

## **Vorlage an den Landrat**

**Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zur kantonalen Familienzulagengesetzgebung:**

**Bericht zum Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF»**

**Bericht zum Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit»**  
2022/598

vom 1. November 2022

### **1. Übersicht**

#### **1.1. Zusammenfassung**

Die Postulate 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» und 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» beschlagen beide die kantonale Familienzulagengesetzgebung: Während das Postulat 2020/569 die Frage nach der Unvereinbarkeit einer Mitgliedschaft in der Zentralen Aufsichtskommission für Familienzulagen (ZAF) mit einer direkten oder indirekten persönlichen oder finanziellen Beteiligung an einer Familienausgleichskasse (FAK) aufwirft, soll mit dem Postulat 2020/571 eine erweiterte Anschlussmöglichkeit an die kantonale FAK erreicht werden.

Der Regierungsrat nimmt zu den Anliegen der beiden Postulate in einer gemeinsamen Vorlage Stellung und beantragt im Ergebnis eine Abschreibung der Vorstösse bei gleichzeitigem Verzicht auf eine Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (nachfolgend: EG FamZG BL; [SGS 838](#)).

Betreffend das Postulat 2020/569 kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass sich die Regelung der Aufsicht über die FAK im Kanton Basel-Landschaft bewährt hat und im Einklang steht mit dem Bundesrecht. Auch andere Kantone kennen Aufsichtskommissionen und sehen zum Teil die Einsitznahme von FAK-Vertretungen explizit vor. § 31 EG FamZG BL zur Zusammensetzung der ZAF ist offen formuliert und lässt eine flexible Handhabung zu. Zusammen mit den geltenden Pflichten von Kommissionsmitgliedern und bestehenden Ausstandsvorschriften wird dem Spannungsfeld zwischen notwendiger Fachkompetenz und geforderter Unabhängigkeit von Kommissionsmitgliedern genügend Rechnung getragen.

Zum Postulat 2020/571 stellt der Regierungsrat fest, dass die Einführung einer Wahlmöglichkeit der kantonalen FAK systemfremd und im schweizweiten Vergleich einmalig wäre. Eine Gesetzesrevision müsste sich aufgrund der bundesrechtlich vorgeschriebenen Beachtung der AHV-Gesetzgebung bei der Regelung des Kassenanschlusses auf die drei im Kanton Basel-Landschaft tätigen beruflichen und zwischenberuflichen FAK beschränken. Für deren Mitglieder würde die postulierte Gesetzesrevision zu einem Paradigmenwechsel führen, der die sozialversicherungsrechtlichen Prinzipien der Solidarität und des Risikoausgleichs im Gesamtsystem relativieren würde. Der sozialpolitisch begründete Risikoausgleich im Bereich der Familienzulagen in Kombination mit AHV-

rechtlichen Grundsätzen und einer durch das «One-stop-shop»-Prinzip geförderten Abrechnungseffizienz ist im Kanton Basel-Landschaft seit vielen Jahren etabliert. Eine Revision der §§ 17 und 18 EG FamZG BL zur Wahl der kantonalen FAK würde keinen Mehrwert ergeben.

## **1.2. Inhaltsverzeichnis**

1.	Übersicht .....	1
1.1.	Zusammenfassung .....	1
1.2.	Inhaltsverzeichnis .....	2
2.	Text der Postulate.....	3
2.1.	Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF».....	3
2.2.	Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» .....	3
3.	Stellungnahme des Regierungsrats .....	3
3.1.	Einleitende Bemerkungen .....	3
3.2.	Ausgangslage .....	4
3.2.1	<i>Zweck und Entstehungsgeschichte der Familienzulagen in der Schweiz</i> .....	4
3.2.2	<i>Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen</i> .....	4
3.2.3	<i>Die Familienzulagengesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft</i> .....	5
3.3.	Zum Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» .....	6
3.3.1	<i>Zusammensetzung und Aufgaben der ZAF</i> .....	6
3.3.2	<i>Die ZAF als regierungsrätliche Kommission</i> .....	7
3.3.3	<i>Kantonale Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen</i> .....	8
3.3.4	<i>Vergleich von kantonalen Regelungen zur Aufsicht über die FAK</i> .....	8
3.3.5	<i>Zusammenfassung und Beurteilung des Postulats 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» durch den Regierungsrat</i> .....	9
3.4.	Zum Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» .....	10
3.4.1	<i>Als Durchführungsorgane zugelassene Familienausgleichskassen</i> .....	10
3.4.2	<i>Die Regelung des Kassenanschlusses</i> .....	10
3.4.3	<i>Konsequenzen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Beachtung der AHV-Gesetzgebung</i> .....	11
3.4.4	<i>Eingeschränkte kantonale Rechtsetzungskompetenz mit kleinem persönlichen Geltungsbereich</i> .....	12
3.4.5	<i>Voller Lastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft</i> .....	13
3.4.6	<i>Exkurs: Beschränkung der Wahlfreiheit durch gesamtarbeitsvertragliche Regelungen</i> ...	14
3.4.7	<i>Zusammenfassung und Beurteilung des Postulats 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» durch den Regierungsrat</i> .....	15
4.	Antrag.....	16

## **2. Text der Postulate**

### **2.1. Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF»**

Am 5. November 2020 reichte Bálint Csontos die Motion 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» ein, welche vom Landrat am 4. November 2021 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

*Die Familienausgleichskassen werden von der zentralen Aufsichtskommission Familienzulagen (§ 31 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, SGS 838) beaufsichtigt, welche sich aus Vertretern des Kantons, den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern zusammensetzt. Indem diese Kommission mehrheitlich aus den Sozialpartnern besteht, soll erreicht werden, dass sich diese, soweit notwendig, selber gegenseitig kontrollieren. Diese Regelung beinhaltet aber auch die Gefahr von regelmässig auftretenden Interessenskonflikten, wenn die Vertreter der Sozialpartner gleichzeitig an den Kassen beteiligt sind, die sie beaufsichtigen.*

*Der Regierungsrat wird eingeladen, eine Gesetzesänderung vorzulegen, nachdem das Amt als Kommissionsmitglied der ZAF unvereinbar ist mit einer direkten oder indirekten persönlichen oder finanziellen Beteiligung an einer Familienausgleichskasse.*

### **2.2. Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit»**

Am 5. November 2020 reichte Bálint Csontos die Motion 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» ein, welche vom Landrat am 4. November 2021 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

*§ 17 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG, SGS 838) bestimmt, dass alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden, die einem Gründerverband angehören, der entsprechenden Familienausgleichskasse gemäss § 12 Buchstaben a und c automatisch angeschlossen sind. Zusammen mit § 17 Abs. 3 bewirkt diese Bestimmung, dass nur jene Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden ihre Familienausgleichskasse tatsächlich wählen können, die zwei oder mehr Gründerverbänden angehören. Diese Beeinträchtigung der Wahlfreiheit, der Koalitionsfreiheit und der Wettbewerbsfreiheit ist zu beheben. Im Minimum soll die kantonale Kasse allen offenstehen.*

*Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, die es zumindest allen Selbständigerwerbenden und Arbeitgebenden, die einem oder mehreren Gründerverbänden angehören, erlaubt, sich der kantonalen Familienausgleichskasse anzuschliessen.*

## **3. Stellungnahme des Regierungsrats**

### **3.1. Einleitende Bemerkungen**

Die beiden Postulate 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» und 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» haben zwei Aspekte der kantonalen Familienzulagengesetzgebung zum Inhalt und verlangen jeweils die Prüfung einer Gesetzesrevision durch den Regierungsrat.

