Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
8C 9/2011

Urteil vom 30. Juni 2011
I. sozialrechtliche Abteilung

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

Verfahrensbeteiligte
Kantonale Ausgleichskasse für Familienzulagen, Impasse de la Colline 1, 1762 Givisiez,
Beschwerdeführerin,

gegen

AHV-Kasse Coiffure & Esthétique, Wyttenbachstrasse 24, 3013 Bern,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Familienzulage (Kassenwechsel),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Kantonsgerichts Freiburg
vom 20. Dezember 2010.

Sachverhalt:

A.
Am 26. August 2010 liess die AHV-Kasse Coiffure & Esthétique (nachfolgend: Ausgleichskasse Coiffure), welche ab 1. Januar 2011 als übertragene Aufgabe im Sinne von Art. 130 Abs. 1 AHVV die Familienausgleichskasse der Coiffeure des Kantons Freiburg führt, der Kantonalen Ausgleichskasse für Familienzulagen (nachfolgend: Familienausgleichskasse) eine Liste von 97 Arbeitgebern mit der Bitte zukommen, diese Betriebe per 1. Januar 2011 an sie abzutreten. Mit Verfügung vom 22. September 2010 setzte die Familienausgleichskasse der Ausgleichskasse Coiffure bis 2. November 2010 eine Nachfrist zur Beibringung eines Kündigungsschreibens der betroffenen Betriebe, da es gemäss den gesetzlichen Grundlagen für den Kassenwechsel eines Kündigungsschreibens des Arbeitgebers bedürfe. Die Ausgleichskasse Coiffure erhob dagegen Beschwerde beim Sozialversicherungsgerichtshof des Kantons Freiburg, welcher mangels Durchführung des Einspracheverfahrens mit Entscheid vom 6. Oktober 2010 auf die Beschwerde nicht eintrat und die Eingabe an die Familienausgleichskasse weiterleitete. Diese bestätigte mit Einspracheentscheid vom 8. Oktober 2010 ihre Verfügung vom 22. September 2010.

B.
Die Ausgleichskasse Coiffure erhob dagegen erneut Beschwerde. Am 2. November 2010 gingen bei der Familienausgleichskasse Kündigungsschreiben von 61 Betrieben ein. Der Sozialversicherungsgerichtshof hiess mit Entscheid vom 20. Dezember 2010 die Beschwerde der Ausgleichskasse Coiffure gut und verpflichtete die Familienausgleichskasse unter Aufhebung des Einspracheentscheids, die 97 gemäss der Mutationsmeldung vom

26. August 2010 aufgeführten Arbeitgeber per 1. Januar 2011 an die Ausgleichskasse Coiffure abzutreten.

C.
Die Familienausgleichskasse führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Antrag, es sei der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben. Zudem ersucht sie um aufschiebende Wirkung sowie um Einbezug der kantonalen Aufsichtsbehörde in das Verfahren.
Die Ausgleichskasse Coiffure schliesst auf Abweisung der Beschwerde sowie des Gesuchs um aufschiebende Wirkung. Das Bundesamt für Sozialversicherungen schliesst auf Gutheissung der Beschwerde.

D.
Am 24. März 2011 wies das Bundesgericht das Gesuch um aufschiebende Wirkung der Beschwerde ab.

Erwägungen:

1.
Die Sachurteilsvoraussetzungen sind erfüllt, da die Beschwerde unter Einhaltung der gesetzlichen Frist (Art. 100 Abs. 1 BGG) und Form (Art. 42 BGG) von einer beschwerdelegitimierten Partei (Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG in Verbindung mit Art. 19 Abs. 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2007 über die Familienzulagen [FamZV; SR 836.21]und Art. 62 Abs. 1bis ATSG) eingereicht wurde und sich das Rechtsmittel gegen einen von einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG) gefällten Endentscheid (Art. 90 BGG) in einer Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG) richtet und keine der in Art. 83 BGG erwähnten Ausnahmen greift.

2.
Die Beschwerde kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 und Art. 96 BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Es ist somit weder an die in der Beschwerde geltend gemachten Argumente noch an die Erwägungen der Vorinstanz gebunden; es kann eine Beschwerde aus einem anderen als dem angerufenen Grund gutheissen und es kann sie mit einer von der Argumentation der Vorinstanz abweichenden Begründung abweisen (vgl. BGE 130 III 136 E. 1.4 S. 140). Gemäss Art. 42 Abs. 1 BGG ist die Beschwerde hinreichend zu begründen, andernfalls wird darauf nicht eingetreten (Art. 108 Abs. 1 lit. b BGG). Das Bundesgericht prüft grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen; es ist nicht gehalten, wie eine erstinstanzliche Behörde alle sich stellenden rechtlichen Fragen zu prüfen, wenn diese vor Bundesgericht nicht mehr vorgetragen wurden. Es kann die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern prüfen, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG).
Eine Verletzung von Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG liegt vor, wenn eine kantonale Ausführungsbestimmung sich nicht an den vorgegebenen Rahmen des ihm zugrunde liegenden Bundesgesetzes hält. Ebenfalls eine Verletzung von Bundesrecht im Sinne von Art. 95 lit. a BGG ist gegeben, wenn eine Vorinstanz die Anwendung einer bundesrechtskonformen kantonalen Ausführungsbestimmung gestützt auf eine vermeintliche Bundesrechtswidrigkeit untersagt.

