentanti di imprese, di cui alcune con delega della gestione del dossier, di società fiduciarie e delle CAF. La commissione ha effettuato una stima dell'onere medio per ogni segmento di imprese, distinguendo fra diverse tipologie di onere (onere in termini di personale, di finanze e altri costi d'esercizio). Le stime sono state discusse ed elaborate nel corso di un workshop e successivamente sono state presentate a ventiquattro imprese, che hanno commentato le cifre relative al proprio segmento. In tal modo si sono ottenuti i prezzi di stima definitivi. Per determinare il numero di casi sono state consultate 37 CAF ed è stata fatta una proiezione sulla base dei risultati dell'inchiesta.

OBBLIGHI D'AZIONE PRESI IN CONSIDERAZIONE

Gli obblighi d'azione (OA), che gravano in modo significativo sulle imprese, sono stati definiti sulla base di una prima analisi e di colloqui con esperti provenienti da imprese e società fiduciarie.

OA 1 Affiliazione a una CAF: il datore di lavoro assoggettato alla LAFam e gli indipendenti sono obbligati ad affiliarsi a una CAF. La loro scelta è in parte limitata.

OA 2 Fornitura di informazioni per la richiesta di assegni familiari e per l'allestimento della richiesta: il datore di lavoro deve assistere i propri collaboratori per l'inoltro della richiesta di assegni familiari. Come minimo deve fornire le informazioni necessarie a tal fine. Alcuni Cantoni lo obbligano a una maggiore collaborazione.

OA 3 Comunicazione di cambiamenti rilevanti per la situazione determinante il diritto agli assegni: il datore di lavoro è tenuto a comunicare alla CAF le informazioni a lui note importanti per il diritto agli assegni familiari.

OA 4 Diritto agli assegni e determinazione del loro importo: questo obbligo d'azione concerne le imprese con delega della gestione del dossier, che gestiscono i dossier da sole e valutano la maggior parte delle richieste di assegni familiari, inoltrando alle CAF soltanto i casi particolarmente difficili.

OA 5 Pagamento dei contributi: gli assegni familiari sono finanziati principalmente dai contributi del datore di lavoro, il cui ammontare è stabilito dalla CAF, i quali coprono anche le spese di amministrazione. L'onere amministrativo per il pagamento dei contributi causa costi per le imprese nel settore contabilità.

OA 6 Pagamento degli assegni al salariato: il datore di lavoro paga gli assegni familiari ai propri collaboratori che ne hanno diritto. L'onere amministrativo genera costi.

OA 7 Modifica dell'aliquota di contribuzione nella contabilità dei salari: qualora una CAF modifichi l'ammontare della propria aliquota di contribuzione, saranno necessarie modifiche anche presso le imprese ad essa affiliate.

OA 8 Controllo dei datori di lavoro: la corretta attuazione degli assegni familiari da parte delle imprese viene controllata separatamente dalle CAF autonome, ovvero quelle non affiliate a una cassa di compensazione AVS. Le casse cantonali e professionali, invece, effettuano tale controllo in concomitanza con quello riguardante le attività legate al 1° pilastro.

OA 9 Fornitura di informazioni alla CAF per l'inoltro al registro degli assegni familiari: questo obbligo d'azione concerne le imprese con delega della gestione del dossier. Esse sono tenute a fornire alle CAF le informazioni che queste ultime devono consegnare al registro degli assegni familiari.

OA 10 Contributi alle spese di amministrazione: le imprese sono tenute ad assumersi, oltre ai contributi per il finanziamento degli assegni familiari, anche le spese di amministrazione delle CAF. L'obbligo d'azione 10 comprende l'importo complessivo di questi contributi alle spese di amministrazione.

I processi aziendali relativi a questi obblighi d'azione comprendono in parte elementi che riguardano anche altre assicurazioni sociali. Nel calcolo dei costi è stata presa in considerazione solo la parte di onere riconducibile alla determinazione degli assegni familiari.

SEGMENTI DI IMPRESE

L'insieme delle imprese è stato suddiviso nei cinque segmenti seguenti: (i) indipendenti senza collaboratori, (ii) datori di lavoro con un numero di collaboratori compreso fra 1 e 19, (iii) datori di lavoro con un numero di collaboratori compreso fra 20 e 249, (iv) datori di lavoro con 250 o più collaboratori, (v) imprese con delega della gestione del dossier.

Da un lato, la suddivisione in segmenti permette di affinare la stima dei costi della regolamentazione. I singoli obblighi d'azione, infatti, non interessano tutti i tipi di impresa. Ne è un esempio il versamento degli assegni familiari, che non riguarda gli indipendenti. I costi relativi non devono quindi essere conteggiati in questo segmento. Altri obblighi d'azione, come ad esempio l'affiliazione a una CAF, causano oneri più o meno alti a seconda delle dimensioni dell'impresa. Dall'altro lato, la segmentazione permette di tenere meglio conto delle differenze qualitative. In particolare, sono state esaminate le imprese con delega della gestione del dossier: il loro grado di autonomia rispetto alle CAF è variabile, così come l'assistenza che ricevono da esse, sia materialmente che sotto forma di consulenza. Dal momento che l'impostazione concreta della delega è molto eterogenea, si è dedicata un'attenzione particolare a questo segmento.

COSTI DELLA REGOLAMENTAZIONE

Nel 2015 sono stati versati assegni familiari per un importo pari a circa 5,6 miliardi di franchi. I costi annui della regolamentazione nell'ambito degli assegni familiari sono stimati complessivamente attorno ai 278 milioni di franchi. Oltre la metà di essi è rappresentata dai contributi alle spese di amministrazione, ovvero i pagamenti delle imprese alle CAF per il finanziamento del loro onere amministrativo (OA 10, 150 milioni di franchi).

Per quanto concerne i costi delle attività esercitate dalle stesse imprese o esternalizzate a società fiduciarie, vi sono grandi differenze fra i singoli obblighi d'azione. I più costosi sono gli obblighi d'azione OA 2 (30 milioni di franchi) e OA 3 (37 milioni di franchi). In entrambi i casi si tratta di fornire alle CAF informazioni di cui queste ultime hanno bisogno per valutare il diritto agli assegni; nel primo caso in occasione dell'inoltro della richiesta, nel secondo quando la situazione di un beneficiario di assegni familiari cambia. I costi della valutazione del diritto agli assegni da parte delle imprese con delega della gestione del dossier (OA 4), pur attestandosi su un totale considerevolmente inferiore, pari a 5 milioni di franchi, concernono tuttavia un numero significativamente inferiore di imprese e di beneficiari di assegni familiari. Altre voci di costo importanti sono i costi dell'affiliazione delle imprese a una CAF (OA 1, 20 milioni di franchi) e quelli relativi al pagamento dei contributi (OA 5, 17 milioni di franchi) e degli assegni familiari (OA 6, 15 milioni di franchi). I restanti obblighi d'azione (OA 7, 8 e 9) generano costi relativamente modesti, pari a circa 3 milioni di franchi.

MIGLIORAMENTI MIRATI CONSIGLIATI

Nel corso di un workshop di esperti sono state discusse undici proposte di miglioramento presentate dagli esperti stessi, dalle imprese intervistate per la stima dei costi e dall'Istituto di studi economici di Basilea (IWSB). Si tratta di misure mirate per la riduzione dei costi della regolamentazione, che potrebbero essere attuate entro cinque anni al massimo tramite opportune modifiche normative. Le proposte sono state analizzate e valutate. Il risultato sono le raccomandazioni degli esperti riportate qui di seguito.

- **Possibilità di affiliazione alla CAF della sede principale dell'impresa; agenzie di conteggio delle CAF cantonali.** Un'impresa deve affiliarsi a una CAF in ogni Cantone in cui è presente con una succursale. Tale obbligo genera doppioni, ad esempio quando una cassa di compensazione professionale non è attiva in tutti i Cantoni. Così può accadere che un'impresa affiliata a una cassa professionale debba iscriversi anche a una CAF cantonale per la sua succursale, poiché la cassa di compensazione professionale non opera nel Cantone in questione. In quest'ambito sono proposte due misure di miglioramento volte a sgravare le imprese conformemente a una politica di sportello unico («one stop shop»).
- 1 Nel caso in cui un'impresa abbia succursali in più Cantoni, le succursali dovrebbero potersi affiliare alla CAF della sede principale.
- 2 Le casse professionali e le CAF autonome dovrebbero avere la possibilità di operare in ogni Cantone come agenzie di conteggio delle CAF cantonali. Se le casse professionali o le CAF autonome che non sono attive in un Cantone potessero operare in futuro come agenzie di conteggio della relativa CAF cantonale, un'impresa con succursali in tale Cantone potrebbe effettuare i conteggi tramite l'agenzia di conteggio, ovvero la CAF della sua sede principale. Attualmente deve invece affiliarsi anche alla CAF di questo Cantone.

I risparmi realizzabili attraverso le due misure non possono essere quantificati sulla base dei dati utilizzati.

- **Prova per gli assegni di formazione solo a partire dai 18 anni di età.** Tutti i sedicenni e i diciassettenni dovrebbero ricevere gli assegni familiari senza che sia verificato, come accade oggi, che seguano una formazione riconosciuta. La misura permetterebbe risparmi per circa 800 000 franchi. Occorre tuttavia considerare che i costi complessivi del sistema lieviterebbero notevolmente (di circa 30 milioni di franchi) dal momento che il numero degli assegni versati aumenterebbe se venissero percepiti anche dai giovani che non svolgono una formazione. I costi supplementari sarebbero coperti dai datori di lavoro tramite contributi più elevati.
- **Concessione del diritto d'accesso al registro degli assegni familiari per le imprese con delega della gestione del dossier.** Attualmente, le imprese con delega della gestione del dossier devono rivolgersi alla propria CAF quando necessitano di consultare il registro degli assegni familiari per stabilire se vengano già versati assegni familiari per un figlio. In futuro dovrebbero poter accedere al registro degli assegni familiari. Sebbene la misura riguardi soltanto un numero limitato di imprese, queste sono, però, di grandi dimensioni e danno impiego al 25 per cento circa di tutti i beneficiari di assegni familiari. Un accesso diretto al registro degli assegni familiari, faciliterebbe loro la verifica del diritto agli assegni. I risparmi così realizzabili non possono tuttavia essere stimati sulla base dei dati disponibili. Inoltre, andrebbe aggiunta una disposizione alla regolamentazione giuridica concernente la delega della gestione del dossier.

Infine, sono state formulate due ulteriori proposte di miglioramento mirate, che hanno però un basso potenziale di riduzione dei costi.

- **Standardizzazione volontaria dei formulari a livello nazionale** Attualmente ogni CAF ha il proprio formulario di iscrizione. La standardizzazione dei formulari permetterebbe di accelerare la compilazione delle richieste e la comunicazione di mutazioni, il che sgraverebbe soprattutto le imprese che operano in più Cantoni.

- **Garanzia che tutte le imprese conoscano i propri diritti e doveri.** I compiti delle imprese sono attualmente regolamentati in maniera diversa nei Cantoni. In vari Cantoni è sufficiente che le imprese forniscano agli impiegati i dati necessari alla compilazione del formulario di richiesta. Di regola, però, esse provvedono anche a presentare le richieste di assegni familiari dei loro collaboratori alle CAF e a trasmettere informazioni. Il sostegno che offrono in tale contesto è dunque spesso superiore al minimo richiesto dalla legge. Una migliore informazione dovrebbe garantire che le imprese sappiano in che misura sono tenute a sostenere i propri impiegati nell'oltro di una richiesta di assegni familiari e possano così ridurre costi non necessari.

MODIFICHE SISTEMATICHE

Sono state inoltre discusse modifiche di fondo, già proposte a livello politico o specialistico, volte a riformare singoli elementi del sistema degli assegni familiari. In questo contesto non si tratta di selezionare le più promettenti, ma piuttosto di analizzare (sulla base dei risultati della prima parte dello studio) come le modifiche di singoli elementi del sistema si ripercuotano sui costi della regolamentazione. Dato che hanno conseguenze più ampie rispetto alle misure mirate, queste modifiche verranno esposte sommariamente e ne saranno discusse le previste ripercussioni sui costi della regolamentazione e sui casi complessi.

- Se alle imprese fosse garantita per legge la libera scelta della cassa, la concorrenza fra le CAF aumenterebbe. Questa modifica comporterebbe un aumento di efficienza e permetterebbe alle imprese di ridurre i costi, grazie alla diminuzione dei contributi alle spese di amministrazione. È però difficile valutare l'entità di tali riduzioni. Le differenze nell'ammontare dei contributi con le quali le imprese sono attualmente confrontate sono da imputarsi primariamente alla struttura del personale delle società affiliate alle CAF. In caso di liberalizzazione, si assisterebbe alla sovrapposizione di due effetti: da un lato i contributi si livellerebbero perché le imprese passerebbero dalle CAF più care a quelle più economiche; dall'altro i contributi medi di tutte le CAF diminuirebbero in seguito all'aumento di efficienza dovuto all'aumento della concorrenza, la quale è tanto maggiore, quanto minore è la differenza fra gli importi dei contributi. I risparmi generati dalla misura derivano dal secondo di questi effetti.
- Le seguenti modifiche consistono in una semplificazione della struttura delle CAF:
 - soppressione delle CAF autonome;
 - limitazione alle CAF cantonali;
 - introduzione di una cassa unica.

Tali modifiche permetterebbero una parziale riduzione dell'onere amministrativo per le imprese. Per le imprese attualmente affiliate a una cassa professionale, tuttavia, la limitazione alle CAF cantonali significherebbe avere due interlocutori diversi per il 1° pilastro e per gli assegni familiari, il che equivarrebbe a una perdita di efficacia. Anche una cassa unica porterebbe a una perdita dello sportello unico. Nessuna delle tre modifiche avrebbe ripercussioni sui casi complessi, che influiscono fortemente sui costi della regolamentazione.

- La soppressione del pagamento intercantonale dell'importo differenziale comporterebbe risparmi per circa 4 milioni di franchi (3 mio. fr. per le prestazioni vere e proprie e 1 mio. fr. per le spese amministrative). La modifica condurrebbe a una semplificazione dei casi complessi nei quali i due genitori lavorano in due Cantoni diversi.
- Altre modifiche analizzate sono state l'uniformazione delle aliquote di contribuzione, la soppressione della delega della gestione del dossier nonché il finanziamento degli assegni familiari tramite le imposte. Anche in questi casi gli aumenti di efficienza sarebbero probabilmente modesti. Nel complesso emerge che con modifiche parziali del sistema non è possibile affrontare le cause fondamentali dei costi della regolamentazione.

RINNOVO DEL SISTEMA DEGLI ASSEGNI FAMILIARI

I fattori di costo fondamentali del sistema degli assegni familiari possono essere affrontati soltanto attraverso una riorganizzazione completa. A tal fine sono state presentate due proposte. Entrambe si basano sugli attuali bisogni della società e alleggeriscono l'attuale catena che, nel sistema corrente, va dal dipendente alla CAF passando per il datore di lavoro. Il punto centrale della riorganizzazione sarebbe costituito dalla significativa semplificazione della determinazione del diritto agli assegni.

La soluzione più efficiente pone il figlio al centro del sistema. Essa sfrutterebbe l'obbligo di affiliazione alla cassa malati e il relativo collegamento finanziario. Gli assegni familiari statali (cantionali o federali) sarebbero trasferiti alle casse malati, le quali li userebbero per il pagamento dei premi dell'assicurazione malattie per il figlio e verserebbero la differenza al titolare del conto utilizzato per il pagamento di tali premi. In tal modo l'onerosa determinazione del diritto agli assegni, soprattutto per i casi complessi, verrebbe meno. I contributi al finanziamento degli assegni familiari continuerebbero a essere versati principalmente dai datori di lavoro alle casse di compensazione, che provvederebbero a inoltrarli alle casse malati. Si tratterebbe di trasferimenti finanziari determinabili con precisione, il cui ammontare andrebbe calcolato annualmente. I datori di lavoro sarebbero così dispensati dagli altri obblighi d'azione, in particolare dalla comunicazione di informazioni e dal supporto ai collaboratori per l'inoltro della richiesta. Questa soluzione permetterebbe risparmi sostanziali sui costi. I nuovi oneri e costi di monitoraggio ad essa legati, relativamente bassi, andrebbero rimborsati alle casse malati, che in compenso beneficerebbe del fatto che non ci sarebbero più ritardi nei pagamenti dei premi per i figli. In una stima di massima si può prevedere che vi sarebbe una riduzione globale netta di circa i tre quarti dei costi della regolamentazione sostenuti dalle imprese.

Una soluzione alternativa pone i genitori al centro del sistema. Anche in questo caso il ruolo del datore di lavoro si limiterebbe al versamento dei contributi alle casse di compensazione o a un servizio di clearing centrale. Il versamento sarebbe effettuato ai genitori. La questione del diritto agli assegni verrebbe risolta nel modo più efficiente versando gli assegni familiari per metà a entrambi i genitori. I genitori soli avrebbero diritto all'intero importo dell'assegno. Anche in tale regolamentazione i datori di lavoro sarebbero coinvolti soltanto per il pagamento dei contributi.

CONCLUSIONE

Nel complesso lo studio presenta possibilità più o meno ampie di ridurre i costi della regolamentazione nell'ambito degli assegni familiari. Quanto più radicale è il riassetto del sistema, tanto maggiore è l'aumento di efficienza. È importante innanzitutto sottolineare che non sono tanto le misure e le modifiche che mirano alla riduzione dei costi della regolamentazione, quanto il cambio a una CAF con aliquote di contribuzione inferiori a determinare i maggiori risparmi sui costi per la singola impresa. Dal momento che la libertà di scelta della CAF è limitata, il cambio spesso non è possibile. Qualora una tale liberalizzazione o una riorganizzazione del sistema comportasse un livellamento delle aliquote di contribuzione, le conseguenze differirebbero da impresa a impresa; in tal caso, infatti, alcune imprese dovrebbero aspettarsi costi anche considerevolmente maggiori.

SUMMARY

BACKGROUND AND OBJECTIVES

Although family allowances have been governed by federal regulations (Federal Law on Family Allowances, FamZG) since 2009, the cantons nonetheless retain the power to set up their family allowance scheme as they see fit, providing that they meet the statutory requirements set down in the legislation. Despite the certain level of harmonisation that has been achieved within the Swiss family allowance system, the regulatory framework remains complex. Social and economic change, coupled with a rise in the number of women in work, a higher divorce rate and increased job-changing, has made it more difficult to determine family allowance entitlement and leads to more complicated cases. Information-sharing between employers and the 230 family compensation funds (FAK) plays an important role in practice as the former act as a mediator between the employee and the FAK and also finance these benefits. For employers that are part of the “delegated case management” (DD) regime, which pre-dates the FamZG and is not subject to FamZG provisions, it is they, not the FAK, who are charged with determining family allowance entitlement.

The present regulation check-up estimates the monetary value of the regulatory costs incurred by employers with respect to family allowances and proposes several measures to reduce them. It is part of the Federal Council Programme 2016-2019 to lighten the administrative burden borne by companies, and thereby help maximise the economic benefits that Switzerland in general can offer. Family allowances for agricultural workers are excluded from this regulatory check-up.

The study pursues three objectives:

- 1 to calculate the costs to businesses stemming from federal family allowance regulations;
- 2 to develop concrete, actionable recommendations on how to simplify the regulatory framework and thus help businesses to cut costs (improvements to specific aspects of the regulation);
- 3 to identify the potential efficiency gains within the family allowances scheme as the result of fundamental changes to or a complete overhaul of the existing system.

METHODOLOGY

To calculate the regulatory costs and devise concrete, actionable measures to lighten the administrative burden on businesses, the method developed by the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) and already applied by other fields subject to regulations was used. The legal bases were analysed to ascertain which aspects of the family allowances scheme generate costs for businesses, and the measures which they have to take were grouped into “statutory obligations” (SO). A statutory obligation refers to specific, interdependent activities that a business must undertake in order to comply with the legal regulations. One example is reporting “mutations” to the FAK, i.e. changes in the circumstances of employees which could have a bearing on family allowance entitlement. For each statutory obligation, the following three variables are estimated individually or determined from the available statistics:

- Outlay per case, e.g. the time required by HR administrators to report a mutation to the FAK. Here, the estimate is based on the findings of expert surveys, which the participating businesses later validated.
- Number of cases in Switzerland, e.g. the number of reported mutations in Switzerland. Here, the estimate is extrapolated from the findings of a survey of family compensation funds.
- Outlay costs in monetary terms, e.g. the average labour costs of the HR administration. Here, the estimate is based on official statistics.

Multiplying these three values together gives the total regulatory costs that arise within a one-year period. This procedure was refined further by differentiating between five distinct business segments. This makes it possible to account for the fact that the outlay required to meet the given statutory obligation may vary across firms. The regulatory costs of each segment were calculated, and the results aggregated.

Experts and specialists from the companies themselves estimated the outlay per case. The panel comprised 14 employer representatives (including companies subject to the delegated case management regime), accountancy firms and FAK representatives. They estimated the average outlay for each business segment; distinctions were made between the various types of outlay incurred (HR, financial and other expenses). A workshop was held to discuss and revise the estimates before presenting the results to 24 businesses. The latter then commented on the figures produced for their given segment, from which the final estimate was calculated. To determine case numbers, we surveyed the 37 FAK and extrapolated the findings.

STATUTORY OBLIGATIONS

Based on an initial analysis and discussions with experts from companies and accountancy firms, those statutory obligations were identified which placed a significant burden on employers:

SO 1 Registration with a FAK: Employers and the self-employed subject to the FamZG must register with a FAK. However, their freedom of choice is restricted.

SO 2 Provision of information required to apply for a family allowance and the filing of claims. Employers must assist their employees with their family allowance application. The statutory minimum is providing them with the necessary information to fill in the claim form. However, certain cantons place higher demands on employers in this regard.

SO 3 Reporting changes that could have a bearing on allowance entitlement: the employer must forward to the FAK all information in its possession needed to determine allowance entitlement.

SO 4 Determining allowance entitlement and amounts: this concerns only businesses under the delegated case management regime, as they themselves manage family allowance cases and assess most applications, passing only the most complex cases on to the FAK.

SO 5 Paying contributions: Family allowances are funded primarily through employer contributions, the rate of which is set by the FAK. These contributions also cover FAK administrative costs. The administrative outlay stemming from the payment of these contributions generates costs for the employer.

SO 6 Disbursement of allowances to employees: the employer pays its employees all family allowances owing. The administrative outlay stemming from this disbursement generates costs for the employer.

SO 7 Adjustment of the contribution rate in the payroll accounting: when a FAK changes its contribution rate, all companies registered with it are required to amend its records accordingly.

SO 8 Employer checks: FAK which deal exclusively with family allowances and therefore are not connected to an AHV compensation office carry out separate employer checks with regard to the pay-out of family allowances. Cantonal and association funds carry out this checks alongside their checks on employers' first pillar-related activities.

SO 9 Provision of information to the FAK for inclusion in the family allowances register. This applies to businesses under the delegated case management regime. They must hand over information to the FAK which then transfers these data to the family allowances register.

SO 10 Contributions to administrative costs: The contributions paid by businesses go towards funding family allowances and covering the administrative costs incurred by the FAK. SO 10 refers to the total amount of these contributions.

It should be noted that business processes which are carried out in connection with these duties also encompass certain aspects that equally apply to other parts of the Swiss social security system. When calculating the costs, only the share of the outlay stemming from the family allowance regulatory framework was included.

BUSINESS SEGMENTS

All of the companies were classified under one of the following five segments: (i) the self-employed without employees, (ii) employers with 1 to 19 employees, (iii) employers with 20 to 249 employees, (iv) employers with 250 or more employees, (v) businesses under the delegated case management regime.

Segmentation makes it possible to refine the estimation of the regulatory costs. Certain statutory obligations concern only certain business segments. One example is the disbursement of family allowances, which does not apply to the self-employed; we therefore do not have to calculate the corresponding costs for this segment. Other duties – such as registration with a FAK – generate costs which vary depending on the size of the business concerned. Equally, segmentation allows us to take better account of qualitative differences; we examined in greater detail companies under the delegated case management regime. Their degree of autonomy from the FAK varies, as does the level of material support and advice they receive from the latter. We paid particular attention to this business segment because of considerable differences in the actual design of the delegation role.

REGULATORY COSTS

In 2015 around CHF 5.6 billion were paid out in the form of family allowances. The annual regulatory costs as regards these benefits are estimated at approximately CHF 278 million. A good half of these costs comprise employer contributions to cover FAK administrative costs (SO 10, CHF 150 million).

In terms of the costs of activities which companies themselves perform or outsource to accountancy firms, there are major differences between the various statutory obligations. The most expensive are SO 2 (CHF 30 million) and SO 3 (CHF 37 million). In both instances, the costs stem from the obligation to provide the FAK with information required to determine allowance entitlement (SO 2: the allowance application process; SO 3: notifying the FAK of changes in the recipient's circumstances). Totalling CHF 5 million, the costs of assessing benefit entitlement for businesses under the delegated case management regime (SO 4) are considerably lower, as are the number of employers and recipients concerned. Other important cost components are the costs incurred by firms in connection with their FAK registration (SO 1, CHF 20 million), contribution payments (SO 5, CHF 17 million) and the disbursement of family allowances (SO 6, CHF 15 million). At around CHF 3 million, the costs generated by the other statutory obligations (SO 7, 8, 9) are relatively modest.

RECOMMENDED ONE-OFF IMPROVEMENTS

As part of a workshop, experts discussed the 11 proposals, which they had devised together with Institute of Economic Studies Basel (IWSB) and the companies which had taken part in the cost estimate survey. They comprise a set of one-off measures which are designed to reduce regulatory costs and which could be implemented, alongside amendments to the existing regulations, within the space of five years. After the experts had analysed and rated each measure, they formulated the following proposals:

- **Possibility of company headquarters registering with the FAK, clearing office for cantonal FAK.** A firm must register with a FAK in each canton where it has a subsidiary. This can lead to duplications, particularly if the firm is registered with an association fund that does not have a branch in the given canton(s). Consequently, such firms may find themselves having to register also with a cantonal FAK. Two possible improvements which are in line with the 'one-stop-shop' policy could lighten the burden on firms in this regard.
 - 1 Subsidiaries of the same firm should be allowed to register with the FAK with which their head office is registered.
 - 2 Association funds and stand-alone FAK should have the possibility of serving as a clearing office for cantonal FAK. By letting association funds and stand-alone FAK which have no branches in the given canton act as a clearing office for the cantonal FAK, companies and their subsidiaries in the canton concerned will be able to file all of their employees' family allowance applications with the clearing office, i.e. the FAK with which head office is registered. Today, firms in this situation also have to register with the cantonal FAK.

The cost reduction that both measures could bring about cannot be quantified based on the data collected for the purposes of the study.

- **Proof of training only from the age of 18.** All 16- and 17-year-olds should receive an education allowance automatically, i.e. without any checks on whether they are actually enrolled in a recognised training programme or not, as is the case today. This measure would reduce costs by roughly CHF 800,000. However, it should be remembered that total costs will rise steeply (by roughly CHF 30 million) because the number of allowances paid out will be higher as even young people who are not in education will receive the benefit. These added costs will be borne by the employer in the form of increased salary contributions.
- **Granting companies under the delegated case management regime access to the family allowances register.** Today, all firms under the delegated case management regime wishing to ascertain whether a family allowance is already being paid for a child must first contact their FAK, which consults the family allowances register. This measure would grant these firms a direct access. Although the number of employers affected by this change would be low, they are all sizeable companies, employing around 25% of all family allowance recipients. Direct access will make it easier for them to check allowance entitlement, however the available data were insufficient to quantify the cost reduction this measure would generate. Furthermore, this measure will require additional regulation as the delegated case management regime is not covered by the prevailing family allowance legislation.

There are two more possible one-off measures, however they have lower cost-cutting potential.

- **Voluntary nationwide standardisation of forms.** Today, every FAK has their own registration form. Standardisation would speed up the process of filing allowance claims and reporting mutations. This will lighten the administrative burden borne by firms, particularly those with subsidiaries in several cantons.
- **Ensuring that all companies are familiar with their rights and obligations.** Today, the input demanded of employers varies across cantons. In some cantons, firms are simply required to provide employees with the information needed to fill out the application form. However, a large majority of employers also submit these applications on behalf of their employees to the FAK as well as providing the latter with all the information it requires. As such, this support often exceeds the statutory minimum. Better information would mean that firms are aware of precisely what support they are legally required to offer their employees wishing to claim for a family allowance. This, in turn, should cut unnecessary costs.

SYSTEMATIC AMENDMENTS

More fundamental changes were also discussed, which aim at reforming a specific element of the existing family allowance system; these have already been addressed by policy makers and in professional circles. The goal here was not to select the most promising measures but rather to analyse (based on the findings of the first part of the study) how adjustments to specific parts of the system could affect regulatory costs. Since these adjustments are wider in scope than one-off measures, an overview is provided below. There was also a discussion on the reduction in regulatory costs that they are expected to generate and the impact they would have on complex cases.

- Legally guaranteeing businesses a free choice of FAK will increase competition between family compensation funds. This will lead to efficiency gains and thus cost reductions for companies due to lower contributions to FAK administrative costs. How high this reduction would be is difficult to estimate. The differences in contribution rates for firms that exist today are primarily due to the employee structure of firms registered with the FAK. Liberalisation would have two effects. First, contributions would converge because companies would switch to less expensive FAK. Second, the average contributions calculated across all FAK would fall as a result of the efficiency gains generated by greater competition. In turn, this would lead to cost savings. The larger the difference in contribution rates, the greater the impact of competition.
- The following measures seek to streamline FAK structures:
 - Abolish stand-alone FAK
 - Limit choice to cantonal FAK
 - Introduction of a single nationwide family compensation fund

These amendments can help to lighten the administrative burden on firms somewhat. By limiting choice to cantonal FAK, companies who are currently registered with an association fund would now have two different points of contact for the first pillar scheme (AHV) and family allowances, which would amount to a loss of efficiency. Also, a single fund would mean an end to the 'one-stop-shop' policy. All three amendments have no bearing on complex cases, which are major contributors to regulatory costs.

- The abolishment of intercantonal top-up payments would generate savings of roughly CHF 4 million (CHF -3 million in top-up payments and CHF -1 million in administrative costs). The amendment would simplify complex cases where parents do not work in the same canton.
- Other adjustments which were analysed include the introduction of a standardised contribution rate and allowance amounts, the abolition of the delegated case management regime and the funding of family allowances via taxes. The efficiency gain here is likely to be modest. Overall, the check-up found that partial changes to the system are not sufficient on their own to address the root causes of regulatory costs.

OVERHAUL OF THE FAMILY ALLOWANCES SYSTEM

The fundamental driver of costs in the family allowance system can only be tackled by a complete re-design of the system. Here, two proposals were put forward. Both are based on prevailing societal needs and both simplify the complex employee-employer-FAK chain. The primary aim of this overhaul is to simplify the process of determining family allowance entitlement.

The most efficient solution places the child at the centre of the system. This leverages the statutory health insurance obligation in Switzerland and the corresponding financial links. State (i.e. cantonal or federal) family allowances are aligned with health insurance funds, which deduct the child's health insurance premiums from the family allowance owing for that child, and transfers the difference to the holder of the account from which

these premiums were paid. This does away with the labour-intensive and time-consuming process of determining allowance entitlement in complex cases. Employers will continue to pay in their family allowance contributions to their compensation fund, which will then transfer them to the child's health insurer. These transfers can be calculated with complete accuracy, and on an annual basis. This frees employers from other statutory obligations – in particular the transfer of information to the FAK and assisting employees their family allowance claims, which in turn leads to substantial savings. Employers will have to cover certain expenditure and monitoring costs incurred by the health insurer, though these will be relatively modest. For their part, health insurers will also benefit as they will no longer have to contend with unpaid child health insurance premiums. It is estimated that the net effect of this new system will be a roughly 75% drop in regulatory costs for businesses.

Alternatively, the re-design places the parents at the centre of the system. Here too, the role of the employer is limited to paying in their contributions to the compensation fund or central clearing house, which then disburses the family allowance directly to the parent(s). This is a highly efficient solution to the thorny issue of benefit entitlement, as the amount is divided equally between each parent; single parents are entitled to the full family allowance amount. All that employers will be required to do is pay their contributions.

CONCLUSION

Overall, the study demonstrates that there are various ways to reduce the regulatory costs in relation to family allowances; some of these far-reaching, others less so. The more fundamental the reform of the system is, the higher the efficiency gain will be. However the greatest reduction in regulatory costs will not be achieved through one-off measures and amendments to the system but through employers switching to a FAK with lower contribution rates. However, as things stands today, this is often not possible as businesses are restricted in their choice of FAK. It should also be noted that if the liberalisation or overhaul of the family allowances system led to harmonised contribution rates, the impact on the costs incurred could vary across businesses, and could even lead to a considerable rise in costs for certain employers.

1 EINLEITUNG

1.1 AUSGANGSLAGE

Die Familienzulagen sind seit dem 1. Januar 2009 auf Bundesebene im Familienzulagengesetz (FamZG) geregelt. Dieses Rahmengesetz harmonisiert die bis dahin existierenden kantonalen Regelungen und nimmt Rücksicht auf die gewachsenen, kantonalen Strukturen. Der föderale Gedanke in Kombination mit den gesellschaftlichen Veränderungen und der erhöhten beruflichen Mobilität haben dazu geführt, dass die Unternehmen mit einer relativ komplexen Gesetzgebung konfrontiert sind. Anträge auf Familienzulagen werden im Vergleich zu früher häufiger eingereicht und zusätzliche Informationen müssen auch häufiger an die Familienausgleichskassen mitgeteilt werden.

Verschiedene Vorstösse im eidgenössischen Parlament befassten sich in den letzten Jahren mit den Familienzulagen.¹ Einige schlagen Vereinfachungen der Regulierung vor, andere möchten die Kriterien der Anspruchsbeurteilung modifizieren. Die administrativen Kosten der Familienzulagen wurden bisher noch nicht systematisch evaluiert.

1.2 ZIELSETZUNG

Im Rahmen des bundesrätlichen Programms 2016-2019 zur administrativen Entlastung von Unternehmen werden verschiedene Regulierungen evaluiert. Das Ziel ist dabei, die durch diese Regulierungen verursachten Kosten zu reduzieren. Der Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen ist Teil dieser Bemühungen.

Verschiedene andere Regulierungsbereiche wurden bereits untersucht.² Mit dem vorliegenden Regulierungs-Checkup soll die Situation von Grund auf analysiert und nach Lösungen gesucht werden, welche die Regulierung vereinfachen. Grundsätzlich ist der Regulierungs-Checkup durch das Bestreben motiviert, den Unternehmen in der Schweiz attraktive Rahmenbedingungen zu offerieren und dadurch die schweizerische Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Der Regulierungs-Checkup zu den Familienzulagen verfolgt die folgenden drei Ziele:

- 1 Berechnung der Kosten, die den nicht landwirtschaftlichen Unternehmen durch die Regulierung entstehen, unter Anwendung der vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) entwickelten Methode für die volkswirtschaftliche Überprüfung von Regulierungen;
- 2 Ausarbeitung von konkreten, umsetzbaren Vorschlägen zur Vereinfachung der Gesetzgebung, die Einsparungen für die Unternehmen bewirken;
- 3 Ermitteln der potenziellen Effizienzsteigerung anhand verschiedener Szenarien zur Vereinfachung des Systems der Familienzulagen.

Zur Bearbeitung der mit den Zielen verbundenen Fragen gliedert sich der Regulierungs-Checkup in folgende Teile:

¹ Die folgenden Vorstösse wurden bis zur Herbstsession 2016 angenommen oder sind noch hängig: Mo. SR Seydoux 13.3650 'Familienzulagen für alle, auch für arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen', Po. SGK-N 12.3973 'Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen', Po. SR Maury Pasquier 14.3797 'Ein Kind – eine Zulage' Mo. NR Feri 15.3939 'Kinderzulagen bedarfsabhängig ergänzen', Pa. Iv. NR Müller-Altermatt 16.417 'Ausbildungszulagen bei Ausbildung statt bei Geburtstag', Po. NR Schmid-Federer 16.3210 'Mehr Transparenz bei Familienausgleichskassen' und Po. NR Schmid-Federer 16.3804 'Bedarfsabhängige Kinderzulagen als gezielte Massnahme zur Bekämpfung der Familienarmut'.

² U.a. die Regulierungen der ersten und der zweiten Säule der Altersvorsorge (BASS, 2013) und Beer-Toth et al. (2011).

