



17.3860

**Motion Baumann Isidor.
Familienzulagen.
Für eine faire Lastenverteilung**

**Motion Baumann Isidor.
Allocations familiales.
Pour une répartition
des charges équitable**

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 29.11.17 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)
STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.03.18

Antrag der Mehrheit
Ablehnung der Motion

Antrag der Minderheit
(Rechsteiner Paul, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Stöckli)
Annahme der Motion

AB 2018 S 247 / BO 2018 E 247

Proposition de la majorité
Rejeter la motion

Proposition de la minorité
(Rechsteiner Paul, Bruderer Wyss, Maury Pasquier, Stöckli)
Adopter la motion

Präsidentin (Keller-Sutter Karin, Präsidentin): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Mit der vorliegenden Motion wird der Bundesrat aufgefordert, das Bundesgesetz über die Familienzulagen so zu ändern, dass die Kantone zwingend den vollen Lastenausgleich zwischen den Kassen zu gewährleisten haben, um eine faire Lastenverteilung bei den Familienleistungen innerhalb des Kantons zu erzielen. Begründet wird die Motion insbesondere damit, dass bei den Beiträgen an die innerkantonalen Familienausgleichskassen eine grosse Spannweite vorhanden sei. Die Beiträge würden je nach Familienausgleichskasse stark schwanken und seien dementsprechend erheblich unterschiedlich. Die Spannweite liege zwischen 0,1 Prozent und 3,36 Prozent des AHV-pflichtigen Lohnes, und dies führe zu ungerechten Beitragsdisparitäten. Die Lohnanteile würden nicht einheitlich festgelegt, und je nach Lohnstruktur müssten in den einzelnen Kassen mehr oder weniger Beiträge bezahlt werden. Der Motionär hält in seiner Begründung zudem fest, dass sich der Lastenausgleich, dort, wo er bereits bestehe, bewährt habe und dass er deshalb nun flächendeckend über die ganze Schweiz eingeführt und durch die Änderung des subsidiären Bundesrechts umgesetzt werden müsse.

Die Motion, die durch Zustimmung zum Einzelantrag Dittli in der Wintersession 2017 an die Kommission zur Vorberatung überwiesen wurde, wurde anlässlich der Sitzung Ihrer SGK am 12. Februar dieses Jahres beraten. Die Kommission hörte dabei den Präsidenten der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, den Präsidenten von Gastrosuisse sowie den Vertreter der Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel an.

Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung, die vorliegende Motion abzulehnen. Dies aus folgenden Gründen: Grundsätzlich gehört die Ausgestaltung der Familienausgleichskassen in den



Kompetenzbereich der Kantone und ist also deren Angelegenheit. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen legt die Rahmenbedingungen fest, so unter anderem die Art der Zulagen, die Kompetenzen der Kantone in Artikel 17, die Anspruchsberechtigung auf eine Zulage, die minimale Höhe der Kinder- und Familienzulagen oder die Anspruchskonkurrenz.

Artikel 17 des Familienzulagengesetzes hält dabei explizit in Absatz 2 Litera k die mögliche Regelung eines Lastenausgleichs unter den Kassen innerhalb der Kantone fest. Die Autonomie einer derartigen Regelung liegt also bei den Kantonen, und eine Regelung ist schon heute möglich. Von dieser gesetzlichen Möglichkeit haben heute bereits 16 Kantone Gebrauch gemacht und die Disparitäten innerhalb der verschiedenen kantonalen Ausgleichskassen ausgeglichen. Teilweise ausgeglichen wurde in den Kantonen Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Wallis und Waadt, voll ausgeglichen wurden sie in den Kantonen Basel-Landschaft, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri, Zug, Genf, Jura und Schaffhausen. Sieben Kantone haben keinen Lastenausgleich. Im Kanton Tessin wird der Lastenausgleich 2020 eingeführt, und in den Kantonen Bern und Zürich sind derzeit politische Diskussionen auf kantonaler Stufe am Laufen. Der Trend ist klar. Es stellen sich bei all denjenigen Kantonen, die noch keinen Lastenausgleich haben, die gleichen Probleme. Allerdings sind sie je nach kantonaler Lohnstruktur unterschiedlich, und der Lastenausgleich zeichnet sich als geeignete Lösung ab, wenn auch in unterschiedlicher Ausgestaltung.

Auch rechtlich haben die vorgenommenen Lastenausgleichsverfahren vor dem Bundesgericht standgehalten, so unter anderem anlässlich von Rechtsverfahren gegen die Lastenausgleiche der Kantone Schaffhausen, Luzern oder Schwyz. Mit der Einführung des Lastenausgleichs erfolgte in der Regel eine Nivellierung der Beitragssätze. Die Beiträge werden übrigens gänzlich durch die Arbeitgeber aufgebracht. Zum Teil konnten diese Beitragssätze trotz Erhöhung der Zulagen massiv gesenkt werden.

Die Einführung des Lastenausgleichs liegt schon heute unter Wahrnehmung der dazu gesetzlich vorgesehenen und, wie bereits erwähnt, in Artikel 17 Absatz 2 Litera k des Familienzulagengesetzes verankerten kantonalen Kompetenzen in der Autonomie der Kantone. Es bedarf keiner neuen, zusätzlichen Bundesregelung. Es liegt also im Hoheitsbereich der kantonalen Parlamente, einen derartigen Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen kraft ihrer eigenen Kompetenz zu fordern und vorzunehmen.

