Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 881/2008, 8C 909/2008

Urteil vom 5. Mai 2009
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichterin Leuzinger, Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Niquille, Bundesrichter Maillard,
Gerichtsschreiberin Riedi Hunold.

Parteien
8C 881/2008
1. K._____ AG,
2. PRESSE SUISSE, Association de la presse suisse romande, 1001 Lausanne,
3. Verband Schweizer Presse, Baumackerstrasse 42, 8050 Zürich,
4. viscom, Schweizerischer Verband für visuelle Kommunikation, 8000 Zürich,
5. VSD/IGS, Verband der Schweizer Druckindustrie, 3001 Bern,
6. Ausgleichskasse für Familienzulagen der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz, Thunstrasse 55, 3005 Bern,

Beschwerdeführer,
alle vertreten durch AGRAPI, Ausgleichskasse der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz, Thunstrasse 55, 3005 Bern,
8C 909/2008
1. R._____, vertreten durch Gastro-Schwyz, Verband für Hotellerie und Restauration, 8853 Lachen,
2. GastroSchwyz, Verband für Hotellerie und Restauration, 8853 Lachen,

Beschwerdeführer,

gegen

Kanton Schwyz, vertreten durch die Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit des Kantonsrates, Kollegiumstrasse 28, 6431 Schwyz,

Beschwerdegegner.

Gegenstand
Familienzulagen,

Beschwerde gegen das Einführungsgesetz des Kantons Schwyz vom 26. Juni 2008 zum Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Sachverhalt:

A.
Auf den 1. Januar 2009 ist das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG; SR 836.2) in Kraft getreten. Am 26. Juni 2008 erliess der Kantonsrat des Kantons Schwyz das

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG/SZ; SRSZ 370.100) und kam damit seiner Pflicht zum Erlass kantonaler Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 17 FamZG nach. Die Annahme des FamZG/SZ im Rahmen der Volksabstimmung vom 28. September 2008 wurde im Amtsblatt des Kantons Schwyz Nr. 40 vom 3. Oktober 2008 publiziert (S. 2036).

B.
Mit Eingaben vom 22. und 28. Oktober 2008 erhoben die Ausgleichskasse AGRAPI im Namen der K._____ AG, der Presse Suisse, Association de la presse suisse romande, Lausanne, der Schweizer Presse, Verband Schweizer Presse, Zürich, des viscom, Schweizerischer Verband für visuelle Kommunikation, Zürich, des VSD/IGS, Verband der Schweizer Druckindustrie, Bern, und der Ausgleichskasse für Familienzulagen der graphischen und papierverarbeitenden Industrie der Schweiz (fazu; 8C 881/2008) sowie R._____ und die GastroSchwyz, Lachen (8C 909/2008), Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten. Die Beschwerdeführer stellen den Antrag, es seien der in § 16 Abs. 1 FamZG/SZ statuierte Höchstbeitragssatz von 2.5 % sowie die in § 16 Abs. 2 FamZG/SZ vorgesehene Finanzierung des Lastenausgleichs durch Arbeitgeberbeiträge und Beiträge der Selbstständigerwerbenden aufzuheben.

Der Kanton Schwyz, vertreten durch die Kommission für Gesundheit und Soziale Sicherheit des Kantonsrates, schliesst auf Nichteintreten, eventualiter auf Abweisung der Beschwerden, soweit darauf einzutreten sei. Das Bundesamt für Sozialversicherungen beantragt die Abweisung der Beschwerden.

Erwägungen:

1.
Da sich bei den (praktisch gleichlautenden) Beschwerden die gleichen Rechtsfragen stellen und die Rechtsmittel denselben kantonalen Erlass betreffen, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen (BGE 128 V 124 E. 1 S. 126 mit Hinweisen; vgl. auch Urteil 9C 83+84/2007 vom 15. Januar 2008 E. 1, nicht publiziert in BGE 134 I 23).

2.
2.1 Gegen kantonale Erlasse ist direkt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht zulässig (Art. 82 lit. b BGG), sofern kein kantonales Rechtsmittel ergriffen werden kann (Art. 87 BGG; BGE 135 I 28 E. 1 S. 30, 134 I 23 E. 3.1 S. 26).