- 1 **Strukturierung der Handlungspflichten (Kap. 2) und Segmentierung der Unternehmen (Kap. 3).** Damit werden die methodischen Grundlagen für die Kostenschätzung erstellt.
- 2 **Schätzung der durch die Regulierung verursachten Kosten bei den Unternehmen (Kap. 4).** Eine 14-köpfige Expertengruppe beantwortet einen umfangreichen Fragebogen zu den Kosten. Die Antworten werden anschliessend in Unternehmensinterviews validiert.
- 3 **Diskussion von Verbesserungsmassnahmen.** Dieser Teil gliedert sich in drei Kapitel.
 - **Kap. 5** stellt punktuelle Verbesserungsmassnahmen vor, die innerhalb einiger Jahre umgesetzt werden können.
 - **Kap. 6** behandelt grundlegendere Massnahmen. Es handelt sich dabei um Vorschläge, die in der politischen Diskussion oder unter Fachleuten bereits vorgebracht wurden und einzelne Elemente des Systems der Familienzulagen umgestalten würden.
 - Schliesslich machen wir in **Kap. 7** Vorschläge für eine grundsätzliche Neustrukturierung des Systems, die einen bedeutenden Teil der Regulierungskosten eliminieren würde.
- 4 **Zusammenzug und Fazit (Kap. 8).** Das abschliessende Kapitel zeigt in einer kurzen Übersicht nochmals die relevanten Regulierungskosten sowie die zentralen Verbesserungsmassnahmen auf.

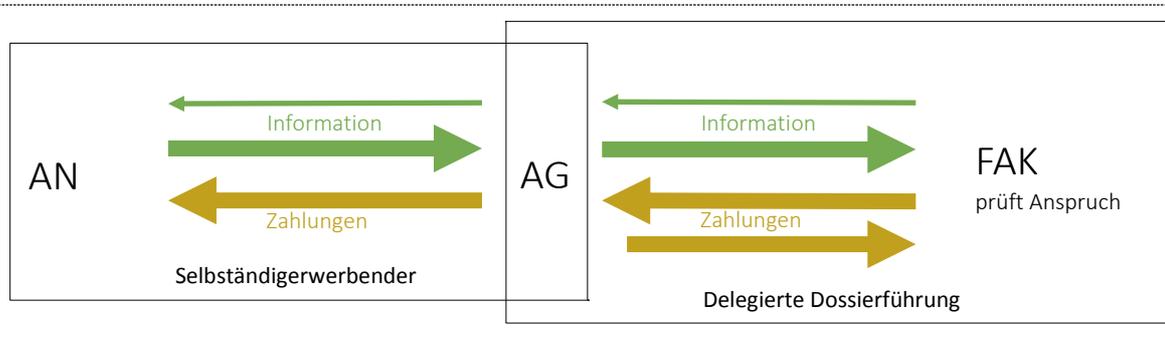
Die ersten beiden Teile des Regulierungs-Checkups sowie Kap. 5 im dritten Teil orientieren sich hinsichtlich des Vorgehens an den Richtlinien des vom SECO 2011 herausgegebenen gleichnamigen Handbuchs. Für die Erarbeitung der Verbesserungsvorschläge im dritten Teil, die systematische Aspekte der Regulierung betreffen, gibt es keine methodischen Vorgaben.

2 HANDLUNGSPFLICHTEN

2.1 INFORMATIONS- UND FINANZTRANSFER

Die grundlegende Funktion der Unternehmen im System der Familienzulagen ist das Weiterleiten von Informationen und Geld (vgl. Abb. 1). Hinsichtlich der Informationen ist der Fluss vom Arbeitnehmer über den Arbeitgeber zur Familienausgleichskasse (FAK) bedeutender als in die umgekehrte Richtung. Beim Zahlungstransfer ist die Auszahlung der von der FAK gutgeschriebenen Zulagen arbeitsintensiver als die Zahlung der Arbeitgeberbeiträge. In diesem Schema sind die Selbständigerwerbenden und die delegierte Dossierführung als Spezialfälle zu betrachten. Im ersten Fall ist die Personalunion von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerpflichten vollständig, während im zweiten Fall bei der delegierten Dossierführung nur ein Teil – wenngleich auch die Mehrheit davon – der Aufgaben der FAK durch die Arbeitgeber übernommen wird.

ABB. 1 INFORMATIONS- UND FINANZTRANSFER ZWISCHEN ARBEITNEHMER, -GEBER UND FAMILIENAUSGLEICHSKASSE



Anmerkung: AN: Arbeitnehmer, AG: Arbeitgeber, FAK: Familienausgleichskasse
Darstellung: IWSB

Aufgrund ihrer Transferfunktion haben die Unternehmen im Normalfall mit den administrativen Konsequenzen der Regulierung zu tun: Bei den erforderlichen Handlungen handelt es sich um praktische Tätigkeiten wie die Übermittlung von Angaben an die FAK oder der Ausführung von Zahlungen und ihrer Dokumentation. Die Beurteilung des Anspruchs auf Familienzulagen fällt – mit Ausnahme der delegierten Dossierführung – in den Kompetenzbereich der FAK. Diese Anspruchsbestimmung ist in gewissen Fällen komplex. Beispiele sind Situationen, in denen ein Elternteil in einem anderen Kanton mit höheren Zulagen oder im Ausland arbeitet, Arbeitsverhältnisse, bei denen die Arbeitszeit bzw. der Lohn erst im Nachhinein bestimmt werden kann oder Partnerschaften, in denen unklar ist, wer zum Bezug der Zulagen für ein Kind berechtigt ist.

Es ist eine Zielsetzung dieses Checkups abzuschätzen, in welchem Ausmass diese komplexen Fälle zu Kosten bei den Arbeitgebern führen.³ Dabei geht es mit Ausnahme der delegierten Dossierführung um die Kosten der Tätigkeiten, welche die Unternehmen in ihrer Transferfunktion vornehmen. Ein Beispiel solcher Kosten ist das Einholen von Informationen über die Arbeitssituation des Partners eines Angestellten, wenn dieser in einem anderen Kanton oder im Ausland tätig ist. Werden die erforderlichen Angaben unvollständig abgegeben, muss der Arbeitgeber nachfragen und es entstehen Verzögerungen bei der Anmeldung. Ein anderes Beispiel ist der Fall

³ Dafür sind sowohl die Regulierung selbst als auch die Vielfalt der Lebenssituationen verantwortlich.

eines Arbeitnehmers mit Kindern aus verschiedenen Beziehungen und der sich nicht im Klaren darüber ist, welche Angaben zu welchem Kind er dem Arbeitgeber zur Weiterleitung an die FAK abgeben muss. Auch hier kann es sein, dass der Arbeitgeber mehrmals nachfragen muss, bis er alle notwendigen Informationen erhält.

Auf die methodische Behandlung solcher komplexer Fälle wird in Kap. 3.2 eingegangen. Bei der Beschreibung der einzelnen Handlungspflichten in Kap. 2.4 wird dagegen auf Details hinsichtlich komplexer Fälle verzichtet. Es ist aber klar, dass bei den Pflichten, die das Weiterleiten von Informationen oder die Auszahlung der Zulagen beinhalten, komplexe Fälle zu Mehrbelastungen führen.

In der Praxis werden die Regulierungsvorschriften grosszügig interpretiert. Dies ist am Beispiel der Anmeldung neuer Mitarbeitender durch die Arbeitgeber ersichtlich. In der Praxis wird die Aufgabe in der Regel vom Arbeitgeber wahrgenommen, obwohl das Bundesgesetz über die Familienzulagen dies nicht explizit vorschreibt. Wie in Expertengesprächen betont wurde, existiert hier eine gewisse Grauzone. Sie betrifft die Frage, wie weit der Arbeitgeber bei der Geltendmachung des Anspruchs auf Familienzulagen mitwirken muss. Aufgrund der Regulierung kann der Informationsfluss auch nach folgendem Schema verlaufen: Der Arbeitgeber informiert den Arbeitnehmer und dieser meldet sich bei der FAK an. Einzelne kantonale Kassen empfehlen dies sogar als die bessere Lösung. Wie der Transfer von Information und Geld konkret abläuft, hängt zudem von der kantonalen Gesetzgebung ab. Die Expertenschätzungen haben dies zu berücksichtigen, indem die Kosten bei einzelnen Handlungspflichten für Untergruppen nach Kantonen geschätzt werden.

2.2 GESETZLICHE UND REGLEMENTARISCHE GRUNDLAGEN

Die für den Checkup zu berücksichtigende Regulierung umfasst schweizerische Gesetze, internationale Abkommen und branchenmässige Vorschriften. Das Gefüge dieser rechtlichen und reglementarischen Vorgaben im Bereich der Familienzulagen ist komplex. Einerseits gibt es kantonale Sonderregelungen, andererseits existieren rund 230 Familienausgleichskassen mit eigenen Reglementen. Ausgangspunkt für unsere Analyse sind daher nur die Elemente der Regulierung mit mutmasslich bedeutenden Kostenfolgen. Es handelt sich dabei um schweizerische gesetzliche Vorschriften und internationale Abkommen.

2.2.1 GESETZE

BUNDESRECHT

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) und die entsprechende Verordnung (FamZV) sowie die darin für anwendbar erklärten Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) bilden den Kern der Regulierung. Die meisten zu berücksichtigenden Handlungspflichten können von ihnen abgeleitet werden. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Die Pflicht der Arbeitgeber, die nötigen Informationen den FAK zuzustellen bzw. an sie weiterzuleiten, wird von Art. 28 Abs. 1 ATSG ('Die Versicherten und ihre Arbeitgeber haben beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze unentgeltlich mitzuwirken.') abgeleitet.

KANTONALE GESETZGEBUNG

Auf kantonaler Ebene sind die Einführungsgesetze zum FamZG und die entsprechenden Verordnungen relevant. Die wichtigsten Unterschiede zwischen den kantonalen Regulierungen sind in Tab. 1 zusammengestellt. Sie betreffen (i) die Höhe der Zulagen (für Kinder bzw. für Ausbildungen, in einzelnen Kantonen höher ab dem dritten

Kind), (ii) die Existenz zusätzlicher Zulagen (Geburts- und Adoptionszulagen), (iii) ihre Finanzierung (Höhe eines allfälligen Arbeitnehmerbeitrags), (iv) zusätzliche Informations- bzw. Anmeldepflichten sowie (v) die Zulassung von beruflichen- und zwischenberuflichen FAK.

TAB. 1 ÜBERSICHT ÜBER DIE KANTONALEN ABWEICHUNGEN ZU DEN BUNDESRECHTLICHEN MINIMALVORGABEN IM BEREICH DER FAMILIENZULAGEN

Kanton	Höhere Kinderzulagen (in CHF) ⁴	Höhere Ausbildungszulagen (in CHF) ⁵	Geburts-, und Adoptionszulagen	Arbeitnehmerbeitrag	Information (I) / Anmeldung (A) ⁶ Arbeitnehmer	Berufl., zwischenberufl. FAK
AG						X
AI						
AR						X
BE	230	290	fakultativ			X
BL						X
BS					A	X
FR	245	305	X		A	X
GE	300	400	X			
GL						
GR	220	270				
JU	250	300	X			
LU	210 ab 12 J.		X		I	
NE	220	300				X
NW	240	270				
OW						
SG						X
SH						X
SO						X
SZ						X
TG						X
TI						X
UR				X		
VD	230	300	X	fakultativ		X
VS	275	425	X	X		X
ZG	300	350 ab 18 J.			I	
ZH	250 ab 12 J.				I	X

Quelle: Kantonale Gesetze, BSV (2015)

⁴ In einzelnen Kantonen erhöhen sich die Zulagen ab dem dritten Kind.

⁵ In einzelnen Kantonen erhöhen sich die Zulagen ab dem dritten Kind.

⁶ Der Arbeitgeber wird je nach gesetzlicher Formulierung zu einer mehr oder weniger aktiven Mitwirkung bei der Anmeldung verpflichtet. Er informiert den Arbeitnehmer, er stellt von sich aus die von ihm verlangten Angaben zur Verfügung, er reicht die Anmeldung ein oder er macht die Ansprüche rechtlich geltend.

Aufgrund der unterschiedlichen Höhe der Zulagen werden Differenzzahlungen geleistet, was zu einem zusätzlichen administrativen Aufwand und zu zusätzlich zu bearbeitenden Fällen bei den Unternehmen führen kann. Dies ist dann der Fall, wenn zwei in der Schweiz arbeitende Personen für ein Kind eine Zulage ausgerichtet erhalten und eine der Personen eine Differenzzahlung erhält, oder wenn eine Person im Ausland arbeitet und ebenfalls Differenzzahlungen geleistet werden. Zwei Arbeitgeber haben dann die Handlungspflicht, eine Auszahlung vorzunehmen. Ein interessanter Sonderfall ist zudem Genf, wo die FAK die Familienzulagen auszahlen.

2.2.2 INTERNATIONALE ABKOMMEN

Auf der Ebene der internationalen Regulierung sind für unsere Problemstellung in erster Linie die beiden EU-Verordnungen Nr. 883/04 und Nr. 987/09 und bilaterale Sozialversicherungsabkommen mit Drittstaaten, aber u.U. auch mit Mitgliedstaaten, relevant. Die EU-Verordnungen regeln die sachliche Zuständigkeit beim Zusammentreffen von Ansprüchen mehrerer Vertragsstaaten grundsätzlich abschliessend. Bilaterale Vereinbarungen mit den Mitgliedstaaten, die vorher abgeschlossen wurden und eigentlich als sistiert gelten, behalten aber dennoch ihre Gültigkeit, wenn sie im konkreten Fall eine günstigere Lösung beinhalten. Innerhalb der EU/EFTA gelten die EU-Verordnungen Nr. 883/04 und Nr. 987/09.

Das internationale Recht kommt nur beim Entscheid, wer Anspruch auf Familienzulagen hat und wie hoch dieser Anspruch ist (Konkurrenz von VO 883/04 mit bilateralen Abkommen), ins Spiel.⁷ Dies wird grundsätzlich von den FAK beurteilt. Eine Ausnahme bildet die delegierte Dossierführung. Werden die damit verbundenen Tätigkeiten als Handlungspflichten verstanden (vgl. Kap. 2.3), die auf die Regulierung zurückzuführen sind, dann müssen sich Arbeitgeber auch mit dem internationalen Recht befassen. Sämtliche Unternehmen sind von den internationalen Bestimmungen betroffen, wenn Differenzzahlungen ausbezahlt werden müssen. Für im Ausland lebende Kinder entrichtete Zulagen liegen unter Umständen tiefer, wenn die Lebenskosten dies rechtfertigen und die Zulagen durch keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen geregelt sind.

2.2.3 AUSSERGESETZLICHE VORSCHRIFTEN

Es stellt sich die Frage, inwiefern aussergesetzliche Vorgaben beim Regulierungs-Checkup zu berücksichtigen sind. Mögliche Grundlagen sind die Reglemente und Beschlüsse der FAK oder Statuten von Branchenverbänden. Da es sich um einen schlecht dokumentierten Bereich handelt, wurden fünf Experten in einem Telefongespräch um ihre Sichtweise gefragt. Ihre Einschätzung spricht gegen eine Berücksichtigung aussergesetzlicher Vorgaben, obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass sie in Einzelfällen den Unternehmen gewisse Kosten auferlegen können. Dabei stehen drei Überlegungen im Vordergrund:

- **Die Wahlfreiheit beim Anschluss an eine FAK ist stark eingeschränkt.**⁸ Die Experten tendieren zur Sichtweise, allfällige zusätzliche Verpflichtungen seien das Resultat eines freien Entscheids, da zumindest ein kleiner Spielraum existiert. Somit könnten die daraus folgenden Kosten nicht auf die Regulierung zurückgeführt werden.
- **Allfällige Kosten sind tief.** Es war schwierig, konkrete Beispiele zu finden. Werden zusätzliche Zulagen ausbezahlt, so ist der zusätzliche Auszahlungsaufwand gegenüber dem Standardfall vernachlässigbar.

⁷ Die Finanzierung der FAK und weitere Bereiche wie z.B. die Arbeitgeberkontrolle sind national geregelt.

⁸ Vgl. Handlungspflicht 1 in Kap. 2.4.1.

- **Aussergesetzliche Vorschriften werden nicht nur bzw. nicht hauptsächlich in den Reglementen der FAK festgehalten.** Die Statuten von Verbänden wären ebenfalls zu berücksichtigen. Es wäre daher mit einem sehr grossen Aufwand verbunden, eine systematische Zusammenstellung aller relevanten Vorschriften zusammenzustellen.

Aus diesen Gründen werden im Regulierungs-Checkup zu den Familienzulagen nur gesetzliche Vorschriften berücksichtigt.

2.3 DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG

2015 führten 1'477 Unternehmen delegierte Dossiers (vgl. auch Kap. 3.4.3). Sie beurteilen den Anspruch auf die Familienzulagen und ihre Höhe selbst. Bei der delegierten Dossierführung muss sich der Arbeitgeber inhaltlich mit der Regulierung auseinandersetzen. Dies stellt einen Spezialfall dar, der vom üblichen Verfahren abweicht. Für Spezialfragen wendet sich der Arbeitgeber an die FAK. Besonders schwierige Dossiers können an die FAK abgegeben werden. Grundsätzlich liegen die Dossiers aber beim Arbeitgeber und die Entscheide werden nicht im juristischen Sinn verfügt.

Die Möglichkeit, dass die Unternehmen einen Teil der Aufgaben der FAK übernehmen, ist bundesgesetzlich nicht vorgesehen, wird aber geduldet und ist in der Praxis bedeutend, da sie 25 Prozent der Bezüger beschäftigten (vgl. Tab. 14 in Kap. 3.3).

Damit stellt sich für den Regulierungs-Checkup eine Grundsatzfrage: Sollen in den Fällen der delegierten Dossierführung vollzogene Handlungen in die Schätzung der Regulierungskosten miteinbezogen werden? Sie liegen in einer Grauzone, werden politisch aber toleriert. Die Tatsache, dass die Vorgehensweise möglich ist (wenn auch nicht vorgesehen), spricht für den Einbezug der delegierten Dossierführung. Es sollen ja die in der Praxis tatsächlich entstandenen Kosten evaluiert werden.

2.4 LISTE DER HANDLUNGSPFLICHTEN

2.4.1 ZU BERÜCKSICHTIGENDE HANDLUNGSPFLICHTEN

Die folgenden zehn Handlungspflichten (HP) werden auf den nächsten Seiten detailliert beschrieben und es wird begründet, weshalb sie für die weitere Bearbeitung berücksichtigt werden oder wieso keine Berücksichtigung erfolgt:

- HP 1 Anschluss an eine FAK
- HP 2 Lieferung von Informationen für den Antrag auf Familienzulagen an die FAK / Erstellen des Antrags
- HP 3 Meldung relevanter Änderungen hinsichtlich der für den Zulagenanspruch massgebenden Situation
- HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe bestimmen
- HP 5 Beitrag zahlen
- HP 6 Zulagen an Arbeitnehmer auszahlen
- HP 7 Anpassung des Beitragssatzes in der Lohnbuchhaltung
- HP 8 Arbeitgeberkontrolle
- HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister
- HP 10 Verwaltungskostenbeiträge

Für jede Handlungspflicht wird zuerst die gesetzliche Grundlage angegeben. Danach folgen ihr Beschrieb und die Begründung, warum sie berücksichtigt wird. Zuletzt werden die von ihr generierten Kosten erwähnt.

HP 1: ANSCHLUSS AN EINE FAK

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 11 Abs. 1 lit. a-c FamZG und Art. 12 Abs. 1 und 2 FamZG) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Die dem FamZG unterstellten Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden haben sich einer FAK anzuschliessen.
- Allfällige Verhandlungen mit der FAK und Anschluss (i.d.R. per Formular). In der Praxis erfolgt der Anschluss oft gleichzeitig mit jenem bei einer AHV-Kasse (z.B. bei den Verbands-AHV-Kassen, die auch Familienausgleichskassen führen). Trotzdem handelt es sich um eine eigenständige Handlung.
- Da sich Zweigniederlassungen von Firmen in dem Kanton, wo sie angesiedelt sind, einer FAK anschliessen müssen, hat sich ein Unternehmen u.U. mehreren FAK anzuschliessen, von denen jede ihr eigenes Reglement hat, das die Beziehung zu den Arbeitgebern regelt.
- Die Wahlfreiheit beim Anschluss an eine FAK ist stark eingeschränkt und orientiert sich in den meisten Fällen an der Regelung in der AHV-Gesetzgebung. Ob ein Wechsel zu einer FAK eines Verbands, dem nur aus Kostengründen beigetreten wurde, zulässig ist, wurde bis dato noch nicht von einem Gericht entschieden.
- Inwiefern die Arbeitgeber und die Selbständigerwerbenden die freie Wahl haben, welcher FAK im zuständigen Kanton sie sich anschliessen wollen, ist unklar. Es handelt sich hier um eine juristische Grauzone. Typischerweise führt die Verbandsmitgliedschaft zur automatischen Anmeldung, jedoch wurden Kassenwechsel von FAK auch schon juristisch angefochten.

Die Handlungspflicht 1 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**. Aufgrund der beachtlichen Zahl von Unternehmen (Arbeitgebern wie Selbständigerwerbenden), die sich jährlich einer FAK anschliessen⁹, könnten wesentliche Kosten entstehen, auch wenn diese HP in der Regel nur einmalig vorkommt.

TAB. 2 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 1

Kostenarten	Sowieso-Kosten ¹⁰	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten ¹¹
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	keine	Teilweise Synergien mit Anmeldung bei der AHV ¹²

Quelle: Expertengespräche

⁹ Der Regulierungs-Checkup der 1. Säule geht von rund 65'000 Anschlüssen an eine AHV-AK im Jahr 2011 aus.

¹⁰ Als Sowieso-Kosten werden Kosten verstanden, die aus unternehmerischen Gründen unabhängig von der Regulierung der Familienzulagen anfallen.

¹¹ Diese Kosten sind nicht auf die unternehmerische Tätigkeit, sondern auf andere Regulierungen zurückzuführen.

¹² Bei der Expertenbefragung wurde darauf hingewiesen, zwischen den Familienzulagen und den der 1. Säule anzulastenden Kosten zu differenzieren und nur erstere zu berücksichtigen. Dies betrifft z.B. grosse kantonale Kassen, wie jene der SVA Zürich, wo Kunden wenn möglich für verschiedene Dienste dieselbe Ansprechperson haben.

HP 2: LIEFERUNG VON INFORMATIONEN FÜR DEN ANTRAG AUF FAMILIENZULAGEN AN DIE FAK / ERSTELLEN DES ANTRAGS

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 28 ATSG, kantonale Gesetzgebung, z.B. Art. 10 Abs. 1 lit. b EG FamZG Basel-Stadt, Art. 7 Abs. 1 EG FamZG Zürich, Art. 4 V EG FamZG Freiburg) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Grundsätzlich gilt Art. 28 Abs. 1 ATSG, der die Arbeitgeber zur unentgeltlichen Mitwirkung beim Vollzug der Sozialversicherungsgesetze verpflichtet.
- Der Arbeitgeber muss im Minimum die von seiner Seite für den Antrag auf Familienzulage erforderliche Information liefern. Der Arbeitnehmer muss dem Arbeitgeber keine persönlichen Angaben mitteilen: Der Arbeitgeber füllt den kleineren Teil des Formulars, der ihn betrifft, aus und gibt das Formular dem Arbeitnehmer, der es dann vervollständigt und an die FAK schickt.
- Die Praxis weicht aber von diesem Vorgehen ab. In der Regel teilt der Arbeitnehmer die erforderliche Information dem Arbeitgeber mit und dieser meldet ihn dann bei der FAK an – z.B. über das Partnerweb.¹³ Im Kanton Zürich sieht das Gesetz explizit die Möglichkeit vor, dass die Anmeldung über den Arbeitgeber erfolgt (Art. 7 Abs. 1 EG FamZG Zürich). Im Kanton Freiburg muss der Arbeitgeber die Formulare an die FAK leiten. In gewissen Kantonen ist er gesetzlich dazu verpflichtet, bei der Anmeldung des Arbeitnehmers aktiv mitzuwirken. Im Kanton Basel-Stadt ist der Arbeitgeber nicht nur zur Mitwirkung angehalten, er ist sogar verpflichtet, die Ansprüche seiner Angestellten auf die Familienzulage geltend zu machen (Art. 10 Abs. 1 lit. b EG FamZG Basel-Stadt). Dadurch wird von der im Bundesgesetz vorgesehenen Rollenteilung abgewichen.
- Selbständigerwerbende müssen den FAK nach Art. 28 Abs. 2 ATSG die erforderlichen Angaben liefern, wenn sie ihr Recht auf Familienzulagen geltend machen. Hier sind die damit verbundenen Kosten höher, insbesondere hinsichtlich der zu liefernden Informationen über das Einkommen.
- Im Fall der delegierten Dossierführung informiert der Arbeitgeber die FAK nur in Ausnahmefällen. Das Dossier liegt beim Arbeitgeber.

Die Handlungspflicht 2 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup berücksichtigt, da diese wesentliche Kosten bei den Unternehmen verursacht.

TAB. 3 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 2

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	keine	Teilweise, hängt vom Anmeldeverfahren ab. ¹⁴

Quelle: Expertengespräche

¹³ Als Partnerweb werden Lösungen der elektronischen Datenübertragung zwischen den Unternehmen und den FAK bezeichnet. Das Partnerweb ist eine Internetplattform, auf welche die einer FAK angeschlossenen Unternehmen zugreifen können, um ihre Daten direkt einzugeben.

¹⁴ Synergien sind mit der 1. Säule möglich.

HP 3: MELDUNG RELEVANTER ÄNDERUNGEN HINSICHTLICH DER FÜR DEN ZULAGENANSPRUCH MASSGEBENDEN SITUATION

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 31 ATSG, Art. 18d Abs. 2 FamZV) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Diese Handlungspflicht entspricht hinsichtlich der Abläufe der Handlungspflicht 2. Die gesetzliche Grundlage ist die gleiche.
- Der Arbeitgeber muss auch nach der Anmeldung, die ihm zugegangenen Informationen, welche für die Beurteilung der Gesuche um Familienzulagen relevant sind, der Kasse mitteilen. Er muss aber nicht aktiv nach Informationen forschen. Konkret bedeutet dies: Wenn ein Arbeitgeber z.B. erfährt, dass
 - sich der Arbeitnehmer scheiden liess,
 - der Ehepartner eine Arbeit aufnimmt,
 - der Ehepartner den Wohnsitz in einen anderen Kanton verlegt,
 - sein Kind die Ausbildung beendet oder abgebrochen hat,
 so muss er das der FAK mitteilen.
- Wird der Arbeitnehmer arbeitsunfähig, so erlischt sein Anspruch auf Familienzulagen in der Regel nach drei Monaten. Der Arbeitgeber hat die FAK zu informieren.
- Die Selbständigerwerbenden müssen von sich aus die FAK über alle relevanten Veränderungen ihrer Situation informieren.
- Praktisch werden Papierformulare oder das Partnerweb verwendet.
- Im Fall der delegierten Dossierführung informiert der Arbeitgeber die FAK weniger umfassend. Es handelt sich nur um diejenigen Daten, welche die FAK ans Familienzulagenregister weiterleiten muss, und möglicherweise um sehr komplexe Dossiers.

Die Handlungspflicht 3 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**, da sie bei den Unternehmen substantielle Kosten verursacht. Besonders mit der Zunahme von Scheidungen, Ausbildungsmöglichkeiten und der Mobilität in der Vergangenheit dürften sich diese Kosten deutlich erhöht haben.

TAB. 4 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 3

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	keine	keine

Quelle: Expertengespräche

HP 4: ANSPRUCH AUF ZULAGEN UND DEREN HÖHE BESTIMMEN

Diese Handlungspflicht beschränkt sich auf die delegierte Dossierführung. Entsprechend hat diese Handlungspflicht keine **gesetzliche Grundlage** für den Arbeitgeber. Vielmehr sind es die Bestimmungen über den Anspruch auf Familienzulagen und deren Höhe, also auch internationales Recht.

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Die Unternehmen mit delegierter Dossierführung übernehmen einen Teil der Arbeit der FAK. Der Grossteil der Entscheide über den Anspruch und die Höhe der Familienzulage wird von Fachleuten in der Personalabteilung gefällt. Diese wenden sich hinsichtlich spezieller Fragen an die FAK. Komplexe Fälle werden an die FAK abgetreten.
- Die Entscheide basieren in der Regel nicht auf rechtlichen Verfügungen. Diese können nur von den FAK ausgestellt werden. Bei den FAK kann dagegen Einsprache erhoben werden.
- Es findet ein laufender, informeller Austausch zwischen den Unternehmen und der FAK statt.
- Die Dossiers selbst werden von den Unternehmen, nicht wie sonst von der FAK geführt.
- Die Unternehmen beteiligen sich teilweise weniger stark an den Verwaltungskosten der FAK als im Fall ohne Delegation (vgl. Kap. 4.4.2).

Die Handlungspflicht 4 **wird** im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**. Nach strenger Auslegung des Bundesgesetzes ist die delegierte Dossierführung zwar nicht vorgesehen. Da sie aber eine verbreitete und tolerierte Praxis ist, wird sie hier als eine Möglichkeit betrachtet, der Regulierung zu entsprechen. Die für die Unternehmen damit verbundenen Kosten dürften substanziell sein.

TAB. 5 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 4

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
• Personalkosten	keine	keine
• Sonstige Sachkosten		

Quelle: Expertengespräche

HP 5: BEITRAG ZAHLEN

Die gesetzliche Grundlage (Art. 16 FamZG) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Die Handlungspflicht 5 umfasst fünf Elemente:
 - AHV-pflichtiges Einkommen bestimmen,
 - Akontozahlung ausführen,
 - allfällige Neueinschätzungen des Einkommens der FAK mitteilen,
 - Abgleich nach Jahresabschluss,
 - Ausgleichszahlung ausführen bzw. verbuchen.
- Im Fall des 'normalen' Arbeitnehmers ist das AHV-pflichtige Einkommen in der Lohnbuchhaltung direkt ablesbar. Seine Bestimmung kann aber aufwändiger sein, z.B. bei den Selbständigerwerbenden oder bei Angestellten, die durch Boni entlohnt werden oder die auf Abruf arbeiten.
- Die Überweisung der Akontobeiträge erfolgt gemeinsam mit den Lohnabzügen für die AHV/IV/EO monatlich oder quartalsweise.
- Neueinschätzungen des AHV-pflichtigen Einkommens werden den Kassen mittels Formular, meist aber via Partnerweb kommuniziert (ausser bei delegierter Dossierführung).
- Für den Abgleich wird das definitive AHV-pflichtige Einkommen bestimmt. Im Normalfall tut dies der Arbeitgeber im Januar für das vergangene Jahr. Bei Selbständigerwerbenden oder Angestellten mit schwankenden

bzw. leistungsabhängigen Löhnen kann es aber viel länger – u.U. mehrere Jahre – dauern, bis das definitive Einkommen bestimmt ist. Bei den Selbständigerwerbenden ist dies in der Regel dann der Fall, wenn die definitive Steuerveranlagung vorliegt.

- Das Ausführen der Ausgleichszahlung ist kein komplexer Vorgang.

Die Handlungspflicht 5 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**, weil sie wesentliche administrative Kosten im Zusammenhang mit den Familienzulagen verursacht.

TAB. 6 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 5

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	Teilweise, z.B. die Bestimmung des AHV-pflichtigen Einkommens. Dazu werden Lohnbuchhaltungssysteme verwendet, die die Unternehmen ohnehin einsetzen.	Bestimmung des AHV-pflichtigen Einkommens, allenfalls Akontozahlungen

Quelle: Expertengespräche

HP 6: ZULAGEN AN ARBEITNEHMER AUSZAHLEN

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 15 Abs. 2 FamZG, Art. 9 Abs. 1 und 2 FamZG, Art. 21 EG FamZG Genf) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Das Bundesgesetz über Familienzulagen sieht vor, dass die Zulagen in der Regel vom Arbeitgeber ausbezahlt werden. Sind die Voraussetzungen für die Drittauszahlung erfüllt, kann von diesem Grundsatz abgewichen werden.
- Das Auszahlen der Zulagen ist ein vom Entscheid über den Anspruch getrennter Vorgang. Ist die Beurteilung des Anspruchs auf Familienzulagen komplex, können Folgeprobleme bei der Auszahlung entstehen. Aufgrund von Expertengesprächen ist aber davon auszugehen, dass solche Probleme meistens auch dadurch mitverursacht werden, indem Auszahlungen voreilig vorgenommen werden.
- In Gesprächen mit den Experten aus der Praxis werden die Differenzzahlungen oft als Kostenfaktor betont. Diese werden aber gemäss der Regulierung gleich wie der Anspruch und die Höhe der Zulage von der FAK bestimmt und dem Arbeitgeber mitgeteilt. Dasselbe gilt für den Fall, wenn ausländische Stellen involviert sind.
- Unternehmen mit delegierter Dossierführung können die Zulagen in der Regel nach eigener Überprüfung auszahlen. Komplexe Dossiers werden an die FAK abgetreten, die ihren Entscheid dann mit einer Verfügung dem Arbeitnehmer mitteilt.
- Es ist davon auszugehen, dass die Auszahlung im Fall der delegierten Dossierführung weniger aufwändig ist, weil sie autonom vorgenommen wird. Es muss kein Entscheid der FAK abgewartet werden, weshalb der Arbeitsschritt nicht zweigeteilt werden muss.
- Die Auszahlung erfolgt in der Regel zusammen mit dem Lohn, wobei die Familienzulage klar als solche deklariert werden muss. In Sonderfällen kann die Zulage an Dritte, z.B. an das mündige Kind ausbezahlt werden.
- Es ist eine Abklärung und Abrechnung der Quellensteuer erforderlich.
- Die Handlungspflicht entfällt für Selbständigerwerbende.

- Im Kanton Genf werden die Zulagen in der Regel von den FAK ausbezahlt.

Die Handlungspflicht 6 **wird** im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**, weil sie zu substantziellen Kosten führt, die allerdings von der verwendeten Technologie abhängen.

TAB. 7 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 6

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	Ein Teil der Kosten deckt sich mit jenen für die Auszahlung des Lohns.	keine

Quelle: Expertengespräche

HP 7: ANPASSUNG DES BEITRAGSSATZES IN DER LOHNBUCHHALTUNG

Die gesetzliche Grundlage (Art. 323b Abs. 1 OR) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Die Familienzulage muss im Lohnausweis als eigenständige Position deklariert werden.

Die Erwähnung der Familienzulage in der monatlichen Lohndeklaration ist kostenmässig vernachlässigbar. Berücksichtigt werden muss aber die Anpassung des AG-Beitragssatzes in der Lohnbuchhaltungssoftware (z.B. Excel oder spezialisierte Software), wenn dieser von der FAK geändert wird. Die Handlungspflicht 7 **wird** daher im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**

TAB. 8 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 7

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	keine	keine

Quelle: Expertengespräche

HP 8: ARBEITGEBERKONTROLLE

Die gesetzliche Grundlage (Art. 17 Abs. 2 lit. i FamZG, entsprechende kantonale Gesetze und Verordnungen) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Es wird auf der Basis von Stichproben kontrolliert, ob die Durchführung (Ein- bzw. Auszahlung der Beiträge bzw. Zulagen) gesetzeskonform erfolgt.
- Die Kontrolle findet gleichzeitig mit jener der ersten Säule statt.

Die Handlungspflicht 8 **wird** im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**, weil die Arbeitgeberkontrollen zwar nur in relativ grossen Zeitabständen stattfinden (alle 5-10 Jahre), aber dennoch substantielle Kosten verursachen.

TAB. 9 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 8

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> Personalkosten 	keine	Da gleichzeitig die Einhaltung von Bestimmungen anderer Sozialversicherungen kontrolliert wird, ist der Anteil der mitverursachten Kosten hoch. Für die Kostenschätzung bedeutet dies, dass nur die Kosten der Arbeitgeberkontrolle bei den reinen FAK berücksichtigt werden.

Quelle: Expertengespräche

HP 9: LIEFERUNG VON INFORMATION AN DIE FAK ZUR WEITERLEITUNG AN DAS FAMILIENZULAGENREGISTER

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 21 c FamZG, Art. 18 d Abs. 2 FamZV) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Der Arbeitgeber muss der FAK die nötigen Informationen liefern, damit diese ihre Meldepflicht gegenüber dem Familienzulagenregister wahrnehmen kann.
- Diese Handlungspflicht betrifft nur Arbeitgeber mit delegierter Dossierführung.
- Der Anschluss an das System der FAK kann von diesen Unternehmen Investitionen in Informatiksysteme erfordern.