3.
Die Vorinstanz erachtet die kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Kassenwechsel als bundesrechtswidrig; die Familienausgleichskasse macht vor Bundesgericht hingegen geltend, die kantonalen Ausführungsbestimmungen seien bundesrechtskonform, weshalb der vorinstanzliche Entscheid aufzuheben sei. Streitig ist somit, ob sich die Kantone beim Erlass der kantonalen Ausführungsbestimmungen zum Kassenwechsel (Art. 17 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen [Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2]) an das System der AHV halten müssen oder ob den Kantonen diesbezüglich ein Ermessensspielraum zukommt.

4.
Art. 17 Abs. 2 lit. g FamZG lautet:
Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der Kantone. Unter Vorbehalt dieses Gesetzes und in Ergänzung dazu sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV

erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen. Sie regeln insbesondere:
...
g. die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;
...¨
Art. 36 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (FZG; SGF 836.1) statuiert:
ÏDie Freizügigkeit zwischen den Kassen ist unter Vorbehalt von Artikel 34 gewährleistet.
2Das Ausführungsreglement bestimmt die Frist und die Einzelheiten, welche beim Übertritt von einer Kasse in eine andere zu beachten sind.¨
Art. 20 des Ausführungsreglementes vom 18. Februar 1991 zum Gesetz vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (SGF 836.11) besagt:
Der Übertritt von einer Ausgleichskasse zu einer anderen kann nur am Ende eines Jahres erfolgen, nach Kündigung durch einen bis spätestens am vorhergehenden 31. August zugestellten eingeschriebenen Brief.¨

5.
Die Vorinstanz und die Ausgleichskasse Coiffure sind der Ansicht, die Kantone hätten sich beim Erlass der Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 17 Abs. 2 FamZG zwingend an die Regelung gemäss AHVG zu halten.

5.1 Art. 30 des Entwurfs zum FamZG von 1998 sah noch die Übernahme des AHVG vor, soweit das FamZG nichts Abweichendes regelt (Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 20. November 1998, BBl 1999 3220 Ziff. 22 zu Art. 30). Im überarbeiteten Entwurf von 2004 wurde dies fallen gelassen und neu die Anwendbarkeit des ATSG in Art. 1 FamZG aufgenommen (Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 8. September 2004, BBl 2004 6887 Ziff. 3.1 und 3.2.1). Anstelle des allgemeinen Verweises auf das AHVG statuiert Art. 25 FamZG nunmehr die sinngemässe Anwendung von AHV-Recht nur in explizit erwähnten Fällen (Bearbeiten von Personendaten, Datenbekanntgabe, Haftung der Arbeitgeber, Verrechnung sowie die Höhe der Verzugs- und Vergütungszinsen; BGE 135 V 172 E. 6.2.4 S. 176 und E. 7.2.2 S. 181, je mit Hinweis auf den Zusatzbericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 8. September 2004, BBl 2004 6887 Ziff. 3.2.6). Angesichts des weiten Spielraums, den der Bundesgesetzgeber den Kantonen in Fragen der Finanzierung und Organisation zugesteht, sind die Kantone demnach frei, eine andere Lösung vorzusehen, auch wenn grundsätzlich
eine Anlehnung an die AHV als erwünscht erachtet wird (BGE 135 V 172 E. 6.2.4 S. 176 und E. 7.2.2 S. 181; vgl. auch Ergänzende Stellungnahme des Bundesrates vom 10. November 2004, BBl 2004 6941 Ziff. 2.3, AB 2005 N 265 [Votum Egerszegi]und 287 [Votum BR Couchepin], AB 2005 S 708 [Votum Schwaller]sowie Kieser/Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG], Praxiskommentar, 2010, N. 6 zu Art. 17 FamZG).

5.2 Die Vorinstanz hält unter Verweis auf E. 3.1 des Urteils 8C 931/2009 vom 7. Mai 2010 zutreffend fest, den Kantonen stehe beim Erlass der Ausführungsbestimmungen im Sinne von Art. 17 Abs. 2 FamZG ein weiter Ermessensspielraum zu. Weiter ist ihr zuzustimmen, dass der Gesetzgeber die Idee des Öne-stop-shopfördern wollte (vgl. Kieser/Reichmuth, a.a.O., N. 34 zu Art. 17 FamZG). Allerdings ging der Gesetzgeber nicht soweit, dass er die Kantone zur Verwirklichung dieses Ziels verpflichtete. Vielmehr war es dem Gesetzgeber ein Anliegen, den Kantonen entgegenzukommen und ihnen die Beibehaltung ihrer bisherigen Organisation soweit wie möglich zuzugestehen. Er hat deshalb auch davon abgesehen, die Übernahme des Systems der AHV verbindlich zu erklären.

