



23.050

**Familienzulagengesetz.
Änderung (Einführung
eines vollen Lastenausgleichs)****Loi sur les allocations familiales.
Modification (Introduction
d'une compensation intégrale
des charges)***Erstrat – Premier Conseil*

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 21.09.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Antrag der Mehrheit
Eintreten*Antrag der Minderheit*
(Kuprecht, Germann, Müller Damian)
Nichteintreten*Proposition de la majorité*
Entrer en matière*Proposition de la minorité*
(Kuprecht, Germann, Müller Damian)
Ne pas entrer en matière

Hegglin Peter (M-E, ZG), für die Kommission: Mit dieser Vorlage sollen die Kantone verpflichtet werden, einen vollen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen. Der Bundesrat setzt mit dieser Anpassung des Familienzulagengesetzes die Motion Baumann 17.3860 um. Das Parlament hat die Motion 2018 angenommen. Die Vernehmlassung dauerte bis im September 2020. Aufgrund der kontroversen Vernehmlassungsergebnisse beantragte der Bundesrat im August 2021 dem Parlament die Motion Baumann zur Abschreibung. In der Sommersession 2022 entschieden jedoch beide Räte, der Nationalrat mit 137 zu 33 Stimmen und der Ständerat mit 20 zu 18 Stimmen, die Motion nicht abzuschreiben. Deshalb beraten wir heute diese Gesetzesänderung. Unser Rat ist Erstrat.

In der Vorbereitung hörte die Kommission Vertretungen zweier Ausgleichskassen mit unterschiedlichen Standpunkten zur Vorlage an. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) war auch eingeladen. Sie

AB 2023 S 864 / BO 2023 E 864

verzichtete jedoch auf eine Teilnahme, da sie bei diesem Geschäft keine einheitliche Haltung vertreten konnte. Die unterschiedlichen Haltungen der einzelnen Kantone können Sie im Vernehmlassungsbericht nachlesen. Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz in Kraft. Neben diesem Gesetz existiert auf Bundesebene auch das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft als Spezialgesetz für in der Landwirtschaft tätige Personen. Das Familienzulagengesetz 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. Es regelt die Arten von Familienzulagen, den Kreis der Anspruchsberechtigten, den Beginn und das Ende des Anspruchs, die Altersgrenzen, die Koordination mit anderen Sozialversicherungen sowie das Verfahren.





Die Kantone regeln innerhalb des vom Familienzulagengesetz vorgegebenen Rahmens die Aufsicht, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen sowie zusätzlich Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken, die Ausbildungszulage mindestens 250 Franken pro Monat und Kind. Die Kantone machen von ihrer Kompetenz Gebrauch, und die Zulagen unterscheiden sich von Kanton zu Kanton beträchtlich. Sie reichen von 200 bis zu 545 Franken pro Kind. Daran soll mit der Vorlage auch nichts geändert werden. Die Familienzulagen sollen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder dienen. Heute ist unbestritten, dass kinderbedingte Mehrkosten zu den anerkannten sozialen Risiken gehören. Familienzulagen werden durch die Familienausgleichskassen und die Arbeitgeber finanziert. Insgesamt gibt es 205 Familienausgleichskassen. Es wird zwischen drei verschiedenen Kategorien unterschieden: Es gibt die beruflichen und zwischenberuflichen, die kantonalen sowie die AHV-Ausgleichskassen. Die Finanzierung erfolgt im Ausgabenumlageverfahren.

Artikel 16 Absatz 2 FamZG schreibt vor, dass die Beiträge in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden müssen. Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 verleihen den Kantonen weitreichende Kompetenzen zur Ausgestaltung der Finanzierung. Zehn Kantone haben einen vollen und gemeinsam geregelten, vier Kantone einen vollen, aber zum Teil unterschiedlich geregelten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende. Sechs Kantone kennen einen teilweisen Lastenausgleich, und sechs Kantone kennen gar keinen Lastenausgleich.

In den Kantonen ohne oder mit nur einem Teillastenausgleich gibt es grosse Unterschiede bei der Finanzierung, dies vor allem auch, weil die Familienausgleichskassen nach Branchen organisiert sind. In Branchen mit tieferen Löhnen, mit vielen Teilzeitbeschäftigten und mit vielen Kindern sind die Finanzierungsbeiträge hoch, zum Teil sehr hoch, während die Abzüge in Branchen mit hohen Löhnen und weniger Kindern tief sind. Die Bandbreite der Abzüge, die von den Arbeitgebern eingezogen werden, reicht von 0,5 bis 3,9 Prozent. Es ist fast ein Faktor 8. Die Bereiche mit tieferen Löhnen müssen also bis zum Achtfachen mehr an die Familienzulagen leisten als Branchen mit höheren Löhnen. Ein Teillastenausgleich reduziert die Unterschiede, sie bleiben aber nach wie vor beträchtlich. Für die Mehrheit der Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb einzelne Branchen so viel mehr an die Familienzulagen beitragen müssen als andere. Dem Charakter der Sozialversicherungsleistung wird damit nicht Rechnung getragen.

