



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

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 19.09.18

*Antrag der Mehrheit*  
Annahme der Motion

*Antrag der Minderheit*  
(Sauter, Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Nantermod, Stahl, Weibel)  
Ablehnung der Motion

*Proposition de la majorité*  
Adopter la motion

*Proposition de la minorité*  
(Sauter, Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Nantermod, Stahl, Weibel)  
Rejeter la motion

**Le président** (de Buman Dominique, président): Vous avez reçu un rapport écrit de la commission.

**Hess** Lorenz (BD, BE), für die Kommission: Bei der Motion Baumann geht es darum, sozusagen einen später entdeckten Systemfehler in der Gesetzgebung bezüglich der kantonalen Familienausgleichskassen zu beheben.

Mit der Motion, die Ihnen die Mehrheit der Kommission anzunehmen beantragt, soll die heutige Kann-Formulierung für einen Lastenausgleich unter den Ausgleichskassen in eine zwingende Formulierung umgewandelt werden. Momentan praktiziert rund die Hälfte der Kantone einen Lastenausgleich unter den Kassen, die andere Hälfte tut das noch nicht. Der Kanton Bern beispielsweise plant, diesen Ausgleich per 2019 einzuführen. Was sind die Gründe für einen solchen Ausgleich? Was sind die Gründe für die Kantone, die ihn bereits eingeführt haben, und auch die Gründe, warum Ihnen die Mehrheit der Kommission die Annahme der Motion empfiehlt?

Die Gründe sind strukturelle Differenzen, die sich in den letzten Jahren einerseits zwischen den Kassen, andererseits zwischen den Branchen aufgetan haben und die dafür sorgen, dass Ausgleichskassen zunehmend Probleme haben, überhaupt noch existieren zu können. Dadurch wären sie eigentlich gezwungen, sich kantonalen Kassen anzuschliessen, was natürlich von dieser Seite nicht unbedingt erwünscht ist, weil es sich hier um sogenannt schlechtere Risiken handelt. Das Problem liegt darin, dass wir einen Unterschied zwischen den Branchen, die eher Hochlohnbranchen sind, und den gewerblichen, mittelständischen Branchen mit ihren Kassen haben. So ist es eine Tatsache, dass es in der Schweiz, über die Kantone hinweg betrachtet,



Differenzen gibt, die das 33-Fache ausmachen, was die Beitragssätze anbelangt. In den Hochlohnbranchen werden etwa 0,1 Prozent der Lohnsumme dafür aufgewendet, während es in den gewerblichen, mittleren und Tieflohnbereichen 3,3 Prozent der Lohnsumme sind.

So kommt dieses Anliegen auch hauptsächlich aus Kreisen der gewerblichen Branchen, aus Bereichen der Wirtschaft, wo wir es auch mit einem hohen Anteil an Frauen, zum Teil auch in Teilzeitarbeit tätig, zu tun haben, und auch aus Bereichen, wo die Familien im Schnitt eher mehr Kinder aufweisen. Hier tut sich eine Schere auf, die mit einem Lastenausgleich behoben werden kann, was auch dem ursprünglichen Solidaritätsgedanken der Ausgleichskassen wieder entgegenkommt.

In der Kommission waren natürlich auch verschiedene Stimmen gegen die Motion, gegen den zwingenden Lastenausgleich zu hören. Im Wesentlichen ging es um zwei Punkte. Zum einen wird gesagt, der Föderalismus werde hier eingeeengt, zum andern ist es die Tatsache, dass es in verschiedenen Branchen auch Kassen gibt, die sehr wohl gut existieren.

Die Meinung der Mehrheit der Kommission ist, dass man, was den Föderalismus anbelangt, nicht einen zu starken Eingriff machen will, weil tatsächlich bereits der Bund die Mindestbeitragssätze festlegt. Er wird aber nie festlegen, in welcher Höhe die Beiträge ausgezahlt werden müssen, und das ist ein wesentlicher Punkt, der den Kantonen weiterhin Freiheit lässt.

Ich komme noch kurz zum Mechanismus: Der Lastenausgleich kann ohne grossen administrativen Aufwand praktiziert werden, vor allem auch ohne grossen administrativen Aufwand seitens der Kassen; sonst würden das die gewerblichen Kassen ja hier auch nicht vorschlagen. Die Idee ist, dass die Kassen einmal im Jahr zu melden hätten, was an Kinderzulagen ausbezahlt wurde, und zugleich auch die gesamte Lohnsumme zu melden hätten. Aufgrund dieser Daten wäre jährlich der Lastenausgleich vorzunehmen.