Die Mehrheit der Kommission ist aus diesem Grund 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 weder im Interesse der Kommission läge noch für unser föderales Staatswesen von institutionellem Interesse wäre und einer Quersubventionierung gleichkommen würde. Eine Entscheidung darüber, ob und auf welche Art und Weise ein Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen einzuführen sei, soll weiterhin im Rahmen der Subsidiarität in der Autonomie der Kantone und deren Behörden bzw. deren Parlamente verbleiben. Der heutige Zustand und die bereits vorgenommenen Ausgleichs in der Mehrheit der Kantone zeigen auf, dass die Verantwortung wahrgenommen wird und in denjenigen Kantonen, die noch keinen Lastenausgleich haben, noch wahrgenommen werden könnte.

Namens der Mehrheit der Kommission beantrage ich Ihnen darum, der Mehrheit zu folgen, den Minderheitsantrag auf eine bundesrechtliche Zwangseinführung eines Obligatoriums mangels Notwendigkeit abzulehnen und hier die originäre und föderale Aufgabe der Ständekammer wahrzunehmen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Es war eine knappe Mehrheit der Kommission, die für die Ablehnung der Motion stimmte. Wir haben in der Kommission Anhörungen durchgeführt. Wir hatten die Ausgangslage, dass die Vertreter von Hochlohnbranchen, beispielsweise der Pharmaindustrie, und Arbeitgeberverbände der Meinung waren, es brauche keine Lösung im Sinne der Motion von Kollege Baumann. Es ist so weit gegangen, dass gesagt worden ist, eine Lösung, wie sie Herr Baumann anregt, würde die Branchen mit hohen Löhnen benachteiligen. Das war die Ausgangslage. Wir hatten auf der anderen Seite Vertreter der Branchen mit eher tieferen Löhnen, von Branchen, in denen viele Kinder von dieser Frage betroffen sind, weil dort viele Frauen beschäftigt sind, die sich auch vehement für die Schaffung eines Lastenausgleichs eingesetzt haben. Stark eingesetzt für eine Lösung im Sinne der Motion Baumann hat sich auch der Vertreter der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, der Leiter der Ausgleichskasse des Kantons Schwyz, Herr Dummermuth. Er hat sich vehement für eine Regelung im Sinne der Motion Baumann eingesetzt. Er hat von den Erfahrungen aus dem Kanton Schwyz berichtet, wo es der Lastenausgleich ermöglicht hatte, die Beiträge insgesamt zu senken und gleichzeitig die Leistungen zu verbessern – also ein Win-win-Modell, wie er es genannt hat. Das war für die Kommissionsminderheit ausschlaggebend, die Motion Baumann zu unterstützen.

Ich gehe davon aus, dass Herr Baumann nachher selber die Gelegenheit nutzen wird, die Motion im Anschluss an seine bereits schriftlich vorgebrachten Ausführungen noch mündlich zu begründen. Wenn man die grössten Zusammenhänge im Auge behält, sieht man, dass die Regelung des Mindestbeitrags der Familienzulagen



einen relativ neuen Sozialversicherungszweig auf Bundesebene – in den Kantonen bestanden diese Systeme schon früher – abdeckt. Vom Volumen her ist es für die Lebenshaltung der Familien eine doch nicht unbedeutende Sozialversicherung in der Grössenordnung von knapp sechs Milliarden Franken. Für die Familienpolitik in der Schweiz sind die Kinderzulagen eine entscheidende Grösse, die auch auf Bundesebene diesen Stellenwert verdienen.

Aus Sicht der Kommissionsminderheit sind die Familienzulagen, was den Anspruch auf Mindestzulage für jedes Kind betrifft, im Begriff, eine richtige Sozialversicherung zu werden.

AB 2018 S 248 / BO 2018 E 248

Was die Finanzierung betrifft, ist es so, dass eine Sozialversicherung den Lastenausgleich zwischen den verschiedenen Branchen zwingend kennen müsste und dass der Vorschlag von Kollege Baumann ein logischer Schritt in Richtung Schaffung eines Ausgleichs auf Ebene der Finanzierung ist. Es gibt keinen Grund, weshalb die Hochlohnbranchen, die mehr Leute und vor allem gutverdienende Männer, die weniger Kinder haben, beschäftigen, nicht ihren Beitrag leisten sollen, auch einen Ausgleichsbeitrag zugunsten jener Branchen, die tiefer entlohnte Beschäftigte kennen, in denen viele Frauen und Teilzeitbeschäftigte arbeiten. Es sind Branchen wie der Detailhandel, wie das Gastgewerbe, die dringend darauf angewiesen wären, dass es einen Lastenausgleich gibt, damit sie diese familienpolitische Aufgabe finanzieren können. Ich kann hier nur noch einmal auf Andreas Dummermuth verweisen: Dieses Modell des Lastenausgleichs ist das Modell, das einer Sozialversicherung angemessen ist. Es hat nur Vorteile. Indem der Beitragssatz ausgeglichen wird, sinkt er im Ergebnis für fast alle. Der Beitrag der Hochlohnbranchen an Branchen, die viele Teilzeitarbeitende, Alleinerziehende und viele Frauen beschäftigen, ist mehr als gerechtfertigt.

In diesem Sinne möchte ich Sie bitten, die Motion Baumann anzunehmen.