Die Kommission erörterte auch die Frage des Eingriffs in die Kompetenzen der Kantone. Die Mehrheit kam zum Schluss, dass dem föderalen Gedanken auch bei einem vollen Lastenausgleich nachgekommen wird. Die Kantone beschliessen nach wie vor, wie sie den vollen Lastenausgleich regeln wollen: mit einer gemeinsamen Regelung für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende oder mit einer getrennten Regelung. Sie beschliessen auch die Höhe der Zulagen, wobei die Mindestansätze von 200 bzw. 250 Franken im jeweiligen Kanton eingehalten werden müssen. Wenn die Kantone schon eine einheitliche Zulage festlegen, sollte die Finanzierung auch einheitlich sein, und das ist eben nur mit einem vollen Lastenausgleich über alle Familienausgleichskassen hinweg zu gewährleisten. In der Kompetenz der Kantone bleiben auch die Fragen der Organisation und der Aufsicht über den Vollzug.

Die Minderheit beklagt den Eingriff in den Föderalismus und den damit verbundenen weiteren Verlust von kantonalen Kompetenzen. Zudem argumentiert sie, dass das System gut funktioniert und die kantonalen Parlamente in Eigenregie den vollen Lastenausgleich beschliessen könnten, schliesslich habe schon eine grosse Anzahl Kantone entsprechende Beschlüsse gefasst. Es brauche keine Bundesvorgaben.

Die Kommission beschloss mit 5 zu 4 Stimmen bei 2 Enthaltungen einzutreten. Ich empfehle Ihnen im Namen der Kommission, auf das Geschäft einzutreten.

Kuprecht Alex (V, SZ): Das vorliegende Geschäft basiert, wie bereits vom Kommissionssprecher erwähnt, auf der Motion 17.3860 unseres ehemaligen Ratskollegen Isidor Baumann, einer Motion, die auch der Nationalrat angenommen hat. Der Bundesrat erfüllt somit seine Pflicht und unterbreitet dem Parlament mit diesem Geschäft eine entsprechende Vorlage für einen vollen Lastenausgleich.

Inhaltlich muss man zur Kenntnis nehmen, dass die Finanzierung der Familienzulagen über Lohnprozentsätze erfolgt, welche der Arbeitgeber abführt. Es ist also eine einseitige Arbeitgeberfinanzierung. Die Lohnanteile sind nicht einheitlich festgelegt, die Beiträge schwanken somit je nach Familienausgleichskasse erheblich. Die Spannweite liegt – es wurde bereits erwähnt – zwischen 0,1 und 3,36 Prozent des AHV-pflichtigen Lohns. Das geltende Familienzulagengesetz auf Stufe Bund regelt nur die Mindestzulage. Es steht den Kantonen frei, den Betrag kraft eines kantonalen Parlamentsbeschlusses zu erhöhen oder auch die Selbstständigerwerbenden mit einzubeziehen. Dementsprechend fallen auch die Zulagen in den Kantonen völlig unterschiedlich aus, vom Mindestbeitrag bis weit über 400 Franken im Monat. Es versteht sich von selbst, dass die Beitragssätze



auch aus diesem Grunde unterschiedlich hoch sind. Die prozentualen Lasten sind auch deshalb sehr unterschiedlich, weil in Branchen mit eher tieferen Löhnen eher höhere Beiträge zu leisten sind als in Branchen mit höheren Löhnen.

Dass ein Lastenausgleich gefordert wird, erscheint verständlich und ist nachvollziehbar. Zahlreiche Kantone haben das eingesehen und für ihre verschiedenen Familienausgleichskassen bereits vor langer Zeit eine Lösung eingeführt, wie sie der Motionär wollte. Die entsprechende Kompetenz gemäss Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k des Familienzulagengesetzes ist schon lange vorhanden. Die Zuständigkeiten bei den Familienzulagen – dazu gehört auch die Fairness unter den verschiedenen Familienausgleichskassen – liegen also eindeutig bei den Kantonen und nicht beim Bund.

Für einen fairen Finanzierungsausgleich haben elf Kantone bereits einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende eingeführt, nämlich die Kantone Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Baselland, Tessin, Waadt, Genf und Jura. Drei Kantone, nämlich Uri, Solothurn und Schaffhausen, führen einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende, nicht aber für Selbstständigerwerbende durch, und sechs Kantone wenden einen teilweisen Lastenausgleich bereits an, nämlich die Kantone Zürich, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, St. Gallen und Wallis. Es verbleiben also noch sechs Kantone, nämlich die Kantone Glarus, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Aargau, Thurgau und Neuenburg, die bisher noch kein Lastenausgleichssystem eingeführt haben. Sie sollen jetzt kraft dieser nun vorliegenden Gesetzesänderung zu diesem Schritt gezwungen werden.

Ich betrachte diesen beantragten Schritt nicht als verhältnismässig. Er missachtet auf der Basis unseres föderalen Staatsaufbaus den Grundsatz der gesetzgeberischen Zuständigkeit und verleitet die Kantone, deren Vertretung unsere Kammer eigentlich wahrnehmen sollte, dazu, künftig immer mehr Aufgaben an den Bund zu delegieren. Ich meine,

AB 2023 S 865 / BO 2023 E 865

das ist keine gute staatspolitische Entwicklung. Vermeiden wir es aus grundsätzlichen Überlegungen zu unserem Föderalismus, die Kantone zu zwingen, etwas einzuführen, das nicht unbedingt notwendig ist und das ihnen selbst, der kantonalen Art und Weise und dem eigenen Zweck nicht entspricht. Die übergeordneten Rechtsgrundlagen sind vorhanden. Verhelfen wir also den Kantonen zu ihrem Glück, und treten wir nicht auf die Vorlage ein!