Die Mehrheit der Kommission bittet Sie, hier die Gesetzgebung betreffend die Ausgleichskassen an die Realität und zugunsten der kleineren und mittleren gewerblichen Betriebe anzupassen und die Motion anzunehmen.

**Egloff** Hans (V, ZH): Herr Kollege Hess – ich muss vorausschicken, dass ich Verwaltungsratspräsident der SVA Zürich bin –, ich möchte Sie um eine Klarstellung bitten: Ist es richtig, dass es bei diesem Lastenausgleich nicht um die Verwaltungskosten geht, sondern um die Beitragssätze beziehungsweise um die Prämien und dass dieser Lastenausgleich nur innerkantonale und nicht interkantonale erfolgen soll?

**Hess** Lorenz (BD, BE), für die Kommission: Danke für diese Fragen. Ich kann Ihnen beide Fragen mit Ja beantworten. Insbesondere die zweite Frage ist sehr wichtig: Wir sprechen hier vom System innerhalb des Kantons und sollten es nicht verwechseln mit dem Begriff des Lastenausgleichs, wie wir ihn hier drin sonst diskutieren, bei dem es um den Ausgleich der Lasten zwischen den einzelnen Kantonen geht.

**Roduit** Benjamin (C, VS), pour la commission: Réunie le 5 juillet 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique de notre conseil a procédé à l'examen préalable de la motion 17.3860, "Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitables", déposée le 28 septembre 2017 par Monsieur le conseiller aux Etats Baumann.

L'auteur de la motion demande que les cantons pratiquent une compensation intégrale des charges entre toutes les caisses de compensation pour allocations familiales.

D'apparence anodine et technique, cette motion a suscité un vif débat, au Conseil des Etats tout d'abord, puis au sein de notre commission. Peut-être parce que deux

AB 2018 N 1437 / BO 2018 N 1437

grands principes sont en jeu: la solidarité entre les diverses branches économiques, d'une part, et le respect du fédéralisme, d'autre part.

J'en viens à la solidarité tout d'abord. La majorité de la commission a constaté que l'actuelle loi sur les allocations familiales, en laissant aux cantons le soin d'instaurer un système de répartition des charges entre les caisses d'allocations familiales, ne remplissait pas son objectif initial. Comme pour toutes les assurances sociales obligatoires de Suisse, il s'agit de répartir équitablement les coûts. Or, cette loi, entrée en vigueur en 2009 seulement, déploie aujourd'hui des effets pervers en ignorant les différences structurelles importantes entre les branches. Ainsi, les contributions des employeurs représentent en moyenne 1 pour cent de la masse salariale dans les secteurs où les salaires sont élevés – industrie pharmaceutique, banques, assurances, secteur médical – tandis qu'elles se montent en moyenne à 2 pour cent dans les secteurs offrant de bas salaires – petites et moyennes entreprises, commerce de détail, restauration, artisanat, paysannerie. Cela se comprend par le fait qu'on y trouve une forte proportion de mères de famille et de personnes travaillant à temps partiel, ce qui oblige les caisses concernées à financer des prestations plus élevées alors que le montant soumis à



cotisation est faible. En argumentant qu'il ne faut pas pénaliser les branches à hauts salaires par des contributions disproportionnées – 1400 francs en moyenne par cotisant, contre 700 francs dans les autres branches –, la minorité oublie d'évoquer les salaires de référence qui sont quatre fois plus élevés pour ces branches – 140 000 francs contre 35 000 francs.

Cela a bien sûr un impact négatif sur l'économie en limitant la compétitivité des branches à bas salaires. Sans compensation entre les secteurs à risques élevés et ceux à risques faibles, on laisse même perdurer des injustices qui ne sont pas dignes d'une assurance sociale, car les allocations familiales, qu'on le veuille ou non, font partie de la sécurité sociale de tous les acteurs économiques de notre pays. Et je rappelle que toutes les autres assurances sociales obligatoires ont un régime de compensation des charges.