Die Handlungspflicht 9 **wird** im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**, da die davon betroffenen Unternehmen die Angaben rasch weiterleiten müssen. Die Lieferung der entsprechenden Listen kann mehrmals pro Monat erforderlich sein.

TAB. 10 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 9

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> Personalkosten Sonstige Sachkosten Investitionskosten 	keine	Die Lieferung von Informationen kann teilweise zusammen mit jener für die AHV erfolgen. Hat sich das Unternehmen einer reinen FAK angeschlossen, gibt es keine Synergien.

Quelle: Expertengespräche

HP 10: VERWALTUNGSKOSTENBEITRÄGE

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 16 FamZG, kantonales Recht, z.B. Art. 5 Abs. 1 EG FamZG Zürich) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Die konkreten Bestimmungen sind kantonales Recht.
- In allen Kantonen sind die Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden dazu verpflichtet, die Verwaltungskosten der FAK zu übernehmen.

- Die Berechnungsweise der Beteiligung unterscheidet sich zwischen den Kantonen. So kann es sein, dass für die Arbeitgeber und die Selbständigerwerbenden eine separate Rechnung geführt werden muss, oder dass sich die Arbeitnehmer auch an den Verwaltungskosten beteiligen.¹⁵
- Praktisch wird ein Teil der Beiträge zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet. Die Kassen weisen den entsprechenden Anteil teilweise separat aus, teilweise werden die Verwaltungskosten über die normalen Beitragssätze finanziert. Die Höhe hängt von der Kasse und eventuell von der verwendeten Technologie ab sowie davon, ob die Dossierführung an die Unternehmen delegiert wurde oder nicht.

Die Handlungspflicht 10 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **berücksichtigt**. Die Verwaltungskostenbeiträge an die FAK bilden voraussichtlich einen wesentlichen Kostenbestandteil an der gesamten Summe der administrativen Kosten im Bereich der Familienzulagen, wie der Regulierungs-Checkup zur 1. Säule im Fall der AHV-AK gezeigt hat.

TAB. 11 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 10

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
• Finanzielle Kosten	keine	keine

Quelle: Expertengespräche

2.4.2 NICHT ZU BERÜCKSICHTIGENDE HANDLUNGSPFLICHTEN

Die folgenden zwei Handlungspflichten werden auf den nächsten Seiten detaillierter beschrieben und es wird begründet, weshalb wir diese nicht berücksichtigen:

HP 11 Information des Arbeitnehmers durch den Arbeitgeber

HP 12 Korrekturen vornehmen aufgrund neu verfügbarer Information

HP 11: INFORMATION DES ARBEITNEHMERS DURCH DEN ARBEITGEBER

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 27 Abs. 1 ATSG, Art. 331 Abs. 4 OR, verschiedene kantonale Gesetze, z.B. Art. 6 Abs. 2 EG FamZG Zürich oder Art. 7 Abs. 2 EG FamZG Zug, Art. 4 Ausführungsreglement zum EG FamZG Freiburg) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Diese Handlungspflicht betrifft nur die Arbeitgeber. Diese haben gemäss eidgenössischem Recht eine Fürsorgepflicht.
- Nicht alle Kantone schreiben die Informationspflicht vor. Zudem ist es eine Auslegungsfrage, wie weit die Informationspflicht geht. Im Kanton Zürich muss der Arbeitgeber den Arbeitnehmer **über den Anspruch auf Familienzulagen** informieren (Art. 6 Abs. 2 EG). Wie genau dabei z.B. über die Komplexitäten der Differenzzahlungen informiert werden muss, ist gesetzlich nicht festgehalten. Im Kanton Freiburg muss der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer das Anmeldeformular aushändigen (Art. 4 Ausführungsreglement zum EG FamZG).

¹⁵ Dies ist im Kanton Wallis der Fall, wo auch Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung der FAK erhoben werden.

- Die Information des Arbeitnehmers kann auf verschiedene Weise erfolgen, z.B. durch die Abgabe eines Merkblattes oder mündlich. In der Regel ist sie Teil der Kommunikation bei der Einstellung.
- In der Praxis informieren gewisse Arbeitgeber von sich aus in einer umfassenden Weise. So teilen sie dem Arbeitnehmer etwa mit, wenn er Anspruch auf eine höhere Zulage hat, weil ein Kind eine Ausbildung begonnen hat.

Die Handlungspflicht 11 wird im Zuge der weiteren Arbeiten zum Regulierungs-Checkup **nicht berücksichtigt**, weil sie nur einen geringen Aufwand verursacht und einen hohen Anteil an Sowieso-Kosten hat.

TAB. 12 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 11

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none"> • Personalkosten • Sonstige Sachkosten 	Hoher Sowieso-Kosten-Anteil. Die Information über die Familienzulage ist ein kleiner Bestandteil der Informationen, die normalerweise bei der Einstellung abgegeben werden. Dies kann auch durch die Abgabe eines Merkblattes erfolgen.	Fällt mit der Information über andere Sozialversicherungen zusammen.

Quelle: Expertengespräche

HP 12: KORREKTUREN AUFGRUND NEU VERFÜGBARER INFORMATIONEN VORNEHMEN

Die **gesetzliche Grundlage** (Art. 17 und Art. 24 ATSG) führt zu folgenden Tätigkeiten:

BESCHREIBUNG DER HANDLUNGSPFLICHT

- Korrekturen können finanzieller Natur sein. Dies trifft dann zu, wenn aufgrund fehlerhafter resp. unterlassener Informationen ein falscher oder dem Berechtigten nicht zustehender Betrag an Zulagen ausbezahlt wurde. Mit Ausnahme der delegierten Dossierführung wird der Fehler von den FAK in der Regel bemerkt. Die Rückzahlung ist gemäss Gesetz vom Arbeitnehmer bzw. dem Selbständigerwerbenden zu leisten, wenn zu hohe Zulagen ausbezahlt wurden (BGE 140 V 233).
- Bei der delegierten Dossierführung findet die Korrektur über den Arbeitgeber statt, ausser der Arbeitnehmer arbeitet nicht mehr bei ihm.
- Korrekturen können im Fall der delegierten Dossierführung auch Anpassungen im Dossier bedeuten, ohne finanzielle Folgen zu haben.

Das Vornehmen von Korrekturen führt gemäss Vertretern von FAK und den Personalabteilungen von grösseren Firmen zwar zu einer gewissen Belastung der Unternehmen. Trotzdem ist es u.E. **keine** für den Regulierungs-Checkup zu **berücksichtigende Handlungspflicht**. Der Grund ist nicht die fehlende gesetzliche Grundlage, sondern der Umstand, dass die Regulierung von einem korrekten Verhalten der dem Gesetz unterstellten Personen ausgeht. Im Fall der Selbständigerwerbenden und delegierter Dossierführung sind diese selbst für die Angabe der fehlerhaften Informationen verantwortlich. Somit können die daraus folgenden Kosten nicht auf die Regulierung zurückgeführt werden. Im Fall des normalen Arbeitgebers halten sich die Korrekturen in den Unterlagen in Grenzen. Allfällige Rückzahlungen müssen gemäss der Regulierung vom Arbeitnehmer geleistet werden.

TAB. 13 KOSTENÜBERLEGUNGEN ZUR HANDLUNGSPFLICHT 12

Kostenarten	Sowieso-Kosten	Von anderen Regulierungen mitverursachte Kosten
<ul style="list-style-type: none">• Personalkosten• Sonstige Sachkosten	keine	keine

Quelle: Expertengespräche

3 SEGMENTIERUNG

3.1 GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN

Um die Präzision der nachfolgenden Berechnung der Regulierungskosten (vgl. Kap. 4) zu erhöhen, werden die Unternehmen in Segmente eingeteilt. Darunter werden Gruppen von Unternehmen verstanden, die sich hinsichtlich ihrer Eigenschaften, welche die Kosten beeinflussen, ähnlich sind.

Je homogener die Segmente, desto genauer können die Kosten der entsprechenden Unternehmen geschätzt werden. Dies spricht für eine hohe Anzahl von Segmenten. Die Segmente müssen sich aber auch klar hinsichtlich der zu untersuchenden Kosten voneinander unterscheiden, sonst wird die Schätzung insgesamt unübersichtlich und umständlich, was sich negativ auf die Genauigkeit auswirkt. Es geht bei der Segmentierung also darum, die optimale 'Tiefe' zu finden. Aufgrund dieser Überlegung erachten wir fünf Segmente als sinnvoll.

3.2 DIE KOMPLEXEN FÄLLE UND IHRE BERÜCKSICHTIGUNG BEI DER KOSTENSCHÄTZUNG

In der Praxis treten komplexe Fälle auf, in denen es aufwändig ist, den Anspruch auf Familienzulagen und die anspruchsberechtigte Person zu bestimmen. Diese Einschätzung wird zwar ausser im Fall der delegierten Dossierführung von den FAK vorgenommen. Trotzdem werden die Unternehmen in ihrer Rolle als Lieferant von Informationen damit belastet. Die komplexen Fälle betreffen das Arbeitsverhältnis, die Situation des anderen Elternteils bzw. des Partners oder die Situation des Kindes selbst und können entsprechend gruppiert werden:

- **Arbeitsverhältnis.** Es handelt sich hier um atypische Arbeitsverhältnisse: Arbeit auf Abruf, Temporärarbeit, Arbeit auf Kommission und mehrere tiefe Teilzeitpensen. In gewissen Branchen sind solche Arbeitsverhältnisse besonders verbreitet. So arbeiten z.B. in der Gastronomie viele Personen mit Kindern auf Abruf.
- **Elternteil bzw. Partner.** Hier treten komplexe Situationen auf, wenn die betroffenen Personen in unterschiedlichen Kantonen oder im Ausland wohnen oder arbeiten. Nach Scheidungen oder der Bildung neuer Haushalte muss die Situation unter Umständen neu beurteilt werden.
- **Kind.** Hinsichtlich des Kindes können zwei Aspekte zu Komplexitäten führen: (1) eine instabile Ausbildungssituation und (2) der Wohnsitz des Kindes im Ausland.

Es stellt sich die Frage, wie die in komplexen Fällen entstandenen Kosten korrekt erfasst werden können. Eine Möglichkeit wäre, Unternehmen mit komplexen Fällen in einer oder mehreren Gruppen – sogenannten Segmenten – zusammenzufassen und ihre Kosten für sämtliche Handlungspflichten separat zu schätzen. Die Komplexität betrifft aber nicht alle Handlungspflichten, sondern v.a. die drei folgenden:

- HP 2 'Lieferung von Information für den Antrag auf Familienzulagen an die FAK / Erstellen des Antrags'
- HP 3 'Meldung relevanter Änderungen hinsichtlich der für den Zulagenanspruch massgebende Situation'
- HP 5 'Beitrag zahlen'

Ein weiteres Problem einer Segmentierung wäre die Heterogenität der komplexen Fälle. Oft ist es eine Kombination spezieller Umstände, die zur Komplexität führt. Zudem gibt es Abstufungen der Komplexität, die alle im gleichen Unternehmen auftreten können. Es wäre also schwierig, geeignete Segmente zu definieren. Eine die gesamte Schätzung strukturierende Segmentierung ist daher nicht sinnvoll.

Den komplexen Fällen soll hingegen dadurch Rechnung getragen werden, indem auf Stufe der betroffenen Handlungspflichten die Befragung entsprechend strukturiert wird. Dies kann z.B. dadurch geschehen, indem zwischen unterschiedlichen Standardprozessen differenziert wird. So ist es möglich, zwischen einfachen und

komplexen Prozessen zu unterscheiden und in der Expertenumfrage zu ermitteln, um wie viel höher der Aufwand im zweiten Fall ist. Auf der Basis von Daten der FAK und anderen Statistiken können die entsprechenden Fallzahlen berechnet werden, mit denen sich die Kosten dann schätzen lassen.

Die Berücksichtigung der komplexen Fälle wird bei der Ausarbeitung des Fragebogens ein zentrales Kriterium sein. Gleichzeitig soll er aber auch verständlich bleiben.

3.3 SEGMENTIERUNG

Das Total der Unternehmen wird für die Kostenberechnung in fünf Segmente unterteilt: Selbständigerwerbende ohne Angestellte, drei Grössenklassen von Arbeitgebern ohne delegierte Dossierführung und Arbeitgeber mit delegierter Dossierführung. Tab. 14 gibt an, wie viele Unternehmen und Bezüger von Familienzulagen den einzelnen Segmenten angehören. Wo möglich, handelt es sich um offizielle Zahlen. Andernfalls wurden sie auf Basis einer Umfrage bei den FAK berechnet (Kap. 4.3).

TAB. 14 SEGMENTE: UNTERNEHMEN UND BEZÜGER VON FAMILIENZULAGEN, 2015

Segment	Unternehmen	Bezüger von Familienzulagen
Selbständigerwerbende	358'168 (38%)	27'600 (3%)
Unternehmen mit 1 bis 19 Mitarbeitern	480'859 (51%)	73'831 (7%)
Unternehmen mit 20 bis 249 Mitarbeitern	94'178 (10%)	376'968 (37%)
Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitern	5'266 (1%)	297'032 (29%)
Arbeitgeber mit delegierter Dossierführung	1'477 (0.2%)	252'034 (25%)
Total	939'948 (100%)	1'027'465 (100%)

Quelle: BFS, BSV, eigene Berechnungen

Die Segmentierung bildet das Grundraster, nach dem alle Handlungspflichten strukturiert werden. Zeigt sich, dass sich die bestimmenden Faktoren auf die Kosten in mehreren Segmenten gleich auswirken, können diese bei der Kostenberechnung zusammengefasst werden. Nicht für jede Kombination von Segment und Handlungspflicht entstehen Regulierungskosten. Tab. 23 in Kap. 4.4.3 zeigt, welche Felder leer bleiben. Für Unternehmen mit delegierter Dossierführung werden die Prüfung von Anträgen auf Familienzulagen, von Mutationsmeldungen und die Auszahlung der Zulagen in der Handlungspflicht HP 4 zusammengefasst. Die Felder der Handlungspflichten HP 2, HP 3 und HP 6 bleiben darum leer, ebenfalls die Felder der Handlungspflicht HP 4 bei den übrigen Unternehmen. Die Handlungspflicht HP 9 ist nur für den Fall der delegierten Dossierführung definiert. Zudem arbeiten grosse Unternehmen ausschliesslich elektronisch, es können also keine Kosten für die Bearbeitung mit Papier berechnet werden. Die Handlungspflichten HP 6 und HP 7, welche mit der Auszahlung der Zulagen zu tun haben, verursachen für Selbständigerwerbende keine Kosten. Schliesslich werden die Verwaltungskostenbeiträge auf der Basis von Verwaltungsstatistiken berechnet und nicht den einzelnen Unternehmenssegmenten zugeordnet.

3.4 BEGRÜNDUNG DER GEWÄHLTEN SEGMENTIERUNG

3.4.1 UNTERNEHMENSGRÖSSE

Der ökonomische Zusammenhang zwischen Unternehmensgrösse und Durchschnittskosten pro Fall ist selten linear. Hinsichtlich der im Regulierungs-Checkup identifizierten Handlungspflichten stehen drei Aspekte im Vordergrund:

- **Unternehmensgrösse.** Je nach Grösse des Unternehmens werden andere Technologien verwendet. Ein Beispiel sind Papierformulare für die Anmeldung von Mitarbeitenden bei der FAK. Dieses Vorgehen wird nur von kleinen Firmen gewählt.
- **Skalenerträge.** Diese können z.B. bei Computersystemen anfallen.
- **Spezialisten.** Für grosse Unternehmen lohnt es sich, Fachleute im HR einzusetzen.

Für die Kostenschätzung ist es nicht notwendig, diese Zusammenhänge genau zu kennen. Die Ergebnisse der Schätzungen (Kap. 4.2) werden zeigen, ob vermutete Kostenunterschiede pro Fall tatsächlich auch vorliegen.

Die drei in Tab. 14 definierten Grössenklassen wurden aus den folgenden Gründen gewählt. Unternehmen mit bis zu 19 Mitarbeitern setzen oft keine spezialisierte Software in der Personaladministration ein. Ab einer Grösse von 250 Mitarbeitern sind vermehrt auch spezialisierte Fachleute für administrative Tätigkeiten im Bereich der Familienzulagen zuständig. Die gleichen Grössenklassen wurden zudem auch im Regulierungs-Checkup der AHV/IV/EO (BASS 2013) verwendet.

3.4.2 SELBSTÄNDIGERWERBENDE

Selbständigerwerbende ohne Angestellte haben weniger Handlungspflichten als Arbeitgeber. Auch die konkreten Tätigkeiten sind nicht immer gleich. Grundsätzlich entfallen Kosten, die auf den Informationsaustausch zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer zurückzuführen sind, womit sich auch das Fehlerpotenzial reduziert. Andererseits ist die Bestimmung des definitiven AHV-pflichtigen Einkommens bei den Selbständigerwerbenden komplexer und der entsprechende Prozess dauert länger. Zudem ist bei den Selbständigerwerbenden der tiefst mögliche Spezialisierungsgrad erreicht.¹⁶ Neben der eigentlichen beruflichen Tätigkeit müssen sie sich mit Themen des Sozialversicherungsrechts auseinandersetzen. Diese Gründe sprechen für ein Segment der Selbständigerwerbenden, wobei im Rahmen dieser Studie solche mit Angestellten zum Segment der Unternehmen mit 1-19 Mitarbeitenden gezählt werden.

3.4.3 DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG

Mit der delegierten Dossierführung übernimmt der Arbeitgeber die zusätzliche Handlungspflicht HP 4 'Anspruch auf Zulagen und deren Höhe bestimmen'. Er muss sich mit den Komplexitäten der Regulierung, befassen (kantonale Unterschiede, Einordnung sich verändernder Familiensituationen, internationale Abkommen), die sie für Unternehmen kostspielig machen. Dies führt zu Mehrkosten. Auf der anderen Seite wirkt der vereinfachte Austauschprozess mit der FAK kostenmildernd. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Verwaltungskostenbeiträge dadurch reduzieren. Unsere Einschätzung, die delegierte Dossierführung als Segment zu definieren, wurde von den Experten in der Vernehmlassung geteilt.

¹⁶ Selbständigerwerbende können Angestellte haben (vgl. Definition in BFS, 2006). Meistens sind es aber Ein-Personen-Betriebe.

3.5 IN DER SEGMENTIERUNG NICHT BERÜCKSICHTIGTE UNTERSCHIEDUNGSKRITERIEN

3.5.1 KANTONE

Es fragt sich, ob den kantonalen Unterschieden in der Regulierung durch eine zusätzliche Dimension der Segmentierung Rechnung getragen werden soll. Dies ergäbe eine Segmentierungs-Matrix mit einer Dimension von bis zu 5 × 26, welche auf alle zehn Handlungspflichten angewendet würde. Die Folge wäre eine massive Aufspaltung der Kostenschätzung in unzählige Einzelberechnungen. Mit Blick auf ein effizientes Vorgehen sehen wir daher vor, nur bei den Handlungspflichten, wo kantonale Eigenheiten eine Rolle spielen, auch zwischen den Kantonen zu differenzieren. Um die Zahl der Segmente überschaubar zu halten, ist der Grundsatz zu beachten, wonach nur Unterschiede mit substantiellen Kostenfolgen bei den Handlungspflichten zu berücksichtigen sind. Nachfolgende Tab. 15 gibt einen Überblick über die Handlungspflichten, bei denen kantonale Ausprägungen eine Rolle spielen.

TAB. 15 KANTONALE ABWEICHUNGEN BEI DEN ZU BERÜCKSICHTIGENDEN HANDLUNGSPFLICHTEN

Betroffene Handlungspflicht	BS	FR	GE	LU	VS	ZG	ZH
HP 2: umfassendere Information Arbeitnehmer oder Geltendmachung des Anspruchs	X ¹⁷	X		X		X	X
HP 6 fällt weg: keine Zulagen auszahlen			X				
Zusätzliche HP: Arbeitnehmerabzüge abziehen					X		

Quelle: Kantonale Gesetzgebung; Kieser und Reichmuth, 2010

3.5.2 AUSLÄNDISCHER WOHN- ODER ARBEITSORT

Internationale Vorschriften betreffen die Zuständigkeitsregelung und Koordination für die Ausrichtung der Familienzulagen, wenn das Kind im Ausland wohnt oder wenn ein Elternteil im Ausland arbeitet. Ähnlich wie in Situationen, wo mehrere Kantone involviert sind, werden im internationalen Fall unter Umständen Differenzzahlungen ausgerichtet. Zahlt ein schweizerisches Unternehmen Differenzzahlungen, ist das mit administrativen Kosten verbunden. In komplexen Fällen können die dabei erforderlichen Abklärungen aufwändig sein. Verschiedene Aspekte wie etwa die Wechselkurse müssen berücksichtigt werden. Mit Ausnahmen der delegierten Dossierführung ist die Beurteilung solcher Fälle aber Aufgabe der FAK. Eine diesbezügliche Segmentierung ist nicht sinnvoll. Im Fall der delegierten Dossierführung ist dem Aspekt aber Rechnung zu tragen, z.B. indem die Handlungspflicht HP 4 'Anspruch auf Zulagen und deren Höhe bestimmen' in unterschiedliche Standardprozesse gegliedert wird.

3.5.3 TECHNIK

Mehrere Handlungspflichten können mit zwei unterschiedlichen Technologien erfüllt werden (vgl. Liste der Handlungspflichten in Kap. 2.4):

- mittels Papierformularen, die per Post übermittelt werden, oder

¹⁷ Im Kanton Basel-Stadt geht die Bestimmung so weit, dass der Arbeitgeber die Ansprüche bei der zuständigen FAK geltend machen muss.

- mittels Partnerweb.

Beim Partnerweb kann weiter zwischen verschiedenen Informatik-Tools unterschieden werden. Den unterschiedlichen technischen Lösungen wird nicht durch eine zusätzliche Segmentierung Rechnung getragen, da dieser Aspekt nicht bei allen Handlungspflichten eine Rolle spielt. Falls notwendig, werden aber bei der Kostenschätzung auf Stufe der Handlungspflichten die unterschiedlichen Technologien differenziert betrachtet und Untersegmente gebildet. Dabei wird ein Vorgehen in Anlehnung an den Regulierungs-Checkup AHV/IV/EO gewählt, das zwischen Papierformular und elektronischer Datenübermittlung unterscheidet. Somit können die entsprechenden Fallzahlen verwendet werden.

3.5.4 OUTSOURCING AN TREUHÄNDER

Viele Unternehmen, v.a. kleinere, beauftragen Treuhänder mit der Lohnadministration. Anstelle der Personal-, Sach- und allenfalls Investitionskosten verursacht die Regulierung für sie finanzielle Kosten. Zwei Gründe sprechen allerdings dagegen, ein weiteres Segment der Unternehmen mit Outsourcing zu schaffen.

- Es gibt keine verlässlichen Daten darüber, wie hoch die Zahl der Unternehmen ist, die Treuhänder für buchhalterische und juristische Tätigkeiten im Bereich der Familienzulagen einsetzen.
- Die Unterscheidung Outsourcing / kein Outsourcing wird der Realität nicht gerecht. Die Zusammenarbeit mit den Treuhändern ist vielfältig. Ein mehr oder weniger grosser Teil der Tätigkeiten im HR wird ausgelagert.

Im Regulierungs-Checkup AHV/IV/EO wurde das Outsourcing indirekt mit einem Kostenzuschlag berücksichtigt. Es wurde zwischen der für eine Tätigkeit aufgewendeten Zeit und dem Stundenansatz unterschieden, wobei beim zweiten Faktor eine Differenz zwischen der eigenen Bearbeitung und dem Outsourcing ausgemacht wurde. Im Resultat ergaben sich höhere Kosten für das Outsourcing. Dieses Vorgehen bietet sich auch für die vorliegende Untersuchung an. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass zuverlässige Schätzungen des Anteils der Unternehmen, die auslagern, gemacht werden können.

4 REGULIERUNGSKOSTEN

4.1 VORGEHEN

Das bei der Kostenschätzung gewählte Vorgehen richtet sich nach dem vom Staatssekretariat für Wirtschaft herausgegebenen Handbuch zum Regulierungs-Checkup (SECO, 2011).

4.1.1 BERECHNUNGSMETHODE

Die Regulierungskosten setzen sich aus den folgenden vier Kostenarten zusammen:

- **Personalkosten.** Es handelt sich um sämtliche Kosten des für die Erfüllung der Handlungspflichten im Unternehmen eingesetzten Personals.
- **Sonstige Sachkosten.** Als sonstige Sachkosten werden die Auslagen für Material und den Postversand bezeichnet.
- **Finanzielle Kosten.** Sie umfassen die Verwaltungskostenbeiträge an die FAK und, wo anwendbar, die Entschädigung für die Auslagerung von FAK-relevanten Tätigkeiten.
- **Investitionskosten.** Es sind Kosten für Investitionen, die im Zusammenhang mit den Familienzulagen anfallen, wobei diese von den Auslagen, die im Rahmen der unternehmerischen Aktivität ohnehin gemacht werden müssen, abzugrenzen sind.

Jede Kostenart wird separat geschätzt. Die Summe der Schätzungen ergibt die Regulierungskosten.

Bei der Schätzung der ersten Kostenart (**Personalkosten**) wird wie folgt vorgegangen: Zuerst werden der Aufwand, gemessen in Zeitbedarf je Fall, und die Fallzahlen für jede Handlungspflicht und für jedes Unternehmenssegment geschätzt. Wie in Kap. 4.1.2 ausgeführt wird, basiert die Schätzung des Aufwands auf Umfragen bei Experten und Unternehmen zur durchschnittlich eingesetzten Zeit für die einzelnen Tätigkeiten. Die Schätzung der entsprechenden Fallzahlen wurde mittels einer Umfrage bei FAK und Statistiken durchgeführt. Danach wird das Produkt dieser beiden Grössen mit einem fixen Kostenfaktor (z.B. Arbeitsentgelt pro Stunde) multipliziert. Schliesslich werden die Ergebnisse über die Handlungspflichten (HP) und Unternehmenssegmente (US) aggregiert.¹⁸ Das Vorgehen kann wie folgt formalisiert werden:¹⁹

$$\text{Personalkosten} = \sum_{HP} \sum_{US} \varnothing \text{ Personalaufwand in h je Fall} * \text{Fallzahl} * \varnothing \text{ Arbeitsentgelt pro h}$$

Bemerkung zum Begriff 'Fall': Die Fälle sind je nach Handlungspflicht unterschiedlich definiert. So wird z.B. bei der Handlungspflicht 6 'Zulagen an Arbeitnehmer auszahlen' jede Veränderung einer Auszahlung einer Familienzulage als Fall bezeichnet. Arbeiten in einem Unternehmen mehrere Empfänger von Familienzulagen, gibt es mehrere Fälle pro Jahr. Bei der Handlungspflicht 5 'Beitrag zahlen' ist dagegen die in einem Unternehmen während einem Jahr für die Beitragszahlungen eingesetzte Zeit als Fall definiert. Es tritt also ein Fall pro Jahr auf. Bei der Handlungspflicht 1 'Anschluss an eine Familienausgleichskasse' ereignet sich ein Fall in der Regel lediglich ein bis wenige Male überhaupt in der Firmengeschichte. Die Zahl der in einem Jahr auftretenden Fälle unterscheidet sich zwischen den Handlungspflichten also stark.

¹⁸ Die Handlungspflicht HP 10 'Verwaltungskostenbeiträge' ist hier nicht berücksichtigt, da entsprechende Zahlen beim BSV vorliegen.

¹⁹ Einzelne der neun berücksichtigten Handlungspflichten richten sich nicht an alle fünf Unternehmenssegmente. So betrifft die Handlungspflicht 4 (vgl. S. 10) z.B. nur Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Die innerhalb der beiden Kostenarten zu berechnende, oben ausgeschriebene Summe besteht also aus weniger als $5 \times 9 = 45$ Elementen.

Bei den **sonstigen Sachkosten** wird zwischen zwei Unterkategorien unterschieden: den Kosten für den Postversand und den restlichen sonstigen Sachkosten. Als Indikator für letztere wird der Aufwand in Seiten, die ausgedruckt oder fotokopiert werden, gemessen, auf die gleiche Art wie in der obigen Formel mit einem Kostenfaktor (Vollkosten pro Seite) multipliziert und schliesslich aggregiert.

Bei den **finanziellen Kosten** handelt es sich ausschliesslich um Ausgaben für Tätigkeiten, die an externe Dienstleister (z.B. Treuhandunternehmen) ausgelagert werden, sowie um die Verwaltungskostenbeiträge der FAK. Die Kosten der externen Dienste werden errechnet, indem der zeitliche Aufwand mit einem Stundenansatz multipliziert wird, der dem Standardsatz für externe Dienstleistungen im Bereich Buchführung bei Treuhandfirmen entspricht. Aufgrund der Befragung der FAK hinsichtlich der Fallzahlen (vgl. Kap. 4.3) kann davon ausgegangen werden, dass je nach Unternehmenssegment 5 bis 17 Prozent der Fälle ausgelagert werden. Die Anteile sind durchschnittliche Schätzungen für alle Handlungspflichten. Aus diesen Zahlen werden in Kap. 4.4 für jedes Unternehmenssegment die Kosten für das Outsourcing berechnet.

Die Verwaltungskosten der FAK können auf der Basis von Daten zu den Familienzulagen des BSV approximiert werden. Sie stammen aus Umfragen bei den FAK, sind also keine buchhalterischen Zahlen. Sie stellen aber die beste Approximation für die Verwaltungskostenbeiträge dar. Bei der Interpretation muss allerdings beachtet werden, dass Unterschiede auf Faktoren zurückzuführen sein können, die nicht ausschliesslich die Effizienz der Verwaltung widerspiegeln. So kann es z.B. sein, dass eine FAK die Verwaltungskostenbeiträge senkt, weil in den Jahren zuvor Reserven angehäuft wurden. Eine FAK kann die Sätze für den Verwaltungskostenbeitrag zwischen den ihr angeschlossenen Unternehmen differenzieren. Dabei ist die delegierte Dossierführung nicht das einzige Kriterium. Weiter kann auch die Art, wie abgerechnet wird, eine Rolle spielen.

Die **Investitionskosten** spielen eine untergeordnete Rolle. Einzig bei Unternehmen mit delegierter Dossierführung müssen Investitionen getätigt werden, weil das Informatiksystem der Unternehmen mit jenem der FAK kompatibel sein muss. Folglich wurden Investitionskosten nur für dieses Unternehmenssegment geschätzt. Dabei wurde nicht zwischen einzelnen Handlungspflichten unterschieden.

4.1.2 SCHÄTZUNG DER VARIABLEN

Die für die Kostenberechnung notwendigen Zahlen wurden in zwei Umfragen und 20 Unternehmensinterviews erhoben.

EXPERTENUMFRAGE ZUM AUFWAND. 14 Experten haben einen ausführlichen Fragebogen zum Aufwand ausgefüllt. Sie schätzten den Personalaufwand (gemessen am Zeitbedarf) und den sonstigen Sachaufwand (gemessen in ausgedruckten oder fotokopierten Seiten) pro Handlungspflicht und pro Unternehmenssegment sowie die Investitionskosten.²⁰ Dabei wurde der Personalaufwand in Unterkategorien unterteilt: fixe Einarbeitungszeit sowie die für die Ausübung einzelner Tätigkeiten (z.B. für das Ausfüllen eines Formulars bei der Anmeldung von Mitarbeitenden) erforderliche Zeit. Es wurde also für jede Handlungspflicht eine umfangreiche Matrix von Daten erhoben. Neben den für die Kostenberechnung erforderlichen Daten wurden weitere Angaben zu den komplexen Fällen erfragt, die wichtige Informationen für die Erarbeitung von Verbesserungsmaßnahmen liefern. Die Umfrageergebnisse wurden in zwei Workshops (einem deutschsprachigen in Olten und einem französischsprachigen in Lausanne) bereinigt. Die Mediane der Antworten wurden zur Diskussion gestellt und in den Fällen, in denen das Gremium befand, die Zahlen entsprächen nicht der durchschnittlichen in der Schweiz beobachteten Situation, konsensuell angepasst.

²⁰ Zur Zusammensetzung der Experten vgl. Kap. 4.1.3.

UNTERNEHMENSINTERVIEWS. Zur Validierung der Expertenschätzungen des Aufwands wurden die Eckwerte der in den Workshops bereinigten Zahlen schliesslich einer Auswahl von 20 Unternehmen vorgelegt.²¹ Die Unternehmen wurden so ausgewählt, dass kantonale Unterschiede der Regulierung, komplexe Situationen bei ihrer Anwendung und die Branchenstruktur der Schweizer Wirtschaft gut abgebildet sind. Konkret wurden in jedem für die Kostenschätzung definierten Unternehmenssegment vier Unternehmen gebeten, die Plausibilität der Schätzungen für den fixen Personalaufwand, das Total des variablen Personalaufwands und das Total der sonstigen Sachkosten zu beurteilen. Aufgrund der Rückmeldungen wurden nochmals leichte Anpassungen vorgenommen und damit die in die Kostenberechnung eingehenden Schätzwerte des Aufwands bestimmt.

UMFRAGE BEI FAK ZU DEN FALLZAHLEN. Die Fallzahlen wurden mittels einer Online-Umfrage bei 37 FAK erhoben (vgl. Tab. 21). Die Statistiken des BSV sind zu wenig ausdifferenziert, um die den fünf Unternehmenssegmenten zuzuordnenden Fallzahlen direkt zu bestimmen. Die FAK verfügen zwar auch nicht über eine systematische Aufschlüsselung ihrer Daten nach der für die Kostenberechnung massgebenden Segmentierung der Unternehmen. Sie haben aber den besten Überblick darüber, wie sich die ihnen angeschlossenen Unternehmen und die Bezüger von Familienzulagen auf die Unternehmenssegmente verteilen. Die Resultate dieser Umfrage bildeten zusammen mit statistischen Daten der Bundesverwaltung die Basis, auf der für jede Handlungspflicht und jedes Unternehmenssegment die Zahl der zu erwartenden auftretenden Fälle errechnet wird. Neben präzisen Messgrössen (z.B. Anträge auf Familienzulagen oder Anzahl Neuanschlüsse an FAK) wurden analog zur Umfrage zum Aufwand auch Schätzungen vorgenommen (z.B. Anteil Rückfragen bei Anträgen auf Familienzulagen bzw. deren Mutationen).

4.1.3 ZUSAMMENSETZUNG DER EXPERTENGRUPPE FÜR DIE SCHÄTZUNG DES AUFWANDS

Die Expertengruppe spielt im Regulierungs-Checkup in mehrerer Hinsicht eine wichtige Rolle. Zum einen bildet die Expertenumfrage die Basis für die Schätzung des Aufwands. Zum anderen gaben die Experten in einem zweiten Workshop (vgl. Kap. 5) Anregungen für Verbesserungsmassnahmen. Zudem wurden einzelne Experten im Verlaufe des Projekts konsultiert, um Informationen über die praktischen Abläufe bei den Unternehmen und den FAK einzuholen und unsere Einschätzungen zu überprüfen.

In Absprache mit dem Auftraggeber wurde in der deutschen und in der französischen Schweiz je eine siebenköpfige Expertengruppe zusammengestellt, mit dem Ziel, die Vielfalt der Verhältnisse möglichst gut zu erfassen (vgl. Tab. 16).

Die Experten nahmen an den Workshops zur Schätzung des Aufwands und zu den Verbesserungsmassnahmen teil. Von der FAK 21 des Kantons Tessin wurde parallel zu den Unternehmensinterviews ein Feedback zu den Ergebnissen eingeholt und bei den entsprechenden Projektschritten berücksichtigt. Für die Bildung der Expertengruppe waren die folgenden Kriterien massgebend:

- Kleine, mittlere und grosse Unternehmen sind vertreten.
- Branchen, in denen häufig Teilzeit gearbeitet wird (Gesundheit, Coaching), sind vertreten.
- Vermittler von Temporärarbeit sind vertreten.
- Eine kleine und eine grosse Treuhandfirma sind vertreten.
- Mehrere Unternehmen sind in Grenzkantonen tätig.
- Unternehmen und FAK aus kleinen Kantonen sind vertreten.
- Ein Unternehmen ist im Kanton Wallis tätig und an eine reine FAK angeschlossen.

²¹ Zur Zusammensetzung der Unternehmen vgl. Kap. 4.1.4.