2.2 Es steht kein kantonales Rechtsmittel im Sinne einer abstrakten Normenkontrolle zur Verfügung, so dass direkt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden kann (Art. 87 Abs. 1 BGG).

3.
Nach Art. 101 BGG ist die Beschwerde gegen einen Erlass innert 30 Tagen nach der nach dem kantonalen Recht massgebenden Veröffentlichung des Erlasses beim Bundesgericht einzureichen. Das Ergebnis der Volksabstimmung vom 28. September 2008, in welcher das FamZG/SZ angenommen wurde, ist im Amtsblatt Nr. 40 vom 3. Oktober 2008 publiziert (S. 2036). Die Beschwerden vom 22. und 28. Oktober 2008 wurden demnach rechtzeitig erhoben.

4.
4.1 Zur Erhebung der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen einen kantonalen Erlass ist berechtigt, wer - sofern ein solches im kantonalen Recht vorgesehen ist - am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat, durch den angefochtenen Erlass besonders berührt ist und ein virtuelles schutzwürdiges faktisches Interesse an dessen Aufhebung hat (Art. 89 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 87 BGG; BGE 133 I 206 E. 2.1 S. 210, 286 E. 2.2 S. 290; vgl. zur Beschwerdelegitimation bei der abstrakten Normenkontrolle Aemisegger/ Scherrer, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2008, N. 53 ff. zu Art. 82 BGG, und Bernhard Waldmann, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2008, N. 6 ff. zu Art. 89 BGG). Ein als juristische Person konstituierter Verband kann die Verletzung von Rechten seiner Mitglieder geltend machen, soweit er nach den

Statuten die entsprechenden Interessen zu wahren hat und die Mehrheit oder zumindest eine grosse Anzahl der Mitglieder durch die angefochtene Regelung virtuell betroffen wird (vgl. Aemisegger/Scherrer, a.a.O., N. 59 zu Art. 82 BGG; Waldmann, a.a.O., N. 32 ff. zu Art. 89 BGG).

4.2 Soweit es sich bei den Beschwerdeführern um im Kanton Schwyz tätige (potentielle) Arbeitgeber (K._____ AG, R._____) handelt, sind diese von den beanstandeten Normen im angefochtenen Erlass betroffen. Dasselbe gilt für die Berufsverbände (GastroSchwyz, Schweizer Presse, viscom und VSD), welche gemäss ihren Statuten als Mitglieder in der Schweiz tätige Unternehmen der betreffenden Branche aufnehmen und deren wirtschaftlichen Interessen vertreten, sodass sie ebenfalls die Voraussetzungen der Beschwerdelegitimation erfüllen (vgl. dazu auch Urteil 2C 561/2007 vom 6. November 2008, E. 1.4.3). Dies gilt hingegen nicht für die Association de la presse suisse romande, da diese nach ihren Statuten nur in der Welschschweiz tätige Unternehmen als Mitglieder aufnimmt (Art. 6 Ziff. 3 der Statuten) und nicht gesagt werden kann, dass damit eine Mehrheit oder doch zumindest eine grosse Anzahl ihrer Mitglieder dem FamZG/SZ unterstellt sind. Offensichtlich betroffen von den gerügten Normen im kantonalen Erlass ist die am Recht stehenden Verbandsfamilienausgleichskasse (fazu), soweit ihr auch Arbeitgeber im Kanton Schwyz angeschlossen sind. Wie es sich mit der Ausgleichskasse AGRAPI verhält, kann schliesslich offen bleiben, da diese nicht
in eigenem Namen Beschwerde führt, sondern als Vertreterin agiert. Im Übrigen finden sich die notwendigen Vollmachten bei den Akten.