Baumann Isidor (C, UR): Zuerst danke ich dem Ständerat, dass er die Motion in der letzten Wintersession an die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit zur Vorberatung für die heutige Sitzung zugewiesen hat. Ich nehme mit Befriedigung zur Kenntnis – so, wie dies der Kommissionssprecher ausgeführt hat –, dass sich die Kommission des Anliegens mit Anhörungen vertieft angenommen hat. Weniger befriedigt mich – wie könnte das anders sein? –, dass die Kommission mit 5 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung die Motion abgelehnt hat. Ich ersuche Sie, der Minderheit zu folgen und der Motion zuzustimmen. Gerne begründe ich, warum eine Zustimmung zur Motion der richtige Entscheid wäre.

Die Geschichte der Familienausgleichskassen ist fast hundert Jahre alt. Sie ist eine lobenswerte Leistung der Arbeitgeber, die alleine die Beiträge bezahlen, damit Familienzulagen ausgerichtet werden können. Seit 2009 ist das Bundesgesetz über Familienzulagen in Kraft. Zurzeit gibt es 229 verschiedene Familienausgleichskassen. Über diese werden rund 5,8 Milliarden Franken an 1,1 Millionen Personen ausbezahlt. Wohlverstanden, die erwähnten 5,8 Milliarden Franken werden alleine von den Arbeitgebern über Lohnprozente finanziert. Eine Ausnahme gibt es in der Schweiz: Der Kanton Wallis hat eine Regelung, bei der auch die Arbeitnehmer einen kleinen Beitrag leisten. Auffallend ist, dass je nach Familienausgleichskasse, d. h. je nach Branche, Hochlohnbranche oder Tieflohnbranche, Beiträge zwischen 0,1 und 3,36 Prozent von den Arbeitgebern in die Familienausgleichskasse einbezahlt werden müssen. Am stärksten belastet sind Tieflohnbranchen und Branchen mit vielen Teilzeitmitarbeitenden. Dies betrifft dann speziell alleinerziehende Mütter und Branchen, in denen die Angestellten viele Kinder haben. So ist das unter anderem in der Gastronomie, in der Hotellerie, im Detailhandel, im Gewerbe – von der grünen Branche über die Fleischbranche bis hin zur Transportbranche – der Fall; und es gibt noch viele andere Beispiele mehr.

Jetzt das Spezielle: Der Bund regelt die Mindestleistungen für die Kinder- und Ausbildungszulagen, die ausbezahlt werden müssen. Er regelt aber nicht die Beitragssätze. Im Weiteren haben die Kantone das Recht, die vom Bund vorgegebenen Mindestleistungen zu erhöhen.

Bei dieser Ausgangslage – der Bund legt den Mindestsatz bzw. die Mindestleistungen für Kinder- und Ausbildungszulagen fest – ist es schwer zu verstehen, dass der Bundesrat und nun auch die Mehrheit der Kommission argumentieren, dass man da in den stark verankerten Föderalismus eingreife. Man greift also in einen Teil ein, und an einem anderen Ort ist es selbstverständlich, dass der Föderalismus nicht spielt, weil Bund und Kantone die Beiträge definieren. Wenn man den Familienausgleichskassen einen zwingenden Lastenausgleich vorschreibe, sei das – so wird beanstandet – ein Eingriff in den Föderalismus. Mir scheint, dass der Föderalismus als Argument nicht gerechtfertigt ist, da bei der Festlegung der Mindestzulagen der Bund alleine bestimmt. Meine Frage – ich wiederhole sie -: Wo ist da der Föderalismus?

Dass der Lastenausgleich gerechtfertigt und auch notwendig ist, zeigt sich darin, dass heute schon 11 Kantone einen vollen, 5 einen teilweisen Ausgleich haben und sehr aktuell die 3 Kantone Bern, Zürich und Tessin diesen



Ausgleich neu auch einführen werden. Das heisst somit: 19 Kantone haben erkannt, dass der Lastenausgleich dringend notwendig ist, um die Familienausgleichskassen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu stärken und um die Schere zwischen Tiefst- und Höchstbeiträgen nicht weiter aufgehen zu lassen, weil das untragbar wäre. Also, mehr als zwei Drittel der Kantone machen das, und vielmals wird argumentiert, selbst von den Kantonen: Wenn eine Zweidrittelmehrheit besteht, darf oder soll ein Obligatorium eingeführt werden. Das ist nun der Fall. Also, der Zeitpunkt ist nun gekommen, und es ist auch verantwortbar, ja sogar verantwortungsbewusst, den vollen kantonalen Lastenausgleich zwischen den Kassen im Bundesgesetz festzulegen, und ich betone: den vollen kantonalen Lastenausgleich und nicht den flächendeckenden. Tun wir das nicht, werden viele Familienausgleichskassen nicht mehr überlebensfähig sein, und damit werden die kantonalen Ausgleichskassen zu Auffangbecken, was das Problem nicht löst. Tun wir das nicht, senden wir ein Signal, dass uns die Tieflohnbranchen wenig kümmern und wir die Hochlohnbranchen schützen. Wir wollen nicht, dass das so wahrgenommen wird, und das will ich auch nicht. Ich will auch nicht, dass diese Wahrnehmung aufkommt.