Das Postulat 2020/569 wirft die Frage auf, ob in der im Kanton Basel-Landschaft gemäss § 31 EG FamZG BL als Aufsichtsorgan eingesetzten ZAF Interessenkonflikte auftreten können, wenn die in die Kommission Einsitz nehmenden Vertreterinnen und Vertreter der Sozialpartner gleichzeitig an einer FAK beteiligt sind, die sie beaufsichtigen. Angesprochen wird damit der Anspruch der Corporate Governance, der eine kantonale Ausgestaltung der Aufsichtsregelung dergestalt verlangt, dass eine korrekte, unabhängige und professionelle Steuerung der im Kantonsgebiet tätigen FAK gewährleistet ist und ungewollte Verflechtungen zwischen Aufsicht und operativer Tätigkeit verhindert werden.

Das Postulat 2020/571 zielt darauf ab, zumindest für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende die Möglichkeiten bei der Wahl der FAK auszuweiten, indem für sie trotz Mitgliedschaft in einem

oder mehreren Gründerverbänden von FAK ein alternativer Anschluss bei der kantonalen FAK zugelassen wird. Damit nimmt das Postulat 2020/571 in erster Linie die Regelung von § 17 EG FamZG BL über den Kassenanschluss in den Fokus. Obwohl nicht explizit ausformuliert, ist im Rahmen der Thematik der Kassenzugehörigkeit mit § 18 EG FamZG BL noch eine weitere Bestimmung tangiert: die Möglichkeit einer Beschränkung der Wahlfreiheit beim Kassenanschluss durch gesamtarbeitsvertragliche Regelungen. Die Implikationen von § 18 EG FamZG BL auf die vom Postulat 2020/571 aufgeworfene Thematik werden im Rahmen eines Exkurses mitbeleuchtet.

Der Regierungsrat nimmt zu den Anliegen der beiden Postulate in einer gemeinsamen Vorlage Stellung.

## **3.2. Ausgangslage**

### *3.2.1 Zweck und Entstehungsgeschichte der Familienzulagen in der Schweiz*

Familienzulagen sind einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um das Erwerbseinkommen von Familien zu ergänzen und die finanzielle Belastung durch ein Kind oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen.<sup>1</sup> Familienzulagen sind somit ein wichtiges Element der Familienpolitik, das den Entscheid für Kinder erleichtern und Familien die notwendige Unterstützung gewähren soll.

Die Ausrichtung von Familienzulagen kam in der Schweiz während des Ersten Weltkriegs auf und wurde im und nach dem Zweiten Weltkrieg dauerhaft etabliert. Dabei entstand der Gedanke der Familienentlastung durch monetäre Beiträge, vorderhand im Rahmen einer betrieblichen Sozialpolitik entweder in Form von entsprechenden Initiativen von Arbeitgeberverbänden zur Gründung von FAK oder gestützt auf sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen über Familienzulagen, die oft auch Gegenstand von Gesamtarbeitsverträgen (GAV) waren. Basierend auf diesen bereits bestehenden Strukturen, entwickelten die Kantone zwischen 1943 und 1965 gesetzgeberische Aktivitäten zur Regelung der Familienzulagen.

Anfänglich war die Pflicht zur Ausrichtung von Familienzulagen auf Arbeitnehmende beschränkt. Über die Jahrzehnte wurde die Anspruchsberechtigung jedoch auch auf Selbständigerwerbende und Nichterwerbstätige ausgedehnt bis hin zur weitgehenden Verwirklichung des Grundsatzes «Ein Kind, eine Zulage», wonach für jedes Kind ein Anspruch auf eine volle Zulage unabhängig von der persönlichen oder beruflichen Situation der Eltern besteht. Als weiterer Ausdruck des sozialversicherungsrechtlichen Solidaritätsprinzips etablierten sich im Verlaufe der Zeit auch Regelungen zur gerechteren Risikoverteilung zwischen den Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden; dies namentlich indem GAV-Lösungen zunehmend abgelöst wurden durch eine Anschlusspflicht an gesetzlich kontrollierte FAK oder indem durch die Kantone Lastenausgleichssysteme eingeführt wurden.

Der Bund verfügt seit 1946 über die verfassungsmässige Kompetenz zum Erlass von Bestimmungen im Bereich der Familienzulagen (Art. 116 Bundesverfassung [BV; [SR 100](#)]). Er schöpfte diese Kompetenz jedoch während mehrerer Jahrzehnte nicht aus.

### *3.2.2 Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen*

Gestützt auf zahlreiche parlamentarische Vorstösse und Standesinitiativen und nach mehreren Aufschieben verabschiedete das eidgenössische Parlament am 24. März 2006 das Bundesgesetz über die Familienzulagen und die Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz,

---

<sup>1</sup> Vgl. Art. 2 Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG; [SR 836.2](#)).

FamZG; [SR 836.2](#)). Nach Zustimmung des Stimmvolks in der Volksabstimmung vom 26. November 2006 wurde das Familienzulagengesetz zusammen mit der Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV; [SR 836.21](#)) am 1. Januar 2009 in Kraft gesetzt.<sup>2</sup>

Beim Familienzulagengesetz handelt es sich um ein Rahmengesetz, das den Kantonen in wichtigen Bereichen Vorgaben macht und so zu einer gewissen materiellen Vereinheitlichung geführt hat. Es legt beispielsweise die Mindestbeiträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest und regelt verbindlich die Anspruchsvoraussetzungen, die Anspruchskonkurrenz oder die Unterstellung unter die Familienzulagenordnung. Bei gewissen Vorschriften können die Kantone über den vom Bund definierten Mindestrahmen hinausgehen und weitergehende Bestimmungen erlassen.<sup>3</sup>

Als Rahmengesetz räumt das Familienzulagengesetz den Kantonen aber weiterhin relativ weitreichende eigene Zuständigkeitsbereiche ein (Art. 17 und Art. 21 FamZG). Zu diesen gehört gemäss Art. 17 Abs. 2 Satz 1 FamZG die Regelung der Aufsicht über die FAK. Im Weiteren sind in Bezug auf die Ausführungen zu den beiden Postulaten 2020/569 und 2020/571 und die Legiferierungskompetenzen der Kantone namentlich die folgenden Punkte relevant:

- die anwendbare Familienzulagenordnung (Art. 12 FamZG),
- die zugelassenen Familienausgleichskassen (Art. 14 FamZG),
- die Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV (Art. 17 Abs. 2 Satz 2 FamZG),
- die Kassenzugehörigkeit (Art. 17 Abs. 2 Bst. b FamZG),
- ein allfälliger Lastenausgleich zwischen den Kassen (Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG) und
- die mögliche Übertragung weiterer Aufgaben an die FAK, insbesondere von Aufgaben zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes (Art. 17 Abs. 2 Bst. l FamZG).

### 3.2.3 Die Familienzulagengesetzgebung des Kantons Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft verabschiedete sein erstes Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer am 4. Juni 1962. Dieses Gesetz bezog sich lediglich auf Arbeitgebende und Arbeitnehmende in Industrie, Gewerbe und Handel und sah die Auszahlung von Kinderzulagen durch GAV, GAV-ähnliche Vereinbarungen, FAK von Gründerverbänden und subsidiär durch die kantonale FAK vor. Als Aufsichtsorgan wurde eine fünfköpfige Zentrale Aufsichtskommission für Kinderzulagen installiert.

In den Jahren 1978, 2005 und 2009 wurde die Baselbieter Familienzulagengesetzgebung totalrevidiert und auf die jeweils geänderten Bedürfnisse und Rahmenbedingungen ausgerichtet. Insbesondere wurden laufend die Höhe von Kinder- und Ausbildungszulagen angepasst, die Voraussetzungen für die Anerkennung von FAK verschärft und die Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen erweitert.