5.
Das angefochtene kantonale Familienzulagengesetz stützt sich auf das Bundesgesetz über die Familienzulagen. Dessen Vorgaben sind gemäss Art. 191 BV für das Bundesgericht verbindlich, selbst wenn sie verfassungswidrig sein sollten. Dies wirkt sich auf die Überprüfungsbefugnis in Bezug auf die nachgelagerten Regelungen insofern aus, als auch sie als massgeblich zu gelten haben, soweit darin lediglich eine Verfassungsverletzung übernommen wird, die sich bereits aus dem Bundesgesetz selber ergibt (BGE 130 I 26 E. 2.2 S. 32 mit Hinweisen).

Als Ausfluss von Art. 191 BV kann das Bundesgericht einen kantonalen Hoheitsakt nicht aufheben, soweit dessen Inhalt durch ein Bundesgesetz vorgegeben bzw. abgedeckt ist, namentlich dann nicht, wenn der Bundesgesetzgeber eine Materie an die Kantone delegiert und ihnen vorgegeben hat, wie sie diese zu regeln haben. Der Zusammenhang zwischen der kantonalen und der bundesgesetzlichen Regelung muss dabei zwingend oder zumindest sehr eng sein. Soweit die Kantone frei sind, eigene Regelungen zu schaffen, unterliegt das kantonale Recht uneingeschränkt der Verfassungsgerichtsbarkeit, selbst wenn es gleich lautet wie parallele Regelungen im Bundesrecht (BGE 130 I 26 E. 2.2.2 S. 33 mit Hinweisen).

6.
Die Beschwerdeführer beanstanden die Einführung eines Höchstbeitragssatzes.

6.1 § 16 Abs. 1 FamZG/SZ lautet: "Die Zulagen für die Arbeitnehmenden werden durch die diesem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden finanziert. Der Beitragssatz beträgt höchstens 2.5 Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens."

6.2 Die Beschwerdeführer machen geltend, mit der Einführung des Höchstbeitragssatzes verletze der Kanton die Wirtschaftsfreiheit der (privaten) Familienausgleichskassen. Denn der Bundesgesetzgeber habe den Familienausgleichskassen die Kompetenz und Verantwortung übertragen, selbstständig, d.h. im Rahmen des FamZG durch die Erhebung von Beiträgen für die Finanzierung der Familienzulagen zu sorgen. Dem Kanton komme keine Kompetenz zur Festlegung eines Höchstbeitragssatzes zu, da dies in Art. 17 Abs. 2 FamZG nicht ausdrücklich erwähnt sei. Zudem verletze der Kanton die Rechtsgleichheit, da der Höchstbeitragssatz nie auf die kantonale Familienausgleichskasse Anwendung finden könne. Schliesslich verstosse der Höchstbeitragssatz gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

6.3 Die Beschwerdeführer führen zu Recht an, dass Art. 17 Abs. 2 FamZG keine explizite Kompetenz zur Festlegung eines Höchstbeitragssatzes enthält. Hingegen haben die Kantone nach Art. 16 Abs. 1 FamZG (und

auch nach Art. 17 Abs. 2 lit. j FamZG) die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu regeln. Im Rahmen dieser Aufgabe ist den Kantonen einzig vorgegeben, dass die Beiträge in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens zu berechnen sind (Art. 16 Abs. 2 FamZG). Zum Ausmass äussert sich das FamZG nicht.

Die Beschwerdeführer berufen sich auf die Urteile 2P.142/2000 vom 29. Juni 2001 und 2P.329/2001 vom 4. Juli 2003 zu den kantonalen Familienzulagen, in welchen das Bundesgericht das Fehlen eines Höchstbeitragssatzes (plafond; limite maximum) rügte und eine Verletzung des Legalitätsprinzips von Art. 127 BV feststellte. Ob die Kantone auch unter der Herrschaft des FamZG verpflichtet sind, einen Höchstbeitragssatz festzusetzen, kann offen bleiben. Denn ihre weitreichende Kompetenz im Rahmen der Finanzierung (vgl. dazu etwa Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 8. September 2004, BBl 2004 6900 Ziff. 3.1 [nachfolgend: Zusatzbericht]) umfasst jedenfalls die Möglichkeit, einen Höchstbeitragssatz vorzusehen. Nach Art. 17 Abs. 2 lit. j FamZG können die Kantone denn auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für beitragspflichtig erklären und einen allfälligen Verteilschlüssel festlegen. Unter diesen Umständen muss es ihnen gestützt auf Art. 16 Abs. 1 resp. Art. 17 Abs. 2 lit. j FamZG zustehen, einen Höchstbeitragssatz vorzuschreiben. Daran ändert auch Art. 15 Abs. 1 lit. b FamZG, gemäss welchem den Familienausgleichskassen die Festsetzung und Erhebung der Beiträge obliegt, nichts; denn die
Familienausgleichskassen haben die Beiträge im Rahmen des kantonalen und des Bundesrechts festzusetzen (vgl. dazu AB 2005 S 720). Damit ist eine gesetzliche Grundlage für § 16 Abs. 1 Satz 2 FamZG/SZ gegeben.