Da können wir nun mit einem fairen Lastenausgleich Abhilfe schaffen. Kinder verdienen solidarische Unterstützung mittels Ausbildungszulagen, und es ist nichts Ausserordentliches, ein zehnjähriges Gesetz aufgrund von bedeutenden Erkenntnissen anzupassen. Die Aussage von Präsidenten kantonaler Ausgleichskassen dazu ist: Wenn die kantonalen Ausgleichskassen entscheiden könnten, hätten sie den Lastenausgleich schon lange eingeführt. Und das Bundesgericht sagt, die Regelung des Lastenausgleichs sei verfassungs- und bundesgesetzkonform.

Dass es auch Gegner gibt, habe ich klar zur Kenntnis genommen, und ich respektiere das auch. Rechnerisch gesehen ist es verständlich, dass sich Hochlohnbranchen zu wehren versuchen. Dass der Arbeitgeberverband und der Gewerbeverband auch keine Unterstützungsempfehlung abgeben, basiert im Wesentlichen auf dem Schutz ihrer Hochlohnbranchen-Mitglieder.

Bei dieser Motion geht es aber nicht darum, für oder gegen eine der Branchen mit hohen oder tiefen Lohnsummen zu sein, sondern es geht um die Solidarität unter allen Branchen. Hier darf ich erwähnen, dass sich beide Verbände – Arbeitgeberverband und Gewerbeverband – im Jahr 2009 schon gegen die Gesetzgebung über die Familienzulagen gewehrt haben. Heute darf man doch sagen: Die Familienausgleichskassen sind eine Erfolgsgeschichte, und zum Glück haben Arbeitgeber- und Gewerbeverband dannzumal nicht die Mehrheit erhalten. Sie sind eine Erfolgsgeschichte und auch eine Meisterleistung der Arbeitgeber, die diese Kassen und die Kinderzulagen finanzieren.

Zum Schluss noch dies: Vor uns steht die Behandlung der neuen Vorlage zur Unternehmenssteuerreform, die bei der nächsten Volksabstimmung erfolgreich sein muss. Das wünsche ich mir, und ich stehe auch dafür ein. Der Bundesrat hat ein Steuerreformpaket geschnürt, das von den Kantonen ebenfalls unterstützt wird. Darin sind unter anderem die Erhöhung der Dividendenbesteuerung sowie eine Kompensationsmassnahme mit einer sozialen Komponente, nämlich der Erhöhung der Kinderzulagen, vorgesehen. Beides – mehr Steuern zu bezahlen und mehr Beiträge an die Familienausgleichskassen auszurichten – belastet die KMU. Speziell ist insbesondere, dass die Finanzierung der Kinderzulagen zum grössten Teil von den KMU geleistet werden muss, die mit der Steuervorlage 17 nicht direkt entlastet, sondern zusätzlich belastet werden.

Darum ist es zusätzlich empfehlenswert, vorbeugend Massnahmen einzuleiten, um die KMU und die Bezüger von tiefen Löhnen nicht dazu zu provozieren, Gegner der

AB 2018 S 249 / BO 2018 E 249

Steuervorlage 17 zu werden. Die vorliegende Motion ist ein wichtiges Instrument, um dies zu verhindern. Ein fairer Lastenausgleich dient auch der Steuervorlage 17: Er ist gerechtfertigt, er wirkt solidarisch unter allen Arbeitgebern, und er ist zum Nutzen aller Kinder.

Vorbeugen ist besser als heilen, und zwar sowohl für die Zukunft der Familienausgleichskassen als auch für die dringend notwendige Annahme der Steuervorlage 17. Ich empfehle Ihnen, der Motion zuzustimmen.

Kuprecht Alex (V, SZ), für die Kommission: Ich möchte auf zwei, drei Punkte noch kurz zurückkommen; zuerst vielleicht zu Herrn Rechsteiner:

Herr Rechsteiner, es geht hier erstens nicht um die Höhe der Kinderzulagen, sondern es geht darum, ob die entsprechenden Lasten unter den Kassen im Kanton ausgeglichen werden sollen. Die Höhe der Kinderzulagen haben wir als Minimalbetrag bereits in der entsprechenden Gesetzgebung verankert.

Zweitens ist es keine Sozialversicherung, nein, es ist keine. Für eine Versicherung fehlt hier das zwingende Element der Gegenseitigkeit. Die entsprechenden Prämien werden nur von den Arbeitgebern bezahlt, es gibt keine Abgabepflicht der Arbeitnehmer. Damit fehlt hier die Gegenseitigkeit; und wenn die Gegenseitigkeit fehlt, fehlt ein wesentliches Element des Versicherungsgedankens – das in Bezug auf die Aussage, es gehe hier um



eine Sozialversicherung. Es ist eine Zulage und keine Versicherung.

Nun, es geht ja darum, jetzt auch ein Signal an die Kantone zu senden. Wir sind ja hier die Kammer der Kantone. Es liegt im kantonalen Kompetenzbereich, diesen Ausgleich einzuführen. Wenn es Kantone gibt, die das nicht gemacht haben, dann liegt es in der Kompetenz der entsprechenden Parlamente, das jetzt dort einzufordern. Es liegt am Unvermögen dieser Parlamente – ich sage es jetzt hier deutsch und deutlich: am Unvermögen dieser Parlamente –, dass sie diesen Lastenausgleich innerhalb ihres Kantons nicht einfordern. Die Kompetenz gemäss dem Bundesgesetz liegt ja auf dem Tisch. Sie können das jederzeit tun. Ich frage mich, warum sie das nicht tun.