Inhaltlich wegweisend war die Totalrevision des Kinderzulagengesetzes im Jahr 2005, bei welcher wichtige Kernpunkte des sich bei den Eidgenössischen Räten in Bearbeitung befindenden Familienzulagen-Rahmengesetzes übernommen wurden. Neben der Umsetzung des Grundsatzes «Ein

---

<sup>2</sup> Zu den wichtigsten Etappen der Entstehung einer bundesrechtlichen Regelung der Familienzulagen vgl. die [Chronologie der Entstehung des Familienzulagengesetzes \(FamZG\)](#).

<sup>3</sup> Die Kantone können beispielsweise höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze von 200 Franken für Kinderzulagen und 250 Franken für Ausbildungszulagen festlegen oder zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen (Art. 3 Abs. 2 FamZG i.V.m. Art. 5 Abs. 1 und 2 FamZG). Der Kanton Basel-Landschaft hat von diesen Möglichkeiten keinen Gebrauch gemacht.

Kind, eine Zulage» waren dies insbesondere der Aufbau und die Stärkung einer Solidargemeinschaft aller der Familienzulagenordnung unterstellten Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden: So wurde zum einen ein Lastenausgleichssystem eingeführt; zum anderen wurde für die Ausrichtung von gesetzlichen Familienzulagen eine Anschlusspflicht an eine FAK vorgesehen und die vormals mögliche alternative Regelung in einem GAV aufgehoben. Den Bedürfnissen der Sozialpartner von GAV wurde dadurch Rechnung getragen, dass von ihnen beauftragte anerkannte FAK neben der Auszahlung von Familienzulagen neu ausdrücklich auch weitere Aufgaben übernehmen konnten.<sup>4</sup>

In der letzten Totalrevision des kantonalen Familienzulagengesetzes von 2009 wurden zwingende Vorgaben durch das in Kraft getretene eidgenössische Familienzulagengesetz umgesetzt wie namentlich die Anspruchsberechtigung von Nichterwerbstätigen, die Übernahme der Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen und die Aufnahme der von AHV-Ausgleichskassen geführten FAK als eigene Kategorie der gesetzlich zugelassenen Durchführungsorgane. Im Übrigen konnten die Inhalte des Vorgängergesetzes aus dem Jahr 2005 weitgehend übernommen werden, da sich dieses, wie oben erläutert, bereits stark an den zeitgleich auf eidgenössischer Ebene laufenden Gesetzgebungsaktivitäten orientiert hatte.<sup>5</sup>

Das heute geltende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen ist zusammen mit der kantonalen Ausführungsverordnung (EG FamZV BL; [SGS 838.11](#)) seit dem 1. Januar 2010 unverändert in Kraft. Mit Blick auf die Beantwortung der Postulate 2020/569 und 2020/571 sind insbesondere die folgenden Regelungsbereiche relevant:

- die zugelassenen FAK (§ 12 EG FamZG BL),
- der Kassenanschluss (§ 17 EG FamZG BL),
- die Beschränkung der Wahlfreiheit (§ 18 EG FamZG BL),
- weitere Aufgaben und Leistungen der FAK (§ 21 EG FamZG BL),
- die ZAF (§ 31 EG FamZG BL),
- die Aufgaben der ZAF (§ 32 EG FamZG BL) und
- der Lastenausgleich (§ 25 ff. EG FamZG BL).

### **3.3. Zum Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF»**

#### *3.3.1 Zusammensetzung und Aufgaben der ZAF*

Seit Erlass des ersten Kinderzulagengesetzes im Jahr 1962 wird im Kanton Basel-Landschaft zur Aufsicht über die im Kantonsgebiet tätigen FAK eine Kommission eingesetzt: die Zentrale Aufsichtskommission für Kinderzulagen, die mit der Revision des Kinderzulagengesetzes von 2005 in die ZAF umbenannt worden ist. Bis heute sind die Aufsichtsregelung im Kanton Basel-Landschaft und die Zusammensetzung der ZAF weitgehend unverändert geblieben.

Gemäss § 31 Abs. 1 und 2 EG FamZG BL besteht die ZAF aus einem Aktuarat und fünf Mitgliedern, die sich aus je zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden sowie einer Vertretung des Kantons zusammensetzen und vom Regierungsrat gewählt werden. Als Kantonsvertretung mit Vorsitzfunktion nimmt die Leitung des Kantonalen Amtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (KIGA Baselland) Einsitz in die ZAF.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Vgl. [LRV 2004/332](#).

<sup>5</sup> Vgl. [LRV 2008/227](#).

<sup>6</sup> Die Zusammensetzung der ZAF für die Amtsperiode vom 1. April 2022 bis zum 31. März 2026 ist einsehbar im [Behördenverzeichnis des Kantons Basel-Landschaft/Regierungsrätliche Kommissionen VGD](#).

Die kantonale FAK ist in der ZAF nicht vertreten und hat dementsprechend weder ein Stimmrecht noch partizipiert sie an den Weisungs- und Einsichtsrechten der ZAF. Der kantonalen FAK wird in der ZAF jedoch seit jeher ein Gaststatus zuerkannt: So nimmt eine Vertretung der kantonalen FAK eine Sachverständigenfunktion wahr und rapportiert jährlich gegenüber der ZAF über das von der kantonalen FAK durchgeführte Lastenausgleichsverfahren.

Auch die Ausgestaltung der Aufsichtsfunktion der ZAF hat sich über die Jahre nicht wesentlich verändert, und der Aufgabenkatalog der ZAF wurde parallel zur materiellen Weiterentwicklung der kantonalen Familienzulagengesetzgebung nur leicht angepasst. Die ZAF hat gemäss § 32 Abs. 1 EG FamZG insbesondere die folgenden Aufgaben:

- Antragstellung an die Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion (VGD) über die Zulassung von FAK, den allfälligen Entzug einer Zulassung, die Anerkennung eines Zusammenschlusses von FAK und die Genehmigung von Verwendung des Liquidationsüberschusses einer FAK (Bst. a),
- Antragstellung an die VGD über die Bewilligung zur Beschränkung der Wahlfreiheit in Bezug auf den Kassenanschluss (Bst. b),
- Überwachung und Koordinierung der Tätigkeit der FAK (Bst. c),
- Prüfung der Jahresrechnung sowie der Geschäfts- und Revisionsberichte der FAK (Bst. d),
- Genehmigung des Kontrollberichts über das Lastenausgleichsverfahren (Bst. e),
- Entscheidung im Falle von Streitigkeiten zwischen FAK, insbesondere über die Zuständigkeit (Bst. f) und
- Beratung des Regierungsrats in allen Fragen, die im Zusammenhang mit Familienzulagen stehen (Bst. g).

### 3.3.2 *Die ZAF als regierungsrätliche Kommission*

Seit dem 1. September 2017 ist die kantonale Verordnung über die regierungsrätlichen Kommissionen (Kommissionsverordnung, KoV; [SGS 140.41](#)) in Kraft. Sie bezweckt die Förderung einer effizienten Kommissionsarbeit insbesondere durch eine kompetente und ausgewogene Zusammensetzung der regierungsrätlichen Kommissionen, die Verhinderung von Interessenkonflikten der Kommissionsmitglieder und die periodische Überprüfung der Zweckmässigkeit der Kommissionen (§ 1 Abs. 1 KoV).