- Kantonale FAK wie auch Verbandskassen sind vertreten.
- Die FAK wenden unterschiedliche Informatiksysteme an.

Dadurch wird sichergestellt, dass der durch komplexe Fälle (vgl. Kap. 3.2) verursachte Aufwand gebührend berücksichtigt wird, da in kleinen Kantonen²² und in Grenzkantonen Differenzzahlungen tendenziell öfter auftreten. Auch im Zusammenhang mit der Teilzeit- und Temporärarbeit treten komplexe Fälle häufiger auf, weil der Partner von Teilzeit oder temporär arbeitenden Personen oft auch berufstätig ist und die Arbeitsverhältnisse eher kurz sind.

TAB. 16 ZUSAMMENSETZUNG DER EXPERTENGRUPPE

Deutschschweiz				Französische Schweiz			
Name	Branche	Grösse	Region	Name	Branche	Grösse	Region
Visio-coaching	Coaching	klein	Solothurn	Active Relocation	Beratung	klein	Genf
Dandelion	Gesundheit	mittel	Basel	Novelis*	Industrie	gross	Wallis
Basler KB*	Finanz	gross	Basel	Adecco	Temporär	gross	Neuenburg
PwC	Treuhand	gross	Zürich	Fiduservice	Treuhand	gross	Freiburg
FAK 9	Kant. FAK	gross	Zug	FAK 24	Kant. FAK	gross	Neuenburg
FAK 28	Verbands FAK	mittel	Schweiz	FAK 106	Arbeitgeber	gross	Romandie
FAK 26	Eidg. FAK für Bundespers.	gross	Schweiz	FAK 110	Arbeitgeber	mittel	Romandie

* Mit delegierter Dossierführung

4.1.4 ZUSAMMENSETZUNG DER GRUPPE DER BEFRAGTEN UNTERNEHMEN

Aus jedem Unternehmenssegment wurden vier Unternehmen für die Interviews ausgewählt (vgl. Tab. 27 im Anhang). Von ihnen sind neun in der Deutschschweiz tätig, fünf in der Romandie und drei im Kanton Tessin. Drei weitere sind in allen Landesteilen aktive Konzerne. 14 der befragten Unternehmen kommen aus dem Dienstleistungssektor, sechs aus der Industrie. Neun der befragten Unternehmen stammen aus kleinen Kantonen, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass ihre Mitarbeitenden oder deren Partner in einem anderen Kanton wohnen bzw. arbeiten. Weiter grenzen einige der Standortkantone der Unternehmen auch ans Ausland, was wiederum die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Unternehmen Grenzgänger beschäftigen.

²² Mit Ausnahme des Kantons Basel-Stadt kennen alle anderen grossen Wirtschaftszentren in der Schweiz höhere Kinder- und/oder Ausbildungszulagen. In kleineren Kantonen ist die Wahrscheinlichkeit der kantonsübergreifenden Erwerbstätigkeit höher und damit auch jene von Differenzzahlungen.

4.2 AUFWAND PRO FALL

4.2.1 EXPERTENSCHÄTZUNGEN

Die Resultate der Expertenumfrage und die Diskussion in den Workshops zeigten, dass ein grundlegender Unterschied zwischen der Situation der Unternehmen mit und jener ohne delegierter Dossierführung besteht. Bei ersteren sind die Handlungspflichten der Antragsstellung, der Mitteilung von Mutationen und der Zahlung der Familienzulagen klar trennbar. Bei Unternehmen mit delegierter Dossierführung laufen die Prozesse der Prüfung eines Antrags auf Familienzulage und der Beurteilung einer Mutation gleich ab. Im Rahmen dieser Prozesse werden zudem die Zahlungen der Familienzulagen ausgelöst. Die Abläufe sind so stark integriert, dass sie in der Handlungspflicht HP 4 zusammengefasst wurden.

Bei den Umfrageergebnissen ist die Varianz des geschätzten Aufwands von Unternehmen mit delegierter Dossierführung deutlich höher als die Varianz der Schätzungen für die übrigen Unternehmenssegmente. Die in den Workshops diskutierten konkreten Beispiele und Vergleiche lassen erkennen, dass es aufgrund der sehr unterschiedlichen Situationen in der Praxis kaum möglich ist, von einem typischen Fall der delegierten Dossierführung zu sprechen.

Die bereinigten Zahlen stellen in beiden Fällen Durchschnittswerte dar. Sie wurden nach den Unternehmensinterviews (vgl. Kap. 4.2.2) leicht angepasst mit dem Ziel, die bestmögliche Schätzung der in der ganzen Schweiz anfallenden Kosten zu liefern. Aufgrund der unterschiedlichen Varianz sind die Werte der nicht delegierten Betriebe eher repräsentativ für ein durchschnittliches Unternehmen, während die Durchschnittswerte bei der delegierten Dossierführung eher eine rechnerische Grösse darstellen und die Schätzung mit einer grösseren Unsicherheit behaftet ist.

AUFWAND DER UNTERNEHMEN OHNE DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG

Bei diesen Unternehmen handelt es sich um die Selbständigerwerbenden sowie die drei Grössenklassen von Unternehmen ohne delegierte Dossierführung: Solche mit 1-19, mit 20-249 und solche mit 25 und mehr Mitarbeitenden. Die Experten schätzten den Personalaufwand und den sonstigen Sachaufwand. Tab. 17 fasst die bereinigten Ergebnisse des variablen **Personalaufwands** der einzelnen Handlungspflichten zusammen. Es handelt sich dabei um die wichtigste Kostenkomponente. Die Schätzung des fixen Personalaufwands (Einarbeitungszeit) ist im Anhang (Tab. 28) wiedergegeben.

In Tab. 17 ist zu beachten, dass die Handlungspflichten 2 und 3 in Subsegmente unterteilt sind. Damit werden zwei Aspekte des Systems der Familienzulagen berücksichtigt, die den Aufwand der Unternehmen beeinflussen:

DIE ÜBERMITTLUNGSTECHNOLOGIE (betrifft die Handlungspflichten 2 und 3). Die Anmeldung eines Selbständigerwerbenden oder eines Angestellten kann per Formular auf dem Postweg oder elektronisch über das Internet (Partnerweb) erfolgen. Dasselbe gilt für die Mitteilung von Mutationen. Wie aus den Expertenschätzungen hervorgeht, ist der Postweg aufwändiger. Grosse Unternehmen arbeiten ausschliesslich elektronisch. Für das Segment der Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitern gibt es daher keine Schätzung des Aufwands für den Postweg.

DIE MÖGLICHKEIT, DASS DER ARBEITNEHMER DEN ANTRAG AUF FAMILIENZULAGE BEI DER FAK EINREICHT (betrifft nur die Handlungspflicht 2, d.h. das Einreichen des Antrags auf Familienzulage). Die gesetzlichen Grundlagen sehen die Möglichkeit vor, dass sich der Arbeitnehmer selbst bei der FAK anmeldet, wenn er seinen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen will. In diesem Fall füllt der Arbeitgeber zuerst den kleineren Teil des Papier- oder elektronischen Formulars aus, leitet es dann an den Arbeitnehmer weiter, der es komplettiert und an die FAK sendet. Für Selbständigerwerbende existiert diese Möglichkeit nicht.

TAB. 17 TOTAL DES VARIABLEN PERSONALAUFWANDS PRO FALL IN STUNDEN UND MINUTEN, OHNE DEL. DOSSIERFÜHRUNG

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA
HP 1 Anschluss an eine FAK	2h45	2h45	5h00	5h00
HP 2 Lieferung von Information / Antrag				
<i>HP 2 elektronisch</i>	<i>0h23</i>	<i>0h23</i>	<i>0h23</i>	<i>0h23</i>
<i>HP 2 Papierformular</i>	<i>0h25</i>	<i>0h25</i>	<i>0h25</i>	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	<i>0h10</i>	<i>0h10</i>	<i>0h10</i>
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)				
<i>HP 3 elektronisch</i>	<i>0h15</i>	<i>0h15</i>	<i>0h15</i>	<i>0h15</i>
<i>HP 3 Papierformular</i>	<i>0h17</i>	<i>0h17</i>	<i>0h17</i>	-
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	0h15	0h15	0h15	0h15
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	0h10	0h07	0h05
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlicher Aufwand)	-	0h06	0h06	0h06
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel ²³)	0h18	0h18	0h18	0h18

Quelle: Expertenurfrage des IWSB

Des Weiteren sind für die Interpretation der Tab. 17 folgende Punkte von Bedeutung:

- Die Definition der Fälle hängt von der Handlungspflicht ab. Die zeitliche Basis ist also je nach Handlungspflicht unterschiedlich: Bei der Handlungspflicht 1 ist es der Anschluss des Unternehmens an eine FAK, bei der Handlungspflicht 2 ein einzelner Antrag auf Familienzulagen. Bei den Handlungspflichten 5 und 7 ist es der im gesamten Jahr anfallende Aufwand. Bei der Handlungspflicht 8 ist zu berücksichtigen, dass die Arbeitgeberkontrolle nicht jedes Jahr stattfindet. Die Zahlen sind also nicht direkt vergleichbar, geben aber einen Eindruck über die von den einzelnen Handlungspflichten ausgehende Belastung.
- Bei den Handlungspflichten 2 und 3 wurde im Fragebogen davon ausgegangen, dass Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitern Informationen ausschliesslich elektronisch an die FAK liefern.
- Bei den meisten Handlungspflichten haben mehrere Unternehmenssegmente den gleichen Aufwand.
- Hinsichtlich der Veränderung des Aufwands mit zunehmender Unternehmensgrösse können drei unterschiedliche Situationen beobachtet werden:
 - **Konstante Skalenerträge.** Bei den meisten Handlungspflichten (HP 2, 3, 5, 7 und 8) hängt der variable Personalaufwand nicht von der Unternehmensgrösse ab.
 - **Abnehmende Skalenerträge.** Bei der Handlungspflicht 1 ist der Aufwand je Fall für die grossen Unternehmen höher als für die mittleren und kleinen. Dies ist darin begründet, dass mittlere und grosse Unternehmen eher mehr Zeit in die Auswahl der FAK investieren als kleine, weil die finanziellen Implikationen aufgrund der höheren Lohnsummen absolut stärker ins Gewicht fallen.
 - **Steigende Skalenerträge.** Bei der Handlungspflicht 6 reduziert sich der Aufwand je Zahlung mit zunehmender Unternehmensgrösse. Fallen viele Auszahlungen an, können sie effizienter abgewickelt werden, weil einzelne Arbeitsschritte für mehrere Fälle zusammen ausgeführt werden.

²³ Die Arbeitgeberkontrolle erfolgt typischerweise alle fünf Jahre. Es wird der durchschnittliche jährliche Aufwand errechnet.

Der **sonstige Sachaufwand** wird einerseits in gedruckten und fotokopierten Seiten und andererseits in per Post versendeten Briefen gemessen. Die Seiten sind ein Indikator, der bei der Kostenberechnung mit einem Preis für die allgemeinen Sachkosten multipliziert wird. Tab. 29 im Anhang gibt einen Überblick über die bereinigten Expertenschätzungen. Die Zahl der per Post versendeten Briefe ergibt sich aus den Zahlen der Neuanschlüsse von Unternehmen, der per Post eingereichten Anträge auf Familienzulagen und der per Post mitgeteilten Mutationen, also aus den Fallzahlen zu den entsprechenden Handlungspflichten.

Die Zahlen der sonstigen Sachkosten sind schwieriger zu interpretieren als jene des Personalaufwands. Es gibt grössere Schwankungen von Segment zu Segment. Die Kosten weisen je nach Handlungspflicht steigende oder sinkende Skalenerträge auf. Wie die Kostenberechnung zeigen wird (Kap 4.4), fällt der sonstige Sachaufwand nicht stark ins Gewicht. Darum wurden die Zahlen der Schätzungen übernommen, nachdem un plausible Werte eliminiert worden sind.

AUFWAND DER KOMPLEXEN FÄLLE

Bei den Handlungspflichten 2 und 3 beinhaltet der Schätzwert der befragten FAK das Risiko von Nachfragen seitens FAK (34 Prozent Wahrscheinlichkeit). Die wichtigsten Gründe sind dabei

- Fragen zum Arbeitsort des Partners (28 Prozent aller Rückfragen),
- Fragen zur Verwandtschaftsbeziehung (28 Prozent aller Rückfragen),
- Fragen zur Ausbildung des Kindes (22 Prozent aller Rückfragen) sowie
- Fragen zum Lohn des Partners (22 Prozent aller Rückfragen).

Dabei erfordern diese Rückfragen einen zusätzlichen Zeitaufwand von 15 bzw. 10 Minuten je Fall, woraus sich der durchschnittliche Zeitanteil²⁴ der komplexen Fälle je Segment und Handlungspflicht ableiten lässt (vgl. Tab. 18).

TAB. 18 ANTEIL DER KOMPLEXEN FÄLLE AM ZEITBEDARF EINES DURCHSCHNITTLICHEN FALLS, OHNE DEL. DOSSIERFÜHRUNG

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA
HP 2 Lieferung von Information / Antrag				
<i>HP 2 elektronisch</i>	23%	22%	20%	22%
<i>HP 2 Papierformular</i>	20%	20%	18%	
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>		54%	50%	47%
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)				
<i>HP 3 elektronisch</i>	22%	24%	18%	23%
<i>HP 3 Papierformular</i>	20%	21%	16%	

Quelle: Expertenurfrage des IWSB

²⁴ Anteil = Geschätzter Zeitbedarf dividiert durch (die Wahrscheinlichkeit ein Rückfrage multipliziert mit dem zusätzlichen Zeitbedarf)

AUFWAND DER UNTERNEHMEN MIT DELEGIERTER DOSSIERFÜHRUNG

Bei den Unternehmen mit delegierter Dossierführung verläuft der Prozess bei der Antragsstellung und bei der Mitteilung von Mutationen gleich. Je nach Unternehmen nimmt die Personaladministration eine mehr oder weniger aktive Rolle wahr, wenn es darum geht, die Mitarbeitenden auf ihre Anspruchsberechtigung und diesbezügliche Veränderungen aufmerksam zu machen. Der Grad der Übernahme von FAK-Aufgaben (Delegation) ist sehr unterschiedlich, weshalb der Mittelwert nicht einen Expertenkonsens darstellt, sondern das arithmetische Mittel der Expertenmeinungen. Gleichzeitig mit dem Entscheid für eine Zulage wird die Zahlung ausgelöst.²⁵ Der gesamte Prozess ist in der Handlungspflicht 4 zusammengefasst, wobei zwischen selbst erledigten Fällen und solchen, die zur Bearbeitung an die FAK abgetreten werden, unterschieden wird. Zum Bearbeitungsprozess gehört auch das Verschicken der Liste mit den vom Unternehmen gefällten Entscheiden an die FAK. Die Schätzwerte für den variablen Personalaufwand sind in Tab. 19 aufgeführt.

TAB. 19 DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG: TOTAL DES VARIABLEN PERSONALAUFWANDS PRO FALL IN STUNDEN UND MINUTEN

Handlungspflicht	Definitiver Wert
HP 1 Anschluss an eine FAK	3h53
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	
<i>HP 4 Fälle, die selbst entschieden werden</i>	<i>0h13</i>
<i>HP 4 Fälle, die an die FAK weitergeleitet werden</i>	<i>0h28</i>
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	0h10
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlicher Aufwand)	0h05
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel)	1h00
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	12h00

Quelle: Expertenumfrage des IWSB

Die Handlungspflichten 1, 5, 7 und 8 entsprechen jenen für Unternehmen der übrigen vier Segmente. Die Handlungspflicht 9 'Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister' besteht nur für Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Diese unterscheiden nämlich zwischen der Mitteilung bewilligter oder veränderter Ansprüche einerseits und der Lieferung von Daten an die FAK zur Weiterleitung ans Familienzulagenregister andererseits.

Die Schätzung des fixen Personalaufwands (Einarbeitungszeit, Tab. 28) und des sonstigen Sachaufwands (Tab. 29) sind im Anhang wiedergegeben.

Des Weiteren sind für die Interpretation der Tab. 19 folgende Punkte von Bedeutung:

- Die Handlungspflicht 4 unterscheidet nicht zwischen erster Erfassung (analog zu HP 2) und Anpassung (analog zu HP 3), dafür zwischen delegiert entschieden und nicht-delegiert entschieden. Die Hauptersparnis liegt dabei bei den Erstanmeldungen, bei welchen die Vorteile einer unterbruchsfreien und im Informatiksystem eingegliederten Prozessführung primär zum Tragen kommen.

²⁵ Darum entfällt im Fall der delegierten Dossierführung die Handlungspflicht 6 'Zulagen an Arbeitnehmer zahlen'.

- Es bestehen grosse Unterschiede innerhalb der delegierten Dossierführung. Insbesondere hängt es vom Grad der Nutzung der elektronischen Schnittstellen ab. So gibt es Unternehmen, welche keinen Aufwand bei der Handlungspflicht 9 verorten, weil dies automatisch geschieht. Mehrheitlich beträgt die Aufwandsschätzung jedoch 1 Stunde pro Monat.
- Die Abgrenzung zwischen dem Aufwand für Zusatzleistungen, die nicht auf die Regulierung zurückzuführen sind, und dem Aufwand für die obligatorischen Leistungen ist im Fall der delegierten Dossierführung besonders schwierig. Dies betrifft insbesondere Unternehmen, die einer Verbandsausgleichskasse einer wirtschaftlich starken Branche angeschlossen sind, da diese Kassen oft zusätzliche Leistungen anbieten. Werden beispielsweise höhere Kinderzulagen als gesetzlich vorgeschrieben bezahlt, entstehen Anreize für die Bezugsberechtigten einer solchen Kasse, Veränderungen der beruflichen Situation des Partners nicht zu melden, wenn diese einen Kassenwechsel zur Folge hätten. Wird die veränderte Situation zu einem späteren Zeitpunkt erkannt, verursacht dies einen zusätzlichen Aufwand.

4.2.2 VALIDIERUNG DURCH UNTERNEHMENSINTERVIEWS

Die Zahlen für den von den Experten geschätzten Aufwand wurden den interviewten Unternehmen vorgängig schriftlich mitgeteilt. Die Unternehmen hatten zu beurteilen, ob die Werte eine plausible Schätzung des durchschnittlichen Aufwands für Unternehmen in ihrem Segment darstellen. Falls nicht, hatten sie einen alternativen Wert anzugeben.

Grundsätzlich gab es keine hohen Abweichungen zwischen der Einschätzung der Unternehmen und jener der Experten. Vergleicht man z.B. für jede Handlungspflicht und jedes Unternehmenssegment den Durchschnittswert des von den Experten geschätzten variablen Personalaufwands mit dem Durchschnittswert der befragten Unternehmen, so lagen die Unternehmen nur in 20 Prozent der Fälle mehr als 20 Prozent unter oder über den Experten. Tendenziell schätzten die befragten Unternehmen den Aufwand etwas tiefer ein. Im Durchschnitt über alle Handlungspflichten, Segmente und Aufwandarten (variabler, fixer Personalaufwand und sonstiger Sachaufwand) lagen sie in 61 Fällen tiefer als die Experten und in 33 Fällen höher.

Basierend auf den Unternehmensinterviews wurden die Schätzungen der Experten angepasst. Dabei wurden die Experten und die Unternehmen gleich stark gewichtet.²⁶ Die definitiven, für die Kostenberechnung verwendeten Zahlen sind das arithmetische Mittel der beiden befragten Gruppen. Tab. 20 fasst die Werte für die variablen Personalkosten der Unternehmen ohne delegierte Dossierführung zusammen. In Tab. 19 finden sich die entsprechenden Zahlen für Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Im Anhang sind die definitiven Zahlen für die fixen Personal- und die sonstigen Sachkosten aufgeführt.

Beim variablen Personalaufwand liegen die definitiven Werte der Handlungspflicht HP 1 (Anschluss an eine FAK) leicht unter den von den Experten geschätzten. Bei den grossen Unternehmen ist der Unterschied grösser. Bei den Handlungspflichten HP 2 (Lieferung von Information / Antrag) und HP 3 (Meldung von Mutationen) liegen die definitiven Werte im Allgemeinen etwas unter den Expertenschätzungen. Dies gilt ebenfalls für die Handlungspflichten HP 5 (Beitrag zahlen) und HP 6 (Zulage an Arbeitnehmer zahlen), welche infolge hoher Fallzahlen (vgl. Kap. 4.3) stark ins Gewicht fallen. Bei den Handlungspflichten HP 7 (Änderung Beitragssatz) und HP 8 (Arbeitgeberkontrolle) stimmen die Einschätzung der Experten und der Unternehmen weitgehend überein.

²⁶ Dieses 'technische' Vorgehen wurde gewählt, da die Abweichungen bescheiden sind.

TAB. 20 DEFINITIVE WERTE FÜR DAS TOTAL DES VARIABLEN PERSONALAUFWANDS PRO FALL IN STUNDEN UND MINUTEN, OHNE DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA
HP 1 Anschluss an eine FAK	2h38	2h38	4h23	4h55
HP 2 Lieferung von Information / Antrag				
<i>HP 2 elektronisch</i>	<i>0h22</i>	<i>0h23</i>	<i>0h26</i>	<i>0h23</i>
<i>HP 2 Papierformular</i>	<i>0h25</i>	<i>0h25</i>	<i>0h28</i>	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	<i>0h09</i>	<i>0h10</i>	<i>0h11</i>
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)				
<i>HP 3 elektronisch</i>	<i>0h15</i>	<i>0h14</i>	<i>0h19</i>	<i>0h15</i>
<i>HP 3 Papierformular</i>	<i>0h17</i>	<i>0h16</i>	<i>0h21</i>	-
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	0h12	0h11	0h14	0h10
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	0h09	0h06	0h03
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlicher Aufwand)	-	0h06	0h06	0h05
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel ²⁷)	0h18	0h18	0h18	0h18

Quelle: Expertenumfrage des IWSB

4.3 FALLZAHLEN

4.3.1 AUSWAHL DER BEFRAGTEN FAK

Das Total aller FAK umfasst 230 Kassen mit insgesamt rund 1.03 Mio. Bezüglern von Familienzulagen. Die Ermittlung der Fallzahlen basiert auf einer Stichprobe, die hochgerechnet wurde. Sie umfasst 37 FAK mit insgesamt rund 720'000 Bezüglern. Drei Aspekte wurden bei der Auswahl der Stichprobe berücksichtigt: die Grösse der FAK, regionale Unterschiede und die Branchen.

DIE GRÖSSE DER FAK. Bei den befragten FAK handelt es sich vorwiegend um grosse Kassen, so dass mit der Stichprobe zwei Drittel der Grundgesamtheit erfasst werden.

REGIONALE UNTERSCHIEDE. Dieses Kriterium wurde durch die kantonalen Familienausgleichskassen abgedeckt. Alle 26 kantonalen Kassen gehören zur Gruppe der befragten FAK. Das hat zwei Vorteile:

- Jede Kasse ist nur in einem Kanton tätig. Einflüsse unterschiedlicher kantonalen Regulierungen werden also nicht vermischt.
- Die kantonalen Kassen sind in der Regel gross. Dies ist eine günstige Voraussetzung für die Hochrechnung.

²⁷ Die Arbeitgeberkontrolle erfolgt typischerweise alle fünf Jahre. Es wird der durchschnittliche jährliche Aufwand errechnet. Ein Jahr kann demzufolge als ein Fall betrachtet werden.

Insgesamt sind den kantonalen Familienausgleichskassen rund 580'000 Bezugsberechtigte angeschlossen. Dies entspricht 56 Prozent aller Empfänger von Familienzulagen. Die grösste Kasse, die SVA Zürich, ist mit rund 90'000 Bezugsberechtigten die grösste Familienausgleichskasse überhaupt.

BRANCHEN. Es wurden acht Branchen nach den folgenden zwei Kriterien berücksichtigt.

- **Bedeutung für die Schweizer Wirtschaft.** Es wurden v.a. Branchen mit einem hohen BIP-Anteil gewählt. In der Regel handelt es sich dabei auch um grosse FAK. Für die Hochrechnung ist dies vorteilhaft.²⁸
- **Auftreten komplexer Fälle.** Es wurden Branchen überrepräsentiert, bei denen erwartet werden kann, dass komplexe Fälle relativ häufig auftreten. Dies ist z.B. in der Baubranche der Fall sowie im Gesundheitssektor, in denen oft temporär oder Teilzeit gearbeitet wird. Der Grund für die Überrepräsentierung ist, dass auch Angaben zu den komplexen Fällen erhoben werden mussten, welche für die Hochrechnung der Fallzahlen nicht benötigt wurden.

Im Weiteren wurden berücksichtigt:

- Pro Familia aus dem Kanton Wallis als Vertreterin reiner FAK.
- Die Fédération patronale vaudoise und die Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de la Fédération des entreprises romandes, weil sie gross sind und sich dazu bereit erklärt haben, an der Umfrage teilzunehmen.

Tab. 21 gibt einen Überblick über die FAK, die neben den kantonalen Kassen bei der Umfrage berücksichtigt wurden. Ihnen sind rund 225'000 Bezüger von Familienzulagen angeschlossen, was etwa 40 Prozent jener der kantonalen FAK mit einer Zahl von rund 580'000 Bezüger entspricht. Die meisten der aufgeführten FAK können einer Branche zugeordnet werden. Die letzte Kolonne der Tabelle gibt an, wie viele Bezüger von Familienzulagen insgesamt FAK der entsprechenden Branchen – oder einer anderen durch die befragte FAK repräsentierten Gruppe von Kassen – angeschlossen sind. Darauf soll anschliessend in Kap. 4.3.2 näher eingegangen werden.

²⁸ Aus diesem Grund wurden im Regulierungs-Checkup der 1. Säule teilweise die gleichen Kassen befragt. Es gibt aber auch Abweichungen. So hat die Migros beispielsweise keine eigene FAK. Darum wurde in unserer Auswahl jene von Coop berücksichtigt.

TAB. 21 ZUSÄTZLICH ZU DEN KANTONALEN FAK FÜR DIE HOCHRECHNUNG DER FALLZAHLEN BERÜCKSICHTIGTE KASSEN

FAK-Nr.	FAK	Branche bzw. von der FAK repräsentierte Gruppe	Anzahl Bezüger von Familienzulagen der FAK, 2015	Anzahl Bezüger von Familienzulagen der Branche, 2015
	Alle kantonalen FAK	Verschiedene Branchen	490'232	490'232
26	Eidg. Ausgleichskasse	Verschiedene Dienstleistungsbranchen	44'075	44'075
28	Ausgleichskasse Medisuisse	Verschiedene Branchen	7'706	10'796
31	Ausgleichskasse Coop	Detailhandel	10'090	10'090
44	Caisse de compensation Hotela	Gastgewerbe	12'082	39'420
60	Ausgleichskasse Swissem	Industrie	15'996	51'879
66	Ausgleichskasse Baumeister	Bau	12'930	12'930
89	Ausgleichskasse Banken	Finanzdienstleister	24'557	35'148
105	Ausgleichskasse Gewerbe	Gewerbe	13'032	48'367
106	Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de la FER	Verschiedene Branchen	55'275	199'960
110	Fédération patronale vaudoise	Verschiedene Branchen	5'438	199'960
609	ASSBA (Reine FAK)	Verschiedene Branchen	3'745	85'028

Quelle: Zusammenstellung des BSV

4.3.2 HOCHRECHNUNG

Mit der Online-Umfrage bei den in Tab. 21 aufgeführten (inklusive der kantonalen) FAK wurden im Wesentlichen die folgenden Daten für alle fünf Unternehmenssegmente und das Jahr 2015 erhoben:

- Anzahl Neuanschlüsse von Unternehmen,
- Total der angeschlossenen Unternehmen,
 - davon Anzahl jener, die Anträge elektronisch einreichen,
 - sowie Anzahl jener, bei denen der Arbeitnehmer den Antrag stellt,
- Anzahl eingegangener Anträge²⁹ auf Familienzulagen,
 - davon Anzahl jener, die von einer Treuhandfirma eingereicht wurden,

²⁹ Im Falle der delegierten Dossierführung wurden nur die nicht delegierten Anträge erfasst. Gemäss Expertenschätzungen dürften dies zwischen 5 und 10 Prozent sein. Für die Kostenberechnung wurde der Wert mit dem arithmetischen Mittel (7.5 Prozent) hochgerechnet.

- Anzahl Mutationen,³⁰
- Anzahl Bezüger von Familienzulagen,
- Anzahl Anpassungen des Satzes für den Arbeitgeberbeitrag in der Periode 2009 bis 2015.

Bei der Umfrage wurde darauf geachtet, nur Daten abzufragen, die unter vertretbaren Annahmen nicht selbst berechnet werden konnten. So wurde z.B. die Differenzierung nach der Übermittlungsart von Informationen (elektronisch, per Post, durch den Arbeitnehmer) nur einmal erfragt. Die entsprechenden Anteile wurden dann sowohl bei der Hochrechnung der Anzahl eingereicherter Anträge als auch der mitgeteilten Mutationen angewendet. Ebenso wurde der Anteil der ausgelagerten Tätigkeiten nur einmal – nämlich hinsichtlich der Anzahl eingegangener Anträge auf Familienzulagen – erhoben und auf alle Handlungspflichten, in denen ein Outsourcing praktiziert wird, angewendet.

Die meisten der befragten Verbands- und reinen FAK repräsentieren eine Gruppe ähnlicher FAK aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit oder aufgrund ihrer Unabhängigkeit von einer AHV-Kasse im Fall der reinen FAK. Die letzte Kolonne in Tab. 21 gibt also auch an, wie viele Personen innerhalb dieser Gruppen Familienzulagen beziehen. Es ist allerdings nicht immer möglich, eine FAK einer Branche zuzuordnen, da die Unternehmensstruktur einzelner FAK heterogen ist. Solche FAK gehören zur Gruppe 'Verschiedene Branchen', die durch zwei FAK repräsentiert wird. Spezialfälle bilden zudem die Ausgleichskasse Coop und jene der Baumeister. In diesen beiden Fällen wird die Branche durch eine einzige FAK vertreten.

Grundsätzlich lassen sich die befragten FAK also in zwei Kategorien einteilen:

- jene, die eine Gruppe repräsentieren, und
- jene, die für sich alleine stehen. Dazu gehören u.a. alle kantonalen und die eidgenössische FAK.

Nur die Daten, welche bei FAK der ersten Kategorie erhoben wurden, müssen basierend auf dem Grössenverhältnis der FAK zur Gruppe hochgerechnet werden. Je kleiner eine FAK im Verhältnis zur Gruppe ist, desto grösser ist der anzuwendende Hochrechnungsfaktor.³¹

Konkret wurde je nach Handlungspflicht einer der beiden folgenden Hochrechnungsfaktoren verwendet:

- Der auf der Zahl der Bezüger von Familienzulagen basierende Hochrechnungsfaktor, FB , für eine befragte FAK_i ist wie folgt definiert:

$$FB_i = \frac{\text{Anzahl Bezüger von Familienzulagen in der Gruppe, der die } FAK_i \text{ angehört}}{\text{Anzahl Bezüger von Familienzulagen der } FAK_i}, i = 1, \dots, 37$$

Er wird für Handlungspflichten, die sich auf Aktionen der Bezüger von Familienzulagen beziehen, verwendet, nämlich die Handlungspflichten HP 2 'Lieferung von Information / Antrag', HP 3 'Meldung von Mutationen', HP 4 'Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen' und HP 6 'Zulage an Arbeitnehmer zahlen'. So werden bspw. die bei den befragten FAK erhobenen Zahlen der elektronisch eingereichten Anträge auf Familienzulagen hochgerechnet, indem die von jeder befragten FAK_i gelieferte Zahl mit dem entsprechenden Element, FB_i , des Hochrechnungsfaktors FB multipliziert wird.

- Der auf der Zahl der den FAK angeschlossenen Unternehmen basierende Hochrechnungsfaktor, FU , für eine befragte FAK_i ist wie folgt definiert:

³⁰ Vgl. Fussnote 29

³¹ Die Gruppe 'Verschiedene Branchen' wird durch die beiden FAK Fédération patronale vaudoise und Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de la FER repräsentiert. Für die Hochrechnung werden sie zu einer Entität zusammengefasst und das Verhältnis der Grösse der Gruppe zu ihrer Grösse als Hochrechnungsfaktor verwendet.

$$FU_i = \frac{\text{Anzahl Unternehmen, deren FAK der gleichen Gruppe angehören wie die FAK}_i}{\text{Anzahl Unternehmen, die der FAK}_i \text{ angeschlossen sind}}, \quad i = 1, \dots, 37$$

Er wird für Handlungspflichten verwendet, die sich auf Aktionen der Unternehmen beziehen, nämlich die Handlungspflichten HP 1 'Anschluss an eine FAK', HP 5 'Beitrag zahlen', HP 7 'Änderung Beitragssatz' und HP 9 'Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister' (jährlicher Aufwand). So werden bspw. die bei den befragten FAK erhobenen Zahlen der Neuanschlüsse von Unternehmen hochgerechnet, indem die von jeder FAK_i gelieferte Zahl mit dem entsprechenden Element, FU_i , des Hochrechnungsfaktors FU multipliziert wird.

Für die Berechnung der variablen Personalkosten und der sonstigen Sachkosten (exklusive der Portokosten) können die gleichen Fallzahlen verwendet werden. Die Definition der Fälle unterscheidet sich zwar zwischen den Handlungspflichten. Für eine gegebene Handlungspflicht beziehen sich die aufgewendete Zeit und das eingesetzte Material aber auf das gleiche Ereignis, z.B. die Mitteilung einer Mutation. Tab. 22 fasst die Hochrechnung der entsprechenden Fallzahlen zusammen.

Die Auszahlung der Zulagen an die Bezugsberechtigten ist die Handlungspflicht mit den meisten Fällen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die entsprechenden Zahlen für die Unternehmen mit delegierter Dossierführung nicht aufgeführt sind, weil diese Handlungspflicht in die Handlungspflicht HP 4 integriert wurde (vgl. Seite 10). Ebenfalls hohe Fallzahlen hat die Handlungspflicht HP 5 'Beitrag zahlen'. Hier fallen die Selbständigerwerbenden und die kleinen Unternehmen ins Gewicht, da sich die Handlungspflicht auf die Unternehmen und nicht auf die Bezugsberechtigten bezieht. Danach folgen die Handlungspflichten HP 3 'Mitteilung von Mutationen' und HP 2 'Lieferung von Information / Antrag'.

Ein Vergleich der Fallzahlen über die Unternehmenssegmente zeigt je nach Handlungspflicht eine andere Tendenz. Bei den Handlungspflichten, die sich auf die Bezugsberechtigten beziehen (z.B. die HP 6 'Zulage an Tab. 23 Arbeitnehmer zahlen' oder HP 2 'Lieferung von Information / Antrag'), nehmen die Fallzahlen der Unternehmenssegmente mit der Grösse der Unternehmen zu. Bei Handlungspflichten, die sich auf die Unternehmen beziehen (z.B. HP 5 'Beitrag zahlen'), ist die Tendenz umgekehrt, da es mehr kleine als grosse Unternehmen gibt. Insgesamt dominiert der zweite Effekt; er wird vom ersten aber abgeschwächt.

Für die fixen Personalkosten, d.h. die Einarbeitung, ergeben sich andere Fallzahlen. Dies liegt in der Natur der Fixkosten begründet. Sie sind unabhängig von der Zahl der bearbeiteten Ereignisse. Hinsichtlich der meisten Handlungspflichten entspricht ein Fall einem Unternehmen. Diese Schätzung basiert auf der Annahme, dass in jedem Unternehmen eine Person eingearbeitet werden muss. Für die grossen Unternehmen werden die Fixkosten somit etwas unterschätzt, da bei diesen manchmal mehrere Personen für die Familienzulagen zuständig sind. Für Selbständigerwerbende werden die Fixkosten dagegen etwas überschätzt, da nicht alle Kinder haben und somit von einigen Handlungspflichten – z.B. Mitteilung von Mutationen – befreit sind. Die Schätzfehler kompensieren sich also bis zu einem gewissen Grad. Für die Handlungspflicht HP 1 'Anschluss an eine FAK' entspricht die Fallzahl der Zahl der bei den FAK erhobenen Neuanschlüsse. Die Fallzahlen für die Handlungspflicht HP 8 'Arbeitgeberkontrolle' wurden speziell berechnet, ausgehend von der Tatsache, dass nur reinen FAK angeschlossene Unternehmen speziell für die Familienzulagen kontrolliert werden. Die bei der Berechnung der Fixkosten angewendeten Fallzahlen sind in Tab. 28 aufgeführt.