Bedeutende Erkenntnisse, Herr Kollege Baumann, sind nicht hinzugekommen. Diese Erkenntnisse hatten wir bereits bei der Schaffung des Bundesgesetzes; und diese Erkenntnisse haben zahlreiche Kantone schon längst gehabt. Darum haben sie auch die Lastenausgleiche innerhalb der Kantone eingeführt. Was Sie mit Ihrem Vorstoss verlangen, ist, dass eine Zwangslösung eingeführt wird, die in 17 Kantonen bereits besteht und jetzt noch in zwei Kantonen neu eingeführt wird. Es ist eine Zwangslösung, die später die Grundlage für einen Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen der ganzen Schweiz schaffen wird. Das ist die Grundlage für ein späteres Vorgehen. Und das, bin ich der Auffassung, ist nicht unsere Aufgabe als Standesvertreter. Wir haben hier auch darüber zu wachen, dass die Kantone die Autonomie, die sie ja noch haben, in diesem Punkt nicht auch noch auf leichtfertige Art und Weise aufgeben müssen. Es ist hier eigentlich gar nicht nötig, denn sie hätten die Kompetenz schon heute, wenn sie sie denn auch nur nutzen würden.

Wer glaubt, dass der Lastenausgleich ein wesentlicher Teil in der Steuervorlage 17 sein wird, der scheint irgendwo träumend auf einer Wolke zu sitzen. Dort werden ganz andere Elemente wichtiger sein als dieser Lastenausgleich. Es ist meines Erachtens auch staatspolitisch und vor allem ordnungspolitisch falsch, wenn Sie jetzt in diese Steuervorlage 17 weiss ich was alles noch hineinpacken, sodass sie so schwer und unübersichtlich wird, dass das Volk, das darüber abzustimmen hat, dann entsprechend sagt: Das ist mir zu kompliziert, es hat zu viele Bereiche, ich verstehe das nicht mehr, ich lehne es ab. Es ist ordnungspolitisch falsch, alles in diese Steuervorlage 17 hineinzupacken.

Auch die Aufnahme einer Kinderzulagenregelung ist meines Erachtens hier falsch und hat mit der Steuervorlage gar nichts mehr zu tun, sondern sie ist nur noch ein Zuckerchen, das mit verkauft wird, damit es dann das Pferd auch frisst. Das finde ich falsch, und darum möchte ich Sie bitten: Bleiben Sie ordnungspolitisch jetzt dort, wo man sein sollte, nämlich dort, wo die Kompetenzen bereits vorhanden sind. Sagen Sie in Ihren Kantonen, wenn Sie den Lastenausgleich in Ihrem Kanton nicht haben, dass die Kantonsparlamente ihn noch einführen sollen. Sie sind ja auch relativ nahe an den Kantonsparlamentariern. Sagen Sie ihnen, dass sie diesen Lastenausgleich einführen und nicht noch etwas fordern sollen, das im Grundsatz eigentlich bereits vorhanden ist.

Baumann Isidor (C, UR): Ich will nicht alles wiederholen und nicht allem widersprechen, was Kollege Kuprecht gesagt hat. Ich will mich zu Wort melden, weil ich in Bezug auf seine Aussage, träumend auf einer Wolke zu sitzen, das Gegenteil beweisen möchte. Ich sitze wach auf dem Stuhl im Ständeratssaal.

Sie singen das Hohelied der Kantone! Herr Kuprecht, ich möchte Sie daran erinnern: Die Vorlage des Bundesrates zur Unternehmenssteuerreform ist auf dem Tisch. Ich war an der letzten Konferenz der Kantonsregierungen auf Einladung Gast. Was empfiehlt uns die Konferenz der Kantonsregierungen? Der Vorlage des Bundesrates zu folgen, inklusive – inklusive! – dieser Sozialmassnahmen. Das ist die Empfehlung der Kantone. Wenn Sie die Wahrnehmung der Interessen der Kantone beim Punkt der Familienzulagen hoch gewichten, dann müssen Sie, geschätzter Kollege, auch die Anliegen zur Unternehmenssteuerreform, die die Kantone jetzt noch unterstützen, ebenfalls unterstützen und diese nicht schon infrage stellen. Wir sind jetzt aber bei meiner Motion zu den Familienzulagen; die Diskussion zur Unternehmenssteuerreform kommt noch.

Aber erinnern Sie sich an die Volksabstimmung zur Unternehmenssteuerreform III? Am Schluss haben auch diejenigen eine Stimme, die das Gefühl haben, sie würden nichts bekommen und mehr bezahlen. Das habe ich in meiner Botschaft mit der Verknüpfung mit der Unternehmenssteuerreform deponieren wollen. Ich wiederhole noch einmal: Vorbeugen ist besser als heilen!

Eder Joachim (RL, ZG): Ich gehöre zur Mehrheit der Kommission und möchte Sie einfach auf Folgendes aufmerksam machen: Sie haben heute Morgen in einer anderthalbstündigen Debatte zu den beiden Standesinitiativen Zug 14.307 und Uri 14.316 von der Autonomie der Kantone gesprochen. Sie haben diese hochgehalten und die Souveränität gepriesen – ich habe das alles unterstützt, ich finde das super.