Regierungsrätliche Kommissionen beraten und unterstützen den Regierungsrat sowie die kantonale Verwaltung (§ 2 Abs. 1 KoV) und treffen Entscheide, soweit sie durch ein Gesetz dazu ermächtigt werden (§ 2 Abs. 2 KoV). Gemäss Kommissionsverordnung können regierungsrätliche Kommissionen insbesondere dann eingesetzt werden, wenn die Aufgabenerfüllung besonderes Fachwissen erfordert oder durch den Einbezug von weiteren interessierten Kreisen resp. nicht weisungsgebundenen Personen erfolgen soll (§ 2 Abs. 3 KoV).

Des Weiteren hält die Kommissionsverordnung in § 3 Abs. 1 KoV fest, dass als Kommissionen Gremien gelten, die eine dauerhafte Funktion wahrnehmen, deren Mitglieder gesamthaft oder teilweise vom Regierungsrat gewählt werden und die gesamthaft oder teilweise aus verwaltungsexternen Mitgliedern bestehen.

Wie aus Kapitel 3.3.1 ersichtlich, erfüllt die ZAF die oben genannten Kriterien einer regierungsrätlichen Kommission. Sie ist daher unter den Geltungsbereich der Kommissionsverordnung zu subsumieren.

### 3.3.3 Kantonale Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen

§ 58 Abs. 1 KV bestimmt, dass Behördenmitglieder sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Geschäften in den Ausstand treten, die sie unmittelbar betreffen. Dabei gilt die Ausstandspflicht für die Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung (§ 58 Abs. 2 KV).

Für Behördenmitglieder, die eine Verfügung zu treffen oder diese vorzubereiten haben, enthält § 8 des Verwaltungsverfahrensgesetzes Basel-Landschaft (VwVG BL; [SGS 175](#)) eine konkretisierende Bestimmung über die Ausstandspflichten.<sup>7</sup>

Auch in die Kommissionsverordnung wurde eine Bestimmung über den Ausstand aufgenommen, welche einerseits die verfassungsrechtliche Regelung präzisiert und welche andererseits weiter gefasst ist als das Verwaltungsverfahrensgesetz Basel-Landschaft, da sie sich nicht nur auf den Erlass von Verfügungen, sondern auf die gesamte Kommissionsarbeit bezieht. So legt § 7 Abs. 1 KoV fest, dass Kommissionsmitglieder bei der Kommissionsarbeit in den Ausstand treten,

- wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben (Bst. a),
- wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnten, insbesondere wegen Verwandtschaft oder Lebensgemeinschaft (Bst. b).

Im Übrigen haben als generelle Pflichten von Kommissionsmitgliedern die Offenlegung von Interessenbindungen gegenüber der Wahlbehörde und der Kommission (§ 6 KoV) sowie die Pflicht zur Verschwiegenheit (§ 8 KoV) Eingang in die Kommissionsverordnung gefunden.

Das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen sieht indes keine ZAF-spezifischen Unvereinbarkeits- und Ausstandsregelungen vor.

### 3.3.4 Vergleich von kantonalen Regelungen zur Aufsicht über die FAK

Art. 17 Abs. 2 Satz 1 FamZG hält fest, dass die FAK unter der Aufsicht der Kantone stehen. Weitere bundesrechtliche Vorgaben zur Aufsichtsregelung der Kantone über die Tätigkeit der FAK bestehen nicht, weshalb sich im Kantonsvergleich ein vielfältiges Bild präsentiert:

In zahlreichen Kantonen wird die Aufsicht über die FAK durch den Regierungsrat (Appenzell Innerrhoden) oder durch das zuständige Departement in der kantonalen Verwaltung ausgeübt (z.B. Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Freiburg, Neuenburg, Obwalden, St. Gallen, Schwyz, Thurgau, Zug).

Andere Kantone wiederum haben die Aufsicht basierend auf AHV-rechtlichen Aufsichtsstrukturen der Ausgleichskasse (Solothurn, Luzern), einer Fach- resp. Aufsichtskommission über die Ausgleichskasse (Uri, Glarus) oder der Aufsichtskommission der kantonalen FAK (Nidwalden) übertragen.

Neben dem Kanton Basel-Landschaft kennen fünf weitere Kantone aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen zusammengesetzte Gremien, denen eine spezifische Rolle bei der Aufsicht über die FAK zukommt:

- Im Kanton Basel-Stadt lässt sich das zuständige Departement durch eine vom Regierungsrat gewählte Kommission für Familienzulagen beraten. In dieser Kommission sollen neben den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden auch Eltern vertreten sein (§ 28 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen [[EG FamZG](#); [SG 820.100](#)]).
- Im Kanton Bern existiert eine Familienzulagenkommission, die den Regierungsrat beim Vollzug der Familienzulagengesetzgebung berät. Ihr gehören je drei Vertreterinnen oder

---

<sup>7</sup> Als Behörde im Sinne des VwVG BL gelten auch kantonale Kommissionen (§ 2 Abs. 3 Bst. c VwVG BL).

Vertreter der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden sowie je eine Vertretung der privaten FAK und der kantonalen FAK an (Art. 31 Gesetz über die Familienzulagen [KFamZG; [BSG 832.71](#)]).

- Im Kanton Jura besteht mit beratender Funktion eine Kommission mit sieben Mitgliedern. Sie ist paritätisch zusammengesetzt aus Arbeitgebenden, beinhaltend auch FAK-Vertretungen, und Arbeitnehmenden. Das Präsidium der Kommission hat die Geschäftsführung der kantonalen FAK inne (Art. 22 Loi portant introduction à la loi fédérale sur allocations familiales [LiLaFam; [RS 836.1](#)]).
- Ein vom Regierungsrat der Kantons Wallis gewählter Aufsichtsrat besteht aus vier Vertretungen der Arbeitnehmenden, vier Vertretungen der Arbeitgebenden und einer Vertretung des Kantons, die im Rat den Vorsitz ausübt (Art. 53 Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen [AGFamZG; [SGS 836.1](#)]).
- Der Kanton Zürich kennt eine beratende Kommission für FAK, die vom Regierungsrat gewählt wird. In der Zusammensetzung wird darauf geachtet, dass die kantonale FAK und die übrigen FAK sowie die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite angemessen vertreten sind (§ 22 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen [EG FamZG; [OS 836.1](#)]).

Gleich wie im Kanton Basel-Landschaft beinhalten die Familienzulagengesetzgebungen dieser fünf Kantone keine spezifischen Ausstands- und Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Mitglieder der Kommissionen resp. des Aufsichtsrats.

### 3.3.5 Zusammenfassung und Beurteilung des Postulats 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» durch den Regierungsrat

Die Aufsichtsregelung des Kantons Basel-Landschaft über die FAK existiert seit 1962 und hat seither weitgehend unverändert Bestand. Das Inkrafttreten des eidgenössischen Familienzulagengesetzes im Jahr 2009 hat den Einsatz einer Aufsichtskommission im Kanton Basel-Landschaft nicht in Frage gestellt – im Gegenteil stehen die Zusammensetzung der ZAF sowie die Ausgestaltung ihrer Aufgaben im Einklang mit Art. 17 Abs. 2 Satz 1 FamZG, der den Kantonen betreffend die Aufsicht über die FAK keine inhaltlichen Vorgaben macht.

Ein Kantonsvergleich zeigt auf, dass der Einsatz einer Aufsichtskommission keine insuläre Lösung des Kantons Basel-Landschaft darstellt, sondern in unterschiedlicher Ausgestaltung in den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Jura, Wallis und Zürich ebenfalls etabliert ist. In den Kantonen Bern, Jura und Zürich ist anders als im Kanton Basel-Landschaft die Einsitznahme von FAK-Repräsentantinnen und -Repräsentanten in die kantonale Aufsichtskommission sogar eine gesetzlich explizit vorgesehene Konstellation.

Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen des Kantons Basel-Landschaft enthält gleich wie die Ausführungserlasse der fünf genannten Kantone keine spezialgesetzlichen Ausstands- und Unvereinbarkeitsbestimmungen für die Mitglieder der ZAF. Es sind jedoch die allgemeinen Ausstands- und Unvereinbarkeitsregelungen von § 58 KV, § 8 VwVG BL und § 7 KoV anwendbar, die sicherstellen, dass ZAF-Mitglieder bei der Kommissionsarbeit in den Ausstand treten, wenn sie in der Sache ein persönliches Interesse haben oder aus anderen Gründen befangen sind. Für die ZAF gelten zudem die Vorgaben der Kommissionsverordnung zu den generellen Pflichten von Kommissionsmitgliedern: Aus der Pflicht zur Offenlegung von Interessenbindungen wäre bei Kommissionswahlen eine allfällige Beteiligung an einer FAK in jedem Fall ersichtlich (§ 6 KoV), und gestützt auf die Pflicht zur Verschwiegenheit dürfen keine Informationen aus der Kommissionstätigkeit nach aussen getragen werden (§ 8 KoV).

Kommissionen beraten den Regierungsrat und werden insbesondere dann eingesetzt, wenn die Aufgabenerfüllung besonderes Fachwissen erfordert. Aus diesem Grund ist eine gewisse Nähe

der Kommissionsmitglieder zur Materie durchaus erwünscht. Gleichzeitig müssen bei einer Aufsichtsfunktion und im Sinne der Corporate Governance die Unabhängigkeit gewahrt und eine Einflussnahme durch mögliche Partikularinteressen ausgeschlossen werden. § 31 EG FamZG BL zur Zusammensetzung der ZAF ist offen formuliert und lässt eine flexible Handhabung zu, indem er die Einsitznahme von FAK-Mitgliedern weder vorschreibt noch ausdrücklich ausschliesst. In Kombination mit den geltenden Pflichten von Kommissionsmitgliedern und den geltenden Ausstandsvorschriften berücksichtigt die bestehende kantonale Regelung das Spannungsfeld zwischen notwendiger Fachkompetenz und geforderter Unabhängigkeit der ZAF-Mitglieder und stellt sicher, dass dem Anliegen des Postulats 2020/569 Rechnung getragen wird. Der Regierungsrat erachtet deshalb eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen als nicht angezeigt.

### **3.4. Zum Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit»**

#### *3.4.1 Als Durchführungsorgane zugelassene Familienausgleichskassen*

Seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Familienzulagengesetzes am 1. Januar 2009 sind schweizweit alle Arbeitgebenden, alle Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtigen Arbeitgebenden (ANobAG)<sup>8</sup> sowie alle Selbständigerwerbenden verpflichtet, sich einer FAK in dem Kanton anzuschliessen, dessen Familienzulagenordnung auf sie anwendbar ist (Art. 12 Abs. 1 FamZG).

Art. 14 FamZG listet abschliessend drei Kategorien von gesetzlich zugelassenen FAK auf. In inhaltlicher Übereinstimmung mit dem Bundesrecht sieht § 12 Abs. 1 EG FamZG BL die folgenden FAK als Durchführungsorgane vor:

- die von der VGD anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen FAK (Bst. a),
- die kantonale FAK (Bst. b) und
- die von einer vom Bund anerkannten AHV-Ausgleichskasse geführten FAK (Bst. c).

Betriebskassen, d.h. FAK eines einzelnen Arbeitgebenden, dürfen gemäss Art. 12 FamZV nicht anerkannt werden.

#### *3.4.2 Die Regelung des Kassenanschlusses*

Art. 17 Abs. 1 FamZG verpflichtet die Kantone, eine kantonale FAK zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen.

Art. 17 Abs. 2 Satz 2 FamZG schreibt des Weiteren vor, dass die Kantone unter Vorbehalt des eidgenössischen Familienzulagengesetzes und in Ergänzung dazu sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV die erforderlichen Bestimmungen zu den FAK erlassen. Im Übrigen überlässt das eidgenössische Familienzulagengesetz die Regelung der Kassenzugehörigkeit den Kantonen (Art. 17 Abs. 2 Bst. b FamZG).

Diese Vorgaben berücksichtigend, wurde im Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft von 2005 das seit 1946 in der AHV-Gesetzgebung etablierte Kassenanschlusssystem eingeführt und im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen von 2009 übernommen. Im Einklang mit Art. 64 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, [SR 831.10](#)) und Art. 117 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; [SR 831.101](#)) ist in § 17 EG FamZG BL die folgende Regelung festgehalten:

---

<sup>8</sup> Als ANobAG gelten Personen mit Arbeitsort in der Schweiz, die für einen nicht beitragspflichtigen Arbeitgebenden arbeiten. Dies sind beispielsweise ausländische Firmen ohne Geschäftsdomizil in der Schweiz oder Botschaften/Konsulate eines anderen Landes.

- Den beruflichen und zwischenberuflichen FAK sowie von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK sind alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die einem Gründerverband angehören, ferner die versicherten ANobAG (Abs. 1),
- Arbeitgebende und Selbständigerwerbende, die mehreren Gründerverbänden angehören, können sich der FAK des Gründerverbands ihrer Wahl anschliessen (Abs. 2),
- Der kantonalen FAK sind neben den ANobAG alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden angeschlossen, die keinem Gründerverband einer Verbandsausgleichskasse angehören (Abs. 3) – ebenso die Nichterwerbstätigen gestützt auf § 28 Abs. 2 EG FamZG BL.

Gemäss § 17 Abs. 4 EG FamZG BL ist die AHV-Gesetzgebung über die Kassenzugehörigkeit und den Kassenwechsel sinngemäss anwendbar.

### 3.4.3 *Konsequenzen der bundesrechtlich vorgeschriebenen Beachtung der AHV-Gesetzgebung*

Art. 64 Abs. 1 AHVG hält fest, dass den Verbandsausgleichskassen alle Arbeitgebenden angeschlossen werden, die einem Gründerverband angehören. Arbeitgebende oder Selbständigerwerbende, die sowohl einem Berufsverband als auch einem zwischenberuflichen Verband angehören, werden nach freier Wahl der Ausgleichskasse eines der beiden Verbände angeschlossen. Art. 64 Abs. 2 AHVG und Art. 117 Abs. 2 AHVV sehen vor, dass den kantonalen Ausgleichskassen alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden angeschlossen werden, die nicht Mitglied bei einem Gründerverband einer Verbandsausgleichskasse sind.