Portokosten fallen nur bei den Handlungspflichten HP 1 'Anschluss an eine FAK', HP 2 'Lieferung von Information / Antrag mit Papierformular' und HP 3 'Meldung von Änderungen (Mutationen) mit Papierformular' an. Diese Zahlen sind ebenfalls in Tab. 28 aufgeführt.

Bei den finanziellen Kosten ist zwischen den Verwaltungskostenbeiträgen und den Kosten für ausgelagerte Tätigkeiten zu unterscheiden. Erstere werden direkt aus Verwaltungsdaten berechnet. Für das Outsourcing wurden die Fallzahlen bei den FAK erhoben, indem auf Stufe Unternehmenssegment nach dem Anteil der ausgelagerten Tätigkeiten am Total der Fälle beim variablen Personalaufwand gefragt wurde. Es wird also bei allen Handlungspflichten mit dem gleichen Verhältnis zwischen internen und ausgelagerten Fällen gerechnet, wobei letztere etwa acht Prozent aller Fälle ausmachen.

TAB. 22 FALLZAHLEN ZUM VARIABLEN PERSONALAUFWAND UND DEM SONSTIGEN SACHAUFWAND³²

Handlungspflicht	Selbstständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dossiers	Total
HP 1 Anschluss an eine FAK	34'092	39'098	4'004	851	78	78'122
HP 2 Lieferung von Information / Antrag						
<i>HP 2 elektronisch</i>	1'296	18'014	131'375	171'128	-	321'814
<i>HP 2 Papierformular</i>	9'417	69'713	71'485	-	-	150'615
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	13'602	1'144	20'720	-	35'466
HP 3 Meldung von Änderungen						
<i>HP 3 elektronisch</i>	8'593	75'982	141'946	156'802	-	383'323
<i>HP 3 Papierformular</i>	21'603	152'039	95'107	-	-	268'750
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	331'588	331'588
HP 5 Beitrag zahlen (jährlich)	336'227	447'295	88'652	5'006	1'477	878'657
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	329'350	441'057	348'650	-	1'119'058
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlich)	-	161'785	32'065	1'811	672	196'333
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährlich) ³³	2'404	3'190	643	36	127	6'321
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlich)	-	-	-	-	1'477	1'477

Quelle: Umfrage bei den 37 FAK, IWSB

³² Exklusive der Portokosten.

³³ Es werden nur die Arbeitgeberkontrollen bei Unternehmen, die einer reinen FAK angeschlossen sind, berücksichtigt (vgl. Tab. 9).

4.4 BERECHNUNG DER REGULIERUNGSKOSTEN

4.4.1 PREISE

Nebst dem Aufwand und den Fallzahlen sind die Preise die dritte für die Kostenberechnung benötigte Grösse. Sie wurden wie folgt ermittelt.

STUNDENANSATZ FÜR DEN PERSONALAUFWAND. Als Stundenansatz für die in den Unternehmen selbst erbrachten Arbeitsleistungen wurden die vom BFS geschätzten durchschnittlichen Arbeitskosten³⁴ für die Industrie, das Baugewerbe und die Dienstleistungen³⁵ verwendet. Sie betragen im Jahr 2014 58.80 CHF pro Stunde.³⁶ Auch der Regulierungs-Checkup zur ersten Säule und die übrigen vom SECO koordinierten Regulierungs-Checkups verwendeten diesen Indikator. Somit lassen sich die von uns geschätzten Kosten mit jenen dieser Studien vergleichen.

STUNDENANSATZ FÜR AUSGELAGERTE LEISTUNGEN. Für ausgelagerte Dienstleistungen wird ein Stundenansatz von 164.80 CHF angenommen. Dies entspricht dem vom BFS berechneten gewichteten Standardsatz für die Funktion Buchführung eines Angestellten mit Fachausweis im Jahr 2015.

ANSATZ PRO FOTOKOPIERTE BZW. GEDRUCKTE SEITE FÜR DIE SONSTIGEN SACHKOSTEN. Die fotokopierten bzw. gedruckten Seiten sind ein Indikator für die sonstigen Sachkosten mit Ausnahme der Kosten für den Briefversand. Dazu zählen im Wesentlichen die Kosten für Papier, Drucker, Büromaterial und Briefumschläge. Wir rechnen mit Kosten von 20 Rappen pro Seite. Dies entspricht dem im Regulierungs-Checkup zur ersten Säule eingesetzten Wert. Seither blieb das Preisniveau nahezu stabil.

PORTO FÜR DEN BRIEFVERSAND. Es wird der Preis von 85 Rappen pro Sendung (B-Post) verwendet.

4.4.2 UNTERNEHMEN MIT DELEGIERTER DOSSIERFÜHRUNG

Insgesamt gibt es 1'477 Unternehmen mit delegierter Dossierführung.³⁷ Sie sind an 22 FAK angeschlossen, von denen neun Unternehmen als Kunden haben, die alle delegierte Dossiers führen. 1'126 dieser Unternehmen sind der FAK der Banken oder der FAK der Versicherungen angeschlossen.

Aufgrund der bei den Expertenschätzungen und anschliessenden Unternehmensinterviews beobachteten Heterogenität hinsichtlich des Aufwandes von Unternehmen mit delegierter Dossierführung, wurden acht zusätzliche FAK³⁸ und vier zusätzliche Unternehmen dazu befragt, welche konkreten Tätigkeiten delegiert werden und wie hoch der dadurch verursachte Aufwand bei den Unternehmen ist.

Im Gegensatz zur ersten Säule unterscheiden die allermeisten FAK nicht zwischen Beiträgen und Verwaltungskostenbeiträgen. Die Verwaltungskosten werden also mit den normalen Beiträgen gedeckt. Zwei der befragten FAK gewähren Unternehmen mit delegierter Dossierführung einen finanziellen Vorteil in Form einer Reduktion des Beitragssatzes um 0.03 Prozentpunkte oder in Form einer Teilrückvergütung von 0.014 Prozent der Lohnsumme.

³⁴ Die Arbeitskosten umfassen die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber und sind als Preisvariable für die Kostenschätzung zu verwenden (SECO 2011). Im Gegensatz zu den Vollkosten werden weitere Kostenbestandteile wie die Miete von Räumlichkeiten und weitere Gemeinkosten nicht berücksichtigt.

³⁵ Ohne Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung.

³⁶ Es handelt sich dabei um die neusten verfügbaren Zahlen. 2012 betragen die Kosten 56 CHF pro Stunde.

³⁷ In sieben der acht befragten FAK können auch neue Unternehmen sich zur delegierten Dossierführung anmelden. Häufig wird dabei eine Mindestgrösse in Bezug auf die Zahl der Mitarbeiter vorausgesetzt.

³⁸ FAK 1, FAK 26, FAK 31, FAK 65, FAK 89, FAK 103, FAK 635, FAK 647

Im Kern besteht die Delegation darin, dass die Dossierführung und die Beurteilung der Anträge und der Mutationen an die Unternehmen übertragen werden. Die Autonomie der Unternehmen ist allerdings unterschiedlich hoch und sie werden in unterschiedlichem Ausmass von den FAK unterstützt. Hinsichtlich der Behandlung der Dossiers werden Differenz- und Drittzahlungen nur in etwa der Hälfte der Fälle delegiert. Noch seltener werden Ansprüche für im Ausland lebende Kinder und solche, die mehr als sechs Monate zurückliegen, im Unternehmen selbst behandelt. Das Eintreiben von Rückforderungen wird in den allermeisten Fällen, die Behandlung von Rekursen immer von den FAK übernommen.

Bedeutende Unterschiede gibt es hinsichtlich der Informationsübermittlung zwischen den FAK und den Unternehmen. In gewissen Fällen ist es den Unternehmen überlassen, in welcher Form sie Daten an die FAK liefern, in andern Fällen existieren elektronische Schnittstellen mit der Software der Unternehmen, die auch zu Effizienzgewinnen bei den Unternehmen führen. Die FAK unterstützen die Unternehmen in unterschiedlichem Ausmass bei der Handhabung der Übermittlungstechnologie. So werden z.T. Programmierungskosten übernommen, Mitarbeitende der Unternehmen geschult und ein- oder zweimal pro Monat vor Ort unterstützt. Die **Effizienzgewinne der Delegation** ergeben sich primär aus zwei Quellen:³⁹

- Elektronische Schnittstellen, welche das interne Lohnbuchhaltungssystem an die FAK-Systeme anbinden und damit Doppelspurigkeiten vermeiden.
- Die Dossierführung inkl. Zulagenentscheid erlauben die Bearbeitung der Fälle im Regelfall ohne Unterbrechung; das Dossier muss nur einmal 'in die Hand' genommen werden. Diese Beschleunigung wird überdies auch als Dienstleistung an den Arbeitnehmenden gesehen.

Mit diesen grundsätzlichen Effizienzgewinnen und Einsparungen seitens Arbeitgeber erklärt die Mehrheit der FAK, weshalb sie einheitliche Verwaltungskostenbeiträge für Unternehmen mit oder ohne delegierte Dossierführung verlangen und damit den Unternehmen mit delegierter Dossierführung keine Verwaltungskostenbeitragsreduktion gewähren. Zu beachten gilt es jedoch, dass nicht alle Unternehmen freiwillig delegiert abrechnen und gewisse gerne darauf verzichten würden. Damit es sich für ein Unternehmen lohnt, müssen drei Bedingungen erfüllt sein:

- Die elektronischen Schnittstellen müssen weitreichend genug sein. Die Schwankungsbreite bei der HP 9 liegt zwischen kein Aufwand und zwei Stunden pro Monat.
- Die Zahl der komplexen Fälle darf nicht zu gross sein. Diese bewegt sich typischerweise zwischen 5 und 10 Prozent.
- Die Arbeitgeberkontrolle erfolgt normalerweise durch die auch sonst präsente Revisionsstelle. Hier ist entscheidend, wie viele Reports zusätzlich monatlich erstellt werden müssen und wie diese automatisiert werden können.

4.4.3 DIE REGULIERUNGSKOSTEN IM ERGEBNIS

Die Kosten wurden grundsätzlich – d.h. mit Ausnahme der Verwaltungs-, Porto- und Investitionskosten – nach dem folgenden Vorgehen berechnet:

$$\text{Kosten} = \text{Aufwand pro Fall} * \text{Anzahl Fälle} * \text{Preis pro Fall}$$

³⁹ Hinzu kommen Einsparungen bei Unternehmen, welche zum Jahresende buchhalterische Abgrenzungen vornehmen. Diese Abgrenzungen erfolgen teilweise, um, im Falle von noch nicht entschiedenen Anträgen und Mutationen, den Aufwand periodengerecht zuzuordnen. Da Rückerstattungen durch die FAK und die Auszahlungen jedoch periodengerecht verbucht werden können, wird diese Abgrenzungspraxis nicht von allen Unternehmen als zwingend erachtet. Folglich bleibt auch unklar, wie relevant dieser 'Gewinn' ist.

Diese Berechnungen wurden auf Ebene der einzelnen Kostenarten (vgl. Kap. 4.1.1) oder deren Unterkategorien durchgeführt. Es handelt sich dabei um

- die variablen Personalkosten,
- die fixen Personalkosten für die Einarbeitung,
- die sonstigen Sachkosten (ausser Portokosten) sowie
- die Kosten des Outsourcings (Teil der finanziellen Kosten⁴⁰).

Wie in Kap. 4.1.1 erläutert, wurden die Kosten für jede Handlungspflicht und für jedes Unternehmenssegment separat berechnet.⁴¹ Danach wurden bei den Handlungspflichten HP 1, 2 und 3 die Portokosten hinzugefügt und die nach Handlungspflichten und Unternehmenssegmenten differenzierten Ergebnisse über alle Kostenarten (mit Ausnahme der Investitionskosten) summiert. Das Resultat dieses Vorgehens sind nach Handlungspflichten und Unternehmenssegmenten differenzierte Angaben zu den gesamten Regulierungskosten, die sich noch einmal aggregieren lassen, um die gesamte Belastung der Wirtschaft in Zahlen ausdrücken zu können. Die auf diese Weise berechneten Regulierungskosten sind Tab. 23 wiedergegeben: **In der Summe zeigt sich, dass die Regulierungskosten der Familienzulagen 2015 rund 278 Mio. CHF betragen.**

Die Kosten der komplexen Fälle belaufen sich auf 46.6 Mio. CHF und ergeben sich aus der Multiplikation der Anteilen in Tab. 18 mit dem Gesamtkosten je Segment der Handlungspflichten 2 und 3 in Tab. 23. Sie betragen 6.8 Mio. CHF für die Anmeldung eines Antrags und 7.7 Mio. CHF für Mutationen und machen somit 22 Prozent bzw. 21 Prozent der jeweiligen Kosten der Handlungspflicht aus. Unter der Annahme, dass ebenfalls ca. 20 Prozent der Verwaltungskosten bei den FAK auf die komplexen Fälle zurückzuführen sind, so führt dies zu weiteren Kosten von 32.2 Mio. CHF.

BEISPIEL FÜR DIE BERECHNUNG DER REGULIERUNGSKOSTEN DER HP 2 'LIEFERUNG VON INFORMATION / ANTRAG, ELEKTRONISCHE ÜBERMITTLUNG' FÜR DAS SEGMENT DER UNTERNEHMEN MIT 20-249 MITARBEITENDEN

Der **variable Personalaufwand** pro Fall ist in Tab. 20 aufgeführt und beträgt 26 Minuten. Die Zahl der Fälle – d.h. die Zahl der Anträge auf Familienzulage, welche von mittleren Unternehmen elektronisch eingereicht wurden – beläuft sich auf 131'375 im Jahr 2015 (vgl. Tab. 28 im Anhang). Total beträgt der Aufwand also 56'929 Stunden und zehn Minuten. Bei einem Stundenansatz von 58.80 CHF entspricht dies exakt 3'317'513 CHF.

Der **sonstige Sachaufwand** beträgt 1.9 Seiten pro Fall (vgl. Tab. 30 im Anhang), die Fallzahl ist gleich wie für den variablen Personalaufwand, nämlich 131'375. Der totale Aufwand beträgt demnach 262'750 Seiten. Die Multiplikation mit dem Preis von 20 Rp. pro Seite ergibt Kosten von 49'266 CHF.

Der **fixe Personalaufwand** beträgt 14 Minuten (vgl. Tab. 29 im Anhang), die Zahl der Fälle ist 57'090 (so viele mittlere Unternehmen erledigen die Anträge elektronisch, vgl. Tab. 31 im Anhang). Der Stundenansatz liegt wie beim variablen Personalaufwand bei 58.80 CHF, was gesamte fixe Kosten von 755'816 CHF ergibt.

Das Auslagern ('Outsourcing') des Prozesses macht bei mittleren Unternehmen im Falle der elektronisch eingereichten Anträge 6 Prozent aus.⁴² Zeitlich ist der Aufwand pro Fall gleich hoch wie beim internen variablen Personalaufwand, nämlich 26 Minuten. Der Stundenansatz liegt mit 165 CHF aber deutlich höher. Daraus ergeben sich für das Outsourcing totale Kosten von 579'481 CHF.

⁴⁰ Zu den finanziellen Kosten zählen im Weiteren die Verwaltungskosten.

⁴¹ Mathematisch ausgedrückt werden auf jeder Ebene eine Matrize des geschätzten Aufwands und eine Matrize der geschätzten Fallzahlen gebildet, die beide auch Nullen enthalten. Zuerst werden die sich entsprechenden Elemente der Matrizen miteinander multipliziert, danach die Produkte mit der Preisvariablen.

⁴² Diese 6 Prozent wurden vom Total der Fallzahlen beim variablen Personalaufwandes abgezogen (Vermeidung Doppelzählung).

Werden die vier Kategorien addiert, ergeben sich die **totalen Regulierungskosten** von 4.7 Mio. CHF für elektronisch eingereichte Anträge von Unternehmen mit 20 bis 249 Mitarbeitenden. Sie sind zusammen mit jenen für die übrigen Handlungspflichten und Unternehmenssegmente in Tab. 23 aufgeführt. Hinzu kommen die Verwaltungskostenbeiträge, welche nicht nach Segment aufgeschlüsselt werden können.

TAB. 23 REGULIERUNGSKOSTEN NACH HANDLUNGSPFLICHT UND UNTERNEHMENSSEGMENT IN TAUSEND CHF

Handlungspflicht	Selb-stän- dige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dossiers	Total
HP 1 Anschluss an eine FAK	8'636	10'184	1'315	306	21	20'460
HP 2 Lieferung von Information / Antrag						
<i>HP 2 elektronisch</i>	253	2'803	4'702	4'421	-	12'179
<i>HP 2 Papierformular</i>	1'966	11'561	2'896	-	-	16'423
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht An- trag ein</i>	-	1'578	22	273	-	1'873
HP 3 Meldung von Änderungen						
<i>HP 3 elektronisch</i>	2'641	5'571	3'852	2'742	-	14'805
<i>HP 3 Papierformular</i>	6'989	12'198	2'949	-	-	22'135
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	5'115	5'115
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	6'754	7'984	1'873	84	98	16'793
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen ⁴³	-	10'780	3'104	979	-	14'862
HP 7 Änderung Beitragssatz	-	1'056	228	11	4	1'299
HP 8 Arbeitgeberkontrolle	41	56	12	1	29	139
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister	-	-	-	-	1'894	1'894
Investitionskosten	-	-	-	-	160	160
Subtotal	27'280	63'770	20'952	8'816	7'160	127'978
HP 10 Verwaltungskostenbei- träge ⁴⁴		Nicht nach Segment differenzierbar				149'642
Total						277'620

Quelle: Berechnungen IWSB

Mit Ausnahme der Verwaltungskostenbeiträge basieren sämtliche Kostenberechnungen auf den Aufwandschätzungen der Experten und auf den Angaben aus den Unternehmensinterviews. Im Gegensatz zur ersten Säule

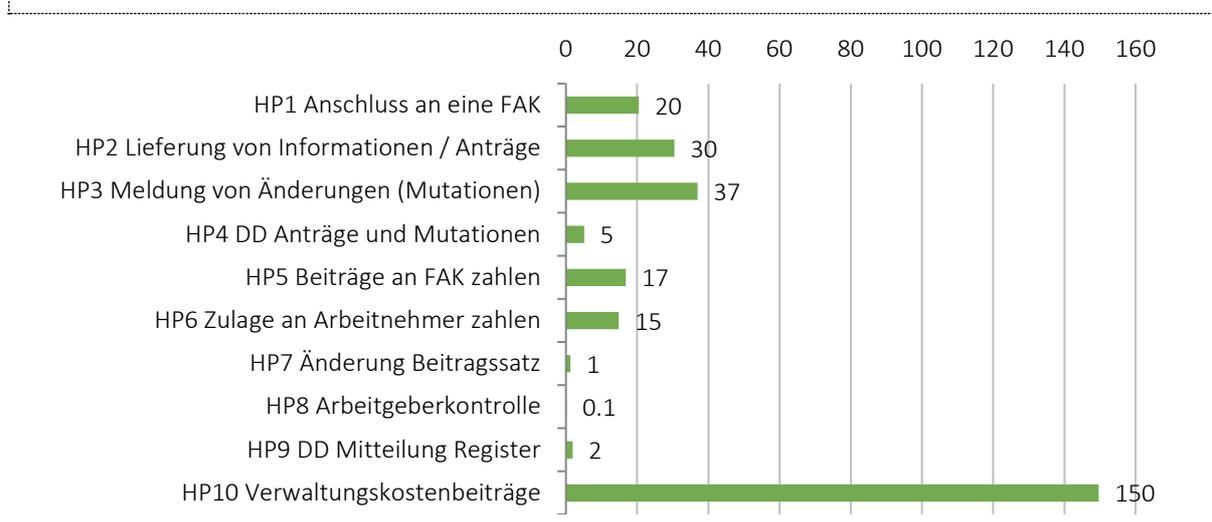
⁴³ Ist in Handlungspflicht HP 4 'Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen' enthalten.

⁴⁴ Die Verwaltungskostenbeiträge decken nicht nur die Arbeitskosten der bei den FAK angestellten Personen, sondern auch die Auslagen für den Overhead. Zur Berechnung der Regulierungskosten der übrigen Handlungspflichten wurden dagegen nur die Arbeitskosten verwendet. Siehe dazu auch SECO 2011.

weisen die FAK in der Regel nicht aus, welcher Anteil der von den Unternehmen einbezahlten Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen und welcher Anteil zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet wird. Die entsprechenden Kosten können daher nicht direkt erhoben werden. Das BSV verfügt aber über Daten zu den Verwaltungskosten der FAK.⁴⁵ Auf diese wurde für die Schätzung der Verwaltungskostenbeiträge der Unternehmen zurückgegriffen. Dies impliziert allerdings, dass diese Kosten nicht nach Unternehmenssegmenten differenziert werden können. Die Einschränkung ist aber vertretbar, da die Höhe der Verwaltungskosten eher auf die Eigenschaften der FAK und die Struktur der ihnen angeschlossenen Arbeitnehmer zurückzuführen ist als auf die Grösse der ihnen angeschlossenen Unternehmen.

Betrachtet man nun die durch die einzelnen Handlungspflichten generierten Kosten, fallen als Erstes die hohen Verwaltungskostenbeiträge auf (Abb. 2). Sie betragen rund 54 Prozent des Totals der Regulierungskosten und entsprechen etwa dem Vierfachen der nächst tieferen Kosten für die Handlungspflicht HP3 'Mitteilung von Mutationen'.⁴⁶

Abb. 2 REGULIERUNGSKOSTEN FAMILIENZULAGEN IN MIO. CHF NACH HANDLUNGSPFLICHTEN



Berechnung und Darstellung: IWSB

Von den restlichen Handlungspflichten generieren die dritte (Meldung von Mutationen) und die zweite (Lieferung von Information / Antrag) die höchsten Kosten. Der Unterschied ist v.a. auf die höhere Fallzahl der Mutationen zurückzuführen. Danach folgt die Handlungspflicht HP 1 'Anschluss'. Hier fallen v.a. die hohen Fallzahlen der Selbständigerwerbenden und der kleinen Unternehmen ins Gewicht – im Gegensatz zu den Anträgen und Mutationen, wo die Fallzahlen mit der Unternehmensgrösse zunehmen. Die nächst tieferen Regulierungskosten sind jene der Handlungspflicht HP 5 'Beiträge zahlen' und der Handlungspflicht HP 6 'Zulagen zahlen'. Pro Fall verursacht die Beitragszahlung zwar weniger hohe Kosten als die Auszahlung der Zulagen. Es werden aber mehr Zulagen an Eltern als Arbeitgeberbeiträge an die FAK bezahlt. Die Kosten der Behandlung von Anträgen auf Familienzulagen und von Mutationen pro Fall sind bei Unternehmen mit delegierter Dossierführung zwar um ein

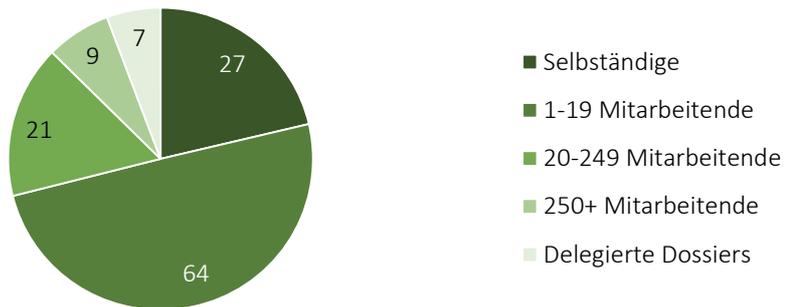
⁴⁵ Es handelt sich um Angaben zum Aufwand, der unter der Rubrik 'Verwaltungs- und Umsetzungskosten' in der Erfolgsrechnung ausgewiesen wird. Die von den Unternehmen in einem bestimmten Jahr implizit verrechneten Verwaltungskostenbeiträge können von diesen Zahlen abweichen, wenn die FAK z.B. angehäufte Reserven abbauen will. (Solche können auch durch Erträge aus Vermögensanlagen entstanden sein.) Verschiedene Faktoren beeinflussen die Höhe der von den Unternehmen zu bezahlenden Beiträge, etwa ihre Grösse oder die Übermittlungstechnologie von Informationen (Schnittstellen zum System der FAK).

⁴⁶ Auch beim Regulierungs-Checkup der ersten Säule waren die Verwaltungskostenbeiträge mit einem Anteil von knapp 80 Prozent am Total der Regulierungskosten am höchsten.

Vielfaches höher als bei den übrigen Unternehmen. Angesichts der kleinen Zahl von Unternehmen mit delegierter Dossierführung sind sie im Total aber vergleichsweise bescheiden.

Der grösste Anteil an den Regulierungskosten wird von den kleinen Unternehmen getragen. Sieht man von den Verwaltungskostenbeiträgen ab, tragen Arbeitgeber mit weniger als 20 Mitarbeitenden etwas weniger als die Hälfte der verbleibenden Kosten (vgl. Abb. 3), gefolgt von den Selbständigerwerbenden mit einem Anteil von 21 Prozent. Dies hängt mit der hohen Zahl kleiner Unternehmen in der Schweiz und ihrer entsprechenden Bedeutung als Arbeitgeber zusammen.

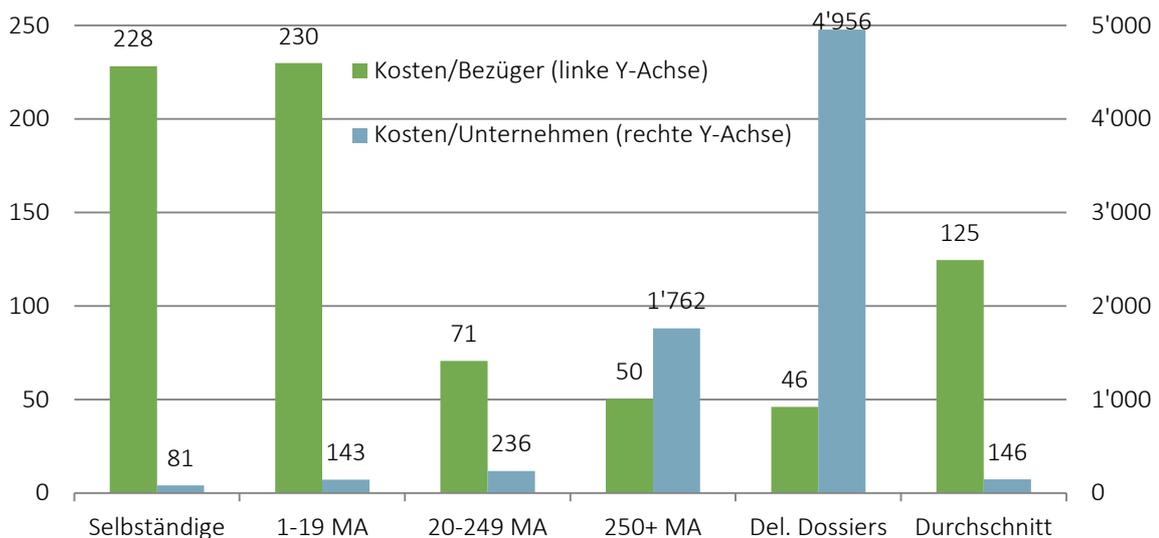
Abb. 3 REGULIERUNGSKOSTEN FAMILIENZULAGEN OHNE VERWALTUNGSKOSTENBEITRÄGE IN MIO. CHF NACH UNTERNEHMENSSEGMENTEN



Berechnung und Darstellung: IWSB

Für einen Vergleich zwischen den Unternehmenssegmenten sind die Kosten in Beziehung zur Zahl der Bezüger von Familienzulagen oder zur Zahl der Unternehmen zu setzen – wobei auch hier die Verwaltungskostenbeiträge an die FAK unberücksichtigt bleiben (Abb. 4).

Abb. 4 REGULIERUNGSKOSTEN OHNE VERWALTUNGSKOSTENBEITRÄGE PRO BEZÜGER UND UNTERNEHMEN NACH SEGMENT IN CHF



Anmerkung: MA = Mitarbeitende. Berechnung und Darstellung: IWSB

Hinsichtlich des ersten Indikators zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen den kleinen und den restlichen Unternehmen. Die Regulierungskosten der Selbständigerwerbenden und der Unternehmen mit weniger als zwanzig Mitarbeitenden betragen rund 230 CHF pro Bezüger. Das ist fast dreimal so viel wie bei den mittleren Unternehmen (71 CHF) und fast fünfmal so viel wie bei den grossen (50 CHF). Interessant ist, dass zwischen den grossen Unternehmen und jenen mit delegierter Dossierführung praktisch kein Unterschied besteht. Pro Bezüger sind die Kosten im Durchschnitt 4 CHF günstiger bei der delegierten Dossierführung. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Kostenstruktur sehr heterogen ist und bei der Delegation stark von der Komplexität der Arbeitgeberkontrolle und der anwendbaren IT-Lösung abhängt. Gerade letzteres ist eigentlich nicht eine Eigenheit der Delegation per se, sondern ein Thema, welches im Rahmen der Verbesserungsmassnahmen (vgl. Kap. 5.2.5) breiter diskutiert wird.

Pro Unternehmen nehmen die Regulierungskosten mit der Zahl der beschäftigten Personen zu. Dies kann erwartet werden: Auch wenn die Kosten pro Bezüger zurückgehen, dominiert der Effekt der höheren Zahl von Anträgen und kommunizierten Mutationen. Da die Unternehmen mit delegierter Dossierführung zu den grössten gehören, haben sie auch relativ hohe Regulierungskosten zu tragen.

5 PUNKTUELLE VERBESSERUNGEN

Die im Rahmen des Regulierungs-Checkups erarbeiteten Verbesserungsmaßnahmen werden in drei Kategorien gruppiert:

- punktuelle Verbesserungen (Kap. 5),
- grundlegende Anpassungen am heutigen System der Familienzulagen (Kap. 6),
- Modelle für eine Neustrukturierung des Systems der Familienzulagen (Kap. 7).

Bei den punktuellen Verbesserungen handelt es sich um Vorschläge, welche von den Unternehmen und Experten geäußert wurden.

Je grundsätzlicher die erwogenen Massnahmen sind, desto höher ist ihr Potenzial der Kostenreduktion. Gleichzeitig erweitert sich damit der notwendige Zeithorizont für ihre Umsetzung und es kann schwieriger werden, die politische Unterstützung dafür zu gewinnen, weil mehr Stakeholder davon betroffen sind.

Die Kostenfolgen der Massnahmen sind oft schwer quantifizierbar, da eine Vielzahl von Faktoren berücksichtigt werden muss, deren Wirkung nur grob abgeschätzt werden kann. Dies trifft vor allem auf die grundlegenden Anpassungen am heutigen System und die Neustrukturierung des Systems der Familienzulagen zu. Darum sind die Kapitel nicht gleich strukturiert. Bei den punktuellen Massnahmen werden die Kostenfolgen detaillierter beschrieben und, wo möglich, mit Zahlen unterlegt. Im darauf folgenden Kapitel wird eine Übersicht über verschiedene Systemanpassungen gegeben, die in der öffentlichen Diskussion teilweise bereits vorgeschlagen wurden. Im letzten Kapitel werden zwei Vorschläge zur Neustrukturierung vertieft betrachtet.

5.1 UMSETZBARKEIT

Als punktuell werden Massnahmen bezeichnet, die im Rahmen des derzeitigen Familienzulagensystems umsetzbar sind. Entsprechende Vorschläge haben die Experten und ein Teil der interviewten Unternehmen eingebracht. Auch bei der Analyse der Regulierung und bei der Kostenschätzung gewonnene Erkenntnisse liefern Hinweise, wie mit praktischen Verbesserungen Kosten reduziert werden können.

Die eingegangenen Vorschläge wurden ergänzt, teilweise zusammengeführt und strukturiert, um sie dann in einem zweiten Expertenworkshop zu diskutieren. Das Ziel des Workshops war, sie einer kritischen Prüfung eines breit abgestützten Gremiums von Fachleuten zu unterziehen und eine Selektion von Massnahmen vorzunehmen, die zur Umsetzung empfohlen werden.

Die beiden wichtigsten Beurteilungskriterien sind:

- Erwartete Kostenreduktion
- Kosten-Nutzen-Verhältnis (allfällige durch die Massnahme selbst verursachte Kosten sollten klar unter ihrem Nutzen, d.h. der durch sie eingesparten Kosten liegen). Das Kosten-Nutzen-Verhältnis kann sowohl
 - aus Unternehmenssicht (administrative Kosten sowie Nutzen für die Unternehmen inkl. indirekte administrative Kosten / Nutzen für die FAK, welche über die Verwaltungskostenbeiträge mitfinanziert werden) als auch
 - aus Sicht des Gesamtsystems beurteilt werden.

Beide Kriterien sind allerdings oft schwierig genau zu quantifizieren. Folglich muss häufig auf qualitative Einschätzungen oder grobe Annäherungen zurückgegriffen werden.

Weitere berücksichtigte Aspekte sind:

- die Umsetzungsinstanz(en) der Massnahme,
- die erforderliche Anpassung der Regulierung sowie
- der Zeithorizont.

Je handlungsfähiger die Umsetzungsinstanzen sind, je abgrenzbarer die regulatorischen Anpassungen und je kürzer der Zeithorizont, als desto besser wird die Umsetzbarkeit einer Massnahme eingestuft und desto eher wird sie empfohlen.

5.2 EMPFEHLUNGEN DER EXPERTENGRUPPE

Die Expertengruppen in der Deutschschweiz und der Westschweiz beurteilten elf Massnahmen nach den oben genannten Kriterien. Als Vorgabe hatten die Expertengruppen, eine Beurteilung aus Sicht der Unternehmungen vorzunehmen. Wo von diesem Prinzip abgewichen wurde, wird in den nachfolgenden Steckbriefen zu den diskutierten Verbesserungsmassnahmen explizit ausgewiesen. Insgesamt empfiehlt die Mehrheit der Expertengruppe sechs der elf vorgelegten Massnahmen zur Umsetzung.

TAB. 24 ÜBERSICHT ÜBER DIE MASSNAHMEN FÜR PUNKTUELLE VERBESSERUNGEN

Nr.	Massnahme	Umsetzungsempfehlung
1	Einführung eines Registers der Ausbildungsbestätigungen	Nein
2	Nachweis für Ausbildungszulagen erst ab dem 18. Altersjahr	Ja
3	Einforderung weniger Begleitdokumente für die Ausbildungsbelege	Nein
4	Standardisierung der Formulare auf nationaler Ebene	Ja
5	Modernisierung der Technologie zur Datenübermittlung an die FAK	Nein
6	Nur noch monatliche Ausrichtung der Familienzulagen	Nein
7	'Garantie', dass delegierte Dossierführung immer freiwillig ist	Nein
8	Sicherstellung, dass alle Unternehmen ihre Rechte und Pflichten kennen	Ja
9	Anschluss von Unternehmensniederlassungen an FAK des Firmenhauptsitzes	Ja
10	Zulassung von Verbandskassen und eigenständigen FAK als Abrechnungsstellen kantonaler FAK	Ja
11	Einsichtnahme von Unternehmen mit delegierter Dossierführung in Familienzulagenregister	Ja

Quelle: Expertenbefragung des IWSB

Im Folgenden werden die elf Massnahmen beschrieben, das Kosten-Nutzen-Verhältnis eingeschätzt und die wichtigsten der von den Experten geäusserten Argumente zu ihrer Beurteilung aufgeführt. Die Darstellung jeder Massnahme schliesst mit einer Empfehlung, die in drei Fällen von einer Bemerkung zu ihrer Einordnung ergänzt wird.