Ich verstehe die Haltung der Kantone wirklich nicht – ich greife nicht den Motionär und die Mitunterzeichner an, überhaupt nicht. Die Kantone haben sich in der Konferenz der Kantonsregierungen jetzt offensichtlich in



einer Weise geäussert, dass das bei einem Grossteil der Mehrheit zu einem Umdenken geführt hat, also auch bei Leuten, die die Motion in der Kommission noch abgelehnt haben. Das sage ich jetzt als Kommissionspräsident, ohne das Kommissionsgeheimnis zu verletzen – Sie haben die Mitglieder der Minderheit im Bericht ja namentlich aufgeführt, und Sie kennen die übrigen Mitglieder der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit. Dass das jetzt zu einem Umdenken geführt hat, verstehe ich nicht.

Lesen Sie bitte mal den Motionstext. Mit der Motion soll der Bundesrat beauftragt werden, das Bundesgesetz über die Familienzulagen zu ändern, damit die Kantone verpflichtet werden usw. Damit die Kantone verpflichtet werden – ausgerechnet jene Kantone, die uns sonst immer vorwerfen, wir setzten uns nicht für sie ein, und die sagen, wir sollten kein Bundesgesetz machen, das sie zu etwas verpflichtet, ausgerechnet das wollen Sie jetzt, weil die Kantone es wollen. Ich zähle jene sieben Kantone auf und zähle auch darauf, dass mindestens ihre Vertreter und Vertreterinnen der Mehrheit zustimmen: Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Neuenburg, Basel-Stadt, Aargau und Thurgau. Diese sieben Kantone sollen jetzt also per Gesetz verpflichtet werden, etwas zu machen, was sie eigentlich eigenständig machen könnten. Jene Kantone, die das machen wollen, sind frei. Ich bin nicht bereit – als Standesvertreter eines Kantons, der das gut eingeführt hat –, die anderen Kantone zu etwas zu zwingen.

AB 2018 S 250 / BO 2018 E 250

Noch etwas, Herr Kollege Baumann: Ich schätze Sie und Ihre Arbeit sehr. Es geht hier nicht um die Erfolgsgeschichte und um die Meisterleistungen der Kassen, wie Sie es zitiert haben. Dies ist unbestritten. Es geht auch nicht um den Nutzen der Kinder. Wallis und Zug haben übrigens seit Jahrzehnten die höchsten Familienzulagen, ohne dass ihnen das per Bundesgesetz aufgezwungen wurde. Der Kanton Zug kann ein sehr sozialer Kanton sein, bzw. er ist ein sehr sozialer Kanton. Es geht hier nicht um den Nutzen der Kinder, sondern um die ordnungspolitische Frage, wie das der Sprecher der Kommission ausgeführt hat.

Ich möchte Sie wirklich bitten, sich noch einmal allen Ernstes zu überlegen, ob Sie hier der Minderheit zustimmen wollen.

Eberle Roland (V, TG): Ich kann eigentlich nahtlos dort weiterfahren, wo mein Vorredner Joachim Eder geendet hat. Es geht um viel mehr als um einzelne Bevorteilungen oder "Buebetrickli", um gewisse Aufgaben und Pflichten nicht erfüllen zu müssen. Ich komme noch darauf zu sprechen. Es geht darum, was wir den Kantonen aufs Auge drücken, wenn es schon kantonale Kompetenzen gibt. Die Kantone, die den Lastenausgleich geregelt haben, können sich zurücklehnen; sie haben ihre Kompetenz ausgeschöpft. Es gibt Kantone, die das nicht gemacht haben – nicht, weil sie nicht wollen, sondern weil es Gründe dagegen gibt. Die Sozialpolitik ist eine Angelegenheit der Kantone, sie ist ein Geflecht verschiedenster Massnahmen, verschiedenster Strukturen – Stadt/Land –; es gibt auch Beispiele von Kantonen, die dieses System bis heute nicht angewendet haben.

Es kann doch nicht sein, dass wir diese Kantone durch eine Idee majorisieren, die aufgrund von Partikularinteressen zustande gekommen ist. Ich verstehe das ja, das ist auch legitim, das kritisiere ich nicht. Aber es gibt einzelne Kassenverbände und Kassen, die ihre Aufgaben nicht erfüllen. Es gibt 230 verschiedene Kassen, es gibt unterschiedliche Systeme. Es kann doch nicht sein, dass der Ständerat in diese Strukturen eingreift. Das soll sich doch dort regeln, wo die Möglichkeiten vorhanden sind.

Die Vorgeschichte wurde aufgezeigt. Dieses Gesetz ist noch sehr jung. Die Familienzulage war immer Sache der Kantone und der Sozialpartner in den Kantonen. Es ist keine Sozialversicherung – da muss ich auch nochmals unterstreichen, was Kollege Kuprecht gesagt hat –, sondern es ist ein Instrument im grossen Strauss der Möglichkeiten der Ausgestaltung einer Sozialpolitik in einem Kanton. Das heisst aber nicht, dass es Sozialversicherungscharakter hat. Dort liegt der Unterschied.

Wir müssen sehr zurückhaltend sein, wenn wir den Kantonen solche Zwänge aufdrücken. Es ist auch eine Bevormundung der Arbeitgeber und der Selbstständigerwerbenden. Es gibt auch hier unterschiedlichste Methoden. Wenn Sie dieses System wollen, diese Art und Weise, wie wir mit Arbeitnehmern und Arbeitgebern umgehen, wenn Sie glauben, dass die Sozialpartnerschaft durch den Staat erzwungen werden soll, dann ist das Ihre Entscheidung, dann stimmen Sie dieser Motion zu. Es geht in diese Richtung. Lassen wir doch die Freiheiten, die da sind. Lassen wir diese Unterschiede zu.

