

Sélection d'article sur la politique suisse

processus

**Familienzulagengesetz. Änderung (Einführung eines vollen
Lastenausgleichs; BRG 23.050)**

Imprimer

Éditeur

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Contributions de

Gerber, Marlène

Citations préféré

Gerber, Marlène 2025. *Sélection d'article sur la politique suisse: Familienzulagengesetz. Änderung (Einführung eines vollen Lastenausgleichs; BRG 23.050), 2022 – 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. www.anneepolitique.swiss, téléchargé le 05.06.2025.

Sommaire

Chronique générale	1
Politique sociale	1
Groupes sociaux	1
Politique familiale	1

Abréviations

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
SGK-SR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
SGK-NR	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates
ALV	Arbeitslosenversicherung
IV	Invalidenversicherung
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
EO	Erwerbsersatzordnung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SBV	Schweizerischer Bauernverband
FamZG	Bundesgesetz über die Familienzulagen
FAK	Familienausgleichskassen

AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CSSS-CE	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CSSS-CN	Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national
AC	assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
PME	petites et moyennes entreprises
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
APG	allocations pour perte de gain
USS	Union syndicale suisse
USAM	Union suisse des arts et métiers
USP	Union Suisse des Paysans
LAfam	Loi fédérale sur les allocations familiales
CCAF	Caisses de compensation pour allocations familiales

Chronique générale

Politique sociale

Groupes sociaux

Politique familiale

Zusammenfassung

Familienzulagengesetz. Änderung (Einführung eines vollen Lastenausgleichs; BRG 23.050)

Im Jahr 2018 überwiesen die beiden Räte eine Motion, welche die Kantone zur Einführung eines vollen Lastenausgleichs bei den Familienzulagen verpflichten wollte. Dadurch sollen Familienausgleichskassen mit geringen Risiken zum Lastenausgleich zugunsten von Familienkassen mit höheren Risiken – etwa bedingt durch viele Arbeitnehmende mit tiefen AHV-pflichtigen Löhnen, Angestellte mit vielen Kindern sowie durch einen hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten – verpflichtet werden. Da die Vorlage in der Vernehmlassung – insbesondere bei einigen direkt betroffenen Kantonen, beim Arbeitgeberverband und teilweise bei den Parteien – auf Widerstand stiess, beantragte der Bundesrat die Abschreibung der Motion, was die Räte jedoch ablehnten. Daraufhin erarbeitete der Bundesrat gegen seinen Willen eine Botschaft, die das Parlament zwischen Herbst 2023 und Frühjahr 2024 beriet. Obwohl sich die vorberatenden Kommissionen in der Frage, ob die Kantone denn nun zu einem vollen oder lediglich zu einem teilweisen Lastenausgleich verpflichtet werden sollten, gespalten zeigten, setzte sich sowohl im National- als auch im Ständerat die Variante mit dem vollen Lastenausgleich (relativ) klar durch. Nach Bereinigung einer kleinen Differenz verabschiedete das Parlament die entsprechende Änderung des FamZG Ende Februar 2024. Die Referendumsfrist verstrich unbenutzt.

Chronologie

Vernehmlassung und Ablehnung Abschreibungsantrag
Botschaft des Bundesrates
Erste Behandlung Ständerat
Erste Behandlung Nationalrat
Differenzbereinigung und Schlussabstimmungen

Um eine überwiesene Motion Baumann (cyp, UR; Mo. 17.3860) umzusetzen, die **eine faire Lastenverteilung bei den Familienzulagen** verlangte, gab der Bundesrat Ende April 2020 einen Vorentwurf in die Vernehmlassung, der für diejenigen Kantone, die bisher über keinen oder lediglich einen teilweisen Lastenausgleich verfügten, Auswirkungen hätte. Konkret müssten diese Kantone – insgesamt 15 an der Zahl – für die Finanzierung der Familienzulagen spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden Änderung des Familienzulagengesetzes einen vollständigen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende einführen. Dabei soll den Kantonen freigestellt sein, auf welchem Weg sie diesen Lastenausgleich gewährleisten.

In der **Vernehmlassung** stiess der bundesrätliche Vorschlag auf einigen Widerstand. 6 von 15 Kantonen, die direkt von der Vorlage betroffen wären, lehnten eine solche Regelung ab (AG, BS, NE, SG, TG, ZH), wobei sie föderalistische Bedenken anbrachten und betonten, dass damit für den eigenen Kanton massgeschneiderte Lösungen nicht mehr länger möglich wären. Aus diesen Gründen lehnten auch die FDP, die SVP, der Schweizerische Arbeitgeberverband sowie die Mehrheit der stellungnehmenden Wirtschafts- und Branchenverbände die vorgeschlagene Lösung ab. Darüber hinaus betonte die FDP, dass es insbesondere für die Kantone mit einem teilweisen Lastenausgleich nicht angemessen wäre, wenn sie die von ihnen erarbeiteten Lösungen vollständig revidieren müssten. Die ablehnenden Wirtschafts- und Branchenverbände erachteten ferner das Subsidiaritätsprinzip als verletzt. Der jetzt bestehende Wettbewerb zwischen den Familienausgleichskassen sei gesund, weswegen dieser nicht

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 08.06.2022
MARLÈNE GERBER

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 09.06.2022
MARLÈNE GERBER

durch staatlich festgelegte Lösungen beeinträchtigt werden solle.