5.2.1 MASSNAHME 1: EINFÜHRUNG EINES REGISTERS DER AUSBILDUNGSBESTÄTIGUNGEN

Massnahmenbeschrieb	Es wird ein Register für Ausbildungsbestätigungen geschaffen (vergleichbar mit dem Familienzulagenregister). Die Bildungsinstitutionen teilen dem Register die Personendaten sowie die nötigen Angaben zur Ausbildung mit, die Schüler/-innen, Lehrlinge und Student/-innen bei ihnen absolvieren. Die FAK – und allenfalls Unternehmen mit delegierter Dossierprüfung – prüfen beim Register, ob ein Anspruch auf Ausbildungszulagen besteht. Idealerweise wird das Register an das Familienzulagenregister gekoppelt.
HP 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidgenössisches Parlament, Bundesverwaltung, FAK, Bildungsinstitutionen
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	In den meisten Fällen müssen keine Ausbildungsbelege mehr an die FAK geliefert werden. Das reduziert die Kosten der Unternehmen, die gegenwärtig häufig den Transfer der Belege vom Arbeitnehmer an die FAK übernehmen. Zudem werden die Kosten seitens der FAK gesenkt, was zur Senkung der Verwaltungskostenbeiträge führt.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses, bedeutende Investitionen in das neue System und bedeutende Betriebskosten des Registers, Umstellungskosten seitens der Bildungsinstitutionen.
Kosten / Nutzen	<p>Nur administrative Kosten der Unternehmen</p> <p>Aus Sicht der Unternehmen überwiegt der Nutzen der Massnahme klar. Sie werden bei der Prüfung der Ausbildungsbelege stark entlastet und haben keine zusätzlichen Kosten zu tragen.</p> <p>Alle Kosten des Systems</p> <p>Insgesamt hat die Massnahme ein ungünstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis, weil hohe Umsetzungskosten entstehen, insbesondere hinsichtlich des Betriebs des Registers und bei den Bildungsinstitutionen. Es ist nicht möglich, diese zu beziffern. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass sie höher sind als die Einsparungen bei den Unternehmen.</p>

Diskussion der
Experten**Argumente dafür**

- Der Grossteil der Fälle kann über das Register geprüft werden. Die Kosten der Ausbildungs-Überprüfung – etwa ein Viertel der Rückfragen betreffen die Ausbildung – können daher gesenkt werden.
- Heute werden Ausbildungszulagen manchmal aus Goodwill der Unternehmung schon ausbezahlt, bevor die Bescheinigung akzeptiert wurde. Manchmal müssen solche Zahlungen wieder rückgängig gemacht werden. Mit einem Ausbildungsregister werden die Prozesse beschleunigt und es passieren weniger Fehler.
- Die Massnahme wäre auch aus Sicht anderer Sozialversicherungen interessant, z.B. der AHV und der beruflichen Vorsorge bei Fragen im Zusammenhang mit der Waisenrente.

Argumente dagegen

- Es wäre ein grundlegender Wechsel, wenn alle Bildungsinstitutionen zur Datenmeldung im Bereich Familienzulagen verpflichtet würden und die Nachweispflicht zum Bezug einer Sozialversicherungsleistung (der Familienzulagen) von den Bezugsberechtigten auf die Bildungsinstitutionen übertragen würde.
- Aufgrund der heterogenen Bildungslandschaft wird es eine nicht unbedeutende Minderzahl von Ausbildungsstätten geben, die nicht dem Register angeschlossen werden können. Auch sind alle ausländischen Angebote nicht abgedeckt. Manuelle Lösungen sind daher weiter nötig.
- Die mit der Massnahme verbundenen Betriebskosten sind hoch und belasten indirekt die Wirtschaft, weil Verwaltungskosten entstehen, die über Beiträge oder indirekt über die Steuern bezahlt werden. So muss z.B. sichergestellt werden, dass die Ausbildungsstätten das Register fristgerecht bewirtschaften.
- Die Erstellung und der Unterhalt einer funktionierenden Informatik-Schnittstelle ist aufwändig.
- Eine grosse Zahl zusätzlicher Akteure wirkt in einem bereits komplexen System mit.
- Weiter bestehen datenschutzrechtliche Bedenken.

**Empfehlung
der Experten**

Die Massnahme soll nicht weiterverfolgt werden.

Bemerkung

Die Experten des Workshops in der Deutschschweiz haben das gesamtwirtschaftliche Interesse stärker gewichtet und waren eher kritisch eingestellt. Unter den FAK-Vertretern gab es aber v.a. in der Romandie ablehnende Stimmen, während sich die FAK-Vertreter aus der Deutschschweiz für die Massnahme aussprachen.

5.2.2 MASSNAHME 2: NACHWEIS FÜR AUSBILDUNGSZULAGEN ERST AB DEM 18. ALTERSJAHR

Massnahmenbeschrieb	Der Nachweis einer Ausbildung ist erst ab dem 18. Altersjahr zu erbringen. (Der ausbezahlte Betrag erhöht sich wie bisher ab dem 16. Altersjahr auf das Niveau der Ausbildungszulage.)
HP 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidgenössisches Parlament
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden; möglicherweise kantonale Gesetze.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die allermeisten der 16- und 17-jährigen Personen erhalten heute Ausbildungszulagen, weil sie sich in einer anerkannten Ausbildung befinden. Dabei entstehen für die Unternehmen höhere Kosten als bei den Kinderzulagen, weil Ausbildungsbestätigungen beschafft werden müssen, welche normalerweise von den Unternehmen an die FAK überliefert werden. Die Kostenreduktion der Massnahme kann grob beziffert werden. Basierend auf der Schätzung des Aufwands durch die Experten kann ein unterer Schwellenwert der Kosten berechnet werden, die den Unternehmen dadurch entstehen, dass sie bei ihren Angestellten fehlende Belege zur Bestätigung der Ausbildung ihrer 16- und 17-jährigen Kinder einholen müssen. Sie belaufen sich auf rund 260'000 CHF. Tatsächlich entfallen mit der Massnahme aber deutlich mehr Kosten, weil auch die Prüfung der vollständigen Anträge in Rechnung zu stellen ist. Geht man davon aus, dass ein Drittel des Prüfungsaufwands die Ausbildungsbestätigung betrifft, ergeben sich für die unproblematischen Fälle Kosten von rund 540'000 CHF. Total kann die Kostenersparnis also auf ca. 800'000 CHF veranschlagt werden.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses. Es werden zusätzliche Zulagen ausbezahlt. Dadurch entstehen bei den Unternehmen indirekt Kosten, welche nicht administrative Kosten im Sinne des Regulierungs-Checkups sind, aber als Gesamtbelastung ins Gewicht fallen.
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Bleiben die zusätzlichen Zulagen unberücksichtigt, ergibt sich ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Bei den Kosten handelt es sich ausschliesslich um zeitlich begrenzte Umstellungskosten. Alle Kosten des Systems Die Eltern der allermeisten Kinder zwischen 16 und 17 Jahren (95 Prozent oder mehr) beziehen heute eine Ausbildungszulage. Sind es 95 Prozent, werden für ca. 8'200 Kinder keine Zulagen bezogen. Im Durchschnitt beträgt die Ausbildungszulage CHF 312 pro Monat. Somit würden neu 30.7 Mio. CHF an Ausbildungszulagen zusätzlich ausbezahlt.

Diskussion der Experten	<p>Argumente dafür</p> <ul style="list-style-type: none"> • Von der Umstellung werden substanzielle Regulierungskostenersparnisse erwartet. • Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist sehr gut, wenn nur die administrativen Kosten berücksichtigt werden. • Die Umsetzung ist technisch unkompliziert. • Es gibt keine Bezugsberechtigten, die schlechter gestellt werden. • Harmonisierung mit Altersgrenze für AHV/IV-Rentenansprüche und der grundsätzlichen Unterhaltspflicht der Eltern nach ZGB. <p>Argumente dagegen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der Sinn der Ausbildungszulagen ist verletzt, wenn diese bedingungslos (d.h. unabhängig vom Vorliegen einer anerkannten Ausbildung) ausbezahlt werden. • Werden die ausbezahlten Familienzulagen ebenfalls als Regulierungskosten betrachtet, verschlechtert sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis stark.
Empfehlung der Experten	Die Umsetzung der Massnahme wird empfohlen.
Bemerkung	Die Experten haben hier lediglich die administrativen Kosten berücksichtigt. Dies entspricht der vom SECO (2011) für die Beurteilung im Rahmen des Regulierungs-Checkups vorgegebene Vorgehensweise. Werden die zusätzlich zu finanzierenden Familienzulagen ebenfalls berücksichtigt, entstehen zusätzliche Kosten, die von den Arbeitgebern zu übernehmen sind.

5.2.3 MASSNAHME 3: EINFORDERUNG WENIGER BEGLEITDOKUMENTE FÜR DIE AUSBILDUNGSBELEGE

Massnahmenbeschreibung	<p>Die Ausbildungszulage wird gewährt, ohne dass Belege an die FAK geschickt werden müssen. Die FAK prüfen Stichproben, indem sie Belege nachträglich einfordern. Dabei wenden sie sich direkt an die Ausbildungsstätten, wenn dies möglich ist. Andernfalls fordern sie die Belege nachträglich von den Bezugsberechtigten ein.</p> <p>Variante: Die Häufigkeit, mit der die Ausbildung bestätigt werden muss, wird reduziert. Das kann z.B. geschehen, indem nur zu Beginn eines Studiums eine Bescheinigung eingefordert wird, die für die vorgesehene Studiendauer gilt. Somit würden Student/-innen und Lehrlinge gleichgestellt.</p>
HP 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Bundesrat
Regulierungsanpassung	Die FamZV muss angepasst werden.
Zeithorizont	2 Jahre

Kostenreduktion (Nutzen)	<p>Die Kosten der Unternehmen, die gegenwärtig häufig den Transfer der Belege vom Arbeitnehmer an die FAK übernehmen, werden deutlich reduziert. Auf Basis der Aufwandschätzungen der Experten kann davon ausgegangen werden, dass sich die gesamten durch die Prüfung der Ausbildungsbelege verursachten Kosten der Unternehmen auf grob 5 Mio. CHF belaufen⁴⁷.</p> <p>Variante: Die Kostenreduktion fällt bedeutend schwächer aus, da ein Grossteil der Prüfungen der Ausbildungsbelege weiterhin vorgenommen wird.</p>
Zusätzliche Kosten	<p>Die Betreuung eines Kontrollsystems verursacht beträchtliche Kosten. Da die kontrollierten Personen die Zulagen bereits erhalten haben, haben sie einen limitierten Anreiz zu kooperieren, solange die weitere Auszahlung der Zulagen nicht sistiert wird. Es entsteht also ein komplizierter Austausch zwischen Eltern und den FAK. Hinzu kommen einmalige Fixkosten für die Umstellung auf ein Kontrollsystem durch Stichproben.</p> <p>Variante: Es entstehen keine zusätzlichen administrativen Kosten.</p> <p>Es werden zusätzliche Zulagen ausbezahlt, bei denen nicht erkannt wird, dass keine gültige Bescheinigung mehr existiert (oder die Rückforderung scheitert). Dadurch entstehen bei den Unternehmen indirekt Kosten, welche nicht administrative Kosten im Sinne des Regulierungs-Checkups sind, aber als Gesamtbelastung ins Gewicht fallen.</p>
Kosten / Nutzen	<p>Nur administrative Kosten der Unternehmen</p> <p>Es ist schwer abschätzbar, wie gross die Kosten des Kontrollsystems sind.</p> <p>Alle Kosten des Systems</p> <p>Ab 1'667 Personen zwischen 16 und 25 Jahren, welche schweizweit keiner Ausbildung nachgehen und dies verschweigen, überwiegen die Kosten der zusätzlichen Zulagen den Nutzen.⁴⁸ Bereits die Zahl in der Alterskohorte 16- bis 17-Jähriger ist grösser (vgl. Massnahme 2). In Anbetracht der Anzahl Personen mit einem Sekundarstufe II-Abschluss dürfte der Anteil der nicht mehr Bezugsberechtigten in der Alterskohorte 20- bis 25-Jähriger (auch ohne aktive Betrugsabsichten) drastisch ansteigen.</p>
Diskussion der Experten	<p>Argumente dafür</p> <ul style="list-style-type: none"> • Der in den Personalabteilungen anfallende Aufwand wird deutlich reduziert. <p>Argumente dagegen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entweder ist das Missbrauchspotenzial der neuen Regulierung hoch oder dann sind es die (administrativen) Kosten der Kontrolle via Stichproben. Das resultierende Kosten-Nutzen-Verhältnis ist mit grosser Sicherheit ungenügend. • Personen, die bei der Kontrolle durchfallen, müssten die erhaltenen Zulagen zurückerstatten und allenfalls mit einer Strafe sanktioniert werden, was sehr aufwändig ist.

⁴⁷ Die variablen Kosten der HP 2 bis 4 betragen 30.8 Mio. CHF. Davon ausgehend, dass mind. zwei Drittel des Erfassungsaufwands auch ohne expliziten Nachweis erbracht werden müssen und unter Berücksichtigung, dass die Hälfte der Rückfragen im Kontext der Ausbildungszulagen erfolgt, resultiert der Schätzwert von rund 5 Mio. CHF.

⁴⁸ Kostenersparnis von CHF 5 Mio. CHF dividiert durch die minimale Ausbildungszulage von CHF 250 während 12 Monaten.

- Die Massnahme schmälert das Vertrauen der Bevölkerung in die Sozialversicherungen.

**Empfehlung
der Experten**

Die Massnahme soll nicht weiter verfolgt werden.

Bemerkung

Wie bei Massnahme 2 stellt sich hier das Problem der durch die zusätzlich ausbezahlten Zulagen verursachten Kosten. Hier fallen sie deutlich höher aus, da mehr Alterskohorten betroffen sind. Wie hoch, ist allerdings kaum antizipierbar. Zusätzlich wurden bei der Massnahme 3 die administrativen Kontrollkosten sowie der Rückerstattungsaufwand (Inkasso) bemängelt, was stark zur Ablehnung beitrug.

5.2.4 MASSNAHME 4: STANDARDISIERUNG DER FORMULARE AUF NATIONALER EBENE

Massnahmenbeschrieb	Das BSV stellt allen FAK einheitliche Formulare für die Anmeldung und die Mitteilung von Mutationen zur Verfügung. Bei Bedarf können die FAK die kantons- oder kassenspezifischen Angaben in einem zweiten Block des Formulars abfragen.
HP 2, 3	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen
Umsetzungsinstanzen	BSV, FAK
Regulierungsanpassung	Aufgrund der Freiwilligkeit der Massnahme sind keine Anpassungen nötig.
Zeithorizont	6 Monate
Kostenreduktion (Nutzen)	Reduktion der Personalkosten. Die Dokumente können schneller ausgefüllt werden. Die Massnahme führt auch dazu, dass noch öfters als heute elektronische Dokumente verwendet werden. Davon profitieren Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, z.B. Personalvermittlungsfirmen. Insgesamt ist von einer eher bescheidenen, nicht quantifizierbaren Kostenreduktion auszugehen.
Zusätzliche Kosten	Kosten für die Konzeption, den Aufbau und die Aktualisierung der Formulare. Die Erstellungskosten sind höher als die tiefen Kosten des laufenden Betriebs.
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Die Massnahme hat ein limitiertes, aber positives Kosten-Nutzen-Verhältnis. Alle Kosten des Systems Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen.
Diskussion der Experten	Argumente dafür <ul style="list-style-type: none"> • Eine hohe Standardisierung erleichtert die tägliche Arbeit in einer hohen Zahl von Fällen. Dadurch können die Kosten auf einfache Art gesenkt werden. • Die Massnahme ist unkompliziert (technisch einfach, wenige involvierte Stellen). • Die Massnahme verursacht wenig zusätzliche Kosten. • Wenig Gründe, weshalb sich die Formulare zwischen den FAK stark unterscheiden müssen. Argumente dagegen <ul style="list-style-type: none"> • Die FAK können nicht verpflichtet werden, das einheitliche Formular zu benutzen und deshalb gäbe es mit Sicherheit weiterhin mehrere Formulare. • Die Koordination und Einigung auf ein Standardformular zwischen den FAK könnte zeitintensiver werden. • Es bleibt weiterhin nötig, einen Abschnitt im Formular zu haben für kantonsspezifische Angaben.
Empfehlung der Experten	Die Umsetzung der Massnahme wird empfohlen, sie ist aufgrund ihrer begrenzten Wirkung aber nicht prioritär.

5.2.5 MASSNAHME 5: MODERNISIERUNG DER TECHNOLOGIE ZUR DATENÜBERMITTLUNG AN DIE FAK

Massnahmenbeschreibung	Es existieren standardisierte/einheitliche Schnittstellen, um Informationen direkt von der Lohnbuchhaltungssoftware an die FAK zu übermitteln.
HP 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	FAK und Unternehmen
Regulierungsanpassung	Keine Gesetzesänderung notwendig.
Zeithorizont	Über 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die Kosten der Informationsübermittlung werden reduziert und die Prozesse beschleunigt. Es müssen weniger Korrekturen gemacht und Zahlungen rückgefordert werden. Die Ersparnisse dürften im Rahmen des Vorteils der delegierten Dossierführung liegen, welche ebenfalls vor allem durch automatisierte IT-Prozesse profitabel sein kann. Approximativ könnten so mindestens Kosten von ca. 4 CHF je Bezüger gespart werden. Angewendet auf die Unternehmen ab 20 Mitarbeitenden bedeutet dies eine Einsparung von ca. 1.9 Mio. CHF.
Zusätzliche Kosten	Investitions- und Ausbildungskosten bei den FAK und Unternehmen
Kosten / Nutzen	<p>Nur administrative Kosten der Unternehmen</p> <p>Das Kosten-Nutzen-Verhältnis der Massnahme ist in einer langfristigen Perspektive klar positiv.</p> <p>Alle Kosten des Systems</p> <p>Bei erfolgreicher Implementierung existieren ggf. Spillovers für andere eGovernment-Prozesse.</p>
Diskussion der Experten	<p>Argumente dafür</p> <ul style="list-style-type: none"> Es ist unter den Experten unbestritten, dass sich fortgeführte Investitionen in die Übermittlungstechnologie lohnen. Das Potenzial, Kosten zu senken, ist hoch. Einzelne andere Länder sind diesbezüglich weiter fortgeschritten, wobei ein Vergleich isolierter Elemente der Sozialversicherungssysteme allerdings schwierig ist. <p>Argumente dagegen</p> <ul style="list-style-type: none"> Die Umsetzung von technologischen Lösungen ist nicht durch die Regulierung anzustossen oder zu fördern. Es ist alleine den FAK und Unternehmen überlassen, effizientere Lösungen zu suchen. Der Staat hat keine Aufgabe als 'Initiator' oder 'Kordinator'. Versuche in anderen Bereichen der Sozialversicherungen (z.B. ELM) mit sehr ähnlichem Ziel sind bisher gescheitert.
Empfehlung der Experten	Die Massnahme soll nicht weiterverfolgt werden.

5.2.6 MASSNAHME 6: NUR NOCH MONATLICHE AUSRICHTUNG DER FAMILIENZULAGEN

Massnahmenbe- schrieb	Bezugsberechtigt ist, wer am ersten Tag (oder Arbeitstag) des Monats arbeitet. Die Massnahme impliziert, dass Personen, die nach dem ersten Tag des Monats in den Arbeitsprozess einsteigen, für den angebrochenen Monat keine Zulage erhalten.
HP 2, 4, 6	Zulagen an Arbeitnehmer auszahlen und Antrag stellen
Umsetzungsinstanzen	Eidg. Parlament
Regulierungsanpas- sung	Das FamZG muss geändert werden.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die Berechnung des zu bezahlenden Betrags ist für den Arbeitgeber einfacher. Eine Quantifizierung der Kostenreduktion ist nicht möglich. Da Stellen meistens zu Monatsbeginn angetreten werden, ist die Kostenreduktion aber eher gering.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses, einmalige Anpassungskosten
Kosten / Nutzen	<p>Nur administrative Kosten der Unternehmen</p> <p>Die Massnahme hat ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis.</p> <p>Alle Kosten des Systems</p> <p>Da weniger Zulagen ausbezahlt werden, sind nicht-administrative Kostenersparnisse der primäre Kosteneffekt.</p>
Diskussion der Experten	<p>Argumente dafür</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vereinfachung, die nicht viel kostet: nur eine einmalige Anpassung der Regulierung in einem 'technischen' Punkt. • Nur eine kleine Minderheit der Arbeitnehmer wäre betroffen. <p>Argumente dagegen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Widerspricht dem Grundsatz 'ein Kind, eine Zulage'. • Für eine Minderheit der Arbeitnehmer führt die Massnahme zu erheblichen finanziellen Einbussen. Betroffen wären v.a. Arbeitnehmer mit tiefem Lohn. • Insbesondere bei Temporärunternehmen wird die Massnahme zu Problemen führen, da viele Arbeitnehmer in kurzen Arbeitsverhältnissen angestellt sind, die nicht am Anfang des Monats beginnen. Diese Arbeitnehmer werden durch die Massnahme schlechter gestellt. • Die Kostenreduktion sollte nicht überbewertet werden, da die meisten Arbeitsverhältnisse am ersten Tag des Monats beginnen und der administrative Aufwand für Anpassungen in den anderen Fällen nicht sehr hoch ist. • Die Berechnung der Zulage (Anteil am Monat) erfolgt durch die FAK; die Arbeitgeber müssen 'lediglich' eine manuelle Änderung im Lohnbuchhaltungssystem vornehmen, wenn jemand nicht am Anfang des Monats eine Stelle antritt.
Empfehlung der Experten	Die Massnahme soll nicht weiter verfolgt werden.

5.2.7 MASSNAHME 7: 'GARANTIE', DASS DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG IMMER FREIWILLIG IST

Massnahmenbeschrieb	Alle Unternehmen haben die Möglichkeit, nur als Übermittler von Informationen und Zahlungen zu wirken. Diese Massnahme kann in zwei Varianten verwirklicht werden: (1) FAK können Unternehmen nicht zur delegierten Dossierführung zwingen. (2) Die Unternehmen haben immer die freie Wahl, die FAK zu wechseln.
HP 4	Delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidg. Parlament, FAK
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Es ist möglich, dass Unternehmen aufgrund ihrer Branchenzugehörigkeit an eine Verbandsausgleichskasse gebunden sind, die eine delegierte Dossierführung vorschreibt, und dies aus Kostengründen aber nicht sein möchten. Solche Unternehmen sparen Kosten, wenn sie sich an eine andere FAK anschliessen. Wie viele Unternehmen sich in einer solchen Situation befinden, kann nicht gesagt werden. Aufgrund der geringen Zahl von Kassen mit Verpflichtung zur delegierten Dossierführung ist davon auszugehen, dass die Kostenreduktion (sehr) gering sein wird.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Das Kosten-Nutzen-Verhältnis ist leicht positiv, da nach der Umstellung keine weiteren Kosten mehr anfallen. Alle Kosten des Systems Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen.
Diskussion der Experten	Argumente dafür <ul style="list-style-type: none"> Die Massnahme ist 'schlank', indem sie lediglich die ökonomische Wahlfreiheit der Unternehmen sicherstellt. Sie verursacht keine zusätzlichen Kosten, ausser Anpassungskosten. Argumente dagegen <ul style="list-style-type: none"> Es gibt wenig Anzeichen dafür, dass viele Unternehmen mit delegierter Dossierführung darauf lieber verzichten würden. Die delegierte Dossierführung ist heute nicht geregelt. Mit der Massnahme würde sie legitimiert und müsste definiert und gesetzlich geregelt werden. Variante (1) kann dazu führen, dass eine FAK für wenige Mitglieder, die keine delegierte Dossierführung wollen, Lösungen anbieten muss, welche mit hohen Kosten verbunden sind.
Empfehlung der Experten	Die Massnahme soll nicht weiter verfolgt werden.

5.2.8 MASSNAHME 8: SICHERSTELLUNG, DASS ALLE UNTERNEHMEN IHRE RECHTE UND PFLICHTEN KENNEN

Massnahmenbeschrieb	In den Kantonen, die den Arbeitgeber zu keiner aktiven Unterstützung des Antrags auf Familienzulagen verpflichten, ⁴⁹ werden die Unternehmen von der FAK explizit darüber informiert, dass das Bundesgesetz offen lässt, ob sie oder der Arbeitnehmer den Antrag auf Familienzulagen bei der FAK einreichen und Mutationen kommunizieren. Die Information erfolgt beim Anschluss der Unternehmen und bei der Anmeldung von Personen. Variante: Die Kantone müssen gesetzliche Bestimmungen aufheben, welche die Arbeitgeber zur aktiven Unterstützung des Antrags auf Familienzulagen verpflichten.
HP 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	FAK, für die Variante: Eidgenössisches Parlament, Kantone
Regulierungsanpassung	Für Variante: Das FamZG muss geändert werden und die Gesetzgebung einzelner Kantone.
Zeithorizont	Variante: 2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Bei Unternehmen, deren Mitarbeitende in der Lage sind, die Dokumente selbständig auszufüllen, sinken die administrativen Kosten stark. Die Experten schätzten bei der HP2 eine Reduktion um zwischen 53 und 63 Prozent je nach Segment (exkl. Selbstständige und delegierte Dossierführung). Würden beispielsweise nur fünf Prozent der Unternehmen mehr Informationstätigkeiten an ihre Angestellten delegieren, so resultierte eine Kostenreduktion von 783'000 CHF . ⁵⁰ Selbst ohne Anpassung der kantonalen Gesetze käme die Massnahme in den meisten Kantonen zum Tragen.
Zusätzliche Kosten	Administrative Kosten für die FAK, insbesondere, wenn vermehrt unvollständige Anträge eingereicht werden.
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Die Massnahme hat aufgrund der tiefen Kosten tendenziell ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Unterminiert werden kann dies durch eine Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge, sofern deutlich mehr unvollständige Anträge direkt an die FAK eingereicht werden. Alle Kosten des Systems Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen fürs System im engeren Sinne, aber Mehraufwand für die Angestellten.

⁴⁹ Es sind dies alle Kantone ausser Basel-Stadt, Freiburg, Luzern, Zug und Zürich (vgl. Tab. 1).

⁵⁰ Unternehmen mit 1-19 Mitarbeitenden haben für HP2 und HP3 einen Gesamtaufwand von 7.1 Mio. CHF. Bei 62 Prozent Einsparpotenzial ergibt dies bei 5 Prozent Ausnützungsanteil einen Wert von 219'000 CHF. Analog gilt für Unternehmen mit 20-249 Mitarbeitenden: Gesamtaufwand von 12.0 Mio. CHF, Einsparpotenzial von 63 Prozent = 377'000 CHF. Für Grossunternehmen sähe die Rechnung wie folgt aus: Gesamtaufwand von 7.1 Mio. CHF, Einsparpotenzial von 53 Prozent = 187'000 CHF.

Diskussion der
Experten

Argumente dafür

- Es handelt sich (ohne Anpassung der kantonalen Gesetze) um eine sehr einfache Massnahme.
- Die Massnahme ist günstig und hat daher ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis.
- In der Praxis kommt es schon jetzt vor, dass Unternehmen die Antragstellung auf Familienzulagen den Mitarbeitenden überlassen. Selbst in Kantonen, die ein aktives Mitwirken des Arbeitgebers vorschreiben, funktioniert dies.

Argumente dagegen

- Es ist fraglich, ob die Massnahme den Informationsstand wesentlich beeinflussen kann.
- Die Massnahme wird den Aufwand für FAK erhöhen, wenn die Anträge auf Familienzulagen von den Mitarbeitenden weniger sorgfältig erstellt werden. Dies würde zu höheren Verwaltungskostenbeiträgen führen.
- Bei freiwilligen Leistungen der Arbeitgeber wird eine Delegation an den Arbeitnehmer nicht stattfinden, da der Arbeitgeber ebenfalls die gleichen Informationen benötigt.

**Empfehlung
der Experten**

Die Umsetzung der Massnahme (nicht Variante) wird empfohlen.

5.2.9 MASSNAHME 9: ANSCHLUSS VON UNTERNEHMENSNIEDERLASSUNGEN AN FAK DES FIRMENHAUPTSITZES

Massnahmenbeschrieb	In allen Kantonen wird den Unternehmen ermöglicht, dass sich deren Zweigniederlassungen der FAK des Hauptsitzes anschliessen können, auch wenn sich diese in einem anderen Kanton befinden. (Die Kantone können weiterhin unterschiedlich hohe Familienzulagen vorsehen.) ⁵¹
HP 1, 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidg. Parlament, FAK
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die Massnahme bringt eine substantielle Kostenreduktion für Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind ('One-Stop-Shop'). Die Zusatzkosten der Interaktion mit verschiedenen FAK wurde nicht separat erhoben und lässt sich nicht seriös approximieren.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses, Anpassungskosten bei den FAK, operative Kosten bei den FAK für den Einbezug regionaler Unterschiede bei der Höhe der Zulagen.
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Die Massnahme hat ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis. Alle Kosten des Systems Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen.
Diskussion der Experten	Argumente dafür <ul style="list-style-type: none"> Die Massnahme baut auf bestehenden Institutionen und Strukturen auf. Die Einrichtung der Abrechnungsstelle existiert bereits. Argumente dagegen <ul style="list-style-type: none"> Setzt voraus, dass eine FAK in jedem Kanton tätig ist, entweder indem sie eine eigenständige FAK führt oder eine Abrechnungsstelle hat (vgl. Massnahme 10). Unterschiedliche Beitragssatzhöhen und Zulagenhöhen führen weiterhin zu Zusatzaufwand bei den überkantonal operierenden Unternehmen.
Empfehlung der Experten	Die Umsetzung der Massnahme wird empfohlen, zusammen mit der Massnahme 10.

⁵¹ Mit der Frage des Anschlusses von Unternehmensniederlassungen hat sich das Parlament vor einigen Jahren befasst und entschied sich für die derzeitige Regelung.

5.2.10 MASSNAHME 10: ZULASSUNG VON VERBANDSKASSEN UND EIGENSTÄNDIGEN FAK ALS ABRECHNUNGSSTELLEN KANTONALER FAK

Massnahmenbeschrieb	<p>Den Verbandsausgleichskassen und den reinen Familienausgleichskassen wird in allen Kantonen ermöglicht, als Abrechnungsstelle kantonaler FAK aufzutreten. Führt eine Verbandsausgleichskasse oder eine eigenständige FAK in einem Kanton keine FAK, kann sie somit als Zahlungsstelle einer kantonalen FAK auftreten und seinen angeschlossenen Arbeitgebern, welche in mehreren Kantonen Niederlassungen haben, einen 'One-Stop-Shop' anbieten.</p> <p>Der Verzicht auf eine eigene FAK in einem Kanton ist in der Regel durch deren ungünstige Kostenstruktur begründet. Entsprechend unattraktiv ist es für die kantonalen FAK, diese Kassen als Abrechnungsstellen zu akzeptieren. Die Einführung eines Lastenausgleichs in jenen Kantonen, die ihn noch nicht kennen, würde die Akzeptanz der Massnahme erleichtern. Zwingend notwendig ist dies jedoch nicht, weil die Unternehmen, welche neu der Abrechnungsstelle angeschlossen wären, heute mit grosser Wahrscheinlichkeit bereits bei der kantonalen FAK angeschlossen sind.</p>
HP 1, 2, 3, 4	Antragsstellung, Kommunikation von Mutationen, delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidg. Parlament, FAK
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden; Anpassung kantonaler Gesetze.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die betroffenen Unternehmen müssen sich nur noch an eine, statt an zwei oder mehrere Ausgleichskassen wenden. Ihr Aufwand bei der Anmeldung von Anspruchsberechtigten und bei der Mitteilung von Mutationen wird deutlich reduziert. Der Koordinationsaufwand mit mehreren FAK wurde nicht erhoben, weshalb die Kosteneinsparung nicht quantifiziert werden kann.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses, Anpassungskosten bei den FAK
Kosten / Nutzen	<p>Nur administrative Kosten der Unternehmen</p> <p>Die Massnahme hat voraussichtlich ein positives Kosten-Nutzen-Verhältnis.</p> <p>Alle Kosten des Systems</p> <p>Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen.</p>
Diskussion der Experten	<p>Argumente dafür</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es gibt bereits zahlreiche Abrechnungsstellen. Sie funktionieren i.d.R. gut. In der Praxis bewährt sich der Betrieb. • Die Massnahme erfordert kaum Investitionen, da sie auf bestehenden Strukturen aufbaut. <p>Argumente dagegen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die politische Akzeptanz in Kantonen ohne Lastenausgleich ist gering. • Unterschiedliche Beitragssatzhöhen und Zulagenhöhen führen weiterhin zu Zusatzaufwand bei den überkantonal operierenden Unternehmen.
Empfehlung der Experten	Die Umsetzung der Massnahme wird empfohlen, zusammen mit der Massnahme 9.

5.2.11 MASSNAHME 11: EINSICHTNAHME VON UNTERNEHMEN MIT DELEGIERTER DOSSIERFÜHRUNG IN FAMILIENZULAGENREGISTER

Massnahmenbeschrieb	Das System wird angepasst, so dass Unternehmen mit delegierter Dossierführung auf das Familienzulagenregister zugreifen können. Sie können die für sie relevanten Daten abfragen, ohne die Möglichkeit Änderungen im Register vorzunehmen.
HP 4	Delegierte Dossierführung
Umsetzungsinstanzen	Eidgenössisches Parlament, Verwaltungsstelle, die das Familienzulagenregister führt
Regulierungsanpassung	Das FamZG muss geändert werden.
Zeithorizont	2 bis 3 Jahre
Kostenreduktion (Nutzen)	Die Unternehmen mit delegierter Dossierführung werden stark entlastet. Sie können bei einem Antrag auf Familienzulagen selbst prüfen, ob für das Kind bereits Zulagen ausbezahlt werden. Die Prüfung wird dadurch deutlich weniger aufwändig. Eine quantitative Einschätzung der Kostenreduktion ist nicht möglich.
Zusätzliche Kosten	Kosten des politisch-administrativen Prozesses, einmalige Anpassungen in der Informatik.
Kosten / Nutzen	Nur administrative Kosten der Unternehmen Die Massnahme hat voraussichtlich ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis. Alle Kosten des Systems Keine zusätzlichen Kosten / Nutzen.
Diskussion der Experten	Argumente dafür <ul style="list-style-type: none"> Die Massnahme führt zu einer substanziellen Entlastung der Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Die Massnahme hat ein sehr gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis, weil praktisch keine laufenden Kosten entstehen. Argumente dagegen <ul style="list-style-type: none"> Die absolute Zahl der Unternehmen, die davon profitieren, ist klein. 2015 gab es 1'477 Unternehmen mit delegierter Dossierführung. Der Anschluss ans Bundesweb als Voraussetzung für den Zugriff ist aufwändig. Die delegierte Dossierführung ist heute nicht geregelt. Mit der Massnahme würde sie legitimiert, müsste definiert und gesetzlich geregelt werden.
Empfehlung der Experten	Die Umsetzung der Massnahme wird empfohlen.
Bemerkung	Die Umsetzung der Massnahme impliziert allerdings eine Anerkennung der delegierten Dossierführung. Als Voraussetzung dafür muss diese daher akzeptiert und gesetzlich geregelt sein.

6 GRUNDLEGENDE ANPASSUNGEN AM BESTEHENDEN SYSTEM

Die nächsten zwei Kapitel behandeln Anpassungen, die weitreichender sind als die zuvor diskutierten punktuellen Verbesserungen. Bis an dieser Stelle entsprach der Regulierungs-Checkup methodisch den Richtlinien des vom SECO 2011 herausgegebenen gleichnamigen Handbuchs. Darin ist die Mitwirkung von Experten bei der Kostenschätzung und der Formulierung der Verbesserungsmassnahmen vorgesehen. Da die punktuellen Massnahmen praktisch umsetzbar sein sollen, ist ihre Beurteilung durch die Experten ausschlaggebend.

Die nachfolgend vorgeschlagenen systematischen Massnahmen gehen einen Schritt weiter. Die unmittelbare Umsetzbarkeit ist keine Voraussetzung. Es geht vielmehr darum, den Blickwinkel zu öffnen und grundlegendere Massnahmen zu evaluieren, die durch eine Vereinfachung des Systems der Familienzulagen möglicherweise höhere Effizienzgewinne versprechen.

In diesem Kapitel werden Anpassungen behandelt, welche wichtige Elemente des Systems der Familienzulagen verändern. Das System wird aber im Gegensatz zu den Vorschlägen in Kap. 7 nicht von Grund auf neu entworfen. Vor dem Hintergrund der in den vorangehenden Kapiteln gewonnenen Erkenntnisse wird das Potenzial an Kostensenkungen untersucht, welche durch das Anpassen einzelner Elemente des Systems erreicht werden kann. Nicht alle Vorschläge sind neu. Einige wurden in der politischen Diskussion oder im Regulierungs-Checkup zur ersten Säule bereits erwähnt. Andere wurden von Experten oder befragten Unternehmen vorgeschlagen. Sie werden hier weniger detailliert beschrieben als die punktuellen Massnahmen im vorangehenden Kapitel. Das Ziel ist, einen Überblick über die verschiedenen Möglichkeiten zu geben, ihre zentralen Aspekte hervorzuheben, das Potenzial der Kostenreduktion abzuschätzen und sie in den Kontext zu anderen Massnahmen zu stellen.