Es kann doch nicht sein, dass wir letztlich den Kantonen ein etatistisch-zentralistisches System von oben herab aufdrücken. Ich weiss, dass es politische Kreise gibt, die das wollen. Ich will das nicht. Ich will nicht, dass wir die wenigen Möglichkeiten, die die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden noch haben, auch noch einengen und sie einpferchen und damit die Flexibilität unserer Wirtschaft weiter einschränken.

Entscheiden sollen die Leute, die betroffen sind. Es wurde darauf hingewiesen: Die Kantone, die darin ein Problem sehen, sollen das Problem lösen. Der Kanton Uri hat das Problem gelöst. So what? Ich verstehe das



immer noch nicht ganz. Das ist natürlich auch ein bisschen persönlich. Ich verstehe die Motivation nicht ganz. Das ist auch nicht so wichtig.

Ich meine aber, es sollte vermieden werden, dass wir Gelder in die Systeme hineinpumpen. Diese Motion hat gemäss Kalkulationen ein zusätzliches Aufkommen von rund 100 Millionen Franken zur Folge, welche es von der Wirtschaft in die Verbände und in die Kantone, vor allem in die Staatskassen, spülen würde. Das kann es doch nicht sein. Es kann doch nicht sein, dass wir über diese Mechanik 100 Millionen Franken zusätzlich in die verschiedenen Staatskassen einzelner Kantone spülen. Das kann es doch nicht sein!

Es kann doch nicht sein, dass wir eine weitere aufwendige Administration aufbauen. Wenn wir Ja sagen zu dieser Motion, braucht es Regelungen für 26 Kantone, damit diese einzelne Regelung durchgesetzt werden kann. Branchenkassen, die organisiert sind, würden sich auf 26 Kantone zerstückeln. Das macht doch keinen Sinn! Das macht wirklich keinen Sinn, insbesondere weil es kein Bedürfnis gibt. Lassen Sie doch die Kantone die Probleme dort lösen, wo Bedürfnisse vorhanden sind.

Es kann doch nicht unsere Aufgabe sein, Strukturhaltung statt Wettbewerb zu fördern – da spreche ich vor allem die Kassenstrukturen an – und unsere Kantone einzuschränken, damit die Verbände ihre Aufgaben, die Bereinigung ihrer Strukturen, nicht machen müssen. Das kann es doch nicht sein. Ich verstehe das wirklich nicht. Aber ich bin auch schon ein bisschen älter.

Das waren meine Bemerkungen. Ich bitte Sie wirklich, auf das Fundament unserer Aufgabe zurückzukehren und genau zu überlegen, was für Pflichten wir den Kantonen – zwingend oder nicht – auferlegen. Es kann nach meinem Dafürhalten – ich wiederhole mich zum dritten Mal – nicht sein, dass wir hier diesen Sündenfall begehen.

Ich hoffe, dass mein Votum dazu beigetragen hat, dass Sie diese Motion ablehnen.

Rechsteiner Paul (S, SG): Nach dieser Philippika von Kollege Eberle und den Ausführungen von Herrn Eder noch eine kurze Feststellung: Fast alle Argumente, die Sie jetzt gebracht haben – ich bin ja etwas länger dabei –, sind auch Argumente, die lange dagegen vorgebracht wurden, dass wir überhaupt eine Bundesregelung der Familienzulagen, der Kinderzulagen einführen! Es ist immer mit den gleichen Argumenten, die Sie jetzt vorgebracht haben, gesagt worden: Hier ist eine Bundesregelung nicht am Platz.

Trotzdem hat sich der Fortschritt langsam, aber sicher durchgesetzt. Die entsprechende gesetzliche Regelung – sie ist noch relativ jung – ist im Bereich der Kinderzulagen auch mit Minimalansprüchen bezüglich der einzelnen Anspruchsberechtigten usw. eingeführt worden. Bei der Finanzierung gehört dieses Element des Lastenausgleichs einfach mit dazu. Es geht letztlich um eine Frage der Gerechtigkeit, nämlich zwischen Personen in den Hochlohnbranchen mit wenigen Kindern auf der einen Seite und Personen in den Tieflohnbranchen mit vielen weiblichen Beschäftigten und mit vielen Kindern auf der anderen Seite. So einfach ist es am Schluss, und in diesem Sinne handelt es sich um eine notwendige Massnahme.

Ich erinnere noch einmal daran, dass uns nicht nur die Vertreterinnen und Vertreter der Branchen mit tieferen Löhnen, sondern auch die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen ganz vehement und dringend bitten, diesem Vorstoss zuzustimmen.

Zanetti Roberto (S, SO): Ich will nicht Wortklauberei machen, aber es ist zweimal gesagt worden, es handle sich hier nicht um eine Sozialversicherung. Das ist schlicht und ergreifend falsch: Es ist eine Sozialversicherung, aber es ist keine soziale Versicherung. Ich erkläre Ihnen das: Wenn Sie die Systematische Rechtssammlung öffnen – wir dürfen ja neuerdings mit technologischen Wunderwaffen kämpfen –, dann sehen Sie unter Ziffer 8 "Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit", unter Ziffer 83 "Sozialversicherung", und unter Ziffer 836 "Familienzulagen". In der Systematik unserer Rechtssammlung wird das also als Sozialversicherung geführt. Wenn Sie ein Lehrbuch über Sozialversicherungsrecht in die Hand nehmen, werden Sie sehen, dass das eine Sozialversicherung ist.