Quant au fédéralisme, la majorité de la commission estime que la motion Baumann ne limite pas la souveraineté cantonale en matière de politique familiale. D'une part, elle n'affecte pas le montant des allocations familiales cantonales: les cantons peuvent continuer à déterminer les montants de manière autonome dans le cadre des exigences minimales de la Confédération. D'autre part, en demandant une péréquation entre les caisses d'allocations familiales à l'intérieur d'un même canton, la motion ne fait pas référence aux différences entre les cantons et ne les met pas en concurrence. Les réalités économiques différentes de chaque canton, leurs particularités et leurs pratiques continueront donc d'être prises en compte.

A ce stade, la majorité insiste sur le fait que les caisses de compensation cantonales bénéficieront elles aussi d'un partage des charges. Dans plusieurs cantons, certaines caisses d'allocations familiales des arts et métiers ne sont plus compétitives en raison de leurs charges excessives et doivent cesser leurs activités. Les caisses d'allocations familiales cantonales font souvent office de bassin collecteur, soit de "bon samaritain" pour les membres de ces caisses, ce qui augmente également leurs risques. Avec une répartition cantonale des charges, une telle situation pourra être évitée, c'est pourquoi les cantons en seront bénéficiaires.

En ce qui concerne la structure, il convient de souligner que, pour la majorité, seule une pleine péréquation des charges est judicieuse et est en mesure de lutter de manière systématique contre les failles de la loi en éliminant toute distorsion de concurrence entre les branches. Onze cantons ont à ce jour adopté une péréquation pleine des charges, Berne l'introduira en 2019, le Tessin en 2020. Cinq cantons en sont à une péréquation partielle et Zurich l'envisage sérieusement. En aucun cas, l'introduction d'une compensation à l'échelle nationale n'a été envisagée. Quant aux charges administratives supplémentaires, elles seront faibles: les données peuvent être annuellement récoltées par la caisse cantonale de compensation et la répartition peut être faite selon un calcul très simple.

En conclusion, il s'agit d'une motion qui s'appuie sur un principe de solidarité entre les branches économiques de notre pays, sur le respect du fédéralisme, sur une exigence de cohérence sociale, au même titre que l'AVS, et sur une simplification bureaucratique. Et tout cela sans dépense supplémentaire, ce qui arrive rarement à la suite de nos décisions parlementaires.

Pour toutes ces raisons, la commission vous recommande, par 14 voix contre 10, d'adopter la motion Baumann.

**Sauter** Regine (RL, ZH): Im Namen der Minderheit unserer Kommission beantrage ich Ihnen, diese Motion abzulehnen. Sie will etwas, was heute kantonal gut funktioniert, auf Bundesebene regeln. Dazu gibt es keinen Grund.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen überlässt es richtigerweise den Kantonen, die Organisationsweise der Ausgleichskassen festzulegen. Entsprechend unterschiedlich sind heute die Lösungen in den einzelnen Kantonen: Es gibt solche mit einem vollständigen Lastenausgleich, solche mit einem Teillastenausgleich und solche mit keinem Lastenausgleich. Das ist politisch so gewollt, von einem Systemfehler zu sprechen, wie dies die Befürworter der Motion tun, ist demnach falsch.

Dass durch den Bundesgesetzgeber nun allen Kantonen zwingend ein voller Lastenausgleich vorgeschrieben werden soll, ist zum einen aus Gründen des Föderalismus, zum andern aber auch inhaltlich nicht angebracht. Wir fahren in der Schweiz im Allgemeinen, aber insbesondere in der Sozialpolitik gut damit, die Umsetzung möglichst in den Kantonen zu regeln. Es sind damit der individuellen Struktur der Kantone angepasste Lösungen möglich. Das ist auch hier nicht ohne Not anders zu handhaben.

Auch aus Kantonen, in denen bereits ein Lastenausgleich besteht, ist zu hören, dass man die Annahme der Motion nicht befürwortet. Dort hat man nämlich bereits eine Lösung, die für die regionale Wirtschaftsstruktur passt, sodass man keine neue will. Sollte ein Kanton dies dennoch wollen, kann der kantonale Gesetzgeber dies beschliessen. Es ist absolut nicht nötig, dass wir ihm dies jetzt hier aufs Auge drücken.