6.1 BEURTEILUNGSKRITERIEN

Das übergeordnete Ziel der Anpassungen ist, die Gesamtheit der Regulierungskosten zu reduzieren. Da das entsprechende Potenzial oft schwer einschätzbar ist, wird ihr Effekt auf die kostentreibenden komplexen Fälle eigens beurteilt. Als weiterer Punkt wird der Frage nachgegangen, ob kantonale Unterschiede der Regulierung weiterhin möglich sind. Die drei Beurteilungskriterien sind folglich:

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Während die punktuellen Massnahmen aufgrund ihres Potenzials, bei den Unternehmen administrative Kosten zu reduzieren, beurteilt wurden, werden hier sämtliche administrativen Kosten – also auch jene, die bei den FAK und beim Staat anfallen – berücksichtigt.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Regulierungskosten im Bereich der Familienzulagen entstehen oft wegen komplexen Fällen (vgl. Kap. 3.2). Dies ist z.B. dann der Fall, wenn beide Ehepartner arbeiten und infolge von Stellenwechsel, Lohnänderungen oder einer Trennung die Bezugsberechtigung auf Familienzulagen neu bestimmt werden muss. Weiter kann der Fall auftreten, dass jemand mehrere Teilzeitstellen hat und je nach Lohnsituation die Familienzulagen über den einen oder den anderen Arbeitgeber beantragt werden müssen. Wenn eine Massnahme dazu führt, dass weniger oft komplexe Fälle auftreten, vermindert sie die Regulierungskosten.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Es wird beurteilt, ob eine Anpassung weiterhin kantonale Unterschiede im föderativen System der Schweiz zulässt.

6.2 ANPASSUNGEN

Im Folgenden werden neun Anpassungen des Systems der Familienzulagen besprochen. Die ersten vier haben zum Ziel, die Unternehmen im Sinn eines 'One-Stop-Shop' zu entlasten, d.h. die Zahl der staatlichen Stellen, mit denen sie zu tun haben, zu reduzieren. Die restlichen Anpassungen betreffen unterschiedliche Themen.

6.2.1 ANPASSUNG 1: FREIE WAHL DER FAK

CHARAKTERISIERUNG. Den Unternehmen steht es frei, die von ihnen bevorzugte FAK zu wählen. Im Unterschied zur aktuellen Situation dürfen Verbände z.B. nicht mehr über die Mitgliedschaft einen Anschluss erzwingen. Die Konditionen eines Anschlusses können zwar weiterhin zwischen den FAK variieren. Die Bedingungen müssen sich aber auf Kriterien beschränken, welche die Familienzulagen betreffen.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Die Anpassung erhöht den Wettbewerb zwischen den FAK. Dadurch entstehen Anreize zu Kostensenkungen. Sind Arbeitgeber für die Familienzulagen und die AHV nicht mehr bei der gleichen Ausgleichskasse angeschlossen, ist aber auch mit zusätzlichen Kosten zu rechnen. Insgesamt werden von der Anpassung aber Kosteneinsparungen und daher tiefere Verwaltungskostenbeiträge erwartet. **Eine quantitative Schätzung des Effizienzgewinnes ist allerdings nicht möglich.** Die Anpassung wird bewirken, dass Unternehmen von teuren zu günstigeren FAK wechseln. Dabei sind allerdings nicht primär die Verwaltungskosten entscheidend, denn die Unterschiede bei den Beitragssätzen reflektieren grösstenteils die unterschiedliche Mitarbeiterstruktur der angeschlossenen Unternehmen. In den Unternehmensinterviews (vgl. Kap. 4.2.2) gaben daher die meisten Unternehmen an, die Höhe der Verwaltungskostenbeiträge habe bei der Wahl der FAK keine Rolle gespielt. Unternehmen, die derzeit den günstigen FAK angeschlossen sind, verlieren mit dieser Anpassung an Vorteilen, da die relativen Beitragssätze steigen. Ohne Lastenausgleich wird die Massnahme zu einer Reduktion der Zahl der FAK führen.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Auf die komplexen Fälle hat die Anpassung keinen Einfluss.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind weiterhin möglich.

6.2.2 ANPASSUNG 2: EINHEITSKASSE

CHARAKTERISIERUNG. Eine einzige Institution ist in der gesamten Schweiz für die Familienzulagen zuständig und übernimmt alle Funktionen der heutigen FAK, die aufgelöst werden. Es ist nun also eine einzige, zentrale Stelle, die die Höhe der Beiträge (Arbeitgeberbeiträge oder allenfalls staatliche Mittel) festlegt, um die Zulagen zu finanzieren.

Die Einheitskasse könnte staatlich oder privat sein. Im zweiten Fall wäre sie aber ein Monopol, dessen Kunden keine Ausweichmöglichkeiten haben, was wettbewerbspolitisch problematisch ist und einen Kontrollmechanismus erfordern würde, der Kosten verursacht.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Hinsichtlich der Regulierungskosten gelten für eine Einheitskasse die gleichen Überlegungen wie für ein System bestehend aus kantonalen FAK. Das Potenzial zur Ausnutzung von Skalenerträgen ist beschränkt. Aus Sicht der Unternehmen ändert sich die Situation in der Art, dass der Informationsaustausch und die finanziellen Transfers nun mit der Einheitskasse anstelle der heutigen FAK stattfinden. Die Kosten

des Anschlusses wären reduziert. Die Arbeitgeberkontrolle könnte für alle Unternehmen zusammen mit jener der 1. Säule durchgeführt werden, was **Kosten im Umfang von 134'000 CHF⁵²** reduzieren würde.

Analog zu Anpassung 6 führt die Einführung einer Einheitskasse häufig zu einem **Verlust des 'One-Stop-Shop'**. Damit erhöhen sich die Regulierungskosten in erheblichem Umfang.

Analog zu Anpassung 6 entstehen auch hier bezüglich der **Beitragssatzhöhe erhebliche Umverteilungseffekte**, welche jedoch nicht Regulierungskosten sind.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Anpassung hat keinen Einfluss auf die komplexen Fälle.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Obwohl eine Einheitskasse eine nationale Institution ist, sind kantonale Unterschiede in der Regulierung weiterhin möglich. So ist z.B. denkbar, dass die Kantone unterschiedlich hohe Zulagen festlegen. Die Einheitskasse würde dann berechnen, wie hoch die Arbeitgeberbeiträge in den einzelnen Kantonen liegen müssen, um die Zulagen zu finanzieren. Alternativ könnten die Unterschiede der Zulagenhöhe mit kantonalen Beiträgen ausgeglichen werden.

6.2.3 ANPASSUNG 3: EINHEITLICHER BEITRAGSSATZ

CHARAKTERISIERUNG. Ein einheitlicher Beitragssatz wird für die ganze Schweiz festgelegt. Für sich allein genommen führt die Massnahme dazu, dass die FAK aufgrund ihrer unterschiedlichen Branchenstruktur mehr oder weniger gut in der Lage sind, die Familienzulagen – deren Höhe sie nicht kontrollieren können⁵³ – zu finanzieren. Die Massnahme ist daher entweder mit der Einführung einer einheitlichen Zulagenhöhe (Kap. 6.2.4), eines Lastenausgleichs zwischen den FAK oder mit einer kantonalen Einheitskasse (Kap. 6.2.6) oder gar nationalen Einheitskasse (Kap. 6.2.2) zu kombinieren.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Die **Massnahme reduziert die Kosten nicht**, jedoch wird die Finanzierungslast stark verschoben. **Einzelne Unternehmen zahlen dadurch deutlich mehr, andere deutlich weniger als heute.**

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Anpassung hat keinen Einfluss auf die komplexen Fälle.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind kaum möglich. Die fixierte Einnahmenseite lässt nur höhere Zulagen bei staatlicher Mitfinanzierung zu.

6.2.4 ANPASSUNG 4: EINHEITLICHE ZULAGENHÖHE

CHARAKTERISIERUNG. Eine einheitliche Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen wird für die ganze Schweiz festgelegt.⁵⁴ Die Massnahme impliziert, dass keine Differenzzahlungen mehr ausgeführt werden.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Da mit der Anpassung die Voraussetzungen für die Differenzzahlungen eliminiert werden, sind die entsprechenden Kosteneinsparungen auch hier in Rechnung zu stellen (vermutlich **mehr als eine Mio. CHF**). Die weiteren von der Anpassung zu erwartenden Einsparungen sind überschaubar. Aufgrund der vereinheitlichten Regulierung wird der administrative Aufwand von Unternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, reduziert. Dies trifft insbesondere auf die grossen Personalvermittlungsfirmen zu.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Unter den komplexen Fällen fallen jene mit den Differenzzahlungen weg.

⁵² Nur die Arbeitgeberkontrollen bei Unternehmen, die reinen FAK angeschlossen sind, werden als Regulierungskosten berücksichtigt.

⁵³ Ausser im überobligatorischen Bereich, der aber nicht Gegenstand dieser Untersuchung ist.

⁵⁴ Kantone, die derzeit höhere als die Minimalzulagen entrichten, könnten allenfalls andere Zusatzleistungen einführen.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Die kantonalen Unterschiede auf der Seite der Auszahlung der Familienzulagen werden aufgehoben. Unterschiede auf der Seite der Finanzierung⁵⁵ sind weiterhin möglich, aber schwer zu rechtfertigen.

6.2.5 ANPASSUNG 5: ABSCHAFFUNG DER REINEN FAK

CHARAKTERISIERUNG. Alle FAK müssen sich an eine AHV-Ausgleichskasse anbinden, reine FAK sind also nicht mehr möglich. 2015 gab es 61 reine FAK. Sie müssen eine Verbands- oder kantonale FAK als Partner suchen oder ihre Tätigkeit einstellen. Vom Total der 230 FAK wären also 27 Prozent direkt von der Anpassung betroffen.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht könnten organisatorische Synergieeffekte bei den Kassen als Argument für die Massnahme ins Feld geführt werden. Da die Buchhaltung der 1. Säule und jene der Familienzulagen getrennt voneinander geführt werden, sind diesbezüglich aber kaum nennenswerte Einsparungen zu erwarten, ausser im Bereich der Arbeitgeberkontrolle. **Die Kostenreduktion wurden auf 134'000 CHF geschätzt.**

Aus volkswirtschaftlicher Sicht sind diese Kosten nur relevant, wenn die Unternehmen keine andere Wahl haben, als sich einer reinen FAK anzuschliessen. Ist es das Resultat einer bewussten Entscheidung, kann davon ausgegangen werden, dass der Anschluss die beste Wahl ist. Die mit der Arbeitgeberkontrolle verbundenen Kosten werden also durch andere Vorteile aufgewogen. Davon ist grundsätzlich auszugehen. Die Unternehmen haben nämlich immer die Möglichkeit, sich einer kantonalen FAK anzuschliessen.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Auf die komplexen Fälle hat die Anpassung keinen Einfluss.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind weiterhin möglich.

6.2.6 ANPASSUNG 6: BESCHRÄNKUNG AUF KANTONALE FAK

CHARAKTERISIERUNG. Die Verbands- und reinen FAK werden aufgelöst und ihre Aufgaben den kantonalen FAK übertragen. Es gibt in jedem Kanton nur noch eine FAK.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Ob es mit dieser Anpassung zu **Synergieeffekten** kommt, ist **schwer in Wert zu setzen**. Positive Skalenerträge sind allenfalls in sehr geringem Ausmass im Bereich der Informatik (z.B. Server) denkbar. Kostenmässig stärker ins Gewicht fallen organisatorische Aspekte. Vergleiche zwischen kantonalen und den Verbandskassen im derzeitigen System sind nicht informativ, da den FAK unterschiedliche Branchen angeschlossen sind. Die Anpassung hat auch kostensteigernde Aspekte, da Unternehmen, die für die 1. Säule derzeit einer Verbandskasse angeschlossen sind, neu mit zwei Ausgleichskassen zu tun haben.

Seitens der Unternehmen gelten die bereits gemachten Überlegungen zur Arbeitgeberkontrolle, die für die reinen FAK entfällt, aber keinen Nettogewinn darstellen, weil die Unternehmen heute schon die Möglichkeit haben, sich einer kantonalen FAK anzuschliessen. Dagegen werden die Kosten des Anschlusses effektiv reduziert. Die Unternehmen haben keinen Grund mehr, zu recherchieren, welche FAK für sie am vorteilhaftesten ist. Dies macht einen wesentlichen Teil der Kosten der Handlungspflicht HP 1 aus.

Die Verpflichtung zum Anschluss an die kantonale FAK führt in vielen Fällen zu einem **Verlust des sogenannten 'One-Stop-Shop'**, also der Möglichkeit Angaben zuhanden der Ausgleichskasse mit denjenigen für die FAK mit

⁵⁵ Z.B. die Arbeitnehmerbeiträge im Kanton Wallis.

de facto einem Ansprechpartner auszutauschen. Damit erhöhen sich die Regulierungskosten in erheblichen Masse.

Die Beitragssatzhöhe ist zwar nicht Teil der Regulierungskosten. Da mit dieser Massnahme jedoch die **Firmen mit bis anhin sehr viel tieferen Beitragssätzen** einen kantonsweiten durchschnittlichen und damit deutlich höheren Beitragssatz bezahlen müssen, entstehen hier **erhebliche Mehrkosten**, während bei anderen Unternehmen deutlichen Einsparungen anfallen.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Anpassung hat keinen Einfluss auf die komplexen Fälle.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind weiterhin möglich.

6.2.7 ANPASSUNG 7: ABSCHAFFUNG DER INTERKANTONALEN DIFFERENZZAHLUNGEN

CHARAKTERISIERUNG. Für die Bezugsberechtigung von Familienzulagen ist nur noch der Erstanspruch massgebend. In der Regel ist es der Elternteil, der in dem Kanton arbeitet, in dem das Kind seinen Wohnsitz hat. Arbeitet der Elternteil mit dem Zweitanspruch in einem Kanton mit höheren Familienzulagen, erleidet die Familie finanzielle Einbussen.^{56 57}

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Die Regulierungskosten werden reduziert, weil weniger Anträge auf Familienzulagen eingereicht werden und von den Arbeitgebern und FAK bearbeitet werden müssen. 2014 machten die Differenzzahlungen 3.4 Prozent am Total aller ausbezahlten Familienzulagen und damit 122 Mio. Franken aus (BSV, 2016). Überträgt man diesen Anteil auf die Handlungspflichten 2 bis 4 sowie 6, so ergeben sich Einsparungen von 3.0 Mio. CHF. Nicht einberechnet in dieser Zahl ist die Reduktion des administrativen Aufwands der FAK, die aufgrund der beschränkten Verfügbarkeit von Daten schwer abschätzbar ist, bei der aber davon ausgegangen werden kann, dass sie mehr als eine Mio. CHF beträgt. **Gesamthaft reduziert sich der Aufwand somit um mindestens 4 Mio. CHF.**

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Mit der Abschaffung der Differenzzahlungen werden jene Fälle vereinfacht, in denen zwei Elternteile in unterschiedlichen Kantonen arbeiten. Es muss nicht mehr abgeklärt werden, ob eine Differenzzahlung beantragt werden soll. Da die Arbeitgeber ihre Angestellten diesbezüglich manchmal beraten, werden auch sie etwas entlastet.

Keine Vereinfachung ergibt sich im internationalen Kontext, welcher von der Abschaffung der interkantonalen Differenzzahlung nicht betroffen wäre.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Die Kantone können weiterhin unterschiedlich hohe Familienzulagen festlegen. Sie können allerdings nicht mehr Eltern, die in anderen Kantonen leben, finanziell unterstützen.

6.2.8 ANPASSUNG 8: ABSCHAFFUNG DER DELEGIERTEN DOSSIERFÜHRUNG

CHARAKTERISIERUNG. Die Praxis der delegierten Dossierführung liegt in einer juristischen Grauzone (Kap. 2.3). Mit dieser Anpassung wird sie verunmöglicht. In einzelnen Kantonen wie Zug ist dies bereits heute der Fall.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Im Mittel ist die delegierte Dossierführung verglichen mit dem im Gesetz vorgesehenen Normalfall leicht günstiger je Bezüger (4 CHF im Vergleich zu Grossunternehmen). Zu beachten

⁵⁶ Internationale Differenzzahlungen in EU/EFTA-Staaten müssen gestützt auf die zwischenstaatlichen Vereinbarungen weiterhin ausgerichtet werden.

⁵⁷ Eine Variante der Massnahme besteht darin, den Anspruch auf Differenzzahlungen insofern zu beschränken, als die Differenz der Zulagenhöhe in den beiden Kantonen über einem bestimmten Schwellenwert von z.B. 50 CHF liegen muss.

gilt jedoch, dass die Regulierungskosten stark von der Unternehmensgrösse und dem Ausmass der Delegation abhängen. Unklar ist, wie viele Unternehmen gerne von der Pflicht zur Delegation befreit würden. Diese Pflicht existiert zum Beispiel bei der FAK Banken und der FAK Versicherungen, aber auch bei staatsnahen Institutionen, welche teilweise vom Kanton dazu angehalten werden. Wie gross die Kostenersparnisse bei den unfreiwillig delegierten Unternehmen ist, kann nicht beziffert werden.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Anpassung hat keinen Einfluss auf die komplexen Fälle.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind weiterhin möglich.

6.2.9 ANPASSUNG 9: FINANZIERUNG ÜBER STEUERN

CHARAKTERISIERUNG. Die Familienzulagen werden über Steuern finanziert. Diese Anpassung hat hinsichtlich der Konzeption des Steuersystems weitreichende Implikationen. Entsprechend müssen verschiedene staatspolitische wie auch praktische Fragen geklärt werden. Ist der Kanton für die Finanzierung die richtige Staatsebene?⁵⁸ Wird ein Teil der Ausgaben mit Bundesbeiträgen unterstützt? Das Solidarsystem der Branchenlösungen fällt durch die neue Finanzierungsstruktur weg. Entsprechend verlieren viele FAK ihren komparativen Vorteil. Es ist damit zu rechnen, dass diverse Kassen verschwinden und insgesamt die Verwaltungskostenbeiträge leicht sinken werden.

REDUKTION DER REGULIERUNGSKOSTEN. Da die Anpassung ausschliesslich die Finanzierung der Familienzulagen betrifft, können beim derzeitigen System maximal die mit der Überweisung der Arbeitgeberbeiträge⁵⁹ verbundenen Kosten eingespart werden. Bei den Unternehmen betragen sie 17 Mio. CHF. Dazu kommen die Kostenersparnisse für wegfallende Tätigkeiten bei den FAK. Dieser Kostenreduktion sind geringe Mehrkosten gegenüberzustellen, welche bei der Steuerverwaltung anfallen.

REDUKTION VON KOMPLEXEN FÄLLEN. Die Anpassung hat keinen Einfluss auf die komplexen Fälle.

MÖGLICHKEIT KANTONALER UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede der Regulierung sind weiterhin möglich.

⁵⁸ Es ist zudem zu prüfen, ob die Finanzierung über die Steuern auch für die Grenzgänger adäquat ist. Gleichzeitig würde wohl eine Ungleichbehandlung der Grenzgänger das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU verletzen.

⁵⁹ Und im Kanton Wallis der Arbeitnehmerbeiträge.

7 NEUSTRUKTURIERUNG DES SYSTEMS DER FAMILIENZULAGEN

Dieses Kapitel präsentiert zwei Modelle eines von Grund auf erneuerten Systems der Familienzulagen. Im Gegensatz zu den beiden vorangehenden Kapiteln handelt es sich nicht um Verbesserungsmassnahmen oder um die Anpassung von Bausteinen des derzeitigen Systems, welche einzeln oder in Kombination umgesetzt werden können. Das System der Familienzulagen wird von Grund auf neu gedacht, denn nur so werden wirklich bedeutende Kostenersparnisse erzielt. Dabei ist von den grundsätzlichen Zielen der Familienzulagen und den heutigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen auszugehen.

Die derzeitige Regulierung der Familienzulagen und die durch sie verursachten Kosten müssen aus ihrem historischen Entstehungsprozess heraus verstanden werden. Darum beginnt dieses Kapitel mit einem kurzen Abriss der Entstehungsgeschichte (Kap. 7.1). Daraus wird ersichtlich, dass bedeutende Effizienzsteigerungen durch eine Neustrukturierung des gesamten Systems und nicht durch die Umsetzung einzelner Massnahmen erzielt werden könnten. Im Hauptteil des Kapitels werden die beiden Reform-Modelle diskutiert; zuerst jenes mit dem höchsten Verbesserungspotential (First-Best; Kap. 7.2), danach ein alternatives Modell mit höheren Regulierungskosten (Second-Best; Kap. 7.3). Da es sich um weitreichende Reformvorschläge handelt, beschränkt sich die Darstellung auf die Kernaspekte. Auch die Kosteneinsparungen können nicht detailliert hergeleitet werden. Der Fokus auf das Wesentliche ist aber gerade der Schlüssel zu einer substanziellen Kostenreduktion.

7.1 AUSGANGSLAGE

7.1.1 ENTSTEHUNG DER FAMILIENZULAGEN

Die Familie wurde lange Zeit ausschliesslich als private Angelegenheit betrachtet. Erst nach dem ersten Weltkrieg kamen entsprechende Themen in der Schweiz auf die politische Agenda. Die Frage, inwiefern der Staat Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder übernehmen soll, wurde in dieser Zeit vorwiegend unter dem Aspekt des Familienschutzes beurteilt. Damit verbunden war die Kontroverse, ob Löhne allein die individuelle Arbeitsleistung oder auch die sozialen Verpflichtungen des (männlichen) Ernährers honorieren sollten. Familienzulagen boten sich als Instrument an, den Gegensatz zwischen Leistungs- und Soziallöhnen zu überbrücken und das traditionelle Familienmodell mit dem Mann in der Ernährerrolle zu stärken, indem sie die finanzielle Notwendigkeit für verheiratete Frauen, berufstätig zu sein, abschwächten.

Die ersten Familienzulagen wurden in der Schweiz auf betrieblicher Ebene (Bund, Unternehmen) gegen Ende der 1920er-Jahre bzw. in den 1930er-Jahren eingeführt. Es bildeten sich FAK, die den Lastenausgleich innerhalb der Branchen übernahmen. 1945 wurde ein Familienschutzartikel in die Bundesverfassung aufgenommen. Seine Umsetzung dauerte aber noch mehrere Jahrzehnte.⁶⁰ In der Zwischenzeit führten alle Kantone Familienzulagen ein. Die Beiträge und Leistungen variierten von Kanton zu Kanton. Neben den kantonalen FAK entstand eine mehrfach höhere Zahl von Verbandskassen, die nach dem Prinzip der Branchensolidarität funktionierten und mit der Verfolgung anderer Branchenanliegen verknüpft waren.

Das 2006 im eidgenössischen Parlament verabschiedete Familienzulagengesetz war ein Gegenvorschlag zu einer von Gewerkschaftskreisen lancierten Volksinitiative ('Für fairere Kinderzulagen!'), die dann allerdings zurückgezogen wurde. Es fand in der Referendumsabstimmung eine hohe Zustimmung und trat 2009 in Kraft. Damit wurden die Familienzulagen erstmals auf eidgenössischer Ebene reguliert. Mit der Revision von 2011 wurde das

⁶⁰ Mit Ausnahme der Landwirtschaft. Hier wurde bereits 1952 eine Familienzulage an Angestellte und Bergbauern eingeführt.

Gesetz auf die Selbständigerwerbenden ausgeweitet, die bis dahin nur in einzelnen Kantonen zu Familienzulagen berechtigt waren.

7.1.2 ZIEL DER FAMILIENZULAGEN

Aus heutiger Sicht kann das Ziel der Familienzulagen⁶¹ wie folgt formuliert werden:

Die Eltern erhalten einen Beitrag, um die finanziellen Lasten infolge eines oder mehrerer Kinder teilweise auszugleichen.

Folgende Elemente dieses Ziels sind im vorliegenden Kontext wichtig:

- Die Eltern werden unterstützt. Ihnen wird mit den Familienzulagen ein Teil der Auslagen abgegolten, die sie ohnehin tätigen würden.
- Der Grund der Unterstützung ist das Kind. Auch Art. 4 FamZG, der die Anspruchsberechtigung definiert, geht vom Kind aus. Es kann somit gesagt werden, die Ursache der Unterstützung sei das Kind und auch der Zweck sei das Kind bzw. dessen Wohl.

Mit den in diesem Teil des Regulierungs-Checkups vorgeschlagenen Modellen wird an diesem Ziel der Familienzulagen festgehalten. Entsprechend dem heutigen gesellschaftlichen Verständnis steht das Wohl des Kindes im Zentrum.

Die föderative Ausgestaltung des Systems der Familienzulagen ist nicht Teil ihrer Zielsetzung. Sie wird aber als im schweizerischen Staatswesen wichtige Option verstanden.

7.1.3 GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN ZUM SYSTEM DER FAMILIENZULAGEN

Im Zentrum des heutigen Systems der Familienzulagen steht die Verbindung Arbeitnehmer-Arbeitgeber-FAK. Dies hängt mit der Entstehung der Familienzulagen zusammen, die zuallererst von den Arbeitgebern auf der Ebene der Branchen eingeführt wurden. Über weite Strecken des letzten Jahrhunderts konnte die Anspruchsprüfung der Elternteile aufgrund der klassischen Familienstruktur ('Ernährermodell') einfach geklärt werden. Mittlerweile entsteht ein grosser Teil des administrativen Aufwands durch diese Anspruchsprüfung (Kap. 3.2). Die FAK⁶² hat zu prüfen, dass pro Kind nur an den jeweils Erstanspruchsberechtigten⁶³ eine Zulage ausbezahlt wird.

Im Verlauf der Zeit wurde das von dieser Verbindung ausgehende System immer wieder neuen gesellschaftlichen Bedürfnissen angepasst. Die heutige Struktur ist eher das Resultat dieser Anpassungen als ein in einem Guss konzipiertes System, dessen einzelne Bausteine von Beginn an aufeinander abgestimmt wurden. Noch immer spielen der Austausch von Informationen und finanzielle Transfers zwischen dem Arbeitnehmer, dem Arbeitgeber und der FAK eine zentrale Rolle. Als Folge der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen mussten im Laufe der Zeit zusätzliche Kriterien für die Anspruchsberechtigung definiert werden. Dadurch wurde die Prüfung der Anträge auf Familienzulagen bei den FAK aufwändiger, besonders in komplexen Fällen.

Die Anspruchsprüfung und der beschriebene Austausch verursachen die bedeutendsten Kosten. Um sie substanziell zu reduzieren, muss daher hier angesetzt werden. Dabei stehen Lösungen im Vordergrund, bei denen der Bezug zum Kind als auslösendes Moment für die Zulagen einfacher hergestellt und die Übertragungskette

⁶¹ In Anlehnung an Art 2 FamZG.

⁶² Oder bei der delegierten Dossierführung die Unternehmen.

⁶³ Ausnahme: Differenzzahlungen.

von Informationen und Zahlungen verkürzt wird. Zwei Modelle, die im Folgenden vorgestellt werden, ermöglichen dies. Ihr gemeinsamer Unterschied zum heutigen System ist, dass der Arbeitgeber seine Funktion als Übermittler von Informationen und Zahlungen verliert. Im Zentrum des neuen Systems steht im Idealfall das Kind. Die Identifikation des Kindes läuft nicht mehr über den Arbeitsplatz seiner Eltern und die Zulagen werden einem klaren identifizierbaren Stellvertreter des Kindes ausbezahlt. Diese Lösung bringt die höchste Effizienzsteigerung und wird deshalb als First-Best bezeichnet. Als Alternative dazu bietet sich ein Modell an, in dem die Eltern im Zentrum stehen. Sie liefern der FAK oder den Behörden die Belege ihrer Bezugsberechtigung und erhalten die Familienzulagen direkt ausbezahlt.

7.2 MODELL MIT DEM KIND IM ZENTRUM

Interpretiert man den Zweck der Familienzulagen als Unterstützung des Kindes (und damit auch der Eltern), so muss ein effizientes System versuchen, diese Beziehung direkter abzubilden. Hierzu muss ein Mechanismus primär (i) jedes Kind erfassen und (ii) eine eindeutige Verbindung für die Auszahlung der Zulagen herstellen.

AUSZAHLUNG. Im vorgeschlagenen Modell werden die Familienzulagen von den Krankenkassen ausbezahlt. Es erfüllt die Anforderungen ziemlich gut: Jedes in der Schweiz wohnhafte Kind ist versichert. Eine Spezialregelung für Kinder, die im Ausland leben und von denen ein Elternteil in der Schweiz arbeitet, bleibt dabei unumgänglich. Krankenkassen sind sich zudem gewohnt, Rückerstattungen durchzuführen, und verfügen über entsprechende Kontoinformationen bzw. über die Erfahrung, diese einzuholen. Da die Familienzulagen die Krankenkassenprämie von Kindern in jungen Jahren übersteigen, muss analog zum heute geltenden System eine Form von Register geführt werden, um sicherzustellen, dass zwei Anmeldungen bei Krankenkassen nicht möglich bzw. profitabel sind.

FINANZIERUNG. Finanzierungsseitig bleibt von der Rolle der Arbeitgeber lediglich die Zahlung der Beiträge übrig (zzgl. eines kleinen Verwaltungskostenzuschlags). Sie muss über eine Institution erfolgen, welche im Idealfall (i) bereits existiert, (ii) das Inkasso von Lohnprozenten bereits vornimmt und (iii) Kontrollen durchführen kann. All diese Kriterien treffen auf die Ausgleichskassen zu.

Das System bedarf lediglich noch einer kantonal oder national festzulegenden Stelle ('Clearing'), welche (i) die Höhe der Beitragssätze für Unternehmen festlegt, (ii) die staatlichen Zuschüsse für die Nicht-Erwerbstätigen bestimmt und (iii) die Mittel von den Ausgleichskassen zu den Krankenkassen transferiert. Eine solche Stelle bzw. solche Stellen wäre(n) neu zu schaffen.

BEISPIEL 'KIND IM ZENTRUM'

Ein Ehepaar hat zwei Kinder im Alter von 15 und 18 Jahren. Das Ältere besucht eine höhere Fachschule im Gesundheitsbereich. Die Familie wohnt im Kanton Zug, die Frau arbeitet in Luzern, der Mann in Zürich. Die Krankenkassenprämien der Kinder betragen rund 80 CHF pro Monat und Kind.

Die Familienzulagen für das jüngere Kind erhalten sie automatisch, da die Krankenkasse den Jahrgang des Kindes kennt. Um die Zulagen für das ältere Kind zu erhalten, müssen die Eltern halbjährlich einen Ausbildungsbeleg an die Clearing-Stelle senden.

Die Clearing-Stelle überweist monatlich 650 CHF (300 CHF für die Kinder- und 350 CHF für die Ausbildungszulage im Kanton Zug) an die Krankenkasse. Abzüglich den Prämien und ggf. Selbstbehalt oder Franchise werden maximal 490 CHF auf das Privatkonto der Eltern überwiesen bzw. mit deren Prämien verrechnet. (Unter Umständen kann es jedoch ab 18 Jahren zur Situation kommen, in der die Zulage an das volljährige Kind

ausbezahlt wird und nicht direkt an die Eltern. Diese könnten im Gegenzug ihre Unterstützungspflichten entsprechend kürzen.)

Das einzige Dokument, das übermittelt werden muss, ist die Ausbildungsbescheinigung für das ältere Kind, die von der Clearing-Stelle geprüft wird. Zusätzlich muss die Krankenkasse eine Kontoverbindung kennen. Weitere Prüfungen der Bezugsberechtigung sind nicht nötig bzw. erfolgen durch die Krankenkasse, welche beim Register prüft, dass keines der Kinder bei mehr als einer Krankenkasse angemeldet ist.

Gegenüber dem derzeitigen System mit den umfassenden Anmeldeformularen werden die Eltern also entlastet und der Aufwand zur Prüfung der Bezugsberechtigung ist stark reduziert. Die Rolle der Arbeitgeber der beiden Eltern wird auf das Zahlen der Lohnprozente reduziert, welche an ihre jeweilige Ausgleichskasse zu überweisen sind. Die AK überweist dann die Lohnbeiträge (abzüglich Verwaltungskostenbeitrag) an die beiden Clearing-Stellen von Luzern und Zürich im Fall einer kantonalen Lösung. Die Clearing-Stellen legen die Höhe der Beiträge in jedem Kanton so fest, dass die Familienzulagen für die im Kanton wohnenden Kinder finanziert werden können. Im Beispiel bedeutet dies, dass die Zulagen für die beiden Kinder von den Arbeitgebern im Kanton Zug finanziert werden und nicht, wie im derzeitigen System, von den Arbeitgebern der Eltern, die in anderen Kantonen arbeiten. Die Rolle der Arbeitgeber als Übermittler von elektronischen Informationen, Formularen und finanziellen Transfers fällt weg.

Im Folgenden werden die Implikationen eines solchen Modells auf die einzelnen Stakeholder vorgestellt.

7.2.1 AUSWIRKUNGEN DES MODELLS MIT DEM KIND IM ZENTRUM AUF DIE STAKEHOLDER

ELTERN. Die in der Schweiz wohnhaften Eltern müssen neben der bereits existierenden Anschlusspflicht an eine Krankenkasse nur noch Ausbildungsnachweise erbringen. Der Zugriff auf das Konto der Rückerstattung obliegt im Streitfall der generellen Regelung bezüglich der Vermögenswerte von Paaren im Trennungsfall. Die im Ausland wohnhaften Eltern müssten sich neu bei der Clearing-Stelle melden.

ARBEITGEBER. Die Funktion des Arbeitgebers reduziert sich auf die Zahlung der Beiträge. Die Regulierungskosten sind substanziell tiefer als heute und reduzieren sich fast ausschliesslich auf den Verwaltungskostenbeitrag. Die kantonal (oder allenfalls national) festzulegende Höhe des Beitragssatzes führt zu einer Harmonisierung, welche je nach Branche eine deutliche Be- oder Entlastung zur Folge hat.

FAK. Eine Prüfung der Anspruchsberechtigung entfällt und das Inkasso erfolgt über die Ausgleichskassen. Die FAK werden durch die neu zu schaffende(n) Clearing-Stelle(n) abgelöst.

CLEARING-STELLE. Eine staatliche, noch zu bildende Stelle berechnet die Höhe der Arbeitgeberbeiträge, so dass das System im Gleichgewicht ist. Diese kann auf kantonaler oder nationaler Ebene angesiedelt werden. Die Institution leitet die von den Ausgleichskassen eingegangenen Mittel an die Krankenkassen weiter. Sie fungiert als Oberaufsicht und regelt die Zulagen für die im Ausland wohnhaften Kinder. Zudem prüft sie die Ausbildungsnachweise und verwaltet den Reservefonds (Schwankungsreserve).

7.2.2 WEITERE IMPLIKATIONEN DES MODELLS MIT DEM KIND IM ZENTRUM

IDENTIFIKATION DES KINDES. Die Identifikation des Kindes ist aufgrund des Vertrags mit der Krankenkasse eindeutig. Teil dieses Vertrags ist der Name und die AHV-Nummer des Kindes.^{64 65}

ERFÜLLUNGSKRITERIEN DES KINDES. (1) Alter des Kindes: Dieses Kriterium muss nicht speziell überprüft werden, da der Jahrgang Teil der Angaben zum Krankenkassenvertrag ist. (2) Ausbildungsbeleg: Die Ausbildung muss weiterhin dokumentiert werden. Die Überprüfung erfolgt durch die Clearing-Stelle.

EINE ZULAGE PRO KIND. Das Prinzip 'eine Kind, eine Zulage' ist respektiert, da für jedes Kind ein Versicherungsvertrag besteht bzw. die im Ausland wohnhaften Kinder bei der Clearing-Stelle angemeldet sein müssen.

ANSPRUCHSBERECHTIGUNG. Eine grundsätzliche Prüfung entfällt mit Ausnahme der im Ausland wohnhaften Kinder.

INTERKANTONALE ERWERBSITUATION. Da die Wohnadresse des Kindes das massgebende Kriterium für die Überweisung der Zulagen ist und der Kontoinhaber als Stellvertreter für das Kind wirkt, also das Kind im Zentrum der Unterstützung steht, erübrigen sich interkantonale Differenzzahlungen sowohl technisch als auch inhaltlich. Kinder, die am gleichen Ort leben, werden gleich behandelt. Kantonal unterschiedliche Zulagenhöhen sind weiterhin möglich.

IM AUSLAND LEBENDE KINDER. Der Anspruch auf Familienzulage muss bei der Clearing-Stelle angemeldet und nachgewiesen werden.⁶⁶

KANTONALE UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede in der Höhe der Familienzulagen sind weiterhin möglich.