Art. 17 Abs. 2 Satz 2 FamZG schreibt den Kantonen die Beachtung der AHV-Gesetzgebung beim Erlass ihrer Ausführungsbestimmungen vor. Für den Anschluss an eine FAK ergeben sich daraus die folgenden Konsequenzen:

- Die von den Kantonen erlassenen Vorschriften zu den als Durchführungsorgane zugelassenen FAK und zur Kassenzugehörigkeit unterscheiden sich zwar in einzelnen Punkten, stimmen im Wesentlichen jedoch überein:
  - Die meisten Kantone sehen unter Bezugnahme auf Art. 14 FamZG und gleich wie der Kanton Basel-Landschaft berufliche und zwischenberufliche FAK, AHV-Ausgleichskassen geführte FAK und die kantonale FAK als Durchführungsorgane der Familienzulagengesetzgebung vor. In mehreren Kantonen werden hingegen – mangels analoger Regelung in der AHV-Gesetzgebung – berufliche und zwischenberufliche FAK nicht als Durchführungsorgane anerkannt (z.B. Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Uri, Zug).
  - Alle Kantone sehen im Grundsatz vor, dass bei einer Mitgliedschaft in einem Gründerverband der Anschluss an dessen FAK erfolgt. Bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in mehreren Gründerverbänden besteht ein Wahlrecht mehrheitlich ohne Priorisierung einer FAK-Kategorie. Eine andere Regelung wiederum hat beispielsweise der Kanton St. Gallen getroffen, in dessen Familienzulagengesetz die primäre Zugehörigkeit bei einer von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK explizit festgehalten und nur bei Fehlen einer solchen der Anschluss an eine berufliche oder zwischenberufliche FAK möglich ist (Art. 8 Abs. 1 und 2 Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über die Familienzulagen [[sGS 371.1](#)]).
  - Die kantonale FAK fungiert in sämtlichen Kantonen als Auffangbecken für all diejenigen, die sich mangels Mitgliedschaft in einem Gründerverband keiner anderen FAK anschliessen können.

- Eine gesetzliche Wahlmöglichkeit eines Anschlusses an die kantonale FAK bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in einem Gründerverband, der eine FAK führt, ist in keinem Kanton vorgesehen.<sup>9</sup>
- Das «One-stop-shop»-Prinzip führt primär zu einem Anschluss bei einer von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK.

AHV-Ausgleichskassen von Verbänden können in jedem Kanton eine FAK führen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Bei der Gründung einer FAK müssen die Verbandsausgleichskassen gestützt auf Art. 63 Abs. 4 AHVG und Art. 131 Abs. 1 AHVV beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Bewilligung zur Ausübung einer weiteren Aufgabe einholen und die Gründung den Kantonen, in denen die FAK tätig sein wird, melden (Art. 12 Abs. 2 FamZV). Die Gründung einer FAK durch eine Verbandsausgleichskasse kann von den Kantonen nicht von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Damit folgt das eidgenössische Familienzulagengesetz dem «One-stop-shop»-Prinzip.

Die Grundidee des «One-stop-shop»-Konzepts im vorliegenden Kontext besagt, dass alle Sozialversicherungen bei derselben Kasse abgerechnet werden. Für Familienzulagen sollen demnach für Arbeitgebende, ANobAG und Selbständigerwerbende dieselben Zuständigkeiten gelten wie für die Abrechnung von AHV-Beiträgen, so dass sich die Anschlusspflichtigen für sämtliche Belange der 1. Säule und der Familienzulagen nur an einen Ansprechpartner zu wenden haben.

Auch wenn die meisten kantonalen Gesetzgebungen – so wie im Kanton Basel-Landschaft – bei einer Mitgliedschaft in mehreren Gründerverbänden keinen primären Anschluss bei einer von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK vorsehen, folgt in der Praxis der Anschluss bei einer FAK gemäss dem «One-stop-shop»-Prinzip in aller Regel demjenigen bei der AHV-Ausgleichskasse, d.h. in erster Linie bei der Verbands-FAK, deren Gründerverband auch eine AHV-Ausgleichskasse führt.

- Eine Wahlmöglichkeit der kantonalen FAK ist nur eingeschränkt mit Bundesrecht vereinbar
- Das BSV qualifiziert gestützt auf Art. 17 Abs. 2 Satz 2 FamZG i.V.m. Art. 64 AHVG und Art. 117 AHVV eine kantonalrechtlich gewährte Anschlussmöglichkeit bei der kantonalen FAK für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende, die Mitglieder eines Gründerverbands mit einer von AHV-Ausgleichskasse geführten FAK sind, als nicht mit dem Bundesrecht vereinbar.

Da sich für berufliche und zwischenberufliche FAK in der AHV-Gesetzgebung keine Entsprechung findet, gesteht das BSV den Kantonen in diesem Bereich einen gewissen Handlungsspielraum zu, die Zugehörigkeit zu diesen FAK zu regeln.

#### 3.4.4 *Eingeschränkte kantonale Rechtsetzungskompetenz mit kleinem persönlichen Geltungsbereich*

Eine Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen im Sinne des Postulats 2020/571 hätte sich demnach auf diesen vom Bundesrecht zugestandenen Handlungsspielraum zu beziehen und müsste sich auf die bei beruflichen und zwischenberuflichen FAK angeschlossenen Arbeitgebenden, ANobAG und Selbständigerwerbenden beschränken.

---

<sup>9</sup> Der Kanton Aargau eröffnet insofern einen gewissen Handlungsspielraum, als dass es den Verbänden von beruflichen und zwischenberuflichen FAK überlassen wird zu entscheiden, ob sie ihre Mitglieder mit einem Verbandsbeitritt auch zum Anschluss an die Verbands-FAK verpflichten (§ 2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen [EG FamZG; [SAR 815.200](#)]). Wenn in diesem Fall überhaupt von einer Wahlmöglichkeit gesprochen werden kann, dann ist sie faktisch sehr eingeschränkt, und es wird kaum von ihr Gebrauch gemacht.

Per 1. Januar 2022 sind im Kanton Basel-Landschaft 44 FAK zur Geschäftstätigkeit zugelassen. 41 davon – darunter auch die kantonale FAK, vgl. Kapitel 3.4.2 – werden von einer AHV-Ausgleichskasse geführt. Im Kanton Basel-Landschaft sind lediglich drei berufliche und zwischenberufliche FAK tätig, die nicht von einer AHV-Ausgleichskasse geführt werden. Es handelt sich dabei um die FAK Basler KMU, die FAK für das Basler Gewerbe (Fageba) und die FAK GEFAK.<sup>10</sup>

Gemäss den Statistikdaten des BSV aus dem Jahr 2020<sup>11</sup> waren im Total 20'252 Betriebe (Arbeitgebende und ANobAG) sowie 9'703 Selbständigerwerbende bei den 44 im Kanton Basel-Landschaft zugelassenen FAK angeschlossen.<sup>12</sup> Detailliertere Zahlen zu den einzelnen FAK oder FAK-Kategorien stellt das BSV nicht zur Verfügung.

Angesichts des aufgezeigten Verhältnisses zwischen AHV-Ausgleichskassen geführten FAK einerseits und beruflichen resp. zwischenberuflichen FAK andererseits im Kanton Basel-Landschaft sowie mit Blick auf den beschriebenen Mechanismus des «One-stop-shop»-Prinzips kann allgemein und im Sinne einer Annäherung festgehalten werden, dass die Mitgliederzahl der FAK Basler KMU, der Fageba und der FAK GEFAK im Vergleich zum Total aller im Kanton Basel-Landschaft bei einer FAK abrechnenden Betriebe und Selbständigerwerbenden relativ klein ausfallen und sich im Bereich von rund 7 % oder ca. 2'100 angeschlossenen Arbeitgebenden, ANobAG und Selbständigerwerbenden bewegen dürfte.

### 3.4.5 Voller Lastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft

Als weiterer Aspekt des Solidaritätsprinzips wurde mit Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG eine Bestimmung in das eidgenössische Familienzulagengesetz aufgenommen, die es den Kantonen ermöglicht, einen Lastenausgleich zwischen den FAK durchzuführen. Die Mehrheit der Kantone hat ein Lastenausgleichssystem eingeführt, wobei verschiedene Ausgestaltungen und Zuständigkeiten existieren. Sechs Kantone (Aargau, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Neuenburg und Thurgau) wenden keinen Lastenausgleich an.<sup>13</sup>

Der Kanton Basel-Landschaft kennt seit 2005 einen vollen Lastenausgleich, bei dem die Differenz zwischen den individuell festgelegten Beitragssätzen der im Kanton tätigen FAK (d.h. Risikosatz) mit dem im Kanton durchschnittlich erforderlichen Satz zur Finanzierung aller im Kanton ausgerichteten Familienzulagen ausgeglichen wird. Der Lastenausgleich ist in § 25 ff. EG FamZG BL und § 15 f. EG FamZV BL geregelt.