Jetzt zur Frage, ob es auch eine soziale Versicherung ist: Das ist es eben gerade nicht. Die Unterschiede bei den Beiträgen reichen von 0,1 Prozent bis zu 3,6 Prozent des Einkommens. Das entspricht dem Faktor 36. Stellen Sie sich das bei einer anderen Sozialversicherung vor, z. B. bei der AHV: Der

AB 2018 S 251 / BO 2018 E 251

AHV-Beitrag, arbeitgeber- und arbeitnehmerseitig, beträgt, je nach Branche, in der man arbeitet, von 0,5 bis 15 Prozent. Da würde doch kein Mensch mehr von einer Sozialversicherung sprechen. Genau deshalb will man diesen Ausgleich. Das ist nicht so, weil die Branchen ihre Aufgaben nicht gemacht haben, sondern weil in den Branchen unterschiedliche Lohnmöglichkeiten bestehen. In der hochbezahlten Finanzindustrie kann man diese Ausgaben mit 0,1 Prozent finanzieren, aber im Coiffeur-, Gast- und Hotellerie-gewerbe geht das eben



nicht. Das hat nichts mit Ineffizienz zu tun, sondern mit unterschiedlichen Lohnniveaus.

Das Plädoyer, das Kollege Eberle zum Besten gegeben hat – das muss ich Ihnen ehrlich sagen –, ist ein hervorragendes Plädoyer für eine einheitliche und flächendeckende Lösung. Kollege Baumann will lediglich innerhalb des Versichertenkreises des Kantons X oder des Kantons Y eine soziale Finanzierung machen. Wie Herr Eberle auf die Aussage kommt, dass die Angelegenheit 100 Millionen Franken kosten soll, ist mir ein Rätsel. Es geht hier um die Einlagen in die Versicherung: Soll es differenziert nach Branchen finanziert werden, oder soll es kantonal einheitlich finanziert werden? Die 100 Millionen Franken, die da offenbar als Zusatzausgaben stipuliert werden, würden die Ausgabenseite betreffen. Das ist die Frage, die sich dann bei der Steuervorlage 17 stellt: Wollen wir die minimale Kinderzulage erhöhen oder nicht? Dort wird es etwas kosten. Aber hier geht es einzig und allein um die Finanzierung, also um den Eingang in diese Sozialversicherung, die nicht sozial finanziert ist. In zehn Jahren würden wir alle den Kopf schütteln und sagen: Wie hat man eine Sozialversicherung derart unsozial finanzieren können? Wir würden das nicht mehr verstehen. Ich bitte Sie deshalb, gemäss dem Antrag der Minderheit der Motion zuzustimmen.

Eberle Roland (V, TG): Ja, es wird langsam lustig. Dass die beiden Sozialdemokraten Zanetti und Rechsteiner so argumentieren, erstaunt mich überhaupt nicht – es ist doch so. Das ist ja logisch, ich habe auch nichts dagegen, das ist legitim. Man kann sagen, alles, was mit dem Sozialen zu tun habe, sei Sache des Bundes. Aber dann sagen Sie das doch! Dann sagen Sie das doch! Oder anerkennen Sie die Bundesverfassung, die besagt, welche Bereiche die Kantone zu regeln haben und welche Bereiche nicht die Kantone, sondern der Bund zu regeln hat. Dann müssen wir dort ansetzen und nicht so tun, als wolle man hier quasi nett sein mit den Sozialversicherungen oder den sozialen Teilen von Versicherungen. Die Kompetenz liegt nach wie vor bei den Kantonen. Das ist Fakt. Da können Sie den Kopf noch lange schütteln; ich hoffe, dass er nicht abfällt. Das ist einfach so. Ich verstehe das auch. Ich verstehe sogar die kantonalen Ausgleichskassen. Wenn Sie einen Hund fragen, ob er noch eine Wurst will, dann wird er sie kaum refüsieren. Die Kassen sind Teile eines Systems. Es ist doch klar, dass sie das möglichst einfach und möglichst ohne eigenes Dazutun regeln wollen. Das ist doch zu einfach. Überlegen Sie das noch einmal genau, und entscheiden Sie dann!

Berset Alain, président de la Confédération: Il est à vrai dire assez difficile d'intervenir après un débat d'une telle qualité. (*Hilarité*) J'aimerais vous remercier pour ce débat.

Je vais me contenter, parce que j'ai l'impression que les avis sont faits et que le débat a eu lieu, de vous rappeler que le Conseil fédéral a proposé de rejeter la motion. Dans le fond, elle ne nous semble pas nécessaire, dans la mesure où le système existe et qu'il fonctionne bien. Il y a seize cantons qui ont mis en place un système de compensation des charges; d'autres étudient l'instauration d'un tel système. Je crois que, effectivement, si on fait le bilan, ce système fonctionne généralement bien, il atteint son but. L'argument principal du Conseil fédéral, c'est qu'une intervention ne nous paraît pas nécessaire dans ce cadre.

Abstimmung – Vote

Für Annahme der Motion ... 20 Stimmen

Dagegen ... 18 Stimmen

(1 Enthaltung)