Aber auch inhaltliche Gründe sprechen gegen eine Annahme der Motion. Das geltende Recht sieht bewusst ein duales System mit staatlichen und privaten Ausgleichskassen vor. Damit wird den Branchen die Möglichkeit



gegeben, eine ihren Bedürfnissen und Eigenheiten entsprechende Kasse zu gründen und zu führen. Mit der Pflicht zum Lastenausgleich wird dieses System infrage gestellt, indem Preisdifferenzierungen zwischen den Branchen zwangssolidarisiert werden. Mit der Einführung eines Zwangsausgleichs wird den Ausgleichskassen zudem die Möglichkeit genommen, den kasseneigenen Risikosatz zu beeinflussen. Es muss aber auch klar darauf hingewiesen werden, dass ein solcher Lastenausgleich nicht gratis zu haben ist. Effektiv werden dadurch die kantonalen Kassen entlastet, während die Wirtschaft im gleichen Umfang belastet wird. Letztlich ist auch die Begründung, dass Kassen mit sogenannt "ungünstigen Risiken" – das ist übrigens ein unschöner Begriff, zumal damit Frauen oder Teilzeitarbeitende gemeint sind – benachteiligt seien, keine genügende Erklärung für die Einführung eines Lastenausgleichs. Die Beschäftigtenstruktur kann, wenn überhaupt, allenfalls ein Indiz dafür sein. Es ist nämlich daran zu erinnern, dass Kinderzulagen immer an den Elternteil mit dem höheren AHV-pflichtigen Einkommen ausbezahlt werden. Dieser Elternteil kann durchaus in einer anderen Kasse versichert sein als in jener der Branche mit den vielen Frauen.

Aus allen diesen Gründen bitten wir Sie, am bewährten System nichts zu ändern, die Motion abzulehnen und somit dem Antrag der Kommissionsminderheit zuzustimmen.

**Berset** Alain, président de la Confédération: Seize cantons, soit près de deux tiers des cantons, ont mis en place un système de compensation des charges, et il faut également noter que l'instauration d'un tel système a été décidée mais pas encore réalisée dans les cantons de Berne et du Tessin,

AB 2018 N 1438 / BO 2018 N 1438

tandis que la question est encore à l'étude dans les cantons de Zurich et de Bâle-Ville. Il existe donc une nette majorité de cantons dans lesquels un tel système est déjà en place ou va prochainement être mis en place. Il faut constater dès lors que c'est un système qui fonctionne bien, que le but visé est atteint, ce qui signifie, pour le Conseil fédéral, qu'une intervention de la Confédération ne se justifie pas.

Il s'agit d'un domaine – la politique familiale – qui est profondément marqué par le fédéralisme. Il existe, dans la loi fédérale sur les allocations familiales, toute une série de prescriptions qui sont édictées et que les lois cantonales doivent respecter, mais les cantons disposent néanmoins d'une marge de manoeuvre importante dans la mise en oeuvre du cadre prescrit par la loi fédérale. Ils sont notamment compétents pour régler la surveillance, le financement et l'organisation du régime des allocations familiales. Il est donc logique qu'ils aient aussi la compétence de décider s'ils veulent instaurer, au niveau cantonal, une compensation des charges entre les caisses de compensation pour les allocations familiales, et comment l'organiser.

Il nous semble donc que la motion n'est pas nécessaire, que le système fonctionne bien, qu'une intervention fédérale ne se justifie pas, d'autant moins que la motion, puisqu'elle demande une compensation intégrale des charges, contraindrait plusieurs cantons – parmi lesquels une majorité de cantons romands – à revoir leur système parce qu'ils ne prévoient qu'une compensation partielle des charges.

Il nous semble que le but visé par l'intervention ne se justifie pas, et c'est la raison pour laquelle je vous invite à suivre la minorité de votre commission et à rejeter cette motion.

**Le président** (de Buman Dominique, président): La commission propose d'adopter la motion. Une minorité Sauter et le Conseil fédéral proposent de rejeter la motion.

#### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 17.3860/17505)

Für Annahme der Motion ... 137 Stimmen

Dagegen ... 33 Stimmen

(3 Enthaltungen)

**Le président** (de Buman Dominique, président): J'adresse mes vœux pour un joyeux anniversaire à nos collègues, Mesdames Daniela Schneeberger et Roberta Pantani. (*Applaudissements*)