6.4 Die Beschwerdeführer berufen sich im Weiteren auf die Wirtschaftsfreiheit.
6.4.1 Entgegen der in den Beschwerden zum Ausdruck kommenden Selbsteinschätzung vertreten die Verbandsfamilienausgleichskassen weder die Berufsverbände noch die Arbeitgeber und verfolgen auch nicht deren Interessen. Obwohl sie von Berufsverbänden gegründet wurden, sind sie von diesen losgelöste und unabhängige Sozialversicherungsträger und keine privaten Unternehmen (vgl. dazu Helen Monioudis, Die Organisation ausgewählter Sozialversicherungszweige und die rechtliche Stellung der Sozialversicherungsträger, 2003, S. 179). Die Familienzulagen gemäss FamZG sind denn auch nicht (mehr) eine blosse Lohnzulage, sondern - vergleichbar mit der obligatorischen beruflichen Unfallversicherung (Art. 91 Abs. 1 UVG) - ein fast ausschliesslich (vgl. Art. 17 Abs. 2 lit. j FamZG) von Arbeitgeberseite finanzierter Bundessozialversicherungszweig. So unterstellt Art. 1 FamZG die Familienzulagen dem ATSG (vgl. dazu auch Kieser/ Saner, Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG]- Eine kritische Würdigung, SZS 2007 S. 419). Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurde auch auf den durch das FamZG veränderten Charakter der Familienzulagen hingewiesen (vgl. etwa AB 2005 S 722). Aufgabe der Verbandsfamilienausgleichskassen ist es somit, in
unabhängiger Weise das massgebende kantonale und Bundessozialversicherungsrecht umzusetzen, nicht jedoch die Interessen ihrer Gründerverbände oder deren Mitglieder zu vertreten. Es kann nicht angehen, dass eine sozialversicherungsrechtliche Durchführungsstelle, auch wenn sie privatrechtlich organisiert ist, einseitige Interessen verfolgt; vielmehr hat sie im Rahmen ihres staatlichen Handelns die Anliegen der Allgemeinheit wahrzunehmen (vgl. dazu Yvo Hangartner, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller und andere [Hrsg.], 2. Aufl. 2008, N. 30 zu Art. 5 BV).
6.4.2 Nach dem Gesagten handelt es sich bei den Verbandsfamilienausgleichskassen (in der Regel) um juristische Personen des Privatrechts. Dennoch ist die Berufung auf die Privatautonomie resp. die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV unbehelflich. Auch privatrechtliche Unternehmen haben sich an die gesetzlich vorgegebene Ordnung zu halten. Vor allem aber geht die Berufung auf die Wirtschaftsfreiheit fehl, weil die Verbandsfamilienausgleichskassen im Rahmen der Durchführung des FamZG weder eine privatwirtschaftliche Tätigkeit verfolgen noch wie ein privates Rechtssubjekt am Markt teilnehmen, sondern eine "Leistung" von allgemeinem Interesse anbieten; die Sozialversicherung als solche ist denn auch der Wirtschaftsfreiheit weitgehend entzogen (BGE 132 V 6 E. 2.5.2; vgl. zum Schutzbereich von Art. 27 BV Giovanni Biaggini, in: Verfassungsrecht der Schweiz, Thürer/Aubert/Müller [Hrsg.], 2001, § 49 Rz 6 ff., insbesondere Rz 11, Müller/Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl. 2008, S. 1053 f. und 1065 sowie Klaus A. Vallender, in: Die schweizerische Bundesverfassung, Ehrenzeller und andere [Hrsg.], 2. Aufl. 2008, N. 46 zu Art. 27 BV).

