

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegli nazional



17.3860 s Mo. Ständerat (Baumann). Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung

Bericht der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 5. Juli 2018

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 5. Juli 2018 die Motion geprüft, 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 14 zu 10 Stimmen, die Motion anzunehmen.

Eine Minderheit (Sauter, Aeschi Thomas, Brand, Clottu, de Courten, Frehner, Giezendanner, Herzog, Nantermod, Stahl, Weibel) beantragt, die Motion abzulehnen.

Berichterstattung: Hess Lorenz (d), Roduit (f)

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Thomas de Courten

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 gut verdienende 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 in der Wintersession 2017 seiner Kommission zur Vorberatung zugewiesen. Die SGK-SR hörte an ihrer Sitzung vom 12. Februar 2018 Vertreter der Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen, von GastroSuisse sowie der Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel an. Sie beantragte die Ablehnung der Motion, weil sie auf Bundesebene keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sah. Den Kantonen stehe mit der geltenden Regelung offen, ob und welche Art von Lastenausgleich sie ihren Bedürfnissen entsprechend einführen möchten. Die Kommission sprach sich gegen eine Einschränkung dieser Kompetenz aus.

Der Ständerat nahm die Motion am 15. März 2018 mit 20 zu 18 Stimmen bei 1 Enthaltung an. Ausschlaggebend waren die teilweise grossen Unterschiede zwischen den Beitragssätzen verschiedener Branchen. Diese reichen von 0,1 bis zu 3,36 Prozent des AHV-pflichtigen Lohns. Mit einem Lastenausgleich würde es möglich, die unterschiedlichen Beitragssätze anzugleichen. Mit der Angleichung würde der Beitragssatz im Durchschnitt für die meisten gesenkt, wurde im Rat argumentiert.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommissionsmehrheit beantragt die Annahme der Motion. Das Familienzulagengesetz ist 2009 in Kraft getreten. Die Auswirkungen des Gesetzes kämen erst jetzt richtig zum Tragen, und es zeige



sich ein Systemfehler beim Lastenausgleich. Das ursprüngliche Ziel bei Einführung der Familienausgleichskassen, Kosten gleichmässig zu verteilen, funktioniere nicht. Die strukturellen Unterschiede zwischen den verschiedenen Branchen seien zu gross. So würden Arbeitgeber in Hochlohnbranchen wie der Pharmaindustrie, der Banken-, der Versicherungs- und der Ärztebranche Beiträge in der Höhe von 0,1 Prozent der Lohnsumme bezahlen. Arbeitgeber in Branchen mit relativ tiefen oder mittleren Löhnen, vielen Teilzeitmitarbeitenden und vielen Kindern bezahlten dagegen bis zu 3,36 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme an Beiträgen. Die Wertschöpfungsstärke der Branche sowie die Anzahl Kinder würden heute also über die Belastung in der Familienzulage entscheiden. Dabei handle es sich um externe Einflüsse, auf die die FAK keinen Einfluss hätten. Zudem sei eine bedenkliche Tendenz erkennbar, wo kein Lastenausgleich vorhanden sei: In verschiedenen Kantonen gerieten private gewerbliche FAK in finanzielle Schwierigkeiten und müssten ihre Tätigkeit aufgeben. Die kantonalen Ausgleichskassen würden dadurch belastet, weil sie vermehrt als Auffangbecken für Kassenmitglieder aus Branchen mit sogenannten schlechten Risiken dienten. Schliesslich weist die Mehrheit darauf hin, dass sich das FamZG in der Frage des Lastenausgleichs von anderen Sozialversicherungen unterscheidet. In jeder schweizweit obligatorischen Sozialversicherung sei ein Lastenausgleich vorgesehen. Um Wettbewerbsnachteile und eine übermässige Belastung der Tieflohnbranchen zu beseitigen, sei es angezeigt, auch in der Familienzulage den sozialen Lastenausgleich vorzuschreiben.

Die Kommissionsminderheit beantragt die Ablehnung der Motion. Die heutige Regelung ermögliche es den Kantonen bereits, einen vollständigen oder teilweisen Lastenausgleich einzuführen. Davon mache ein Grossteil der Kantone Gebrauch. Ausserdem solle nicht von an sich gut funktionierenden Branchenlösungen abgewichen werden. Der Wettbewerb zwischen den Kassen sei nicht ein Systemfehler, sondern sei bei der Einführung des Gesetzes politisch gewollt gewesen, wurde argumentiert.

Der mit der Motion geforderte kantonale Lastenausgleich vermindere zudem den Anreiz für die FAK, Zulagenansprüche genau und kritisch zu prüfen, weil die Verweigerung von Kinderzulagen keinen Einfluss mehr auf den kasseneigenen Risikosatz hätte. Dies wiederum führe zu einer Verteuerung des gesamten Systems. Schliesslich sei es nicht angezeigt, Branchen, welche höhere Löhne bezahlten, zu bestrafen, indem sie überproportionale Beiträge zahlen müssten.