Die 11 anderen Kantone, die bereits einen vollen Lastenausgleich kennen, befürworteten hingegen eine solche Lösung. Einige betonten dabei den Sozialversicherungscharakter der Familienzulagen, weswegen in Anlehnung an die AHV, IV, ALV und EO auch hier ein Ausgleichsfonds notwendig sei. Zudem habe sich dieses Modell bewährt und sei «einfach und kostengünstig» umsetzbar, betonten weitere Kantone. Auch lasse ein Lastenausgleich auf kantonaler Ebene weiterhin unterschiedliche und passende Lösungen für die jeweiligen Kantone zu. Nicht zuletzt erhöhe ein voller Lastenausgleich die Fairness im wirtschaftlichen Wettbewerb, wovon vor allem die KMU profitierten. Auch die restlichen vier stellungnehmenden Dachverbände der Wirtschaft, der SBV, der SGV, der SGB und Travail.Suisse, begrüßten die Vorlage, wobei sie die Vorteile einer solchen Regelung für Wirtschaftszweige im Tieflohnsegment sowie für solche mit einem hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten hervorhoben. Aus ebendiesen Gründen wurde die vorgeschlagene Regelung von der CVP und der SP befürwortet.

Nach Einsicht der Vernehmlassungsergebnisse und des dort festgestellten teilweisen Widerstands gegen die Vorlage erachtete der Bundesrat eine entsprechende Anpassung des Familienzulagengesetzes als «weder notwendig noch zielführend», weswegen er dem Parlament in seinem Bericht über die Motionen und Postulate der gesetzgebenden Räte im Jahr 2022 die **Abschreibung der Motion beantragte**. Dieser Antrag wiederum stiess in den beiden Parlamentskammern auf breiten Widerstand. Die Mehrheit der SGK-NR sowie die SGK-SR beantragten entgegen dem Antrag des Bundesrats und einer Minderheit Aeschi (svp, ZG) im Nationalrat, den Vorstoss nicht abzuschreiben. Zusätzlich zum Verweis auf die «weiterhin markante(n) Unterschiede» betonten die Kommissionen, dass sowohl eine Mehrheit aller Kantone als auch eine Mehrheit derjenigen Kantone, die von der Lösung effektiv betroffen wären, die Vorlage in der Vernehmlassung unterstützt hätten.

Mit 34 zu 6 Stimmen im Ständerat sowie 100 zu 71 Stimmen (3 Enthaltungen) im Nationalrat folgten die Parlamentarierinnen und Parlamentarier mehrheitlich dem Antrag ihrer Kommission und schrieben den Vorstoss nicht ab. Ebenso wie in der Vernehmlassung stammten die für Abschreibung plädierenden Stimmen im Nationalrat aus den Fraktionen der FDP und der SVP. Im Ständerat setzten sich einzelne Mitglieder diverser Parteien für die Abschreibung ein.¹

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL
DATE: 24.05.2023
MARLÈNE GERBER

Nachdem das Parlament im Juni 2022 gegen den Antrag des Bundesrates auf Abschreibung einer Motion Baumann (cvp, UR) gestimmt hatte, die eine faire Lastenverteilung bei den Familienzulagen forderte, sah sich der Bundesrat gegen seinen Willen gezwungen, dem Parlament seine Botschaft zur Umsetzung des Vorstosses zu unterbreiten, was er denn im Mai 2023 auch tat. Diese Botschaft sah – in Übereinstimmung mit der Forderung des Motionärs – vor, die Kantone zum **vollen Lastenausgleich zwischen den in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Familienausgleichskassen** zu verpflichten. Der Bundesrat hatte seinen ursprünglichen Beschluss, auf eine entsprechende Botschaft zu verzichten, mit den negativen Reaktionen aus der Vernehmlassung begründet. Darin hatten 6 der 15 von der Vorlage betroffenen Kantone ebenso wie die SODK eine solche Regelung abgelehnt.