6.5 Soweit die Beschwerdeführer geltend machen, die beitragspflichtigen Arbeitgeber würden eine freiwillige berufliche Solidargemeinschaft darstellen, kann ihnen nicht gefolgt werden: Die Solidargemeinschaft nach

FamZG umfasst nicht nur alle einer Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber, sondern alle in demselben Kanton tätigen Familienausgleichskassen (vgl. dazu unten E. 7.2.3).

6.6 Die Rüge, das Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 BV sei verletzt, ist unbehelflich, da nicht ersichtlich ist, weshalb der Höchstbeitragssatz nach § 16 Abs. 1 Satz 2 FamZG/SZ für die kantonale Familienausgleichskasse nicht gelten sollte. Zwar wird der Beitragssatz der kantonalen Familienausgleichskasse vom Regierungsrat festgesetzt (§ 16 Abs. 3 FamZG/SZ), doch ist dieser ebenfalls an den gesetzlichen Höchstbeitragssatz gebunden.

6.7 Die Festsetzung einer Obergrenze für die zu entrichtenden (Arbeitgeber-)Beiträge liegt im öffentlichen Interesse, da damit für die Beitragspflichtigen das Ausmass ihrer (maximalen) Zahlungspflicht berechenbar wird. Zudem fördert ein Höchstwert bei den Beiträgen eines der Hauptziele des FamZG (die Vereinheitlichung resp. bessere Koordination; vgl. dazu etwa die Stellungnahme des Bundesrates vom 28. Juni 2000, BBl 2000 4790 Ziff. 6.1, Zusatzbericht, BBl 2004 6898 Ziff. 2.2.1 sowie Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004, BBl 2004 6944 Ziff. 2.3). Schliesslich zwingt er die Familienausgleichskassen auch, ihre Aufgaben effizient durchzuführen, da sie die Beiträge nicht beliebig hoch festsetzen können.

6.8 Die statuierte Obergrenze von 2.5 % liegt leicht über den Beitragssätzen der verschiedenen bisherigen Familienausgleichskassen im Jahr 2006 (vgl. dazu die Aufstellung im Bericht des Regierungsrates vom 15. April 2008, S. 8) und belässt somit den Familienausgleichskassen auch einen gewissen Spielraum nach oben, um der Entwicklung der ausbezahlten Zulagen und beitragspflichtigen Lohnsummen Rechnung tragen zu können, aber ohne Zwang, diesen Höchstwert anwenden zu müssen. Ein Vergleich mit den übrigen Kantonen, welche einen Höchstbeitragssatz vorsehen, zeigt, dass sich die 2.5 % im Rahmen des Üblichen bewegen (2.4 % im Kanton Graubünden; 2.5 % im Kanton Genf; 3 % in den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Zug, Appenzell Ausserrhoden, Aargau und Neuenburg; 4 % im Kanton Jura; 0.3 % für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie 4.5 % für Arbeitgeber im Kanton Wallis). Keinesfalls wird dadurch das Gebot der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (Art. 5 Abs. 2 BV) verletzt.

7.
Die Beschwerdeführer beanstanden die Einführung eines Lastenausgleichs im Rahmen des kantonalen Familienzulagengesetzes, konkret die Verwendung der Arbeitgeberbeiträge für den Lastenausgleich (§ 16 Abs. 2 FamZG/SZ).

7.1 § 16 Abs. 2 FamZG/SZ lautet: "Die Familienausgleichskassen legen die Höhe des Beitragssatzes fest. Sie berücksichtigen dabei ihren Bedarf für die Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserven, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den Lastenausgleich." Diesbezüglich rügen die Beschwerdeführer einerseits, es bestehe keine (bundes-)gesetzliche Grundlage für die Einführung eines Lastenausgleichs, welcher durch (Arbeitgeber-)Beiträge an die Familienausgleichskassen finanziert werde; andererseits machen sie geltend, die Beiträge an die Familienausgleichskassen seien nur für die Finanzierung der Zulagen und der Verwaltungskosten sowie zur Äufnung der Schwankungsreserve, nicht aber für den Lastenausgleich zu verwenden.

