



**Postulat von Jean Luc Mösch, Benny Elsener, Patrick Iten, Anna Bieri, Fabio Iten, Roger Wiederkehr, Jeffrey Illy und Jill Nussbaumer
betreffend automatisierten Informationsaustausch zwischen den Bildungsinstituten und der Ausgleichskasse respektive den Arbeitgebern und Arbeitnehmern**
(Vorlage Nr. 3623.1 - 17448)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 18. Februar 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Jean Luc Mösch, Benny Elsener, Patrick Iten, Anna Bieri, Fabio Iten, Roger Wiederkehr, Jeffrey Illy und Jill Nussbaumer haben am 5. Oktober 2023 ein Postulat betreffend automatisierten Informationsaustausch zwischen den Bildungsinstituten und der Ausgleichskasse respektive den Arbeitgebern und Arbeitnehmern eingereicht (Vorlage Nr. 3623.1 - 17448). Der Kantonsrat hat den Vorstoss an der Sitzung vom 26. Oktober 2023 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen hiermit Bericht und Antrag.

Unsere Ausführungen sind wie folgt gegliedert:

	<u>Seite</u>
1. Hintergrund	1
2. Situation im Kanton Zug	2
3. Ablauf für den Bezug von Familienzulagen	2
4. Herausforderungen bei der Umsetzung des Postulats	2
5. Lösungsansätze auf eidgenössischer Ebene	4
6. Fazit	5
7. Antrag	5

1. Hintergrund

Das System der Familienzulagen ist im Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2), im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1) sowie in über 26 kantonalen Familienzulagengesetzen geregelt (im Kanton Zug: Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG; BGS 844.4] und Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft [BGS 844.1]).

Das Bundesgesetz war ausserordentlich hart umkämpft. Es ist erst nach 15 Jahren als Kompromisspaket zustande gekommen. Die lange und schwierige Entstehungsgeschichte ist dem Regelwerk anzumerken. Es ist sehr komplex und für die Betroffenen oft nur schwer verständlich. Ebenso ist der Durchführungsapparat unter Einbezug der Arbeitgebenden und mehrerer Hundert Familienausgleichskassen aufwändig und teuer. Dennoch hat sich das Eidgenössische Parlament im Interesse föderalistisch und sozialpolitisch fein austarierter Lösungen bewusst für diese Abläufe und Strukturen entschieden – meist zulasten der Durchführungseffizienz.

2. Situation im Kanton Zug

Stand 2023 waren im Kanton Zug 31 Familienausgleichskassen mit 19'574 angeschlossenen Betrieben und Zweigniederlassungen sowie 6225 angeschlossenen Selbstständigerwerbenden zugelassen. Im Jahr 2023 wurden 57'618 Kinderzulagen (davon 15'945 interkantonale Differenzzulagen und 2148 internationale Differenzzulagen) sowie 17'053 Ausbildungszulagen (davon 3257 interkantonale Differenzzulagen und 554 internationale Differenzzulagen) ausbezahlt. Insgesamt erhielten 40'015 Arbeitnehmende, 614 Selbstständigerwerbende und 142 Nichterwerbstätige Kinder- oder Ausbildungszulagen.

3. Ablauf für den Bezug von Familienzulagen

Arbeitnehmende beantragen die Familienzulagen grundsätzlich über ihre Arbeitgeberin / ihren Arbeitgeber. Diese/r klärt den Anspruch bei der zuständigen Familienausgleichskasse ab und zahlt die Zulagen zusammen mit dem Lohn aus.

Selbstständigerwerbende beantragen die Zulagen bei der Familienausgleichskasse, bei der sie angeschlossenen sind. Diese klärt den Anspruch auf Familienzulagen ab und zahlt sie direkt an die Selbstständigerwerbenden aus.

Nichterwerbstätige reichen ihren Antrag bei der kantonalen Ausgleichskasse des Wohnkantons ein. Diese klärt den Anspruch ab und zahlt die Familienzulagen direkt an die Nichterwerbstätigen aus.

Während für Kinderzulagen bis zum 16. Altersjahr nach der erstmaligen Anmeldung keine weitere Dokumentation erforderlich ist, braucht es für die Auszahlung von Ausbildungszulagen eine aktuelle Ausbildungsbestätigung, welche periodisch erneuert werden muss. Die Ausbildungsbestätigung wird von der entsprechenden Ausbildungsstätte ausgehändigt, wobei je nach Ausbildungsart unterschiedliche Kontrollfristen gelten (z. B. bei einem Studium in der Regel semesterweise). Die Ausbildungsbestätigung muss jeweils – bei Angestellten via Arbeitgeber/in – bei der Ausgleichskasse eingereicht werden.