Der volle Lastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft führt dazu, dass die Solidargemeinschaft von den Mitgliedern einer einzelnen FAK auf alle im Kantonsgebiet tätigen FAK ausgeweitet wird. Diese verfügen je nach Branchenzugehörigkeit über unterschiedliche Risikostrukturen, die sich auf die Höhe des von ihren Mitgliedern zu bezahlenden Beitragssatzes zur Finanzierung der Familienzulagen auswirken.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Vgl. die [Liste der zugelassenen Familienausgleichskassen in der Schweiz \(Stand 01.01.2022\)](#) des BSV, S. 54 f.

<sup>11</sup> Es sind keine aktuelleren Daten verfügbar. Die Statistik 2021 des BSV wird im Februar 2023 publiziert.

<sup>12</sup> Publiziert in der [Statistik der Familienzulagen 2020](#) des BSV, Tabellen der Familienzulagen nach FamZG nach Kantonen, S. 1.

<sup>13</sup> Vgl. hierzu den erläuternden [Bericht des BSV vom 29. April 2020 zur Änderung des Familienzulagengesetzes betreffend Einführung eines vollen Lastenausgleichs und Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft](#), S. 9 ff.

<sup>14</sup> Zu den «schlechten» Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die tiefe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Arbeitnehmende mit vielen Kindern eingestellt haben, und angeschlossene Betriebe, bei denen viele Teilzeitangestellte einen Erstantrag auf (volle) Familienzulagen haben (z. B. Gastronomie, Bau). Zu den «guten» Risiken einer FAK gehören umgekehrt angeschlossene Betriebe, die hohe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Angestellte mit wenigen Kindern haben und bei denen hauptsächlich Vollzeitangestellte den Erstantrag auf Familienzulagen haben (z. B. Pharma- und Finanzindustrie).

Der Lastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft führt nicht zu vollständig einheitlichen Beitragsätzen, da Verwaltungskosten, Schwankungsreserven sowie ein allfälliger Vermögensertrag bzw. -verzehr einer FAK nicht in die Berechnung des Risikosatzes einfließen. Der Lastenausgleich trägt jedoch dazu bei, das Spektrum der Beitragssätze der einzelnen FAK zu verkleinern und die Lasten zur Finanzierung der Familienzulagen im Sinne des Solidaritätsprinzips auf alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden gleichmässiger zu verteilen.

#### 3.4.6 *Exkurs: Beschränkung der Wahlfreiheit durch gesamtarbeitsvertragliche Regelungen*

Mit Einführung der obligatorischen Anschlusspflicht an eine FAK ab 2005 wurden aus Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Sozialpartner von GAV und mit Blick auf Art. 17 Abs. 2 Bst. I FamZG zwei Regelungen in die kantonale Familienzulagengesetzgebung aufgenommen und in das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen von 2009 überführt:

- § 21 Abs. 1 EG FamZG BL ermöglicht es den beruflichen und zwischenberuflichen FAK sowie den von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK, neben der gesetzlich vorgeschriebenen Ausrichtung von Kinder- und Ausbildungszulagen weitere Aufgaben und Leistungen zu übernehmen. Diese sind gemäss § 21 Abs. 2 EG FamZG BL im Kassenreglement der FAK abschliessend zu regeln und separat zu finanzieren.
- § 18 Abs. 1 Satz 1 EG FamZG BL bezieht sich auf § 21 Abs. 1 EG FamZG BL und hält fest, dass ein GAV eine Anschlusspflicht für die Abrechnung von Familienzulagen vorsehen kann, wenn dieser GAV für den Ausgleich weiterer Leistungen zwingend den Anschluss an eine anerkannte FAK vorschreibt. Diese Anschlusspflicht gilt gestützt auf § 18 Abs. 1 Satz 2 EG FamZG BL jedoch nicht für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende, die einer im Kanton Basel-Landschaft tätigen AHV-Ausgleichskasse mit FAK angeschlossen sind.

§ 18 Abs. 1 Satz 1 EG FamZG BL i.V.m. § 21 Abs. 1 EG FamZG BL hält eine historisch gewachsene Praxis aufrecht, indem den an einem GAV beteiligten Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden ermöglicht wird, Familienzulagen und weitere Leistungen bei nur einer FAK abzurechnen. Aufgrund der in § 18 Abs. 1 Satz 2 EG FamZG BL vorbehaltenen Ausnahme für AHV-Ausgleichskassen geführte FAK wird die Beschränkung der Wahlfreiheit indes für einen Grossteil der dort angeschlossenen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden wieder relativiert. Da für AHV-Ausgleichskassen geführte FAK das «One-stop-shop»-Prinzip beachtet wird, steht § 18 EG FamZG BL im Einklang mit dem Bundesrecht. Eine Regelung zur Beschränkung der Kassenwahl durch GAV existiert im schweizweiten Vergleich nur im Kanton Basel-Landschaft.

Gestützt auf § 32 Abs. 1 Bst. b EG FamZG BL muss eine in einem GAV vorgesehene Beschränkung der Wahlfreiheit auf Antrag der ZAF durch die VGD bewilligt werden. Mit Wirkung per 1. Oktober 2011 genehmigte die VGD eine Beschränkung der Wahlfreiheit im GAV für Branchen des Ausbaugewerbes in den Kantonen Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Solothurn ([GAV Ausbaugewerbe](#)), dies bezogen auf Betriebe mit Sitz im Kanton Basel-Landschaft. Der GAV Ausbaugewerbe hält in Art. 8.3 fest, dass Vollzugskostenbeiträge und die damit finanzierten Leistungen weitere Aufgaben und Leistungen im Sinne von § 21 EG FamZG BL darstellen. Art. 8a des GAV Ausbaugewerbe regelt die Kinder- und Ausbildungszulagen und schreibt gemäss § 18 Abs. 1 Satz 1 EG FamZG BL eine Anschlusspflicht bei der FAK GEFAK vor, «sofern nicht ein Gesamtarbeitsvertrag gemäss Art. 3.2.2 GAV ausdrücklich die Abrechnung über eine andere anerkannte Familienausgleichskasse vorsieht». Dieser Relativierung kommt in der Praxis keine Relevanz zu.

Auf Verlangen aller Vertragsparteien kann ein GAV allgemeinverbindlich erklärt werden mit der Wirkung, dass sein persönlicher Geltungsbereich auf alle Arbeitgebenden sowie Arbeitnehmenden eines Wirtschaftszweigs oder eines Berufs ausgedehnt wird, d.h. auch auf die sogenannten Aussenseiter. Die Voraussetzungen sind im Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen ([SR 221.215.311](#)) geregelt. Art. 8a GAV Ausbaugewerbe zur Anschlusspflicht bei der FAK GEFAK gehört indes nicht zu den allgemeinverbindlich erklärten Bestimmungen des GAV Ausbaugewerbe und ist somit nicht auf Aussenseiter anwendbar.