7.2
7.2.1 Das Bundesgesetz über die Familienzulagen geht auf die parlamentarische Initiative Fankhauser zurück, welche für jedes Kind eine Kinderzulage und einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich forderte (vgl. etwa Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November 1998, BBl 1999 3222 Ziff. 11 [nachfolgend: Bericht]). Im Rahmen der parlamentarischen Beratung wurde auf die Einführung eines nationalen Lastenausgleichs verzichtet, da man dies als nicht vereinbar mit den grossen Freiheiten hielt, welche den Kantonen bei der Ausgestaltung der Finanzierung der Familienzulagen zukommen sollte; aus diesem Grund sah bereits der Entwurf von 1998 vor, dass die Kantone einen kantonalen Lastenausgleich einführen können (vgl. Bericht, BBl 1999 3234 Ziff. 22 zu Art. 16). Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG ermächtigt nunmehr die Kantone, einen Lastenausgleich zwischen den Kassen einzuführen. Damit besteht eine genügende bundesrechtliche Grundlage für den in § 16 Abs. 2 Satz 2 erwähnten Lastenausgleich gemäss § 21 ff. FamZG/SZ.

7.2.2 Die Einführung eines kantonalen Lastenausgleichs widerspricht Art. 15 FamZG nicht. Diese Norm berechtigt die Familienausgleichskassen, die Familienzulagen zuzusprechen und auszurichten, die Beiträge im Rahmen der kantonalen Ordnung festzusetzen und zu erheben sowie Verfügungen und Einspracheentscheide zu erlassen. Die Einzelheiten der mit Art. 15 FamZG den Familienausgleichskassen zugewiesenen Aufgaben regelt der Kanton gestützt auf Art. 17 FamZG (vgl. dazu AB 2005 S 720).
7.2.3 Die Einführung des kantonalen Lastenausgleichs stellt insbesondere keinen Verstoss gegen Art. 15 Abs. 3 FamZG dar, gemäss welchem die Familienausgleichskassen für das finanzielle Gleichgewicht durch Äufnung einer angemessenen Schwankungsreserve sorgen. Denn die Schwankungsreserve im Sinne dieser Bestimmung bezweckt nur den Ausgleich von Schwankungen innerhalb derselben Familienausgleichskasse, nicht jedoch den Ausgleich der ungleichmässig verteilten Lasten unter allen im Kanton zugelassenen Familienausgleichskassen. Wie bereits in E. 6.5 erwähnt, umfasst die Solidargemeinschaft denn auch nicht bloss alle bei einer Familienausgleichskasse angeschlossenen Arbeitgeber, sondern alle in demselben Kanton tätigen Familienausgleichskassen, so dass zur gleichmässigen Risikoverteilung innerhalb eines Kantons ein kantonaler Lastenausgleich nötig ist. Die im Rahmen des Lastenausgleichs entrichteten Zahlungen dienen demnach der Finanzierung von Familienzulagen, welche durch andere Familienausgleichskassen desselben Kantons ausgerichtet wurden. Art. 16 Abs. 1 FamZG beauftragt die Kantone denn auch, die Finanzierung der Familienzulagen zu regeln und ermächtigt sie in Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG, einen allfälligen Lastenausgleich zwischen
den Kassen vorzusehen. Zudem sieht Art. 13 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2007 über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung; FamZV; SR 836.21) gestützt auf Art. 15 Abs. 1 lit. b und Abs. 3 FamZG explizit vor, dass die Familienausgleichskassen durch die Beiträge, die Erträge und Bezüge aus der Schwankungsreserve sowie die Zahlungen aus einem allfälligen kantonalen Lastenausgleich finanziert werden.