4. Herausforderungen bei der Umsetzung des Postulats

Das Postulat fordert einen automatisierten sowie anonymisierten Informationsaustausch zwischen den Bildungsinstituten und der Ausgleichskasse respektive den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden. Die Ausbildungsbestätigung müsste somit vom Bildungsinstitut an die zuständige Ausgleichskasse beziehungsweise an die jeweiligen Arbeitgebenden übermittelt werden. Dabei ergeben sich folgende Herausforderungen:

Aus Sicht des Bildungsinstituts:

- Ein Bildungsinstitut weiss nicht, welcher Elternteil die Zulage bezieht, bei welcher Arbeitgeberin / welchem Arbeitgeber der betreffende Elternteil arbeitet und bei welcher Ausgleichskasse die Arbeitgeberin / der Arbeitgeber angeschlossenen ist. Die Eltern müssten diese Informationen somit dem Schulsekretariat oder der Klassenlehrperson mitteilen, welche die Daten dann in einem System erfassen müssten. Neben dem grossen Aufwand zeigt sich die Problematik des Datenschutzes. Die geforderte Anonymisierung ist nicht möglich.

- Käme es zu einem Fehler bei der Erfassung oder wären die Daten nicht aktuell, könnte es zu Verzögerungen bei der Auszahlung der Familienzulagen kommen. Dann würden sich umgehend Fragen nach der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit stellen.
- Der automatisierte Informationsaustausch würde sich auf die Ausgleichskasse Zug beschränken. Die 30 übrigen im Kanton zugelassenen Ausgleichskassen wären nicht angeschlossen, so dass die Bildungsinstitute für diese weiterhin eine «traditionelle» Ausbildungsbestätigung ausstellen müssten. Das Nebeneinander der beiden Systeme würde bei allen Beteiligten zu grosser Verwirrung führen.

Aus Sicht der Eltern

- Die Eltern müssten das Bildungsinstitut ihrer Kinder regelmässig über ihre Arbeitssituation informieren und informiert halten. Wechselt jemand die Arbeitgeberin / den Arbeitgeber, verdient ein Elternteil neu mehr als der andere oder verliert jemand die Stelle, wäre die Schule entsprechend zu orientieren. Dies könnte als Verletzung der Privatsphäre empfunden werden.
- Der automatisierte Informationsaustausch würde sich auf Zuger Bildungsinstitute beschränken. Ausserkantonale Bildungsinstitute würden weiterhin eine «traditionelle» Ausbildungsbestätigung ausstellen. Wenn beispielsweise ein Kind an der Kantonsschule und ein Kind an der ETH ist, ergäbe sich aus Sicht der Eltern ein Mischsystem mit erheblichem Verwirrungspotenzial. Dies gilt insbesondere auch im Bereich der Berufsbildung, da es zahlreiche Jugendliche mit Zuger Wohnsitz gibt, die in anderen Kantonen ihre Berufslehre absolvieren.

Aus Sicht der Arbeitgebenden

- Auch für die Arbeitgebenden käme es zu einem Mischsystem. Je nachdem, an welchem Bildungsinstitut das Kind einer Arbeitnehmerin / eines Arbeitnehmers unterrichtet wird, würde die Ausbildungsbestätigung elektronisch oder auf Papier vorliegen. Im einen Fall wäre die Arbeitgeberin / der Arbeitgeber nicht mehr involviert, im anderen schon. Solche Parallelprozesse sind generell aufwändiger und fehleranfälliger als standardisierte Abläufe.
- Für die Arbeitnehmenden aus anderen Kantonen bliebe es in aller Regel beim alten System, weil diese Kinder meist in ausserkantonalen Bildungsinstituten unterrichtet werden und somit weiterhin eine «traditionelle» Ausbildungsbestätigung erhalten würden. Angesichts der grossen Anzahl ausserkantonom arbeitender im Kanton Zug wäre das Entlastungspotenzial eines automatisierten Informationsaustausches für die Arbeitgebenden somit beschränkt.

Aus Sicht der Ausgleichskasse Zug

- Während der Informationsaustausch für die Familienzulagen bisher ausschliesslich über die Arbeitgebenden, Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen lief, kämen neu auch die Zuger Bildungsinstitute ins Spiel. Dies würde einen kostspieligen und komplizierten Umbau der IT-Systeme erfordern, was zusätzlich dadurch erschwert würde, dass die Ausgleichskasse Zug in einen Informatikverbund mit zahlreichen anderen Ausgleichskassen eingebunden ist.
- Weiterhin müssten sehr viele «traditionelle» Ausbildungsbestätigungen verarbeitet werden. Es bestünde somit auch bei der Ausgleichskasse ein Mischsystem. Es wäre völlig unklar, bei wem fehlende Ausbildungsbestätigungen jeweils eingefordert werden müssten (bei der Arbeitgeberin / beim Arbeitgeber oder beim Bildungsinstitut und dann bei welchem).