In seiner **Botschaft** wies der Bundesrat darauf hin, dass er mit dem im Januar 2009 in Kraft getretenen Familienzulagengesetz in diesem Bereich über eine «umfassende Regelungskompetenz» verfüge. Indem er den Kantonen einen vollen Lastenausgleich vorschreibe, greife er zwar in den Kompetenzbereich der Kantone ein, lasse ihnen jedoch offen, wie sie diesen ausgestalten möchten. Konkret bleibe es den Kantonen überlassen, zu entscheiden, ob diese für alle im Kanton tätigen Familienausgleichskassen (FAK) einen einheitlichen Beitrags- und Risikosatz einführen möchten oder ob die Differenz zum durchschnittlichen Beitrags- und Risikosatz der kantonalen FAK mittels nachträglicher Ausgleichszahlungen egalisiert werden soll. Ebenfalls stehe es den Kantonen frei, ob sie für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende einen separaten oder einen gemeinsamen Lastenausgleich einführen möchten. Nicht zuletzt blieben auch die administrativen Fragen zu den Ausgleichszahlungen sowie die Frage der Zuständigkeit zur Durchführung des Lastenausgleichs in der Kompetenz der Kantone.²

In der Herbstsession 2023 beriet der **Ständerat als Erstrat** eine Änderung des Familienzulagengesetzes, mit der die Kantone zu einem **vollen Lastenausgleich zwischen den in ihrem Hoheitsgebiet tätigen Familienausgleichskassen** verpflichtet werden sollten. Nach Anhörung zweier Ausgleichskassen mit unterschiedlichen Positionen hatte die vorberatende SGK-SR ihrem Rat mit 5 zu 4 Stimmen (2 Enthaltungen) empfohlen, auf die Vorlage einzutreten. Für die befürwortende Kommissionsmehrheit gelte es, die ungleiche Belastung verschiedener Branchen durch die Familienzulagen mit dem vollen Lastenausgleich zu beseitigen, argumentierte Mehrheitssprecher Peter Hegglin (mitte, ZG) für die Vorlage. Dem «föderale[n]» Gedanken werde auch mit dieser Lösung Rechnung getragen, so Hegglin weiter, denn schliesslich könnten die Kantone die Höhe der Zulagen selber festlegen, zudem sei es ihnen überlassen, wie sie den vollen Lastenausgleich ausgestalten möchten. Ebenso blieben sie zuständig für die Organisation und die Aufsicht des Vollzugs. Im Namen der Kommissionsminderheit setzte sich Alex Kuprecht (svp, SZ) vor allem für die sechs Kantone (AG, AI, AR, GL, NE, TG) ein, die noch über kein Lastenausgleichssystem verfügten und die nun zur Einführung eines solchen gezwungen würden. Damit werde der Grundsatz der gesetzgeberischen Zuständigkeit missachtet. Mit 31 zu 12 Stimmen (1 Enthaltung) sprach sich der Ständerat in der Folge für **Eintreten** aus, wobei die ablehnenden Stimmen zur Hälfte von Vertretenden der angesprochenen sechs Kantonen stammten.

In der **Detailberatung** gab der Antrag einer weiteren Kommissionsminderheit Kuprecht zu reden, der es den Kantonen überlassen wollte, ob sie einen vollen Lastenausgleich etablieren oder ein System schaffen wollten, in dem die Lasten nur teilweise ausgeglichen werden. Damit wollte die Kommissionsminderheit die Wahlmöglichkeit derjenigen sechs Kantone verteidigen, die bereits über ein Teillastensystem verfügen (BS, FR, GR, SG, VS, ZH). Die Kommissionsmehrheit lehnte eine solche Lösung hingegen ab, da diese nicht die gesamte strukturelle Ungleichheit beseitigen würde. Mit 24 zu 19 Stimmen setzte sich im Rat schliesslich die Kommissionsmehrheit durch. Bei der Abstimmung zeigte sich weniger die Kantonszugehörigkeit ausschlaggebend – 10 von 19 ablehnenden Stimmen waren von Ratsmitgliedern abgegeben worden, deren Kanton über keinen oder lediglich über einen teilweisen Lastenausgleich verfügt – als vielmehr die Parteizugehörigkeit: 9 ablehnende Stimmen stammten aus der FDP-Fraktion, 6 aus der SVP-Fraktion und die verbleibenden 4 aus der Mitte-Fraktion. Mit 23 zu 19 Stimmen (1 Enthaltung) verabschiedete der Ständerat den Entwurf in der Gesamtabstimmung somit unverändert an den Nationalrat.³

In Abweichung zum Entscheid des Ständerats, der sich auf Anraten seiner Kommission in der Herbstsession 2023 dafür ausgesprochen hatte, die Kantone zum vollen **Lastenausgleich bei den Familienzulagen** zu verpflichten, sprach sich die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission in der Folge für eine andere Lösung aus: Mit knappen 13 zu 12 Stimmen beantragte die SGK-NR ihrem Rat, den Kantonen lediglich einen Teilausgleich vorzuschreiben, da sie einen vollen Lastenausgleich als zu starken Eingriff in deren Kompetenzen erachtete.

Im Nationalrat, der sich in der Wintersession 2023 über das Geschäft beugte, blieb zuerst eine Minderheit Bircher (svp, AG) mit 144 zu 45 Stimmen (2 Enthaltungen) chancenlos, die gar keinen Eingriff des Bundes in die kantonale Regelung des Lastenausgleichs bei Familienzulagen tolerieren wollte und deshalb auf Nichteintreten plädiert hatte. In der Detailberatung warb eine Minderheit Roduit (mitte, VS) für einen vollen Lastenausgleich und somit für die Zustimmung zur Version des Ständerats. Roduit zeigte sich unter anderem überzeugt, dass ein Teilausgleich nichts am Status quo ändern würde, da die ungleiche finanzielle Belastung zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen dadurch nicht beseitigt werden könnte. In Anbetracht der knappen Mehrheitsverhältnisse in der Kommission mag das vom Nationalrat gefällte Verdikt in seiner Deutlichkeit erstaunen: Der Antrag der Kommissionsmehrheit wurde zugunsten der Kommissionsminderheit mit 149 zu 40 Stimmen (5 Enthaltungen) abgelehnt, womit auch der Nationalrat am Modell des vollen Lastenausgleichs festhielt. Dennoch schuf der Nationalrat eine kleine **Differenz zum Ständerat**, indem er auf Anraten seiner Kommissionsmehrheit die Übergangsfristen von zwei auf drei Jahre ausdehnte und gleichzeitig die Kantone dazu verpflichten wollte, sogenannte Begleitmassnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Familienausgleichskassen in die Wege zu leiten. Gegen diese Verlängerung der Übergangsfrist hatte sich eine Kommissionsminderheit Prelicz-Huber (gp, ZH) erfolglos gewehrt. Sie sah darin eine unnötige Verzögerung, die zu Lasten der bereits finanziell stark belasteten Familienausgleichskassen gehe. Zudem scheiterte auch eine Minderheit Gysi (sp, SG), die zur Stärkung der Kaufkraft von Familien die Auszahlung

einer 13. Kinder- und Ausbildungszulage verlangte. Wie bereits die Minderheit Prelicz-Huber fand auch sie kaum Unterstützung über die links-grünen Fraktionsgrenzen hinaus.

In der **Gesamtabstimmung** nahm der Nationalrat die minim abgeänderte Vorlage mit 161 zu 34 Stimmen (1 Enthaltung) an. Gegen den Entwurf stellten sich Teile der Fraktionen der SVP und der FDP.⁴

OBJET DU CONSEIL FÉDÉRAL

DATE: 15.03.2024

MARLÈNE GERBER

In der Frühjahrssession 2024 beseitigte der Ständerat die durch die nationalrätliche Detailberatung entstandene kleine Differenz bei der **Änderung des Familienzulagengesetzes zur Einführung des vollen Lastenausgleichs** rasch und pragmatisch. Kommissionssprecher Peter Hegglin (mitte, ZG) wies im Rat darauf hin, dass das BSV der Kommission einen Präzisierungsvorschlag unterbreitet hatte. Dieser sah vor, die vom Nationalrat eingefügten Bestimmungen zu Begleitmassnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität aus dem Artikel zu den Übergangsbestimmungen zu entfernen und als neue Bestimmung in einen anderen Artikel zu überführen. Die Kommission habe sich jedoch mit 10 zu 1 Stimmen (1 Enthaltung) dagegen entschieden, eine neue und lediglich redaktionelle Differenz zu schaffen, womit das Geschäft noch einmal an den Nationalrat gegangen wäre. Das Ständeratsplenum nahm den Antrag der Kommission auf Zustimmung zur Fassung des Nationalrats in der Folge stillschweigend und diskussionslos an.

Somit war das Geschäft bereit für die **Schussabstimmung**. Diese passierte es im Ständerat mit 33 zu 11 Stimmen (keine Enthaltungen) und im Nationalrat mit 150 zu 35 Stimmen (6 Enthaltungen). Die ablehnenden und enthaltenden Stimmen im Nationalrat stammten jeweils aus Teilen der SVP- und der FDP-Fraktion. Im Ständerat lehnten fast alle FDP-Mitglieder das Geschäft ab, sowie je ein Mitglied der SVP und der Mitte.⁵

1) AB NR, 2022, S. 954 ff.; AB SR, 2022, S. 446 ff.; BBl, 2022 85 (S. 20 f.); Ergebnisbericht Vernehmlassung; Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

2) BBl, 2023 1469; BBl, 2023 1470

3) AB SR, 2023, S. 863 ff.

4) AB NR, 2023, S. 2376 ff.; Medienmitteilung SGK-NR vom 27.10.23

5) AB NR, 2024, S. 612; AB SR, 2024, S. 13; AB SR, 2024, S. 271; BBl, 2024 684