7.2.4 Schliesslich können die Beschwerdeführer auch aus einem Vergleich mit der Regelung im Rahmen der AHV nichts zu ihren Gunsten ableiten, kennt doch diese nicht nur einen kantonalen, sondern einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich, welcher über den AHV-Ausgleichsfonds erfolgt (Art. 107 ff. AHVG). Das FamZG schreibt den Kantonen denn auch nicht vor, sie hätten sich in dieser Frage an das System der AHV zu halten. Vielmehr statuiert Art. 25 FamZG die sinngemässe Anwendung von AHV-Recht nur in bestimmten Fällen (Bearbeiten von Personendaten, Datenbekanntgabe, Haftung der Arbeitgeber, Verrechnung sowie die Höhe der Verzugs- und Vergütungszinsen; vgl. Zusatzbericht, BBl 2004 6911 Ziff. 3.2.6). Angesichts des weiten Ermessensspielraums der Kantone bei der Festlegung von Organisation und Finanzierung (Zusatzbericht, BBl 2004 6900 Ziff. 3.1; AB 2005 N 265 und 336; vgl. auch Erläuternder Bericht des Eidgenössischen Departements des Innern [EDI]zum Entwurf der FamZV, S. 1 und Maia Jaggi, Ab nächstem Jahr gelten in der ganzen Schweiz einheitliche Regelungen für die Familienzulagen, Soziale Sicherheit 2008 S. 78 sowie Kieser/Saner, a.a.O., S. 420) sind sie somit frei, ob sie einen Lastenausgleich vorsehen und wie sie diesen
ausgestalten wollen. Wie bereits erwähnt (E 7.2.1), wollte der Bundesgesetzgeber auch bei den Familienzulagen einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich einführen, doch sollte er nicht unnötig die bisherigen kantonalen Kompetenzen beschneiden (vgl. etwa Zusatzbericht, BBl 2004 6899 Ziff. 2.2.3). Davon wurde in der Folge abgesehen. Immerhin hält der Bundesrat in seiner ergänzenden Stellungnahme vom 10. November 2004 fest (BBl 2004 6944 Ziff. 2.3): "Im Übrigen werden Finanzierung, Organisation und Aufsicht über die Familienausgleichskassen den Kantonen überlassen, die auch einen Lastenausgleich einführen können. Der Bundesrat hält diese Lösung für sinnvoll, denn sie erlaubt es den Kantonen, diese Bereiche mit Rücksicht auf ihre bestehenden Regelungen selber auszugestalten." Um die Solidarität und einen Lastenausgleich dennoch soweit als möglich zu fördern, sah der Bundesgesetzgeber immerhin die Anschlusspflicht aller Arbeitgeber vor (vgl. Art. 12 Abs. 1 FamZG und Zusatzbericht, BBl 2004 6898 Ziff. 2.2.1).
7.2.5 Nach dem Gesagten besteht eine gesetzliche Grundlage zur Einführung eines kantonalen Lastenausgleichs zwischen den zugelassenen Familienausgleichskassen im Rahmen der Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, so dass § 16 Abs. 2 Satz 2 FamZG/SZ nicht zu beanstanden ist.

7.3 Ob die von den Beitragspflichtigen gemäss Art. 11 in Verbindung mit Art. 15 FamZG resp. § 16 FamZG/SZ geleisteten Beiträge auch für den Lastenausgleich bezüglich der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende verwendet werden dürfen, ist vorliegend nicht zu prüfen. Denn die Selbstständigerwerbenden werden zwar im Rechtsbegehren angeführt, im Rahmen der Begründung wird jedoch weder substantiiert darauf eingegangen noch werden die entsprechenden Normen (§ 17 Abs. 3 und § 21 ff. FamZG/SZ) gerügt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Immerhin sei in diesem Zusammenhang auf BGE 8C 366/2008 vom 1. April 2009, E. 6.3 verwiesen.

8.
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Verfahren 8C 881/2008 und 8C 909/2008 werden vereinigt.

2.
Die Beschwerden werden abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

3.
Die Gerichtskosten von Fr. 6000.- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

4.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 5. Mai 2009
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Ursprung Riedi Hunold