5.3 Entgegen der Ansicht der Ausgleichskasse Coiffure gibt es auch gute Gründe, die einer vollständigen Übernahme des Systems der AHV entgegenstehen (vgl. Kieser/Reichmuth, a.a.O., N. 35 ff. zu Art. 17 FamZG): Einerseits führen nicht alle Verbandsausgleichskassen in jedem Kanton auch eine Familienausgleichskasse. Andererseits sind bei den Familienzulagen - anders als in der AHV - nebst den kantonalen und Verbandsausgleichskassen auch berufliche und zwischenberufliche Kassen zulässig (Art. 14 lit. a FamZG). Zudem ist die Unterstellung von Zweigniederlassungen im FamZG anders geregelt als im AHVG (vgl. Art. 12 Abs. 2 FamZG

und Art. 117 Abs. 3 AHVV). Weiter handelt es sich beim FamZG um ein Rahmengesetz, welches lediglich den bundesweiten Mindeststandard vorsieht, den Kantonen aber wie erwähnt einen grossen Ermessensspielraum zugesteht. Deshalb haben die Kantone - anders als bei der Altersvorsorge (vgl. Art. 112 BV, welcher eine ausschliessliche Bundeskompetenz darstellt; vgl. Mader, in: Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, 2. Aufl., N. 5 f. zu Art. 112 BV) - die Möglichkeit, im Rahmen von eigenständigem kantonalem Recht weitere Sozialzulagen vorzusehen (vgl. etwa Urteil 8C 156/2009 vom 24. Juni 2009 E. 6). Schliesslich statuiert das FamZG nur die Pflicht zum Anschluss an eine Familienausgleichskasse (Art. 12 Abs. 1 FamZG), bestimmt jedoch - anders als bei der Ausgleichskasse (vgl. Art. 117 ff. AHVV) - nicht näher, welcher Familienausgleichskasse ein Arbeitgeber beizutreten hat. Der Kanton Freiburg war demnach angesichts des grossen Spielraums, den der Bundesgesetzgeber den Kantonen einräumte (vgl. E. 5.1), berechtigt, eine Norm über die freie Wahl der Familienausgleichskasse (Freizügigkeit) und deren Wechsel ins kantonale Recht aufzunehmen; der Arbeitgeber kann wählen, welcher Familienausgleichskasse er angehört, ungeachtet seiner Unterstellung unter eine bestimmte Ausgleichskasse im Rahmen der AHV (vgl. auch Kieser/Reichmuth, a.a.O., N. 38 zu Art. 17 FamZG, wonach im Unterschied zur AHV im Rahmen des FamZG keine Unteilbarkeit der Kassenzugehörigkeit besteht). Folglich ist die Umsetzung der Grundideedes Öne-stop-shop" entgegen der Ansicht der Ausgleichskasse Coiffure - nicht zwingend, sondern nur erwünscht.

5.4 Nach dem Gesagten halten sich Art. 36 FZG sowie Art. 20 des Ausführungsreglements an den vom FamZG vorgegebenen Rahmen und sind damit bundesrechtskonform, so dass kein Anlass besteht, ihre Anwendung zu unterbinden. Daran ändert auch der Hinweis der Vorinstanz nichts, die Regelung in Art. 36 FZG sowie Art. 20 des Ausführungsreglementes sei bei einem Wechsel einer grossen Anzahl von Arbeitgebern unverhältnismässig und sachlich nicht gerechtfertigt. Denn das Ausfertigen eines einfachen Kündigungsschreibens stellt keinen grossen Aufwand dar und kann jedem Arbeitgeber zugemutet werden, andernfalls an seinem Willen zum Wechsel gezweifelt werden darf. Die Familienausgleichskasse ist denn auch angesichts der Umstände (grosse Anzahl von Mutationen) den Arbeitgebern entgegengekommen und hat eine (im Gesetz nicht vorgesehene) Fristerstreckung zur Einreichung des Kündigungsschreibens gewährt. Die gesetzlich vorgesehene Kündigung durch den Arbeitgeber stellt demnach keine unverhältnismässige oder sachlich nicht begründete Hürde für den Kassenwechsel dar. Demzufolge ist der vorinstanzliche Entscheid vom 20. Dezember 2010 aufzuheben.

6.
Das Verfahren ist kostenpflichtig. Die unterliegende Ausgleichskasse Coiffure hat die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Kantonsgerichts Freiburg, Sozialversicherungsgerichtshof, vom 20. Dezember 2010 aufgehoben.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Kantonsgericht Freiburg, Sozialversicherungsgerichtshof, und dem Bundesamt für Sozialversicherungen schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 30. Juni 2011
Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Ursprung Riedi Hunold