7.2.3 KOSTENERSPARNIS

Auch wenn es nicht möglich ist, die Kostenreduktion exakt zu quantifizieren, welche ein Systemwechsel zum Modell mit dem Kind im Zentrum bringt, so kann auf Basis der derzeitigen Regulierungskosten dennoch eine grobe Einschätzung vorgenommen werden. Viele Handlungspflichten fallen vollständig weg, andere sind weniger aufwändig. Neu werden den Krankenkassen Handlungspflichten von geringen Kosten auferlegt. Sie profitieren im Gegenzug allerdings davon, dass es zu keinem Zahlungsverzug mehr bei den Kinderprämien kommen kann.

Tab. 25 gibt einen Überblick über die Kosteneffekte. In Kolonne zwei sind die derzeitigen Regulierungskosten der einzelnen Handlungspflichten aufgeführt. Die dritte Kolonne gibt an, wie stark sie sich infolge eines Systemwechsels verändern.

Die Unternehmen schliessen sich nun nur noch einer Ausgleichskasse an. Bei diesen Anschlusskosten handelt es sich jedoch um Kosten einer anderen Regulierung. Gleiches gilt auch für die Handlungspflicht HP 8 (Arbeitgeberkontrolle).

Die mit der Antragsstellung und der Mitteilung von Mutationen verbundenen Handlungspflichten (HP 2 bis 4) entfallen, weil es sie nicht mehr durch die Arbeitgeber durchgeführt werden – dies auch bei der delegierten Dossierführung, die nicht mehr existiert. Dasselbe gilt für die Handlungspflichten HP 6 (Zulagen zahlen) und HP 9 (Lieferung von Angaben für das Familienregister im Fall der delegierten Dossierführung).

⁶⁴ Es muss sichergestellt werden, dass für jedes Kind nur ein Grundversicherungsvertrag abgeschlossen werden kann, weil die Krankenkassen-Prämien bei Kindern tiefer sind als die Familienzulagen.

⁶⁵ Bei im Ausland lebenden Kindern ist die Identifikation und Prüfung der Anspruchsberechtigung aufwändiger.

⁶⁶ Internationale Differenzzahlungen in EU/EFTA-Staaten müssen gestützt auf die zwischenstaatlichen Vereinbarungen weiterhin ausgerichtet werden. Zu klären wäre, nach welcher kantonalen Familienzulagenordnung die Zulage für das Kind mit Wohnsitz im Ausland ausgerichtet werden müsste.

Da die Unternehmen weiterhin Arbeitgeberbeiträge zahlen, bleiben die Kosten der Handlungspflichten HP 5 (Beitrag zahlen) und HP 7 (Beitragssatz anpassen) bestehen.

Tab. 25 KOSTENREDUKTION FÜR UNTERNEHMEN BEIM MODELL MIT KIND IM ZENTRUM

Handlungspflicht	Kosten heute in Tausend CHF	Kosten neu in Tausend CHF
HP 1 Anschluss	20'460	*0
HP 2 Anträge	30'475	**0
HP 3 Mutationen	36'940	**0
HP 4 Anträge, Mutationen del. Dossierführung	5'115	**0
HP 5 Arbeitgeberbeiträge	16'793	16'793
HP 6 Zulagen zahlen	14'862	**0
HP 7 Beitragssatz anpassen	1'299	1'299
HP 8 Arbeitgeberkontrolle	139	*0
HP 9 Mitteilung für Familienzulagenregister	1'894	**0
Investitionen	160	**0
HP 10 Verwaltungskosten (neu Clearing-Stelle(n) / Entschädigung Krankenkassen)	149'642	49'880
Total	277'620	67'972

Anmerkung: * = bereits in den administrativen Kosten der 1. Säule ** = keine Handlungspflicht der Arbeitgeber mehr

Quelle: Berechnungen IWSB

Die neu zu schaffende(n) Clearing-Stelle(n) übernehmen gewisse Aufgaben der FAK. So berechnen sie die Höhe der Arbeitgeberbeiträge, führen die Finanzen und leiten die Beiträge an die Krankenkassen weiter. Sie übernehmen die Anmeldung, Prüfung und Auszahlung von im Ausland lebenden, anspruchsberechtigten Kindern. Vergleicht man diesen Aufwand mit jenem aller derzeitigen FAK, ergibt sich eine deutliche Reduktion. Die Hauptlast, nämlich die Anspruchsberechtigung der eingegangenen Anträge zu prüfen, entfällt – ausser bei im Ausland lebenden Kindern. Die Reduktion der Kosten kann deshalb mit zwei Dritteln approximiert werden.

Den Krankenkassen werden neue Handlungspflichten auferlegt. Sie müssen die Zulagen mit den Prämien verrechnen, den Nettobetrag auszahlen sowie Informationen an die Clearing-Stelle liefern und die Krankenkassenanmeldung an ein neues Familienzulagenregister melden bzw. prüfen, dass eine potenziell anspruchsberechtigte Person nicht bereits bei einer Krankenkasse angemeldet ist. Diese Tätigkeiten können weitgehend automatisiert werden und verursachen daher nur tiefe Kosten. Sie liegen sicher unter dem Total der derzeitigen Kosten aller Unternehmen für das Auszahlen der Familienzulagen.

Die Verwaltungskosten werden aus diesen Überlegungen heraus bei einem Drittel der bisherigen Kosten angesetzt.

Die Eltern werden im neuen System tendenziell weniger belastet. Den Krankenkassen müssen sie keine zusätzlichen Informationen liefern. Der mit der Antragserstellung und Mitteilung von Mutationen im derzeitigen Sys-

tem verbundene Aufwand entfällt. Es kann zwar sein, dass sie der Clearing-Stelle gewisse Informationen abgeben müssen. Dieser Aufwand ist aber sicher geringer als der derzeitige beim Stellen eines Antrags auf Familienzulagen aufgrund des Zusammentragens der erforderlichen Angaben und Belege.

Die Investitionskosten der Unternehmen mit delegierter Dossierführung entfallen.

Insgesamt ergibt sich also eine substantielle Kostenreduktion um ca. drei Viertel. Die wegfallenden Kosten infolge wegfallender Handlungspflichten können relativ präzise bestimmt werden. Am schwierigsten einzuschätzen ist der Nettoeffekt hinsichtlich der administrativen Kosten der FAK bzw. der Folgeinstitution (Clearing-Stelle). Hier besteht die grösste Unsicherheit, handelt es sich doch zudem absolut gesehen um die teuerste Handlungspflicht. Da die Anspruchsberechtigung nur noch in Spezialfällen geprüft werden muss, dürfte der Nettoeffekt aber zu stark reduzierten Kosten führen.

7.3 MODELL MIT DEN ELTERN IM ZENTRUM

Soll die Rolle der Eltern als Bezüger der Familienzulagen betont werden, oder ist eine Lösung mit dem Kind im Zentrum politisch nicht machbar, muss ein effizientes System versuchen, die Anspruchsberechtigung einfacher als bisher festzustellen. Hierzu bieten sich zwei Varianten an: (i) Jeder Elternteil hat Anspruch auf die Hälfte der Zulagen oder (ii) der Gesetzgeber spricht den Anspruch einem Elternteil zu. Die erste Variante ist aus Gleichstellungsoptik vorzuziehen, während die zweite weniger Aufwand generiert, weil weniger Transaktionen getätigt werden müssen. Für die Modellüberlegung wird nur Variante i (Splitting) weiterverfolgt.

AUSZAHLUNG. Die Umstellung auf eine geteilte Auszahlung führt gegenüber heute fast zu einer Verdopplung der Auszahlungen. Der damit verbundene Mehraufwand ist im Vergleich zu den wegfallenden Prüfungen der Anträge und Mutationen aber klein. Eine nicht unerhebliche Anzahl neuer Bezüger ist nicht erwerbstätig, weshalb ein arbeitgeberzentrierter Auszahlungsmechanismus suboptimal ist. Deshalb werden die Zulagen von neu zu schaffenden kantonalen oder einer neu zu schaffenden nationalen Stelle an die Eltern des Kindes ausbezahlt. Im Fall von Paaren erfolgen also zwei separate Zahlungen. Die dazu erforderlichen Angaben liefern die Eltern zusammen mit weiteren, für die Prüfung der Anspruchsberechtigung erforderlichen Informationen der für die Auszahlung der Zulagen zuständigen Clearing-Stelle(n). Im Fall der Alleinerziehung muss ein Nachweis zum alleinigen Sorgerecht o.ä. beigelegt werden.

FINANZIERUNG. Die zentralisiertere Auszahlung bedeutet analog zum Modell 'Kind im Zentrum', dass die Lohnprozente vereinheitlicht werden müssen, um die Kongruenz zwischen Finanzierung und Auszahlung wieder herzustellen. Die Zulagen werden von den Arbeitgebern finanziert, welche ihre Beiträge in Anlehnung an die bereits etablierte Praxis an die Ausgleichskassen überweisen. Diese leiten sie an die Zulagen auszahlende(n) Clearing-Stelle(n) weiter. Die Rolle der Ausgleichskassen reduziert sich darauf, finanzielle Transfers auszuführen.

Die Höhe der Beitragssätze wird von der bzw. den die Zulagen auszahlenden Stelle(n) bestimmt. Sie nimmt eine Clearing-Funktion wahr, bestimmt die staatlichen Zuschüsse für die Nicht-Erwerbstätigen und überprüft die Anspruchsberechtigung. Diesbezüglich ergeben sich gegenüber der heutigen Praxis deutliche Kosteneinsparungen: (i) Aufgrund des Splittings der Zulagen besteht zwischen den Eltern in den meisten Fällen keine Anspruchskonkurrenz.⁶⁷ (ii) Da die berufliche Tätigkeit hinsichtlich der Anspruchsberechtigung irrelevant ist, entfällt eine entsprechende Überprüfung. (iii) Weil die Clearing-Funktion von einer zentralen oder von kantonalen staatlichen

⁶⁷ Unklarheiten können eventuell entstehen, wenn andere Personen als die leiblichen Eltern (z.B. Verwandte) eine Elternfunktion wahrnehmen. Für die Handhabung solch seltener Spezialfälle müssen die Details ausgearbeitet werden.

Stellen wahrgenommen wird, kann auf Informationen anderer Verwaltungsstellen (z.B. des Einwohnerregisters) zugegriffen werden.

BEISPIEL 'ELTERN IM ZENTRUM'

Die im Kanton Zug wohnhaften und in Luzern und Zürich arbeitenden Eltern von einem 15-jährigen und einem 18-jährigen Kind in Ausbildung (vgl. Beispiel in Kap. 7.2) müssen den Antrag auf Familienzulagen selbst bei der Clearing-Stelle einreichen. Dazu genügen eine Fotokopie des Familienbüchleins, die Bescheinigung für das Kind in Ausbildung sowie die Kontoangaben für die Überweisung der Familienzulagen. Dies sind zwar mehr Informationen als in der ersten Variante, bedeutet aber immer noch eine Entlastung gegenüber dem derzeitigen System. Die Überweisung erfolgt von der Clearing-Stelle direkt an die beiden Elternteile, entweder auf zwei separate Konten oder, falls beide Elternteile das gleiche angeben, auf dieses. Die Rolle der Arbeitgeber ist gleich wie im Modell mit dem Kind im Zentrum. Sie überweisen einen Prozent-Anteil der Lohnsumme an ihre Ausgleichskassen, welche sie an die Clearing-Stelle – bzw. an die beiden Clearing-Stellen von Luzern und Zürich im Fall einer kantonalen Lösung – transferieren.

Im Folgenden werden die Implikationen eines solchen Modells auf die einzelnen Stakeholder diskutiert.

7.3.1 AUSWIRKUNGEN DES MODELLS MIT DEN ELTERN IM ZENTRUM AUF DIE STAKEHOLDER

ELTERN. Neu müssen beide Eltern den Anspruch geltend machen. Die beiden Anträge können allerdings gemeinsam eingereicht werden und erfordern gegenüber dem Status quo weniger Angaben, wodurch keine Mehrbelastung entsteht.

ARBEITGEBER. Der Aufwand reduziert sich auf die Zahlung der Beiträge. Die Regulierungskosten sind substanziell tiefer als heute. Die kantonal (oder auf Wunsch national) festzulegende Höhe des Beitragssatzes führt zu einer Harmonisierung, welche je nach Branche eine deutliche Be- oder Entlastung der Unternehmen zur Folge hat.

FAK. Eine Prüfung der Anspruchsberechtigung entfällt und das Inkasso erfolgt über die Ausgleichskassen. Die FAK würden durch die neu zu schaffende(n) Clearing-Stelle(n) abgelöst.

CLEARING-STELLE. Eine staatliche, noch zu bildende Stelle berechnet die Höhe der Arbeitgeberbeiträge, so dass das System im Gleichgewicht ist. Diese kann auf kantonaler oder nationaler Ebene angesiedelt werden. Die Institution leitet die von den Ausgleichskassen eingegangenen Mittel an die Eltern weiter. Sie fungiert als Oberaufsicht und 'verwaltet' die im Ausland wohnhaften Kinder. Zudem prüft sie die Ausbildungsnachweise.

7.3.2 WEITERE IMPLIKATIONEN DES MODELLS MIT ELTERN IM ZENTRUM

IDENTIFIKATION DES KINDES. Die Identifikation des Kindes erfolgt auf Basis amtlicher Daten (Einwohnerregister).

ERFÜLLUNGSKRITERIEN DES KINDES. (1) Alter des Kindes: Dieses Kriterium muss nicht speziell überprüft werden, da die die Identität belegenden Dokumente den Jahrgang enthalten. (2) Ausbildungsbeleg: Die Ausbildung muss weiterhin dokumentiert werden und erfolgt über die Clearing-Stelle(n).

EINE ZULAGE PRO KIND. Dem Prinzip 'ein Kind, eine Zulage' wird entsprochen, da die zur Identifikation des Kindes verwendeten Dokumente die dafür notwendige Information enthalten. Im Ausland wohnhafte Kinder müssen bei der Clearing-Stelle(n) angemeldet sein.

ANSPRUCHSBERECHTIGUNG. Eine grundsätzliche Prüfung entfällt mit Ausnahme der im Ausland wohnhaften Kinder.

INTERKANTONALE ERWERBSITUATION. Da die Wohnadresse jedes Elternteils das massgebende Kriterium für die Überweisung der Zulagen ist, entfallen die Gründe für Differenzzahlungen, da davon ausgegangen werden kann, dass Eltern mit dem Kind zusammen leben.⁶⁸

IM AUSLAND LEBENDE KINDER. Der Anspruch muss bei der Clearing-Stelle angemeldet und nachgewiesen werden.

KANTONALE UNTERSCHIEDE. Kantonale Unterschiede in der Höhe der Familienzulagen sind weiterhin möglich.

7.3.3 KOSTENERSPARNIS

Das Vorgehen zur Einschätzung der Kostenreduktion im Modell mit den Eltern im Zentrum entspricht dem Vorgehen bei der First-Best-Lösung mit dem Kind im Zentrum (Kap. 7.2). Die grob geschätzten Effekte auf die Kosten der einzelnen Handlungspflichten sind in der dritten Kolonne von Tab. 26 aufgeführt.

TAB. 26 KOSTENREDUKTION FÜR UNTERNEHMEN BEIM MODELL MIT ELTERN IM ZENTRUM

Handlungspflicht	Kosten heute in Tausend CHF	Kosten neu in Tausend CHF
HP 1 Anschluss	20'460	*0
HP 2 Anträge	30'475	**0
HP 3 Mutationen	36'940	**0
HP 4 Anträge, Mutationen del. Dossierführung	5'115	**0
HP 5 Arbeitgeberbeiträge	16'793	16'793
HP 6 Zulagen zahlen	14'862	**0
HP 7 Beitragssatz anpassen	1'299	1'299
HP 8 Arbeitgeberkontrolle	139	*0
HP 9 Mitteilung für Familienzulagenregister	1'894	**0
Investitionen	160	**0
HP 10 Verwaltungskosten (neu Clearing-Stelle(n))	149'642	99'761
Total	277'620	117'853

Anmerkung: * = bereits in den administrativen Kosten der 1. Säule ** = keine Handlungspflicht der Arbeitgeber mehr

Quelle: Berechnungen IWSB

Unterschiede im Vergleich zum Modell mit dem Kind im Zentrum ergeben sich in zweifacher Hinsicht:

- **Verwaltungskostenbeiträge (Handlungspflicht HP 10 im derzeitigen System der Familienzulagen).** Der Aufwand der für die Verwaltung, Beitragsberechnung und Auszahlung der Zulagen verantwortlichen Clearing-Stelle ist jetzt deutlich höher. Anders als bei der First-Best-Lösung muss die Stelle nun die Anträge auf Familienzulagen prüfen und infolge des Splittings mehr Zulagen auszahlen, als es die FAK derzeit tun. Verglichen mit dem derzeitigen System ist dies allerdings immer noch weniger aufwändig. Als grobe Annäherung ergibt sich eine Kostenreduktion um einen Drittel.

⁶⁸ Vgl. Fussnote 66.

- **Den Krankenkassen auferlegte Kosten.** Sie entfallen, wenn die Familienzulagen von der bzw. den Clearing-Stelle(n) an die Eltern ausbezahlt werden. Hier verursacht das zweite Modell also weniger Kosten.

Aufgrund des hohen absoluten Betrags der Verwaltungskosten ist die Mehrbelastung gegenüber dem Modell mit dem Kind im Zentrum höher als der Wegfall der Kosten bei den Krankenkassen. Hinzu kommen die Mehrkosten für das Auszahlen der Zulagen. Daraus ergibt sich eine insgesamt schwächere Kostenersparnis von immerhin noch 58 Prozent.

8 FAZIT

Die Regulierung der Familienzulagen ist ein komplexes System, das sich seit der Mitte des letzten Jahrhunderts entwickelt und immer mehr Akteure mit einbezogen hat. Im Zentrum steht auch heute noch die über den Arbeitgeber hergestellte Beziehung zwischen dem Arbeitnehmer und der FAK. Die Arbeitgeber übermitteln Informationen an die FAK, welche diese benötigen, um die Anträge auf Familienzulagen zu prüfen. In den Fällen der delegierten Dossierführung beurteilen die Arbeitgeber die Anträge selbst. Aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung wurde die Überprüfung der Anspruchsberechtigung immer aufwändiger. Zudem müssen Veränderungen der Arbeitssituation der Bezugsberechtigten den FAK mitgeteilt und durch diese beurteilt werden. Die Zulagen werden (ausser in Genf) anschliessend von den FAK via Arbeitgeber an die Eltern ausbezahlt.

Die delegierte Form der Dossierführung wird nur von wenigen Unternehmen genutzt. Sie ist eine juristische Grauzone und nur für grössere Unternehmen interessant. Letzterer Punkt begründet sich aus folgender Überlegung: Effizienzgewinne durch (i) die Vermeidung von Unterbrüchen – in der Regel ist dadurch kein Abwarten bis zum Zulagenbescheid der FAK nötig – und durch (ii) Informatik-Schnittstellen mit den FAK können nur von professionellen Personalabteilungen realisiert werden.

Wichtig ist ferner auch, dass die Wahlfreiheit für Unternehmen zwischen den FAK stark eingeschränkt ist. Ein Wechsel ist normalerweise nur durch den Beitritt zu einem Verband möglich, welche wiederum eine Anschlusspflicht zur Verbands-FAK nach sich zieht.

REGULIERUNGSKOSTEN

Insgesamt müssen die Unternehmen und Selbständigerwerbenden in der Schweiz **Regulierungskosten von insgesamt 278 Mio. CHF** tragen.

Der grösste Teil dieser Kosten ist indirekter Natur. Es handelt sich um **Verwaltungskostenbeiträge an die FAK**, welche deren Aufwand u.a. zur Überprüfung der Anträge und Mutationen decken. Die entsprechende Handlungspflicht verursacht **Kosten in der Höhe von 150 Mio. CHF**.

An zweiter Stelle rangieren die Kosten, die dadurch entstehen, indem die Unternehmen mit jedem **Antrag** auf Familienzulagen und jeder kommunizierten **Mutation** umfangreiche Informationen an die FAK weiterleiten müssen. Da die Beziehung zwischen Bezugsberechtigten und den FAK bei den Berufstätigen über das Arbeitsverhältnis definiert ist, findet der entsprechende Informationsaustausch häufig statt. Die entsprechenden Handlungspflichten verursachen **Regulierungskosten von 73 Mio. CHF**. Bei den restlichen Regulierungskosten von 55 Mio. CHF handelt es sich hauptsächlich um Anschluss- und Zahlungskosten (Zahlung der Beiträge an die FAK und Auszahlung der Familienzulagen an die anspruchsberechtigten Mitarbeitenden).

Von den gesamten Regulierungskosten von 278 Mio. CHF entfallen 46.6 Mio. CHF auf komplexe Fälle, wobei knapp zwei Drittel davon bei den FAK und nur ein Drittel direkt bei den Unternehmen anfallen.

VERBESSERUNGEN ZUR KOSTENREDUKTION

Hinsichtlich des **Potenzials zur Kostenreduktion** ist zwischen punktuellen Massnahmen, die in wenigen Jahren umsetzbar sind, solchen, die ein systemisches Element verändern, und schliesslich einer Neustrukturierung des Systems der Familienzulagen zu unterscheiden.

Sechs von elf untersuchten punktuellen Massnahmen werden von den Experten zur Umsetzung empfohlen:

- **Massnahme 2: Der Nachweis für Ausbildungszulagen erst ab dem 18. Altersjahr** bzw. die Befreiung von der Pflicht, für 16- und 17-Jährige deren Ausbildung zu bescheinigen, bringt eine administrative Kostenreduktion

von ca. 800'000 CHF. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass die Gesamtkosten steigen, da die Zahl der Zulagen zunimmt (wegen den 16- und 17-Jährigen, die nicht in Ausbildung sind und gemäss aktueller Regulierung keine Zulagen bekommen). Diese Mehrkosten würden über erhöhte Arbeitgeberbeiträge durch die Unternehmen getragen. Das Umverteilungsvolumen der Ausbildungszulagen würde erhöht. Die im Rahmen der Beurteilungskriterien des Regulierungs-Checkups formulierte Empfehlung ist daher zu relativieren.

- **Massnahmen 9 und 10:** Zwei Massnahmen sollen dazu beitragen, das One-Stop-Shop-Policy-Prinzip besser umzusetzen, indem Betrieben ermöglicht wird, sich der FAK des Hauptsitzes anzuschliessen, wenn dieser in einem anderen Kanton liegt (Massnahme 9), oder indem allen Verbandsausgleichskassen und eigenständigen FAK erlaubt wird, als so genannte Abrechnungsstellen kantonaler FAK aufzutreten (Massnahme 10). Die dadurch erzielten Kostenersparnisse sind allerdings schwer zu beziffern.
- **Massnahme 11:** Bei der Gewährung der Einsicht für Unternehmen mit delegierter Dossierführung in das Familienzulagenregister ist eine Quantifizierung der Kostenersparnisse nicht messbar. Verschiedene Experten betonten aber die Bedeutung dieser Massnahme, da zwar die Zahl der Unternehmen mit delegierten Dossiers verhältnismässig klein, jedoch die repräsentierte Zahl der Bezüger mit 25 Prozent hoch ist.
- **Massnahmen 4 und 8:** Weitere zwei punktuelle Vorschläge, die (freiwillige) Standardisierung der Formulare auf nationaler Ebene (Massnahme 4) und die Sicherstellung, dass alle Unternehmen ihre Rechte und Pflichten kennen bzw. über die Möglichkeit zur partiellen Delegation an Arbeitnehmer informiert sind (Massnahme 8), werden zwar empfohlen, haben aber eher geringes Potenzial, die Regulierungskosten zu reduzieren.

Die Diskussion von **Anpassungen**, die ein Element des Systems der Familienzulagen reformieren, analysiert Vorschläge, die in der Politik oder in Fachkreisen bereits erwähnt wurden. Dabei geht es nicht darum, die vielversprechendsten zu selektionieren, sondern zu analysieren, wie sich Anpassungen einzelner Bestandteile des Systems auf die Regulierungskosten auswirken.

Eine der Anpassungen betrifft die Abschaffung von **Differenzzahlungen**. Diese Zahlungen resultieren, wenn der weniger verdienende Elternteil in einem Kanton mit einer höheren Familienzulage lebt. Die Differenzzahlungen werden mitunter kritisiert, weil der **administrative Aufwand von rund 4 Mio. CHF** relativ hoch ist, obwohl die ausbezahlten Differenzzahlungen teilweise unter 50 CHF pro Monat liegen.

Die fundamentalen Kostentreiber im System der Familienzulagen lassen sich nur durch eine **Neukonzeptionierung** angehen. Hierzu werden zwei Modelle diskutiert, mit denen das System der Familienzulagen von Grund auf neu konzipiert und den heutigen Bedingungen angepasst wird. Dadurch reduzieren sich die Regulierungskosten deutlich. Die **effizienteste Lösung stellt das Kind ins Zentrum** des Systems, indem die Anschlusspflicht an und Verbindung über die Krankenkasse genützt werden, um (fast) alle zulagenberechtigten Kinder zu erreichen. Es werden bereits bestehende Informationen und Zahlungsverbindungen genutzt. Viele der derzeitigen Handlungspflichten erweisen sich als nicht mehr notwendig und der administrative Aufwand der Arbeitgeber ist minim. Dieses System, das nicht mehr auf dem heute zentralen Verhältnis Arbeitnehmer-Arbeitgeber-FAK basiert ist deutlich schlanker, zeitgemässer und kostengünstiger (Einsparung von circa drei Viertel der heutigen Regulierungskosten).

Abschliessend ist festzuhalten, dass mit den von den Experten vorgeschlagenen Verbesserungsmassnahmen die Regulierungskosten zwar etwas reduziert werden können. Werden aber nur einzelne systemische Elemente angepasst, bleiben ihre grundsätzlichen Ursachen bestehen. Weiter ist zu beachten, dass die **grössten Kosteneinsparungen** für ein individuelles Unternehmen weniger durch die auf die Reduktion der Regulierungskosten abzielenden Massnahmen und Anpassungen erzielt werden können, sondern durch den Wechsel zu einer FAK mit geringeren **Beitragssätzen**. Da die Wahlfreiheit bezüglich der FAK eingeschränkt ist, ist ein Wechsel aber oft

nicht möglich. Führen eine diesbezügliche Liberalisierung oder eine Neukonzeption des Systems zu einer Angleichung der Beitragssätze, wird sich das unterschiedlich stark oder sogar mit unterschiedlichem Vorzeichen auf die Kosten der einzelnen Unternehmen auswirken.

LITERATURVERZEICHNIS

BASS (2013): Regulierungs-Checkup im Bereich der 1. Säule (AHV/IV/EO), Forschungsbericht Nr. 8/13, BSV, Bern.

Beer-Toth et al. (2011): Verwaltungskosten der 2. Säule in Vorsorgeeinrichtungen und Unternehmen, Forschungsbericht Nr. 4/11, BSV, Bern.

BFS (2006): BFS Aktuell: Selbständige Erwerbstätigkeit in der Schweiz, Neuenburg.

BSV (2015): Kantonale Regelungen über die Familienzulagen; URL: <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/famzg/index.html?lang=de>

BSV (2016): Statistik der Familienzulagen; URL: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/02016/index.html?lang=de>

Kieser, Ueli und Marco Reichmuth (2010): Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Dike Verlag, Zürich.

SECO (2011): Regulierungs-Checkup, Bern.

ANHANG

A1 VALIDIERUNG DER EXPERTENSCHÄTZUNGEN: BEFRAGTE UNTERNEHMEN

TAB. 27 UNTERNEHMEN, MIT DENEN EIN INTERVIEW ZUR VALIDIERUNG DER EXPERTENSCHÄTZUNGEN GEFÜHRT WURDE

Unternehmenssegment	Unternehmen	Branche	Kanton
Selbständigerwerbende	Hausarzt	Gesundheit	BE
Selbständigerwerbende	Liedermacher	Kultur	ZH
Selbständigerwerbende	Restaurant	Gastgewerbe	GE
Selbständigerwerbende	Laufbahncoaching	Persönliche Dienstleistungen	ZH
1-19 Mitarbeitende	Chemische Produktion	Industrie	ZH
1-19 Mitarbeitende	Physiotherapie	Gesundheit	VS
1-19 Mitarbeitende	Treuhand	Unternehmerische Dienstleistungen	TI
1-19 Mitarbeitende	Schreinerei	Gewerbe	SO
20-249 Mitarbeitende	Informatikberatung	Informatik	ZH
20-249 Mitarbeitende	Schule	Bildung	ZG
20-249 Mitarbeitende	Herstellung von Medikamenten	Pharma	BS
20-249 Mitarbeitende	Gesundheit	Gesundheit	OW
250 und mehr Mitarbeitende	Bekleidung	Industrie	Ti
250 und mehr Mitarbeitende	Personalvermittler	Unternehmerische Dienstleistungen	NE
250 und mehr Mitarbeitende	Grossverteiler	Detailhandel	CH
250 und mehr Mitarbeitende	Fahrzeugbau	Industrie	Ti
Delegierte Dossierführung	Lonza	Industrie	VS
Delegierte Doss Oierführung	Post	Kommunikation	CH
Delegierte Dossierführung	Raiffeisenbank	Finanzbranche	CH
Delegierte Dossierführung	Skyguide	Verkehr	GE

Quelle: Unternehmensbefragung des IWSB

A2 EXPERTENSCHÄTZUNG DES FIXEN PERSONALAUFWANDS (EINARBEITUNG)

TAB. 28 EINARBEITUNGSZEIT IN MINUTEN NACH HANDLUNGSPFLICHT

Handlungspflicht ⁶⁹	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dosiers
HP 1 Anschluss an eine FAK	1h15	1h15	0h30	0h30	0h30
HP 2 Lieferung von Information / Antrag					
<i>HP 2 elektronisch</i>	<i>0h05</i>	<i>0h30</i>	<i>0h15</i>	<i>0h05</i>	-
<i>HP 2 Papierformular</i>	<i>0h05</i>	<i>0h30</i>	<i>0h15</i>	<i>0h05</i>	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	<i>0h30</i>	<i>0h15</i>	<i>0h05</i>	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)					
<i>HP 3 elektronisch</i>	<i>0h30</i>	<i>0h30</i>	<i>0h15</i>	<i>0h15</i>	-
<i>HP 3 Papierformular</i>	<i>0h30</i>	<i>0h30</i>	<i>0h15</i>	<i>0h15</i>	-
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	30h00
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	0h05	0h05	0h05	0h05	1h00
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	0h30	0h30	0h00	0h00	-
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel)	0h00	0h00	0h00	0h00	18h15
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	-	-		-	10h15

Quelle: Expertenumfrage des IWSB

⁶⁹ Für die Handlungspflicht 7 (Änderung Beitragssatz) wurde keine Einarbeitungszeit erhoben, da sie lediglich aus einer Anpassung des Arbeitgeber-Beitragssatzes in der Lohnbuchhaltungssoftware besteht.

A3 EXPERTENSCHÄTZUNG DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS

TAB. 29 TOTAL DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS PRO FALL IN SEITEN

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dosiers
HP 1 Anschluss an eine FAK	0	0	0	0	0
HP 2 Lieferung von Information / Antrag					
<i>HP 2 elektronisch</i>	1	1	2	2	-
<i>HP 2 Papierformular</i>	5	9	10	-	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	8	8	8	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)					-
<i>HP 3 elektronisch</i>	1	1	2	2	-
<i>HP 3 Papierformular</i>	12	8	10	-	0
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	0
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	4	5	13	13	19
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	0	1	0	-
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlicher Aufwand)	-	0	1	1	1
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel)	1	1	1	1	11
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	-	-	-	-	12

Quelle: Expertenurfrage des IWSB

A4 DEFINITIVE WERTE DES FIXEN PERSONALAUFWANDS (EINARBEITUNG)

TAB. 30 EINARBEITUNGSZEIT IN MINUTEN NACH HANDLUNGSPFLICHT

Handlungspflicht ⁷⁰	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dosiers
HP 1 Anschluss an eine FAK	1h12	1h15	0h27	0h29	0h31
HP 2 Lieferung von Information / Antrag					
<i>HP 2 elektronisch</i>	<i>0h06</i>	<i>0h30</i>	<i>0h14</i>	<i>0h07</i>	-
<i>HP 2 Papierformular</i>	<i>0h06</i>	<i>0h31</i>	<i>0h14</i>	-	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	<i>0h24</i>	<i>0h16</i>	<i>0h9</i>	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)					
<i>HP 3 elektronisch</i>	<i>0h27</i>	<i>0h30</i>	<i>0h14</i>	<i>0h13</i>	-
<i>HP 3 Papierformular</i>	<i>0h28</i>	<i>0h31</i>	<i>0h15</i>	-	-
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	6h00
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	0h06	0h05	0h04	0h04	0h54
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	0h17	0h00	0h00	-
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel)	0	0	0	0	7h41
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	-	-	-	-	9h45

Quelle: Expertenumfrage des IWSB

⁷⁰ Für die Handlungspflicht 7 (Änderung Beitragssatz) wurde keine Einarbeitungszeit erhoben, da sie lediglich aus einer Anpassung des Arbeitgeber-Beitragssatzes in der Lohnbuchhaltungssoftware besteht.

A5 DEFINITIVE WERTE DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS

TAB. 31 TOTAL DES SONSTIGEN SACHAUFWANDS PRO FALL IN SEITEN, OHNE DELEGIERTE DOSSIERFÜHRUNG

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dos- siers
HP 1 Anschluss an eine FAK	0	0	0	0	0
HP 2 Lieferung von Information / Antrag					
<i>HP 2 elektronisch</i>	2	2	2	2	-
<i>HP 2 Papierformular</i>	6	8	9	0	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	5	5	5	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mu- tationen)					
<i>HP 3 elektronisch</i>	1	1	2	2	-
<i>HP 3 Papierformular</i>	10	8	9	11	-
HP 4 Anspruch auf Zulagen und de- ren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	1
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Auf- wand)	4	5	11	11	17
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	0	1	0	-
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährli- cher Aufwand)	-	0	1	1	1
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährli- ches Mittel)	1	1	1	1	10
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	-	-	-	-	12

Quelle: Expertenumfrage des IWSB

A5 FALLZAHLEN FÜR DIE FIXKOSTEN (EINARBEITUNG) UND DIE PORTOKOSTEN

TAB. 32 FALLZAHLEN FÜR DIE FIXKOSTEN (EINARBEITUNG)

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dosiers
HP 1 Anschluss an eine FAK	34'092	39'098	4'004	851	78
HP 2 Lieferung von Information / Antrag					
<i>HP 2 elektronisch</i>	40'676	79'521	57'090	4'466	-
<i>HP 2 Papierformular</i>	295'551	307'731	31'064	-	-
<i>HP 2 Arbeitnehmer reicht Antrag ein</i>	-	60'044	497	541	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mutationen)					
<i>HP 3 elektronisch</i>	95'684	149'049	53'084	5'006	-
<i>HP 3 Papierformular</i>	240'544	298'247	35'568	-	-
HP 4 Anspruch auf Zulagen und deren Höhe (neu) bestimmen	-	-	-	-	1'477
HP 5 Beitrag zahlen (jährlicher Aufwand)	336'227	447'295	88'652	5'006	1'477
HP 6 Zulage an Arbeitnehmer zahlen	-	447'295	88'652	5'006	-
HP 7 Änderung Beitragssatz (jährlicher Aufwand)	-	447'295	88'652	5'006	1'477
HP 8 Arbeitgeberkontrolle (jährliches Mittel)	9'617	12'760	2'572	143	48
HP 9 Lieferung von Informationen an die FAK zur Weiterleitung an das Familienzulagenregister (jährlicher Aufwand)	-	-	-	-	1'477

Quelle: Umfrage des IWSB bei den FAK

TAB. 33 FALLZAHLEN FÜR DIE PORTOKOSTEN

Handlungspflicht	Selbständige	1-19 MA	20-249 MA	250+ MA	Del. Dos- siers
HP 1 Anschluss an eine FAK	34'092	39'098	4'004	851	78
HP 2 Lieferung von Information / Antrag, Papierformular	9'417	69'713	71'485	-	-
HP 3 Meldung von Änderungen (Mu- tationen), Papierformular	21'603	152'039	95'107	-	-

Quelle: Umfrage des IWSB bei den FAK

A6 ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AHVG	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. September 1946
ATSG	Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 2. Oktober 2000
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
ELM	Elektronische Lohnmeldung
FAK	Familienausgleichskasse(n)
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006
FamZV	Verordnung über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007
HP	Handlungspflicht
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
STATENT	Statistik der Unternehmensstruktur des BFS

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**