- Mit AHVeasy existiert bereits ein System für den elektronischen Datenaustausch zwischen der Ausgleichskasse Zug und den Arbeitgebenden sowie Selbständigerwerbenden. Eine weitere Schnittstelle mit den Bildungsinstituten würde die Abläufe deshalb nicht einfacher machen, sondern komplizierter.

5. Lösungsansätze auf eidgenössischer Ebene

Ein Vorschlag für eine umfassende Lösung wäre ein Ausbildungszulagenregister auf Bundesebene. Die Bildungsinstitute würden die erforderlichen Daten automatisch und vollständig diesem zentralen Register melden. Dort würde dann ein Abgleich mit den Ausbildungszulagen erfolgen, welche bereits im Familienzulagenregister erfasst sind. Anschliessend würde die Information automatisiert an die zuständige Durchführungsstelle weitergeleitet.

Der frühere Zuger Nationalrat Bruno Pezzatti und zwanzig Mitunterzeichnende haben am 10. Dezember 2014 eine entsprechende Motion für die Schaffung eines Ausbildungszulagenregisters eingereicht (Fortschritt statt Bürokratie bei den Ausbildungszulagen, Geschäftsnummer 14.4134).

Der Bundesrat beantragte jedoch die Ablehnung der Motion, und zwar mit folgender Begründung: «Die vom Motionär geforderte gesetzliche Verpflichtung der Bildungsinstitutionen, Ausbildungsnachweise in elektronischer Form an ein Register zu übermitteln, brächte einen grundlegenden Systemwechsel in der Durchführung der Sozialversicherungen mit sich. [...] Zudem würden sich grosse Probleme bei der praktischen Umsetzung stellen: [...] Alleine in der Schweiz gibt es über 1000 Bildungsinstitutionen der Sekundarstufe II und der Tertiärstufe (Berufsfachschulen, Gymnasien, Hochschulen, Universitäten usw.) und zusätzlich zahlreiche weitere Ausbildungsanbieter (z. B. Sprachschulen oder bei Praktika Kindertagesstätten). So dürften die blosser Identifikation der meldepflichtigen Bildungsinstitutionen und Ausbildungsanbieter, deren grosse Anzahl und die Fluktuation im Bildungsmarkt erhebliche Schwierigkeiten mit sich bringen. Zudem müssten für kleine Ausbildungsanbieter wohl Ausnahmen und für Ausbildungen im Ausland Alternativen zur elektronischen Meldepflicht vorgesehen werden. [...] Schliesslich zeigen die Erfahrungen mit den bestehenden Registern (z. B. dem Familienzulagenregister), dass der Aufbau und Betrieb eines solchen Registers mit erheblichen Kosten verbunden wären.»

Die Motion wurde schliesslich am 29. September 2016 zurückgezogen.

Ein weiterer Ansatz für die vereinfachte Abwicklung der Ausbildungszulagen ist der Vorschlag, Ausbildungsbestätigungen erst ab dem 18. Altersjahr zu verlangen. Entsprechend würden für alle Kinder zwischen 16 und 18 Jahren Familienzulagen ausgerichtet, selbst wenn sie sich nicht in Ausbildung befinden. Dadurch könnte zwar der administrative Aufwand schweizweit um ca. 800'000 Franken reduziert werden, doch würde der Aufwand für die Familienzulagen gleichzeitig um über 30 Millionen Franken steigen, so dass die Unternehmen via Arbeitgeberbeiträge per Saldo massiv stärker belastet würden (Quelle: Regulierungs-Checkup im Bereich der Familienzulagen. Forschungsbericht Nr. 2/17. Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern, 2017; Seite 51).

6. Fazit

Die Unzufriedenheit mit den Abläufen betreffend die Ausbildungsbestätigungen für Familienzulagen ist nachvollziehbar. Ein automatisierter Informationsaustausch im Sinne des Postulats kann das Problem jedoch nicht lösen, weil mit der Ausgleichskasse Zug nur eine von 31 im Kanton Zug tätigen Familienausgleichskassen einbezogen würde und nur die im Kanton Zug ansässigen Bildungsinstitute angeschlossen wären. Als Resultat ergäbe sich ein Mischsystem, welches noch unüberschaubarer und komplizierter wäre als das heute System. Zudem wären die Kostenfolgen eines solchen Informatikprojekts aufgrund der erforderlichen Schnittstellen mit den IT-Applikationen der Bildungsinstitute, der Arbeitgebenden und der Ausgleichskasse kaum überschaubar. Nicht zuletzt würden sich zahlreiche Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz und den gesetzlichen Grundlagen auf Bundes- und Kantonsebene stellen.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Postulat von Jean Luc Mösch, Benny Elsener, Patrick Iten, Anna Bieri, Fabio Iten, Roger Wiederkehr, Jeffrey Illy und Jill Nussbaumer betreffend automatisierten Informationsaustausch zwischen den Bildungsinstituten und der Ausgleichskasse respektive den Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht erheblich zu erklären.

Zug, 18. Februar 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart