

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



17.3860 s Mo. Baumann. Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 12. Februar 2018

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 12. Februar 2018 die Motion vorberaten, die Ständerat Isidor Baumann (CVP/UR) am 28. September 2017 eingereicht hatte.

Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, das Bundesgesetz über die Familienzulagen zu ändern, damit die Kantone verpflichtet werden, einen vollen Lastenausgleich zwischen allen im Kanton zugelassenen Familienausgleichskassen einzuführen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die Motion abzulehnen.

Eine Minderheit (*Rechsteiner Paul, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Stöckli*) beantragt, die Motion anzunehmen.

Berichterstattung: Kuprecht

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Joachim Eder

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stellungnahme des Bundesrates vom 15. November 2017
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Der Bundesrat wird aufgefordert, das Bundesgesetz über die Familienzulagen (SR 836.2) wie folgt zu ändern:

Art. 17

Titel

Kompetenzen und Pflichten der Kantone

...

Abs. 2

...

k. zwingend den vollen Lastenausgleich zwischen den Kassen;

...

1.2 Begründung

In den Kantonen gibt es derzeit 229 verschiedene Familienausgleichskassen (FAK). Diese zahlen jährlich insgesamt 5,8 Milliarden Franken an 1,1 Millionen Personen (2015; BSV) aus.

Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt über Prozentsätze vom Lohn, welche der Arbeitgeber abführt. Diese Lohnanteile sind nicht einheitlich festgelegt. Die Beiträge schwanken je nach FAK erheblich. Die Spannweite liegt zwischen 0,10 und 3,36 Prozent des AHV-pflichtigen Lohns. Der Bund regelt die Mindestleistungen für Kinderzulagen und Ausbildungszulagen für Jugendliche, nicht jedoch die Beitragssätze. Viele Kantone haben zudem die bundesrechtlichen Mindestleistungen erhöht. Um eine faire Lastenteilung bei den Familienleistungen innerhalb der Kantone zu erzielen, soll innerhalb des Kantons der Lastenausgleich zwischen den FAK verpflichtend eingeführt werden. In sechzehn Kantonen hat sich dieser Ausgleich, ähnlich wie bei der AHV, bereits bewährt. In zehn Kantonen ist die Einführung notwendig. Der innerkantonale Lastenausgleich verleiht den FAK mehr Zukunftsfähigkeit, auch hinsichtlich allfälliger Leistungserhöhungen, wahrt dabei die Kompetenzen der Kantone und ist für diese gleichzeitig kostenneutral. Die sehr grossen Unterschiede bei den Beitragssätzen resultieren aus ganz unterschiedlichen Versicherten-Portfolios der FAK.

Insbesondere berufliche Ausgleichskassen aus Branchen mit relativ tiefen Lohnsummen, einem hohen Mütteranteil und einer hohen Teilzeiterwerbs-Quote müssen bei geringem Beitragssubstrat hohe Leistungen finanzieren. Dies können sie nur über sehr hohe Beitragssätze. Ganz anders bei FAK, in denen vor allem gutverdienende Männer versichert sind: Sie können aufgrund der hohen Beitragssumme und zugleich relativ tiefer Lasten auch massiv tiefere Beitragssätze festlegen.

Weder die FAK noch die bei ihnen angeschlossenen Arbeitgeber können diese versicherungstechnischen Rahmenbedingungen beeinflussen.

Aufgrund des hohen sozialpolitischen Stellenwertes der Familienzulagen und der Regelung der Mindestleistungen auf Bundesstufe wird der Bundesrat aufgefordert, hier für faire Bedingungen zu sorgen. Denn anders als bei AHV/IV/EO/MSE/ALV existiert bei den FAK kein Ausgleichsfonds. Die Familienleistungen funktionieren jedoch als Sozialversicherung, weshalb die Lastenteilung über einen kantonalen Ausgleich sichergestellt werden muss. Dies kann über den verpflichtenden Lastenausgleich zwischen den FAK innerhalb eines Kantons erreicht werden. Dank einem vollen Lastenausgleich haben alle Arbeitgeber und ihre FAK innerhalb des Kantons mittel- und langfristig eine sehr ähnliche Beitragsbelastung. Dieses Modell hat sich in den Kantonen, welche einen vollen Lastenausgleich haben, bestens bewährt; es soll deshalb in allen Kantonen eingeführt werden.



2 Stellungnahme des Bundesrates vom 15. November 2017

Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006 (FamZG; SR 836.2) in Kraft. Das FamZG macht den kantonalen Familienzulagengesetzen in wichtigen Bereichen Vorgaben. Es legt Mindestbeträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest und vereinheitlicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen. Die Kantone regeln innerhalb des vom Familienzulagengesetz vorgegebenen Rahmens die Aufsicht, die Finanzierung und die Organisation. Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe j FamZG verleihen den Kantonen weitreichende Kompetenzen zur Ausgestaltung der Finanzierung der Familienzulagen. Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k FamZG überlässt es explizit den Kantonen, einen Lastenausgleich einzuführen.

Sechzehn Kantone haben ein Lastenausgleichssystem eingeführt. Die meisten Kantone führen einen vollen Lastenausgleich durch (LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BL, SH, GE, JU), die verbleibenden einen teilweisen (FR, SG, GR, VD, VS). Im Kanton Tessin tritt voraussichtlich 2020 eine Regelung in Kraft, die einen vollen Lastenausgleich vorsieht.

Die kantonalen Lastenausgleichssysteme funktionieren grundsätzlich gut und erfüllen ihren Zweck. Eine Verpflichtung der Kantone, zwingend einen vollen Lastenausgleich zwischen den Kassen vorzusehen, ist jedoch aus Sicht des Bundesrates nicht angezeigt und nicht vereinbar mit einer Kompetenzverteilung, die dem in der Familienpolitik stark verankerten Föderalismus Rechnung trägt. Es sind vorwiegend die Kantone, welche Art und Höhe der Leistungen zugunsten der Familien festlegen. Es ist deshalb folgerichtig, dass sie auch die Kompetenz haben, deren Finanzierung und in diesem Zusammenhang auch die Frage des innerkantonalen Lastenausgleichs zwischen Familienausgleichskassen zu regeln.

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrates

Der Ständerat hat die Motion am 29. November 2017 der Kommission zur Vorberatung zugewiesen.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hörte Vertreter der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, von GastroSuisse sowie der Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel an. Die Kommissionsmehrheit beantragt die Ablehnung der Motion, weil sie auf Bundesebene keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht und den Handlungsspielraum der Kantone nicht einschränken will. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) überlässt es heute den Kantonen, ob sie einen Lastenausgleich einführen wollen und wie dieser ausgestaltet werden soll. 16 Kantone haben einen teilweisen (FR, GR, SG, VS, VD) oder vollen Lastenausgleich (BL, LU, NW, OW, SZ, SO, UR, ZG, GE, JU, SH), 7 Kantone (AI, AR, GL, NE, BS, AG, TG) haben keinen Lastenausgleich. Der Kanton Tessin hat eine Einführung beschlossen, und in den Kantonen Bern und Zürich laufen derzeit Abklärungen diesbezüglich. Dies zeige, dass die Kantone ihren Bedürfnissen entsprechend Massnahmen treffen würden. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Ansicht, dass ein Obligatorium für einen vollen Lastenausgleich nicht angezeigt sei. Damit wäre der Schritt zu einem Lastenausgleich auf nationaler Ebene nicht mehr weit, was nicht im Interesse der Kommission liege. Die Entscheidung darüber, ob ein und welche Art von Lastenausgleich einzuführen sei, solle deshalb bei den Kantonen verbleiben.



Eine Minderheit beantragt die Annahme der Motion mit dem Argument, dass ein zwingender, voller Lastenausgleich Familienausgleichskassen in Branchen mit tendenziell tieferen Löhnen und einem hohen Mütteranteil entlasten würde.