Ich ersuche Sie, dem Minderheitsantrag zuzustimmen.

Stöckli Hans (S, BE): Der Sprecher der Mehrheit hat die leidvolle Geschichte dieses Artikels ausgeführt. Ich kann mich dementsprechend kurzfassen. Meine Grundüberzeugung ist folgende: Es kann nicht sein, dass Eltern von Kindern, je nachdem in welcher Branche sie tätig sind, völlig unterschiedliche Beiträge bezahlen müssen – der Sprecher der Minderheit hat es gesagt –, bis 400 Franken die einen und das Minimum die anderen. Dementsprechend braucht es eine Bundeslösung, die übrigens von der Verfassung auch abgedeckt ist.

Artikel 116 Absatz 1 der Bundesverfassung sagt klar, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familien mitberücksichtigen muss, und weiter: "Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen." In Absatz 2 steht dann: "Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen." Das heisst, dass der Bund im Bereich der Familienzulagen eine umfassende Regelungskompetenz hat. Sie ist konkurrierend mit den kantonalen Kompetenzen, aber alles, was der Bund macht, gilt. Dementsprechend ist es notwendig, dass wir in dieser Frage, die entscheidend ist für die Sozialpolitik, auch eine Lösung haben, die auf dem Grundsatz der Solidarität aufbaut.

Es ist noch anzufügen, dass diese Veränderung kaum administrative Kosten verursachen wird. Auch wird innerhalb des Kantons ausgeglichen; es ist also nicht so, dass es einen Ausgleich über die Kantone geben wird. Entscheidend ist, denke ich, und das ist für die Mehrheit in diesem Rat sicher wichtig, dass die Konkurrenz unter den Kassen über das Management auf der Verwaltungsebene installiert werden kann, nicht über die Branchen, die jeweils in den Ausgleichskassen versichert sind.

Dementsprechend bitte ich Sie, einzutreten und dann dem Antrag der Mehrheit zuzustimmen.

Kuprecht Alex (V, SZ): Ich möchte jetzt einfach einmal etwas ganz klar korrigieren: Die Familien zahlen keinen einzigen Rappen. Es wird kein Rappen von den Löhnen abgezogen. Die Familienzulagen sind reine Arbeitgeberleistungen. Die Arbeitgeber zahlen, basierend auf den Löhnen, einen bestimmten Betrag, und die Familien erhalten die Familienzulagen, ohne dass sie belastet werden. Herr Stöckli hat das also völlig falsch – völlig falsch! – dargestellt.



Die Zulagen sind von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Aber den Entscheid, wie gross diese Zulagen sind, treffen die jeweiligen Kantonsparlamente und nicht der Bund. Das ist der grosse Unterschied. Die Familien werden also nicht mit entsprechenden Abzügen belastet, es ist eine reine Arbeitgeberfinanzierung. Die Familienzulagen sind unterschiedlich hoch, weil die Hoheit, die Höhe festzulegen, eben bei den Kantonen liegt. Sie dürfen das Minimum von 200 Franken nicht unterschreiten – es ist eidgenössisch geregelt, dass das die Mindestzulage ist –, aber es steht den Kantonen frei, 300 oder 400 Franken zu zahlen. Es gibt sogar Kantone, die wesentlich höhere Familienzulagen zahlen – ich glaube, beim Kanton Wallis sind es gegen 500 Franken –, aber das hat nichts mit der Finanzierung zulasten der Familien zu tun. Das ist eine falsche Aussage.

Herzog Eva (S, BS): Gerade zum jetzt Gesagten: Ja, vielleicht, aber es geht zum Beispiel um KMU, für die man sich hier in diesem Rat ja sonst auch immer einsetzt. Ich möchte das im Folgenden am Beispiel von Basel-Stadt zeigen.

Mit der Steuervorlage 17 wurde bei uns ein Teillastenausgleich eingeführt. Der Kommissionssprecher hat sehr gut dargestellt, was die unterschiedlichen Finanzierungsmöglichkeiten von Kassen mit hohen und von Kassen mit tiefen Einkommen sind; darum geht es ja, das muss ich nicht noch einmal sagen. Bei uns in Basel-Stadt wurde mit der Steuervorlage 17, der Umsetzung der Unternehmenssteuerreform, ein Teillastenausgleich eingeführt. Das war Teil eines Kompromisses mit verschiedensten Elementen. Mit der Steuervorlage wurde der Steuersatz damals für Unternehmen auf 13 Prozent gesenkt. Es gab in dieser Vorlage verschiedene Massnahmen zugunsten der Unternehmen, zugunsten der Bevölkerung: Der Teillastenausgleich war eben auch Bestandteil dieser Vorlage, weil die Familienzulagen erhöht wurden. Die Zulagen wurden über das vom Bund vorgeschriebene Minimum erhöht. Damit auch die kleinen Unternehmen dies finanzieren konnten und nicht wiederum einen Nachteil gegenüber den grossen Unternehmen hatten, wegen denen man die Vorlage gemacht hatte, wurde der Teillastenausgleich eingeführt. Das war ein Kompromiss. Ja, klar, ich war natürlich massgeblich daran beteiligt. Ich stehe auch nach wie vor dahinter – das war eine sehr gute Vorlage –, und auch die Mehrheit der Bevölkerung konnte dahinterstehen.

Die Begründung für den Ausgleich war, ich habe das im "Ratschlag" auch nochmals nachgeschaut: "Dieser Ausgleich stellt sicher, dass die Belastung wenig gewinnstarker Branchen mit eher tiefen Durchschnittslöhnen verkraftbar bleibt." Also nochmals: Darum geht es.

Die Position der Regierung war aber eigentlich damals schon – wir sprechen hier ja von einem Kompromiss – ein Volllastenausgleich. Das wäre das gewesen, was die Regierung eigentlich als das richtige System angeschaut hätte. Aber man suchte einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Beteiligten, man wollte etwas für die Bevölkerung und für die Unternehmen machen. Mit einer ausgeglichenen Belastung zwischen den Unternehmen hat man sich daher nur für einen Teillastenausgleich entschieden. Ich zitiere dazu nochmals den "Ratschlag": "Auch wenn hiermit noch nicht ein hundertprozentiger Lastenausgleich erzielt wird, so erachtet der Regierungsrat dieses Modell als gut adaptierbar, da die Belastung der Niedriglohnbranchen reduziert wird, ohne die in den Lastenausgleich einzahlenden Kassen der Hochlohnbranchen übermässig zu belasten." Das ist also der Kern dieses Kompromisses.

Muss das jetzt auf ewige Zeiten gelten? Vorhin wurde ja auch schon gesagt, dass es eine komplizierte Sache ist: Einerseits gibt es verschiedene Kassen, Hoch- und Tieflohnbranchen, andererseits ist kantonal – wie so oft, und das soll auch so bleiben – alles unterschiedlich. Ich glaube jedoch, dass das nicht so sein muss, denn – der Kommissionssprecher hat es wirklich gut gesagt – es ist ja nicht einzusehen, warum es hier so grosse Unterschiede gibt und warum insbesondere KMU so viel höhere Belastungen für die Finanzierung der Familienzulagen zu tragen haben. Das kann ja dazu führen, dass man diese Zulagen tiefer ansetzt, weil man natürlich auch nur das Minimum ausbezahlen kann.

Warum erkläre ich mich hier? Weil ich einerseits der Meinung bin, dass das ein Kompromiss war, und weil es kantonal unterschiedlich ist. Somit verstehe ich auch die Minderheit, die fordert, dass die Kantone hier "mindestens einen Teillastenausgleich" regeln. Andererseits ist nach meiner Überzeugung ein voller Lastenausgleich die absolut richtige Variante; "mindestens einen Teillastenausgleich" heisst ja nicht viel, kann das doch ein sehr kleiner Ausgleich sein. Man hätte es vielleicht anders definieren müssen, trotzdem finde ich, dass es zu wenig weit geht – es muss ein voller Lastenausgleich sein. Die Zeit bleibt ja auch nicht stehen.

Gerne nehme ich wieder das Beispiel meines Kantons auf: Damals war es eine Steuerreform. Nun haben wir in der Zwischenzeit über eine weitere OECD-Steuerreform abgestimmt und diese angenommen; die Kantone befinden sich jetzt in der Umsetzung. Ich bin sicher, dass mein Kanton wieder ein Paket schnüren wird, bei dem alle irgendwie etwas bekommen. Man wird für die Wettbewerbsfähigkeit der grossen Unternehmen sorgen. Wenn nun aber der volle Lastenausgleich eingeführt werden muss, dann wird es im Rahmen dieses Paketes sicher möglich sein, dafür zu sorgen, dass dieser wirklich kleine Nachteil, der den grossen Unterneh-



men dadurch entstehen kann, wieder ausgeglichen wird.

AB 2023 S 866 / BO 2023 E 866

Ich bitte Sie also ebenfalls, einzutreten. Mein Votum gilt dann gleich auch für die Abstimmung zum Antrag der Minderheit Kuprecht, wo ich Sie bitte, die Mehrheit zu unterstützen.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Der Berichterstatter möchte noch einmal das Wort ergreifen.

Hegglin Peter (M-E, ZG), für die Kommission: Ich möchte festhalten, dass die Kantone nach wie vor die Kompetenz haben, die Zulagenhöhe festzulegen. Sie müssen einfach die Mindestgrenze von 200 Franken pro Kind bzw. 250 Franken pro Kind in Ausbildung einhalten. Ich habe einleitend gesagt: Die Kantone handhaben das gut, sie zahlen bis zu 545 Franken pro Kind. Daran ändert sich mit der Vorlage nichts. Nach wie vor können die Kantone die Beträge wählen, die sie wollen. Alle Branchen müssen ihren Angestellten diese Beträge auszahlen; das gilt im Gastrobereich, im Tourismusbereich, im Verkauf, im Bankensektor, im kaufmännischen oder im Dienstleistungsbereich. Der Beitrag ist überall gleich.

Aber ich habe einleitend gesagt, dass es strukturelle Unterschiede gibt. In gewissen Bereichen sind die Löhne eher tief und gibt es mehr Teilzeitbeschäftigte und Angestellte mit mehr Kindern. Innerhalb dieser Bereiche müssen die Zulagen bei tieferen Einkommen und viel mehr Kindern finanziert werden. Das führt dazu, dass die Abzüge, die auf Arbeitgeberseite gemacht werden, auf bis zu 3,9 Prozent steigen können. Andere Branchen – mit höheren Löhnen und Angestellten mit weniger Kindern – haben Abzüge von 0,5 Prozent, um diese Zulagen zu finanzieren. Ich finde es einfach stossend: Die Abzüge unterscheiden sich in diesen Branchen um den Faktor 8. Mit dem Lastenausgleich reduzieren wir diese Differenz.

Der Lastenausgleich führt auch nicht zu einer Mehrbelastung für die Wirtschaft. Es wird einfach umverteilt. Wahrscheinlich wird dann die Belastung zwischen 1 und 1,5 Prozent liegen. Sie kann von Kanton zu Kanton variieren: Die Kantone mit hohen Abzügen werden weniger, die Kantone, die heute tiefe Abzüge haben, werden etwas mehr bezahlen müssen. Es gibt also keine Zusatzbelastung für die Wirtschaft. Es gibt auch keinen Ausgleich zwischen den Kantonen; die Finanzierung ist nur für die im Kanton ansässigen zulagenberechtigten Personen bestimmt.

Wir sollten hier einen Schritt machen. Ich glaube, die Kassen können diese strukturellen Unterschiede nicht ausgleichen. Auch wenn die Kassen noch effizienter geführt werden: Die strukturellen Nachteile können nicht ausgeglichen werden. Dies kann nur mit einem vollen Lastenausgleich gewährleistet werden.

Ich empfehle Ihnen Eintreten.

Germann Hannes (V, SH): In seinem Votum hat Kollege Hegglin selber davon gesprochen, dass es ja keinen Ausgleich zwischen den Kantonen gebe. Das ist auch richtig so und zeigt genau, wie das System funktioniert: Die Kantone regeln das selber. Zwanzig Kantone haben eine Lösung, und sechs Kantone haben eine aus Ihrer Sicht unbefriedigende Lösung. Für diese sechs Kantone wollen wir jetzt ein Gesetz machen, das allen von Bundes wegen eine Vorgabe macht – in einer Sache, die ganz klar innerkantonal geregelt ist. Dort findet man Lösungen, und dort gehört die Lösung auch hin.

Darum ist es eben richtig, wenn wir nicht auf diese Vorlage eintreten.

Berset Alain, président de la Confédération: Toute cette question a une assez longue histoire. La motion Baumann 17.3860, "Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable", a été déposée devant votre conseil voilà six ans, presque jour pour jour, puisqu'elle l'a été durant la session d'automne 2017. Un mois et demi plus tard, comme il se doit, le Conseil fédéral a rendu son avis, proposant de rejeter la motion. Ensuite, vous l'avez transmise à votre commission pour un examen préalable. La commission est revenue au conseil avec une majorité demandant de rejeter la motion, comme le Conseil fédéral. Le conseil a décidé de l'adopter. Elle a ensuite été adoptée par le Conseil national et, comme il se doit, sur cette base, le Conseil fédéral a élaboré un projet qu'il a mis en consultation.

Ce projet a été assez mal perçu en consultation. Enfin, il y a eu des retours relativement controversés. A la suite de la consultation sur le projet visé par la motion, le Conseil fédéral, encore une fois, a suggéré de ne peut-être pas poursuivre l'exercice. Nous avons donc proposé de ne pas poursuivre, en demandant au conseil de classer la motion. Les deux conseils ont rejeté le classement et, donc, nous avons, sur la base d'un projet qui n'était pas bien perçu en consultation, dû le porter jusque devant vous.

La discussion a lieu à ce sujet. La position du Conseil fédéral est stable depuis six ans; elle n'a pas varié. On pourrait l'expliquer ainsi: le Conseil fédéral ne voit pas l'intérêt d'intervenir sans nécessité dans un domaine de compétence cantonale. Cela peut vous paraître bizarre, car vous avez l'impression que nous sommes toujours



en train de nous occuper de tout dans les cantons. Cela n'est pas le cas. On le fait où se trouve une nécessité et un intérêt pour l'ensemble du pays à régler une question. Quand ce n'est pas le cas, on ne le fait pas; on propose de ne pas le faire.

Il s'agit exactement de la situation que l'on a aujourd'hui: les cantons peuvent décider comment ils veulent régler ce problème. C'est à eux qu'il revient de peser le pour et le contre par rapport à différentes situations qui peuvent se présenter, notamment les différences de cotisations. Oui, cela peut arriver. Seuls les montants minimaux pour les allocations sont uniformisés, pas le reste. La position constante du Conseil fédéral est d'estimer qu'il n'est pas nécessaire d'agir dans cette affaire. Nous continuons de penser qu'il n'y a pas de nécessité d'agir.

Après avoir dit plusieurs fois non à la motion, avoir proposé de la classer et avoir à chaque fois compris que ce n'était pas ce que souhaitaient les conseils, vous comprendrez que je sois maintenant très retenu avec une proposition suivante.

Je vous laisse donc juges, sur la base des propositions faites par votre commission, de ce qu'il convient de faire par rapport à cette question.

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Wir stimmen über den Nichteintretensantrag der Minderheit Kuprecht ab.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.050/6022)

Für Eintreten ... 31 Stimmen

Dagegen ... 12 Stimmen

(1 Enthaltung)

Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen

Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Ziff. I Einleitung

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I introduction

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Art. 17 Abs. 2 Bst. k

Antrag der Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Antrag der Minderheit

(Kuprecht, Bischof, Germann, Müller Damian)

k. mindestens einen Teillastenausgleich zwischen den Kassen;

AB 2023 S 867 / BO 2023 E 867

Art. 17 al. 2 let. k

Proposition de la majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

*Proposition de la minorité*

(Kuprecht, Bischof, Germann, Müller Damian)

k. au moins une compensation partielle entre les caisses (surcompensation);

Hegglin Peter (M-E, ZG), für die Kommission: Wir haben in der Eintretensdebatte schon ausführlich darüber gesprochen. Ich möchte nochmals festhalten, dass nur mit einem vollen Lastenausgleich dem Charakter der Familienzulage als Sozialversicherungsleistung Rechnung getragen wird. Bei einem Teillastenausgleich wird nicht die gesamte strukturelle Ungleichheit beseitigt – ich habe es vorhin schon erwähnt: viele Kinder und tiefe Löhne oder eben hohe Löhne und weniger Kinder. Nur mit einem vollen Lastenausgleich wird das Solidaritätsprinzip im Bereich der Familienzulage gestützt. Der volle Lastenausgleich schafft die gleichen Voraussetzungen für alle Branchen und Arbeitgeber im selben Kanton – ich möchte das nochmals betonen: im selben Kanton.

Argumente wie "keine Mehrbelastung" und "kein besserer Ausgleich" wurden schon genannt. Und ich habe vorhin bereits gesagt, dass die Kantone weiterhin Kompetenzen haben: Die Festlegung der Zulagenhöhe und die Entscheidung, wie sie den Lastenausgleich regeln möchten, liegt auch weiterhin in ihrer Kompetenz. Ich empfehle Ihnen, hier der Mehrheit zu folgen und nicht auf halbem Weg stehenzubleiben.

Kuprecht Alex (V, SZ): Sie sind nun auf diese Vorlage eingetreten. Ich erlaube mir, Ihnen bei diesem Artikel einen Kompromiss zu beantragen. Mit einem zwingenden – einem zwingenden! – vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen würden die bestehenden Kompetenzen der Kantone eingeschränkt oder gänzlich aufgehoben. Die Autonomie der Kantone und das Subsidiaritätsprinzip würden ohne zwingenden Grund ausgehebelt. Diejenigen sechs Kantone, die bisher noch keinen Lastenausgleich auf ihrem Gebiet vorgenommen haben, können und dürfen jedenfalls nicht der Grund sein für eine zwingende Lösung seitens des Bundesgesetzgebers. Vielmehr liegt es in der Verantwortung dieser Kantone, das Problem, das insbesondere bei hohen Beitragssätzen und tiefen Löhnen besteht, autonom einer vernünftigen Lösung zuzuführen, so wie das die anderen Kantone ganz oder teilweise gemacht haben.

Mit der in der Botschaft vorgesehenen zwangsweisen Einführung eines vollen Lastenausgleichs werden aber auch diejenigen Kantone bestraft – Zürich, Freiburg, Basel-Stadt, Graubünden, St. Gallen und Wallis –, die eine angemessene Lösung im Rahmen eines Teillastenausgleichs gefunden haben. Sie werden bestraft und unter den Zwang zur Umsetzung des nun angestrebten vollen Lastenausgleichs gestellt. Ihre massgeschneiderten föderalistischen Lösungen müssen zwingend in das neue System überführt werden, obwohl sie im Rahmen ihrer Verhältnisse für sie genügend waren. Die föderalistischen Lösungen werden damit vollständig ausgeschaltet. Damit werden bedarfsgerechte und kantonalpolitisch breit abgestützte Kompromisslösungen, wie sie zum Beispiel erst kürzlich in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt – Kollegin Herzog hat es gesagt – von deren Parlamenten getroffen wurden, übersteuert.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass mit der Zustimmung zum Minderheitsantrag:

1. die Kantone Aargau, Appenzell Innerrhoden, Appenzell Ausserrhoden, Glarus, Neuenburg und Thurgau die Möglichkeit erhalten, autonom einen bedarfsgerechten Teillastenausgleich einzuführen;
2. die Kantone, die bereits heute einen Teillastenausgleich haben, nicht gezwungen werden, einen vollen Lastenausgleich vorzunehmen;
3. die Möglichkeit einer bedarfsgerechten und kantonalpolitisch breit abgestützten Kompromisslösung nicht verhindert würde;
4. fünfzehn Kantone nicht gezwungen würden, ihre kantonalen Lösungen anzupassen;
5. keine Übung mit einer Umverteilung von den Verbands- zu den kantonalen Familienausgleichskassen vorgenommen werden müsste.

Ein voller Lastenausgleich hingegen führt zur Bevormundung der Arbeitgeber und Selbstständigen, er kann den Anreiz zur kostenbewussten Handlung eliminieren, und der heute bestehende landesweite Ausgleich innerhalb von Branchen wird zerstückelt.

Die Behauptung, der volle Lastenausgleich sei nötig, um Systemfehler zu beheben, ist falsch, weil in der Argumentation irreführenderweise Beitragssätze aus Kantonen mit unterschiedlichen und teilweise sehr hohen Zulagen miteinander verglichen werden. Es ist zu befürchten, dass deshalb in den Kantonen zukünftig eine Nivellierung auf höherem Niveau stattfinden würde, die unweigerlich zu höheren Beitragssätzen führen würde. Das würde zu höheren Kosten und somit zur Erhöhung der Lohnkosten führen. Es sind bereits erste Vorstösse angedacht, den Mindestbetrag auf 400 Franken anzuheben. Das hat selbstverständlich nachher entsprechende Konsequenzen auf die Beitragssätze zulasten der Arbeitgeber.

Ich ersuche Sie deshalb, zur Wahrung der kantonalen Autonomie und des Subsidiaritätsprinzips der Minderheit



Kuprecht zu folgen und damit für die Einführung eines Teillastenausgleichs zu sorgen.

Noser Ruedi (RL, ZH): Ich bitte Sie hier auch, der Minderheit zu folgen.

Ich habe mich bei der Eintretensabstimmung enthalten, weil ich eine gewisse Sympathie für die Idee habe, dass es einen Teillastenausgleich braucht. Ich verstehe dessen Sinn und Zweck, das sage auch ich als Arbeitgeber. Ich bin auch ein Vertreter eines Kantons, der einen solchen Teillastenausgleich hat.

Wenn Sie die Freiheitsgrade anschauen, die die Kantone bei der Familienzulage haben, dann sehen Sie, dass die Kantone auch Freiheitsgrade bezüglich der Finanzierung brauchen. Das ist auch ein wichtiger Entscheid. Schlussendlich werden die Begehrlichkeiten, wenn sie immer zu hundert Prozent bezahlt werden, gegenüber den anderen immer grösser sein, insbesondere bei denen, die Sie vorher als Betroffene bezeichnet haben.

Deswegen habe ich aber nicht das Wort ergriffen. Ich möchte Ihnen für diesen wichtigen Entscheid noch zwei Dinge mitgeben.

Das Erste ist etwas weniger wichtig: Die Familienausgleichskassen sind branchenorientiert und werden über die Branchenverbände geführt. Sie sind ein wichtiges Instrument der Organisation der Firmen und der Branchen. Wenn Sie das jetzt komplett vereinheitlichen, dann wird der Organisationsgrad der Branchen zurückgehen. Eine Schwächung der Zivilgesellschaft ist nicht im Interesse dieses Parlamentes. Ich sage es Ihnen klar und deutlich: Das ist nicht im Interesse dieses Parlamentes! Die Branchenverbände haben heute schon grösste Probleme, ihre Existenz zu sichern und die Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu finanzieren. Weil die Familienausgleichskassen nicht mehr in der Branche, sondern über den Kanton organisiert sein werden, motivieren Sie dann viele Mitglieder, viele Firmen dazu, aus ihren Branchenverbänden auszutreten. Das sehe ich persönlich als Problem. Ich habe solche Verbände geführt, ich weiss, was es heisst, die Mitgliederbeiträge einzutreiben.

Das Zweite stellt aus meiner Sicht ein grösseres Problem dar. Der Kommissionssprecher hat – ich sage es einmal so – mit Engelsstimme gesagt, wie benachteiligt hier gewisse Branchen gegenüber anderen seien, das sei doch nicht korrekt. Nennen wir es doch beim Namen: Benachteiligt sind die öffentliche Hand, das Gastgewerbe und die Landwirtschaft. Ist das die Exportindustrie? Ich habe dieses Jahr 10 Prozent in Dollar verloren und 5 Prozent in Euro. Wo ist das Subventionsformular, Herr Kommissionssprecher, mit dem ich diese Verluste kompensieren lassen kann? Das sind doch die wichtigen Fragen! Jetzt wollen Sie die Branchen, die im Export tätig sind, mit zusätzlichen Sachen belasten; die ganze

AB 2023 S 868 / BO 2023 E 868

Maschinenindustrie wird hier zusätzlich belastet. Wollen Sie das verantworten? Haben Sie gesehen, wer heutzutage Entlassungen macht? Es ist nicht die Landwirtschaft, es ist nicht der Staat, und es ist auch nicht das Gastgewerbe.

Sie würden die Exportindustrie mit zusätzlichen Beitragsprozenten belasten, in einer Situation, die ausserordentlich angespannt ist. Das würden Sie hier tun, und das kann ich nicht verantworten.

Ich bitte Sie wirklich, dieses Signal jetzt nicht zu geben, sondern mit der Minderheit zu stimmen.

Würth Benedikt (M-E, SG): Mir geht es gleich wie Herrn Noser, ich habe allerdings für Eintreten gestimmt. Ich empfehle Ihnen hier aber auch sehr dezidiert, dem Antrag der Minderheit zu folgen und einen Teillastenausgleich ins Gesetz zu schreiben.

Ich bin froh, dass Herr Noser die Dinge jetzt auch beim Namen genannt hat. Denn das illustriert auch ein bisschen die jeweilige Diskussion, die in einem Kanton stattfindet. Frau Herzog hat vorhin die Erfahrungen von Basel-Stadt ausgeführt. Ich glaube, alle, die einmal in einer Regierung waren, können Ähnliches berichten. Es sind ziemlich kontroverse Diskussionen in den Kantonsparlamenten, und man spürt da natürlich auch gewisse Spannungsfelder zwischen den Branchen. Gerade darum ist es zweckmässig, dass wir den Kantonen einen gewissen Spielraum belassen, dass wir sagen, ein Teillastenausgleich als Rahmen seitens des Bundesgesetzgebers sei sachgerecht. Aber nachher gilt: Jasst das in den Kantonen aus!

Ich sehe nicht ein, wieso wir als Bundesgesetzgeber es hier in dieser Frage wieder besser wissen sollen als der jeweilige Kanton. Diese Strukturunterschiede, die wir in den Kantonen haben, sind nun mal eine Realität, und die Kantonsparlamente und ihre Kantonsregierungen können auf diese Strukturunterschiede reagieren; sie können diese Diskussion führen und Entscheide herbeiführen. Wenn ich aus meiner Erfahrung berichten kann, dann muss ich Ihnen einfach sagen: Das waren lange Prozesse, das waren kontroverse politische Prozesse, aber die Ergebnisse sind heute breit akzeptiert, breit abgestützt. Wieso soll der Bundesgesetzgeber in dieser Situation jetzt übersteuern? Das sehe ich nicht ein.

Kommt hinzu, dass ein voller Lastenausgleich natürlich ein klares Signal setzt. Sie machen komplette Struktur-



erhaltung. Es gibt ja keinen vernünftigen Grund mehr, an den Strukturen irgendwie etwas zu ändern, was die Verbandsausgleichskassen-Landschaft anbelangt. Auch das ist meines Erachtens ein schlagendes Argument gegen einen kompletten, gegen einen vollen Lastenausgleich.

Aber, ich sage es nochmals, den Teillastenausgleich, der hier jetzt von der Minderheit beantragt wird, kann ich mittragen. Das scheint mir vernünftig, auch relativ austariert im föderalen Verhältnis und in dieser sensiblen Frage. Ich unterstreiche das: Es ist eine sensible Frage, die wir diskutieren.

Ich bitte Sie hier um eine gewisse Zurückhaltung und entsprechend darum, der Minderheit zu folgen.

Herzog Eva (S, BS): Bevor ich hier allenfalls falsch zitiert werde: Ja, ich habe die Situation in meinem Kanton dargestellt und auch gesagt, wie man damit umgehen kann. Man kann selbstverständlich freiwillig einen Teillastenausgleich einführen. Wenn der Volllastenausgleich vorgeschrieben wäre, könnte auch damit jeder Kanton umgehen. Das ist meine Position.

Grundsätzlich ist es ja wirklich stossend, wenn die Arbeitgeberseite für dieselben Familienzulagen höhere Beiträge aufwenden muss. Dass wir überhaupt über einen Lastenausgleich sprechen müssen, heisst ja, dass man das auch als ungerecht empfindet. Man will hier Gegensteuer geben. Warum man dann nicht gleich voll Gegensteuer geben will, was wirklich fairer wäre, kann ich absolut nicht nachvollziehen. Wie schon gesagt wurde, kann es nicht sein, dass man unterschiedliche Beitragshöhen – die einen müssen achtmal mehr bezahlen – unterstützen will. Sie wollen das nicht unterstützen, Sie sagen aber: "mindestens einen Teillastenausgleich". Das kann sehr wenig sein, das ist zu wenig, dann wird zu wenig geschehen. Es ist etwas Unfares, dem hier nur mit einem Volllastenausgleich Gegensteuer gegeben werden kann.

Berset Alain, président de la Confédération: La position du Conseil fédéral n'a pas changé au cours des minutes écoulées: il est toujours contre ce projet. Il vous reste la possibilité de remettre de l'ordre en le rejetant lors du vote sur l'ensemble.

Mais je dois vous dire en revanche que, puisque vous êtes entrés en matière sur ce projet, ce que le Conseil fédéral ne souhaitait pas pour les raisons indiquées précédemment, alors il vaudrait la peine, si ce cas de figure se présentait à nouveau, de faire le travail jusqu'au bout. Je suis d'accord avec la minorité Kuprecht pour dire qu'il ne fallait pas entrer en matière et que ce projet n'était pas nécessaire. Le Conseil fédéral ne souhaite pas adopter ce projet.

En suivant la minorité Kuprecht à l'article 17, on prépare une loi dont on ne connaît absolument pas les conséquences. Je prétends qu'elle n'aura aucune conséquence parce qu'il y a déjà onze cantons qui ont adopté une compensation intégrale des charges, et ce point serait déjà couvert. Trois cantons ont adopté une compensation intégrale pour les salariés, mais non pour les indépendants, six autres ont adopté une compensation partielle des charges un peu différente, et six cantons n'ont mis en place aucun système de compensation des charges. Si l'on inscrit dans le texte qu'une compensation partielle au moins est nécessaire, il n'y a pas de minimum. Il serait donc théoriquement possible de dire qu'on n'en veut pas sur le plan cantonal et de verser un franc symbolique de compensation partielle. En faisant cela, on appliquerait la loi.

Si l'on édicte une loi sur le plan fédéral, pour cet élément-là, soit il ne faut pas l'édicter, ce que le Conseil fédéral souhaite, soit il faut le faire sérieusement, ce qui veut dire accorder une pleine compensation des charges ou au moins un pourcentage, une limite, qui indique ce qui est attendu.

C'est pour ces raisons que j'aurais préféré qu'il n'y ait pas d'entrée en matière. J'aimerais vous inviter à suivre maintenant la majorité de la commission puis à corriger tout cela lors du vote sur l'ensemble en rejetant le texte. C'est ce que je vous invite à faire.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 23.050/6023)

Für den Antrag der Mehrheit ... 24 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 19 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Art. 28c, Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates



Art. 28c, ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.050/6024)

Für Annahme des Entwurfes ... 23 Stimmen

Dagegen ... 19 Stimmen

(1 Enthaltung)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.

Abschreibung – Classement

Antrag des Bundesrates

Abschreiben der parlamentarischen Vorstösse

gemäss Brief an die eidgenössischen Räte

AB 2023 S 869 / BO 2023 E 869

Proposition du Conseil fédéral

Classer les interventions parlementaires

selon lettre aux Chambres fédérales

Angenommen – Adopté