Eine Anschlusspflicht an eine FAK durch eine entsprechende GAV-Regelung greift folglich nur für diejenigen Betriebe im Kanton Basel-Landschaft und im betrieblichen Geltungsbereich des GAV Ausbaugewerbe, die Mitglied bei einem vertragsschliessenden Branchenverband sind und die nicht über eine weitere Mitgliedschaft bei einem anderen Gründerverband alternativ bei dessen AHV-Ausgleichskassen geführten FAK abrechnen können. Im Ergebnis ist eine gesamtarbeitsvertragliche Beschränkung der Wahlfreiheit deshalb einzig zwischen den beruflichen und zwischenberuflichen FAK relevant; und zwar dann, wenn ein Betrieb mindestens zwei Gründerverbänden der drei im Kanton Basel-Landschaft tätigen FAK Basler KMU, Fageba und FAK GEFAK angehört und über die zusätzliche Anwendbarkeit der Anschlussbestimmung im GAV Ausbaugewerbe den FAK-Beitritt nicht frei bestimmen kann. Wie viele Arbeitgebende und Selbständigerwerbende diese Einschränkung in der Praxis tatsächlich betrifft, kann nicht beziffert werden. Es dürfte sich um eine kleine Anzahl handeln.

Für alle anderen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden resultiert aus § 18 Abs. 1 Satz 1 EG FamZG BL faktisch keine andere Konsequenz als aus § 17 Abs. 1 und 2 EG FamZG BL, die bei Mitgliedschaft in einem Gründerverband den Beitritt bei dessen FAK und bei Mitgliedschaft in mehreren Gründerverbänden eine Wahlmöglichkeit zwischen den Verbands-FAK vorsehen.

### *3.4.7 Zusammenfassung und Beurteilung des Postulats 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» durch den Regierungsrat*

Die Kantone haben bei der Regelung des Kassenanschlusses gestützt auf Art. 17 Abs. 2 Satz 2 FamZG die Rahmenbedingungen und Vorgaben der bundesrechtlichen AHV-Gesetzgebung zu berücksichtigen. Aus diesem Grund sehen alle Kantone bei einer Mitgliedschaft in einem Gründerverband einen Anschluss an dessen FAK vor und setzen die kantonale FAK lediglich als Auffangbecken für diejenigen Betriebe ein, die sich mangels Mitgliedschaft bei einem Gründerverband keiner anderen FAK anschliessen können.

Da vom Bund die Bundesrechtskonformität einer Wahlmöglichkeit der kantonalen FAK verneint wird, wenn gleichzeitig eine Mitgliedschaft bei einem Gründerverband mit einer von einer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK besteht, müsste sich eine Revision von § 17 EG FamZG BL zur Umsetzung des Postulats 2020/571 auf die Regelung des Kassenanschlusses bei den drei beruflichen und zwischenberuflichen FAK Basler KMU, Fageba und FAK GEFAK beschränken. Die Mitgliederzahl dieser drei FAK ist im Vergleich zum Total aller Arbeitgebenden, ANobAG und Selbständigerwerbenden, die bei einer der 44 FAK im Kanton Basel-Landschaft abrechnen, indes klein.

Gleichzeitig sind die Mitglieder dieser drei beruflichen und zwischenberuflichen FAK allenfalls von einer GAV-rechtlichen Beschränkung der Wahlfreiheit gemäss § 18 Abs. 1 EG FamZG BL tangiert: Dadurch, dass § 18 Abs. 1 EG FamZG BL auf denselben Kreis der FAK-Angeschlossenen fokussiert, stünde ein den Mitgliedern dieser drei FAK eingeräumtes Wahlrecht zugunsten der kantonalen FAK im Geltungsbereich des GAV Ausbaugewerbe im Widerspruch zu einer darin vorgeschriebenen Anschlusspflicht bei der FAK GEFAK. Zur Vermeidung einer Normenkollision müsste folglich bei einer Anpassung von § 17 EG FamZG BL gleichzeitig § 18 EG FamZG BL gestrichen werden.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Einführung einer Wahlmöglichkeit der kantonalen FAK im Kanton Basel-Landschaft systemfremd und im schweizweiten Vergleich einmalig wäre. Sie würde für die bei den drei beruflichen und zwischenberuflichen FAK angeschlossenen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden zu einem Paradigmenwechsel führen, der die sozialversicherungsrechtlichen Prinzipien der Solidarität und des Risikoausgleichs im Gesamtsystem relativieren würde. Es bestünde insbesondere die Gefahr, dass die postulierte Freiheit bei der Kassenwahl zu negativen Marktergebnissen führen könnte – dann nämlich, wenn auch die FAK beginnen würden, eine adverse Risikoselektion zu betreiben und den Anschluss von Betrieben mit guter Risikostruktur zu bevorzugen. Es wäre in einer solchen Konstellation beispielsweise auch denkbar, dass eine FAK vom Weggang eines grösseren Mitglieds profitieren und allenfalls den Beitragssatz senken

könnte, während umgekehrt die aufnehmende FAK aufgrund von zusätzlich auszurichtenden Familienzulagen je nach dem den Beitragssatz anheben müsste. Diese Effekte gilt es zu vermeiden, denn in der ersten Säule existiert – im Gegensatz z.B. zum Versicherungsvertragsrecht und insbesondere im Bereich der Krankenversicherungen – kein Markt.

Im Gegenteil hat sich der volle Lastenausgleich im Kanton Basel-Landschaft als Instrument zum Ausgleich von unterschiedlichen Risikostrukturen zwischen den FAK bewährt. Er glättet die verschiedenen Beitragssätze aller im Kanton Basel-Landschaft tätigen FAK bis zu einem gewissen Grad aus und relativiert die Notwendigkeit von Wahloptionen beim Anschluss an eine FAK aus finanziellen Überlegungen. Der sozialpolitisch begründete Risikoausgleich im Bereich der Familienzulagen in Kombination mit AHV-rechtlichen Grundsätzen und einer durch das «One-stop-shop»-Prinzip geförderten Abrechnungseffizienz bewährt sich im Kanton Basel-Landschaft seit vielen Jahren.

Aus operativer Sicht muss ferner bedacht werden, dass die postulierte Wahlfreiheit einen erhöhten Verwaltungsaufwand bei allen FAK auslösen könnte, da der Erklärungs- und Beratungsbedarf der Anschlusspflichtigen zunähme. Ob und mit wie vielen Kassenwechseln letztlich zu rechnen wäre, lässt sich nicht abschätzen. Aus diesem Grund können keine konkreteren Angaben zu allfälligen weiteren finanziellen Auswirkungen gemacht werden.

Mitglieder von Gründerverbänden, die nicht (mehr) bei dessen FAK angeschlossen sein möchten, haben mit einem Verbandsaustritt heute schon die Möglichkeit, der kantonalen FAK beizutreten. Gestützt auf diese Überlegungen und im Sinne einer Gesamtbetrachtung kommt der Regierungsrat deshalb zum Schluss, dass eine Wahlmöglichkeit der kantonalen FAK, die im Rahmen einer Gesetzesrevision nur verhältnismässig wenigen Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden eingeräumt werden könnte, keinen Mehrwert mit sich bringen würde.

#### **4. Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat,

1. das Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» abzuschreiben,
2. das Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» abzuschreiben.

Liestal, 1. November 2022

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Kathrin Schweizer

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Beilage:

- Entwurf Landratsbeschluss

## **Landratsbeschluss**

**über die Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zur kantonalen Familienzulagengesetzgebung:**

**Bericht zum Postulat 2020/569: «Unvereinbarkeiten ZAF»**

**Bericht zum Postulat 2020/571: «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit»**

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. das Postulat 2020/569 «Unvereinbarkeiten ZAF» abzuschreiben,
2. das Postulat 2020/571 «Familienausgleichskassen Wahlfreiheit» abzuschreiben.

Liestal, **Datum wird von der LKA eingesetzt!**

Im Namen des Landrats

Die Präsidentin:

Die Landschreiberin: