



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern
Bundesamt für Sozialversicherungen

Bern, 29. April 2020

Änderung des Familienzulagengesetzes

**Einführung eines vollen Lastenausgleichs und Auflösung des Fonds
Familienzulagen Landwirtschaft**

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
familienfragen@bsv.admin.ch
www.bsv.admin.ch

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Änderung des Familienzulagengesetzes

Übersicht

Lastenausgleich: 2017 wurde im Ständerat eine Motion Baumann (17.3860) eingereicht, die verlangt, dass die Kantone verpflichtet werden, einen vollen Lastenausgleich einzuführen. Das Parlament hat die Motion 2018 überwiesen, weshalb eine Anpassung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) vorzunehmen ist.

FLG-Fonds: Aus der historisch begründeten Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbständigerwerbende Landwirte wurde ein Fonds gebildet (FLG-Fonds), dessen Zinsen zur Herabsetzung der Kantonsbeiträge an die Familienzulagen in der Landwirtschaft eingesetzt werden. Die finanzielle Bedeutung dieser Herabsetzung ist insbesondere in Zeiten sehr tiefer Zinsen vernachlässigbar. Der Fonds soll deshalb aufgelöst und dessen Kapital an die Kantone übertragen werden. Zu diesem Zweck ist eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) erforderlich.

Ausgangslage

Lastenausgleich: Am 28. September 2017 reichte Ständerat Baumann die Motion 17.3860 «Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung» ein, welche am 15.3.2018 durch den Ständerat und am 19.9.2018 durch den Nationalrat angenommen wurde. Die Motion beauftragt den Bundesrat, das Familienzulagengesetz dahingehend anzupassen, die Kantone zu verpflichten, einen vollen Lastenausgleich einzuführen.

Gestützt auf den geltenden Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k Familienzulagengesetz können die Kantone einen Lastenausgleich einführen. Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Belastungen durch Familienzulagen aller in einem Kanton tätigen Familienausgleichskassen (FAK) ausgeglichen. Bei einem teilweisen Lastenausgleich werden demgegenüber die unterschiedlichen Belastungen durch Familienzulagen aller in einem Kanton tätigen FAK nur teilweise ausgeglichen. Elf Kantone kennen bereits einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende (BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE und JU). Drei Kantone (UR, SO und SH) führen einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende, nicht aber für die Selbständigerwerbenden durch. Fünf Kantone wenden einen teilweisen Lastenausgleich an (FR, BS, GR, SG, VS) und ein weiterer wird einen solchen einführen (ZH). Sechs Kantone (GL, AR, AI, AG, TG und NE) haben kein Lastenausgleichssystem eingeführt.

FLG-Fonds: Im Frühjahr 2018 führte die EFK beim Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) eine Subventionsprüfung zum FLG durch und empfahl die Auflösung des FLG-Fonds in die Wege zu leiten.

Inhalt der Vorlage

Lastenausgleich: Die Vorlage verpflichtet diejenigen Kantone, die sowohl für Arbeitnehmende als auch für Selbständigerwerbende keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich kennen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende einzuführen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie ein voller Lastenausgleich herbeigeführt werden kann. Es ist an den Kantonen festzulegen, wie sie ihr System ausgestalten. Ein voller Lastenausgleich kann entweder mit einer nachträglich vorgenommenen Ausgleichszahlung in der Höhe der Differenz zum durchschnittlichen kantonalen Beitrags- oder Risikosatz erfolgen oder mittels Festlegung eines einheitlichen Beitrags- oder Risikosatzes für alle im Kanton tätigen FAK.

Die Kantone sollen ebenfalls eigenständig festlegen, ob sie einen gemeinsamen oder separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständige einführen. Sie regeln, welche Stelle für die Durchführung des Lastenausgleichs zuständig ist und legen die Fälligkeit der Ausgleichszahlungen sowie die Mahn- und Verzugszinsordnung fest.

In denjenigen Kantonen, die über keinen bzw. einen teilweisen Lastenausgleich verfügen, werden die Kosten für die Finanzierung der Zulagen zwischen den Familienausgleichskassen mit überdurchschnittlicher und den Familienausgleichskassen mit unterdurchschnittlicher Belastung ausgeglichen. Mit der Umsetzung der Vorlage ist mit einem zusätzlichen Ausgleich in der Grössenordnung von rund 85 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Die administrativen Kosten, die für die Durchführung eines Lastenausgleichs aufgewendet werden müssen, sind minim und von der Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Lastenausgleichssystems abhängig. Von dieser Vorlage sind fünfzehn Kantone betroffen.

FLG-Fonds:

Die Finanzierung von Familienzulagen in der Landwirtschaft ist in den Artikeln 18 ff. des FLG geregelt. Artikel 20 Absatz 1 FLG sieht die Bildung einer Rückstellung für das System der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmende und selbständigerwerbende Landwirtinnen und Landwirte vor. Diese Rückstellung wird in der Bundesbilanz mit einer Spezialfinanzierung («Schattenrechnung») nach Artikel 53 Finanzhaushaltsgesetz abgebildet. Deren Saldo beträgt konstant 32,4 Millionen Franken. Die Rückstellung mit der Zweckbindung wurde mit einem Teil des Kapitals des ehemaligen Fonds für Familienschutz geschaffen. Dieser Fonds wurde ursprünglich vom Bund, den Kantonen und der Wirtschaft finanziert. Aus der Rückstellung wiederum wurde mit Inkrafttreten des FLG im Jahr 1953 die Spezialfinanzierung bzw. der Fonds «Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Bergbauern» (Fonds Familienzulagen Landwirtschaft oder FLG-Fonds) geschaffen. Die Zinserträge aus diesem Fonds (Art. 20 Abs. 2 FLG) werden verwendet, um die von den Kantonen zu entrichtenden Beiträge zur Finanzierung von Familienzulagen in der Landwirtschaft zu reduzieren (Art. 21 Abs. 2 FLG). Gestützt auf das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017-2019 wird der Zinsertrag seit 2018 nach marktüblichen Kriterien festgelegt. Dem Fonds kommt heute keine wesentliche Funktion mehr zu; insbesondere gibt es keinen Grund, weshalb der Bund Mittel verwalten soll, an denen die Kantone zu 100 Prozent wirtschaftlich berechtigt sind. Deshalb soll die gesetzlich vorgesehene Rückstellung aufgelöst werden. Die Aufhebung vereinfacht die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen. Sie hat jedoch keine Auswirkungen auf die Leistungsempfänger.

Die Mittel der Rückstellung beziehungsweise das Kapital des FLG-Fonds soll innert zwei Jahren an die Kantone ausbezahlt werden, da der Zweck des Fonds darin besteht, den Anteil der Ausgaben herabzusetzen, für die die Kantone aufkommen müssen. Der Anteil jedes Kantons soll im Verhältnis zu den im Kanton in den letzten 5 Jahre gezahlten Familienzulagen in der Landwirtschaft berechnet werden. Dieses Vorgehen soll in einer Übergangsbestimmung im FLG geregelt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Überblick über das System der Familienzulagen	5
1.2 Zweck und Ausgestaltung von Lastenausgleichssystemen	9
1.2.1 Zweck eines Lastenausgleichssystems	9
1.2.2 Zwei verschiedene Typen von Lastenausgleichssystemen	9
1.3 Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme	10
1.4 Handlungsbedarf und Ziele	12
1.4.1 Lastenausgleich	12
1.4.2 FLG-Fonds	12
1.5 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung	12
1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	13
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	14
2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	14
3 Grundzüge der Vorlage	14
3.1 Die beantragte Neuregelung	14
3.1.1 Lastenausgleich	14
3.1.2 FLG-Fonds	14
3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	14
3.3 Umsetzungsfragen	15
4 Erläuterung zu einzelnen Artikeln	15
4.1 FamZG	15
4.2 FLG	16
5 Auswirkungen	16
5.1 Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen	16
5.1.1 Finanzielle Auswirkungen	16
5.1.2 Personelle Auswirkungen	17
5.1.3 Strukturelle Auswirkungen	17
5.2 Auswirkungen auf den Bund	17
5.2.1 Finanzielle Auswirkungen	17
5.2.2 Personelle Auswirkungen	17
5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	18
5.3.1 Finanzielle Auswirkungen	18
5.3.2 Personelle Auswirkungen	18
5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	18
5.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft	19
5.6 Auswirkungen auf die Umwelt	19
6 Rechtliche Aspekte	19
6.1 Verfassungsmässigkeit	19
6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	19
6.2.1 EU-Recht	19
6.2.2 Weitere internationale Verpflichtungen	20
6.3 Erlassform	20
6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	20
6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	20
6.5.1 Subsidiaritätsprinzip	20
6.5.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz	20
6.5.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone	20
6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	21
6.7 Datenschutz	21

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Änderung des Familienzulagengesetzes

1 Ausgangslage

1.1 Überblick über das System der Familienzulagen

Einleitend wird ein kurzer Überblick über das System der Familienzulagen gegeben. Dabei werden insbesondere auch spezifische Merkmale des Familienzulagensystems hervorgehoben, die für das Verständnis dieses Berichts von Bedeutung sind.

Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006¹ (FamZG) in Kraft. Neben diesem Gesetz existiert auf Bundesebene zudem das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952² über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) als Spezialgesetz für in der Landwirtschaft tätige Personen. 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. 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 FamZG 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.³ Die Kinderzulage beträgt mindestens 200 Franken pro Monat und Kind, die Ausbildungszulage mindestens 250 Franken. Die Leistungen nach FLG entsprechen den Mindestleistungen nach FamZG (die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen liegen im Berggebiet 20 Franken höher). Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden erhalten zusätzlich eine Haushaltzulage von 100 Franken pro Monat.

Zweck der Familienzulagen

Die Familienzulagen dienen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder.⁴ Heute ist unbestritten, dass kinderbedingte Mehrkosten zu den anerkannten sozialen Risiken gehören.⁵

Anspruchsberechtigte Personen

Gemäss FamZG haben Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige mit einem bescheidenen Einkommen Anspruch auf Familienzulagen für ihre Kinder (und unter gewissen Voraussetzungen auch für Stief-, Pflege- und Grosskinder). Es werden – auch bei einer Teilzeitbeschäftigung – nur ganze Zulagen ausgerichtet.

Anspruchsberechtigt nach dem FLG sind selbständige Landwirtinnen und Landwirte, landwirtschaftliche Arbeitnehmende, Älplerinnen und Älpler sowie Berufsfischerinnen und Berufsfischer.

Als Arbeitnehmende im Sinne des FamZG gelten diejenigen Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden und einen AHV-pflichtigen Lohn von mindestens 7110 Franken pro Jahr bzw. 592 Franken pro Monat⁶ erzielen. Der Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige entsteht und erlischt mit dem Lohnanspruch. Von diesem Grundsatz wird aus sozialpolitischen Gründen in gewissen Fällen abgewichen. Nach Eintritt einer unverschuldeten Arbeitsverhinderung, nach dem Tod sowie bei einem unbezahlten Urlaub werden die Zulagen noch während des laufenden Monats und der drei darauf folgenden Monate ausgerichtet.⁷ Ebenso bleibt der Anspruch auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch während eines Mutterschaftsurlaubs von höchstens 16 Wochen und während eines Jugendurlaubs⁸ bestehen.

1 SR 836.2

2 SR 836.1

3 Artikel 3 Absatz 2, Artikel 16 und 17 FamZG

4 Artikel 2 FamZG

5 Vgl. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung Rz. 1 f.

6 Stand 2020

7 Artikel 10 der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007 (FamZV, SR 836.21)

8 Jugendurlaub im Sinne von Artikel 329e Absatz 1 Obligationenrecht

Als Selbstständigerwerbende gelten diejenigen Personen, die obligatorisch in der AHV versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen erreichen. Der Anspruch einer selbstständigerwerbenden Person entsteht mit der Aufnahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit und erlischt mit deren Aufgabe.

Wer eine Arbeitslosenentschädigung bezieht, erhält zum Taggeld der Arbeitslosenentschädigung einen Zuschlag, der den gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht.⁹ Dieser Zuschlag wird nur ausbezahlt, wenn der versicherten oder einer anderen erwerbstätigen Person keine Zulagen nach FamZG resp. FLG zustehen. Der Zuschlag zum Taggeld umfasst lediglich die gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen, jedoch nicht die Geburts- und Adoptionszulagen.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden ausgerichtet für Personen, die Kinder haben und kein oder nur ein bescheidenes Einkommen erzielen. Als Nichterwerbstätige gelten in der AHV obligatorisch versicherte Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind. Auch Personen, die als Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen von 592 Franken pro Monat nicht erreichen, fallen unter diese Kategorie.¹⁰ Eine nichterwerbstätige Person hat Anspruch auf Familienzulagen, sofern keine erwerbstätige Person einen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind geltend machen kann, ihr jährliches steuerbares Einkommen 42 660 Franken nicht übersteigt und sie keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht. Die Kantone können die Einkommensgrenze erhöhen oder ganz darauf verzichten. Die Einkommensgrenze aufgehoben haben die Kantone Tessin, Genf und Jura, erhöht hat sie der Kanton Waadt.

Die Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden haben Anspruch auf Familienzulagen gemäss der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie arbeiten (Erwerbortsprinzip). Nichterwerbstätige beziehen die Familienzulagen bei der kantonalen Familienausgleichskasse (FAK) in ihrem Wohnsitzkanton.

Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland werden die Familienzulagen nur ausgerichtet, soweit zwischenstaatliche Vereinbarungen dies vorschreiben. Eine solche Vereinbarung besteht insbesondere mit der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

Übersicht über die Familienausgleichskassen

Die Familienzulagen werden durch die Familienausgleichskassen und die Arbeitgeber durchgeführt. Die Familienzulagen nach FamZG wurden im Jahr 2017 von insgesamt 227 FAK ausgerichtet.¹¹ Das FamZG unterscheidet zwischen drei verschiedenen Kategorien von FAK (Art. 14 FamZG): die von den Verbandsausgleichskassen geführten FAK (Bst. c), die beruflichen und zwischenberuflichen FAK (Bst. a), sowie die kantonalen FAK (Bst. b). Die Arbeitgeber schliessen sich für die Familienzulagen in aller Regel ihrer Verbandsausgleichskasse an, mit der sie auch die übrigen Sozialversicherungen abrechnen. Die FAK stehen unter der Aufsicht der Kantone (Art. 17 Abs. 2 FamZG).

- Die Verbandsausgleichskassen können in jedem Kanton eine FAK führen, sind aber nicht dazu verpflichtet. Bei der Gründung einer FAK müssen die Verbandsausgleichskassen gestützt auf Artikel 63 Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946¹² über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) beim BSV eine Bewilligung zur Ausübung einer übertragenen Aufgabe einholen. Zudem müssen sie die Gründung dem Kanton melden. Die Gründung einer FAK durch eine Verbandsausgleichskasse kann von den Kantonen nicht von zusätzlichen Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Damit ermöglicht das FamZG den Grundsatz des «One stop shop», wonach die Arbeitgeber alle Sozialversicherungen bei derselben Kasse abrechnen können sollen. Den FAK der Verbandsausgleichskassen sind häufig Arbeitgeber einer bestimmten Branche angeschlossen (z. B. bei den Verbandsausgleichskassen Banken, Coiffure & Esthétique, GastroSocial, Hotela, Schreiner, Transport, Versicherung). Es gibt aber auch Verbandsausgleichskassen, bei denen die Arbeitgeber verschiedener Branchen angeschlossen sind (z. B. bei den Verbandsausgleichskassen Arbeitgeber Basel, Caisse AVS de la Fédération patronale vaudoise, Zürcher Arbeitgeber).¹³ Insgesamt gibt es 140 von AHV-Verbandsausgleichskassen geführte FAK.
- Bei den beruflichen und zwischenberuflichen FAK handelt es sich um FAK, die ausschliesslich die Familienzulagen ihrer angeschlossenen Arbeitgeber durchführen. Die Kantone bestimmen, ob und

⁹ Artikel 22 Absatz 1 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0)

¹⁰ Artikel 19 Absätze 1 und 1^{bis} FamZG

¹¹ Jede FAK mit eigenem Vermögen und Schwankungsreserven wird als eine separate Kasse gezählt.

¹² SR 831.10

¹³ Die vollständige Liste der Verbandsausgleichskassen ist abrufbar unter: www.ahv-iv.ch > Kontakte > Verbandsausgleichskassen.

unter welchen Voraussetzungen sie diese anerkennen. Zurzeit gibt es 59 berufliche und zwischenberufliche FAK in 19 Kantonen¹⁴.

- Die 26 kantonalen FAK werden von den kantonalen AHV-Ausgleichskassen geführt (Art. 17 Abs. 1 FamZG). Sie haben eine Auffangfunktion, indem sie Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende aufnehmen müssen, die sich keiner anderen FAK anschliessen können.

Die beruflichen und zwischenberuflichen FAK (nach Art. 14 Bst. a FamZG) sowie die von Verbandsausgleichskassen geführten FAK (nach Art. 14 Bst. c FamZG) müssen nicht in allen Kantonen tätig sein.

Abbildung 1: Überblick über die Familienausgleichskassen¹⁵

Kanton	von AHV-Ausgleichskassen geführte FAK (Art. 14 Bst. c FamZG)	anerkannte berufliche und zwischenberufliche FAK (Art. 14 Bst. a FamZG)	kantonale FAK (Art. 14 Bst. b FamZG)
ZH	44	8	1
BE	46	3	1
LU	35	0	1
UR	27	0	1
SZ	37	0	1
OW	23	0	1
NW	27	0	1
GL	32	0	1
ZG	31	0	1
FR	50	5	1
SO	42	4	1
BS	40	3	1
BL	41	3	1
SH	41	2	1
AR	31	0	1
AI	23	1	1
SG	41	7	1
GR	33	0	1
AG	41	4	1
TG	36	2	1
TI	36	2	1
VD	41	18	1
VS	41	9	1
NE	41	4	1
GE	49	5	1
JU	38	0	1
Total	967	80	26

Die Anzahl FAK in der Tabelle fällt deutlich höher aus als die eingangs genannten 227 FAK, weil gewisse FAK in mehreren Kantonen gleichzeitig tätig sind und daher mehrfach gezählt werden.

Erwerbortsprinzip und Abrechnungsstellen

Im Familienzulagengesetz gilt im Grundsatz das Erwerbortsprinzip. Dies bedeutet, dass die Arbeitnehmenden die Familienzulagen gestützt auf die kantonale Familienzulagenordnung ihres Arbeitsortes beziehen. Mit diesem Prinzip hat das Parlament bewusst in Kauf genommen, dass die Arbeitgeber gestützt auf verschiedene Familienzulagenordnungen und allenfalls mit verschiedenen Familienausgleichskassen abrechnen müssen. Letzteres ist dann der Fall, wenn eine Familienausgleichskasse in einem Kanton nicht tätig ist, obwohl ein ihr angeschlossener Arbeitgeber dort eine Zweigniederlassung führt.

Die Verbandsausgleichskassen haben die Möglichkeit, in allen Kantonen eine Familienausgleichskasse zu führen. Nicht alle Verbandsausgleichskassen machen jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gewisse Verbandsausgleichskassen führen gar keine FAK¹⁶, andere führen nicht in allen Kantonen eine FAK. Damit

¹⁴ Stand 2019.

¹⁵ Stand 2019.

¹⁶ Ausgleichskasse (AK) Transport, AK der Migros-Betriebe, AK Milchwirtschaft, AK Gewerbe Handel Industrie Graubünden Glarus, AK Schreiner, AK Wirtschaftskammer Baselland, AK Agrivit.

die Arbeitgebenden (und ihre Arbeitnehmenden) die Beiträge für die AHV/IV/EO sowie die Familienzulagen mit der gleichen Kasse abrechnen können («One-Stop-Shop»), fungieren viele Verbandsausgleichskassen als Abrechnungsstellen für die kantonalen FAK. Dies bedeutet, dass die Verbandsausgleichskasse in diesem Kanton gegenüber ihren Mitgliedern die Durchführungsaufgaben für die kantonalen FAK wahrnimmt. Zur Abgeltung der Kosten dieser Aufgaben wird die Abrechnungsstelle von der kantonalen FAK entschädigt.

Die Errichtung einer Abrechnungsstelle erfolgt in der Regel dann, wenn der Beitragssatz der Verbandsausgleichskasse höher wäre als jener der kantonalen FAK. Schätzungsweise sind schweizweit rund 200 Abrechnungsstellen¹⁷ tätig.

Finanzierung der Familienzulagen nach FamZG

Die Finanzierung der Familienzulagen nach FamZG erfolgt mit Ausnahme der Familienzulagen für Nichterwerbstätige im Ausgaben-Umlageverfahren. Das Bundesrecht (Art. 16 Abs. 2 FamZG) schreibt vor, dass die Beiträge in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden müssen. Artikel 16 Absatz 1 und Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe j FamZG verleihen den Kantonen weitreichende Kompetenzen zur Ausgestaltung der Finanzierung der Familienzulagen.

- Die Familienzulagen für Arbeitnehmende werden fast ausschliesslich von den Arbeitgebern finanziert. Einzig im Kanton Wallis müssen die Arbeitnehmenden ebenfalls zur Finanzierung der Familienzulagen beitragen. Sie bezahlen auf ihren Löhnen einen Beitrag von 0,3 Prozent.
- Die Selbstständigerwerbenden bezahlen Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Bei den Selbstständigerwerbenden ist das FAK-pflichtige Einkommen auf 148 200 Franken plafoniert (Art. 16 Abs. 4 FamZG). Die Kantone können bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf dem AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden und auf demjenigen der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss (Art. 16 Abs. 3 FamZG).
- Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden hauptsächlich von den Kantonen finanziert. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Gemeinden sowie die Nichterwerbstätigen in die Finanzierung einzubeziehen. Letzteres ist in den Kantonen Glarus, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Thurgau und Tessin der Fall.

Finanzierung der Familienzulagen nach FLG

Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden teilweise von den Arbeitgebenden finanziert (2018: 20,9 Mio. Fr.). Dabei bezahlen diese jeweils zwei Prozent aller Bar- und Naturallöhne, die in ihrem Betrieb an landwirtschaftliche Arbeitnehmende ausgerichtet werden und der AHV-Beitragspflicht unterliegen, an die kantonale Ausgleichskasse. Den Restbetrag sowie die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte decken zu zwei Dritteln der Bund (2018: 53,4 Mio. Fr.) und zu einem Drittel die Kantone (2018: 26,7 Mio. Fr.; Art. 18 f. FLG).

Der Kantonsdrittel wird verringert durch Zinseinnahmen aus einer Rückstellung. Diese wurde mit Inkrafttreten des FLG im Jahr 1953 aus einem Teil des Kapitals des damaligen Fonds für Familienschutz gebildet. Diese Rückstellung im Umfang von 32,4 Millionen Franken bildet in der Bundesbilanz den Saldo einer Spezialfinanzierung nach Artikel 53 Finanzhaushaltgesetz. Aus der Rückstellung wurde der Fonds Familienzulagen Landwirtschaft geschaffen (FLG-Fonds). Dessen Saldo wird durch den Bund verzinst, wobei die jährlichen Zinseinnahmen vollumfänglich an die Kantone ausbezahlt werden. Daher bleibt der Saldo des Fonds über die Jahre stabil (vgl. auch Art. 20 FLG).

Bis 2017 war der Zinssatz gesetzlich auf 4 Prozent festgelegt. Damit belief sich der Herabsetzungsbeitrag auf 1,3 Millionen Franken. Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017-2019 wurde der gesetzlich festgelegte Zinssatz aufgehoben, um eine marktorientierte Verzinsung zu ermöglichen. Die EFV legt seither jährlich den Zinssatz, unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse sowie der Art und der Dauer des Guthabens¹⁸, fest. Für die Jahre 2018 und 2019 wurden keine Zinsen ausbezahlt; für den Voranschlag 2020 wird ebenfalls ein Zinssatz von 0 Prozent angenommen.

¹⁷ Diese Schätzung basiert auf den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2009.

¹⁸ Art. 70 Abs. 2 Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006, SR 611.01

Schwankungsreserven

Die Familienausgleichskassen sind nach Artikel 15 Absatz 3 FamZG verpflichtet, durch die Äufnung einer Schwankungsreserve für das finanzielle Gleichgewicht zu sorgen. Die Schwankungsreserve ist nach Artikel 13 Absatz 2 der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007¹⁹ (FamZV) angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt. Die Schwankungsreserve betrifft die Gesamtausgabe einer FAK und muss nicht je Kanton separat ausgewiesen werden. Aus der Schwankungsreserve sind Defizite zu decken und Einnahmenschwankungen im Jahresverlauf auszugleichen. So können kurzfristige Anpassungen des Beitragssatzes vermieden werden. Die Summe der Schwankungsreserven betrug im Jahr 2017 etwa 2,9 Milliarden Franken, d. h. 50 Prozent der Jahresausgabe für Familienzulagen von rund 5,7 Milliarden Franken. Die Kantone üben die Aufsicht über die FAK aus und damit auch über die Einhaltung der Bestimmungen zur Schwankungsreserve.

1.2 Zweck und Ausgestaltung von Lastenausgleichssystemen

1.2.1 Zweck eines Lastenausgleichssystems

Mit dem Inkrafttreten des FamZG wurden alle Arbeitgeber verpflichtet, sich einer FAK anzuschliessen (Art. 12 i. V. m. Art. 11 Abs. 1 Bst. a FamZG). Damit hat das FamZG eine gewisse Solidarität unter den Arbeitgebern geschaffen. Weil die FAK jedoch häufig nach Branchenzugehörigkeit organisiert sind, beschränkt sich diese Solidarität auf die Mitglieder der einzelnen FAK. Zwischen den Branchen weisen die Beitragssätze der FAK eine grosse Spannweite von 0,1 bis 3,5 Prozent auf.²⁰ D. h. der Beitragssatz der FAK mit dem höchsten Beitragssatz beträgt mehr als das 35-fache im Vergleich zur FAK mit dem tiefsten Beitragssatz. Diese grosse Differenz ergibt sich aus verschiedenen Faktoren, wie insbesondere die durch die Kantone festgelegte Höhe der Familienzulagen und die Höhe der Lohnsumme im Verhältnis zur Summe der ausgerichteten Leistungen.

In Bezug auf die durch den Kanton festgelegte Höhe der Familienzulagen unterliegen alle FAK, die in dem jeweiligen Kanton tätig sind, den gleichen Bedingungen. Nicht die gleichen Bedingungen haben die FAK hingegen, was die Höhe der Lohnsumme im Verhältnis zur Summe der ausgerichteten Leistungen anbelangt. Sie verfügen somit über unterschiedliche Risikostrukturen. Zu den „schlechten“ Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die tiefe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Arbeitnehmer mit vielen Kindern eingestellt haben und angeschlossene Betriebe, bei denen viele Teilzeitangestellte den Erstantrag auf Familienzulagen haben (diesen werden auch volle Zulagen ausgerichtet). „Schlechte“ Risiken tragen in der Regel FAK, denen Arbeitgeber von Niedriglohnbranchen wie der Gastronomie oder dem Bau angeschlossen sind. Zu den „guten“ Risiken einer FAK gehören angeschlossene Betriebe, die hohe AHV-pflichtige Löhne ausrichten, die Angestellte mit wenigen Kinder haben und bei denen hauptsächlich Vollzeitangestellte den Erstantrag auf Familienzulagen haben. Kassen mit „guten“ Risiken sind in den Hochlohnbranchen wie insbesondere der Pharma- und Finanzindustrie angesiedelt.

Die Wahlfreiheit der Arbeitgeber beim Anschluss an eine FAK ist eingeschränkt. Typischerweise führt die Mitgliedschaft in einem Branchenverband zur automatischen Anmeldung bei der jeweiligen Familienausgleichskasse. Arbeitgeber, die einer Familienausgleichskasse mit einem hohen Beitragssatz angeschlossen sind, können nicht ohne Weiteres zu einer Familienausgleichskasse mit niedrigeren Beitragssätzen wechseln. Somit können weder die FAK noch die bei ihnen angeschlossenen Arbeitgeber diese versicherungstechnischen Rahmenbedingungen beeinflussen.

1.2.2 Zwei verschiedene Typen von Lastenausgleichssystemen

Der geltende Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k Familienzulagengesetz erlaubt es den Kantonen bereits heute, Lastenausgleiche durchzuführen. Dabei können sie ebenfalls entscheiden, ob sie ein Lastenausgleichssystem nur für Arbeitnehmende, nur für Selbstständigerwerbende, für beide getrennt oder für beide gemeinsam anwenden wollen.

Die Mehrheit der Kantone hat ein Lastenausgleichssystem eingeführt. Zwei Typen lassen sich unterscheiden: den vollen und den teilweisen Lastenausgleich.²¹

¹⁹ SR 836.21

²⁰ Statistik der Familienzulagen 2017, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Sozialversicherungen > Familienzulagen > Statistik

²¹ Die Lehre hingegen unterscheidet zwischen reinen und modifizierten Lastenausgleichssystemen, vgl. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Art. 17 Rz. 103 ff. und Ueli Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, AJP 8 2013, S. 1178 ff.

Voller Lastenausgleich

Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Beitragssätze aller in einem Kanton tätigen FAK ausgeglichen. Der volle Lastenausgleich kann mittels zwei verschiedenen Systemen erzielt werden:

- *Einheitlicher Beitragssatz* für die Finanzierung der Familienzulagen: Ein voller Lastenausgleich wird erreicht, wenn die kantonale Gesetzgebung den FAK die Anwendung eines einheitlichen Beitragssatzes für die Finanzierung der Familienleistungen vorschreibt. In diesem Fall erheben die Familienausgleichskassen die Beiträge, leiten die Beiträge an eine vom Kanton bezeichnete Stelle (i. d. R. an einen Fonds) weiter und erhalten anschliessend von dieser Stelle die zur Auszahlung der Leistungen benötigten Mittel. In Bezug auf die Verwaltungskosten bestehen zwei Möglichkeiten. Entweder legen die Familienausgleichskassen für die Deckung der Verwaltungskosten selber einen Beitragssatz fest oder die Kantone schreiben einen einheitlichen Beitragssatz vor, in dem auch die Beiträge zur Deckung der Verwaltungskosten der Familienausgleichskassen enthalten sind.
- *Ausgleich des Risikosatzes*: Die Differenz zwischen den individuell festgelegten Beitragssätzen der FAK (d. h. Risikosatz) und dem im jeweiligen Kanton durchschnittlich erforderlichen Satz zur Finanzierung aller im Kanton ausgerichteten Familienzulagen wird ausgeglichen. In der Regel wird beim vollen Lastenausgleich die Höhe der Ausgleichszahlungen dadurch ermittelt, dass die ausgerichteten Zulagen und das AHV-pflichtige Einkommen in das Verhältnis zueinander gesetzt werden. Dabei wird einerseits das Verhältnis für den ganzen Kanton und andererseits das Verhältnis für die einzelne im Kanton tätige FAK berechnet, was den kantonalen Risikosatz sowie den individuellen Risikosatz der FAK ergibt. Gestützt darauf wird ermittelt, wie viel die einzelne FAK an Ausgleichszahlungen erhält oder wie viel sie an Ausgleichszahlungen leisten muss (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Berechnung des Ausgleichs des Risikosatzes

Schritt Nr. 1: Berechnung des kantonalen Beitragssatzes

$(\text{Total Familienzulagen aller FAK im Kanton} * 100) / \text{Total Einkommenssummen aller FAK im Kanton} =$
durchschnittlicher kantonaler Beitragssatz

Schritt Nr. 2: Berechnung des Risikosatzes der FAK

$(\text{Total Familienzulagen der FAK} * 100) / \text{Total Einkommenssummen der einzelnen FAK im Kanton} =$ Risiko-
satz FAK

Schritt Nr. 3: Berechnung der Ausgleichzahlung der einzelnen FAK

$\text{Total Einkommenssummen einzelne FAK im Kanton} * (\text{durchschnittlicher kantonaler Beitragssatz} - \text{Risiko-}$
 $\text{satz FAK}) = \text{Höhe der Ausgleichzahlung der einzelnen FAK}$

Wird der Lastenausgleich mittels Ausgleich des Risikosatzes vorgenommen, führt dies nicht automatisch zu vollständig einheitlichen Beitragssätzen in einem Kanton, da Verwaltungskosten, Schwankungsreserven sowie ein allfälliger Vermögensertrag bzw. Vermögensverzehr der FAK nicht in die Berechnung des Risikosatzes einfließen.

Teilweiser Lastenausgleich

Beim teilweisen Lastenausgleich wird nur ein Teil des Risikosatzes der einzelnen FAK ausgeglichen. Dies bedeutet, dass die Ausgleichszahlung begrenzt ist. Dabei kommen verschiedene Systeme zur Anwendung. Der Ausgleich kann z.B. durch die maximale Höhe der Ausgleichszahlung oder das Vermögen der einzelnen Familienausgleichskassen begrenzt werden.

1.3 Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme

Voller Lastenausgleich

Elf Kantone führen einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende durch (vgl. Abbildung 3). Dabei gilt im Kanton Genf im Vergleich zu den anderen Kantonen mit einem vollen Lastenausgleich ein einheitlicher Beitragssatz sowohl für Arbeitnehmende als auch für Selbstständigerwerbende. Die Kantone Uri, Solothurn und Schaffhausen kennen nur einen Lastenausgleich für Arbeitnehmende. In diesen Kantonen findet für die Selbstständigerwerbenden kein Lastenausgleich statt.

Teilweiser Lastenausgleich

Fünf Kantone wenden ein System an, bei dem die Lasten teilweise ausgeglichen werden und ein weiterer wird ein solches System einfügen. Bei der nachfolgenden Übersicht handelt es sich um eine stark vereinfachte Darstellung der verschiedenen und zum Teil komplexen Lastenausgleichssysteme.

- Im *Kanton Zürich* wurde am 13. Januar 2020 durch den Kantonsrat eine Gesetzesänderung zur Einführung eines teilweisen Lastenausgleichs für Arbeitnehmer verabschiedet.²² Die neue Regelung wird voraussichtlich 2021 in Kraft treten. Einen Ausgleichsbeitrag erhalten nur FAK, deren individueller Risikosatz deutlich über dem kantonalen durchschnittlichen Risikosatz liegt.
- Ausgleichszahlungen erhalten im *Kanton Freiburg* diejenigen Kassen, deren Beitragssatz den durchschnittlichen Beitragssatz aller Kassen um 0,1 Prozent übersteigt. Diese werden durch alle FAK finanziert. Der Kanton Freiburg führt einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende durch.
- Per 1. Januar 2020 wurde im *Kanton Basel-Stadt* ein separates Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende eingeführt. Dieses orientiert sich in der Ausgestaltung an demjenigen des Kantons St. Gallen (vgl. unten).
- Im *Kanton Graubünden* entrichten alle Kassen eine jährliche, begrenzte Abgabe an den Ausgleichsfonds. Kassen, deren Beitragssatz über dem Referenzsatz der kantonalen FAK liegt, erhalten eine Ausgleichszahlung. Der Kanton Graubünden führt einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende durch.
- Der *Kanton St. Gallen* sieht ein separates Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende vor. Alle Kassen entrichten eine jährliche begrenzte Abgabe an den Ausgleichsfonds. Diejenigen FAK, bei welchen die Belastung wenigstens 10 Prozent über dem Schnitt aller FAK liegt, erhalten Ausgleichszahlungen.
- Der *Kanton Wallis* sieht ein separates Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende vor. Unterschiede in der Belastung werden mittels zweier verschiedener Mechanismen nur teilweise ausgeglichen.

Kein Lastenausgleich

Sechs Kantone (Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau und Neuenburg) haben kein Lastenausgleichssystem eingeführt.

Abbildung 3: Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme

Ausgestaltung der Lastenausgleichssysteme		Kantone
Voller Lastenausgleich	Ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, VD ²³ , GE, JU
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende	TI
	Lastenausgleich für Arbeitnehmer, kein Lastenausgleich für Selbstständigerwerbende	UR, SO, SH
Teilweiser Lastenausgleich	Ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende	FR, GR
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende	BS, SG, VS
	Lastenausgleich für Arbeitnehmende (voraussichtlich ab 2021)	ZH
Kein Lastenausgleich		GL, AR, AI, AG, TG, NE

In der Regel liegt die Zuständigkeit zur Durchführung des Lastenausgleichs bei der kantonalen FAK. Es gibt aber auch Kantone, welche die Zuständigkeit für die Durchführung des Lastenausgleichs anders geregelt haben (z. B. Zuständigkeit der kantonalen Verwaltung).

²² Abrufbar unter www.kantonsrat.zh.ch > Übersicht Geschäfte > im Suchfeld KR-Nr. / Vorlagen-Nr. "5511" eingeben.

²³ Der *Kanton Waadt* hat bis Ende 2019 je über einen separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende verfügt. Beim Lastenausgleich für Arbeitnehmende wurden nur 60 Prozent der Differenz ausgeglichen. Der Grosse Rat hat am 5. November 2019 beschlossen, per 1. Januar 2020 auch einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende einzuführen. Bei den Selbstständigerwerbenden findet – wie bereits unter der alten Regelung – ein voller Lastenausgleich statt.

Abbildung 4: Zuständigkeit für die Durchführung des Lastenausgleichs

Zuständigkeit	Kanton
Kantonale FAK	UR, SZ, OW, NW, ZG, SO, BL, BS, SH, GR, VS, JU, TI
Kantonale Verwaltung (Direktion, Amt, Departement)	ZH, BE, SG
Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission	LU
Verwaltungsrat (Conseil d'administration), der den kantonalen Familienzulagen-Ausgleichsfonds führt	GE
Vereinigung der Freiburgischen Ausgleichskassen für Familienzulagen	FR
Verein des Fonds mit Sitz beim Centre patronal vaudois	VD

Die Mehrheit der Kantone hat eine Stelle bezeichnet, die die Ausgleichszahlungen erhebt und die Ausgleichsbeiträge entrichtet. Lediglich in sieben Kantonen besteht für die Durchführung des Lastenausgleichs ein Ausgleichsfonds.

Abbildung 5: Durchführung mit oder ohne Fondslösung

	Kantone
Fonds	SH, SG, GR, VD, VS, GE, JU
Ausgleichszahlung ohne Fonds	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BL, BS, TI

1.4 Handlungsbedarf und Ziele

1.4.1 Lastenausgleich

Bei der AHV, IV, EO (inkl. Mutterschaftsentschädigung) und ALV besteht je ein eigener, vom Bund betriebener Ausgleichsfonds. Bei AHV, IV und EO arbeiten die Ausgleichskassen nicht auf eigene Rechnung. Die Ausgleichskassen müssen somit ihre Ausgaben für Leistungen nicht mit den eigenen Einnahmen aus Beiträgen finanzieren. Sie liefern die eingenommenen Beiträge unabhängig vom Leistungsvolumen an die Ausgleichsfonds ab und beziehen für die Auszahlung von Leistungen das Geld vom Ausgleichsfonds. Somit sind die Ausgleichskassen Inkassostelle und Auszahlungsstelle für den Fonds.

Demgegenüber schreibt das FamZG die Errichtung eines Ausgleichsfonds für die Durchführung der Familienzulagen nicht vor. Es überlässt die Finanzierung und folglich auch den Entscheid für oder gegen einen Lastenausgleich mit oder ohne Fonds vollumfänglich den Kantonen (Art. 16 Abs. 1 FamZG). Ein fehlender Lastenausgleich führt dazu, dass das Spektrum der Beitragssätze der einzelnen Kassen bzw. ihrer Arbeitgeber sehr gross ist. Dies steht aus Sicht des Parlaments im Widerspruch zum Solidaritätsprinzip, auf dem die anderen Sozialversicherungszweige basieren. Aus diesem Grund will es die Kantone verpflichten, einen vollen Lastenausgleich durchzuführen, so dass die Lasten zur Finanzierung der Familienzulagen auf alle Arbeitgeber und alle Selbständigerwerbenden gleichmässig verteilt werden.

1.4.2 FLG-Fonds

Dem FLG-Fonds kommt heute keine wesentliche Funktion mehr zu. Bereits mit dem früheren gesetzlich fixierten Zinssatz von 4 Prozent konnten die Kantonsanteile nur um rund 5 Prozent herabgesetzt werden. In den letzten zwei Jahren generierte der FLG-Fonds keinen Zinsertrag mehr, wodurch er seinen Zweck (Entlastung der Kantone) gar nicht mehr erfüllen konnte. Aus diesem Grund wird – auch auf Empfehlung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK)²⁴ – beantragt, die Spezialfinanzierung aufzulösen und anstelle von jährlichen Zinszahlungen den Saldo an die Kantone im Verhältnis zu den im Kanton ausgerichteten Familienzulagen in der Landwirtschaft auszuzahlen. Die Auszahlung des Fondskapitals an die Kantone entspricht vollumfänglich dem ursprünglichen Zweck des Fonds – der Herabsetzung der Kantonsbeiträge zur Finanzierung der Zulagen.

1.5 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Der Auftrag des Parlaments ist eindeutig, daher werden keine Alternativen zu der in der Motion geforderten Gesetzesanpassung geprüft.

Die Vernehmlassungsvorlage bietet jedoch die Gelegenheit, zu prüfen, ob zusätzliche Änderungen des FamZG notwendig sind, um regulatorische Probleme im System der Familienzulagen zu beseitigen. Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat im Rahmen des bundesrätlichen Programms 2016–2019 zur administrativen Entlastung von Unternehmen das Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) mit einem

²⁴ Bericht «Subventionsprüfung Familienzulagen in der Landwirtschaft» vom 28. Oktober 2019; abrufbar unter www.efk.admin.ch
> Publikationen > Sozialversicherung und Altersvorsorge.

Regulierungs-Check-up im Bereich des FamZG beauftragt. Dabei wurden die den Unternehmen auferlegten Regulierungen auf ihre Kostenfolgen geschätzt und Massnahmen zu ihrer Reduktion vorgeschlagen.²⁵ Diese wurden im Dezember 2017 gemeinsam durch das KMU-Forum (ausserparlamentarische Kommission zur Prüfung von Regulierungen aus Sicht der KMU) und Leitern von FAK geprüft. Sie zogen die Schlussfolgerung, dass lediglich zwei Handlungsmöglichkeiten weiterverfolgt werden sollen. Diese beiden Handlungsmöglichkeiten seien im Lichte des weiteren Verlaufs der parlamentarischen Beratung zur vorliegenden Motion zu beurteilen, da deren allfällige Überweisung das Prüferesultat wesentlich beeinflussen würde.

Die erste Handlungsoption betrifft den Anspruch auf Zulassung von Verbandsausgleichskassen und eigenständigen Familienausgleichskassen als Abrechnungsstellen von kantonalen Familienausgleichskassen. Nach geltendem Gesetz obliegt es den Kantonen zu entscheiden, ob Abrechnungsstellen zugelassen werden oder nicht. Die Forderung des Berichts lautet, dass es in allen Kantonen den Verbandsausgleichskassen und den anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen ermöglicht werden soll, als Abrechnungsstelle kantonaler Familienausgleichskassen tätig zu sein. Dadurch liesse sich das berechnete Anliegen der Arbeitgeber umsetzen, dass sie ihre Sozialversicherungen schweizweit mit einer Ausgleichskasse („One-Stop-Shop“) durchführen können. Konkret würde dies den Verbandsausgleichskassen und den anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen ermöglichen, in Kantonen, in denen sie keine FAK führen, ihre angeschlossenen Mitglieder aber Zweigniederlassungen betreiben, als Abrechnungsstelle einer kantonalen FAK tätig zu sein. Damit könnten die angeschlossenen Arbeitgeber, die in mehreren Kantonen Zweigniederlassungen haben, die Familienzulagen bei ein und derselben FAK abrechnen.

Mit der Umsetzung der vorliegenden Motion, d. h. nach Einführung des vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen, ist die Forderung nach einer bundesgesetzlich geregelten Bestimmung, dass die FAK in allen Kantonen Abrechnungsstellen führen dürfen, nicht mehr aktuell. Mit dem vollen Lastenausgleich entfällt der Hauptgrund, weshalb eine FAK in einem Kanton keine eigenständige FAK führen will: ein höherer Beitragssatz als jener der kantonalen FAK. Einzig die Tatsache, dass allenfalls gewisse FAK noch Schwankungsreserven im Umfang von mindestens 20 Prozent einer Jahresausgabe äufnen müssen, kann kurzfristig zu einem etwas höheren Beitragssatz im Vergleich zum durchschnittlichen kantonalen Beitragssatz führen. Verschiedene von Verbandsausgleichskassen geführte FAK sind derzeit denn auch daran, ihr Tätigkeitsgebiet auf diejenigen Kantone auszudehnen, die kürzlich den vollen Lastenausgleich eingeführt haben. Es ist daher zu erwarten, dass der Grossteil der von Verbandsausgleichskassen geführte FAK ihr Tätigkeitsgebiet nach Umsetzung der vorliegenden Motion auf alle Kantone ausweiten wird, in denen ihre Mitglieder tätig sind. Es wäre daher nicht zielführend das Familienzulagengesetz dahingehend anzupassen, die kantonalen FAK zu verpflichten, Abrechnungsstellen zuzulassen.

Die zweite Vereinfachungsmöglichkeit bestünde darin, den Unternehmen zu ermöglichen, ihre in anderen Kantonen existierenden Zweigniederlassungen der FAK, an der auch der Hauptsitz des Unternehmens angeschlossen ist, anschliessen zu können. Das Parlament hat diese Problematik im Rahmen der Schaffung des FamZG eingehend diskutiert. Es hat sich klar dafür entschieden, dass den Versicherten die Zulagen nach der Familienzulagenordnung an ihrem Arbeitsort ausgerichtet werden sollen (Erwerbortsprinzip). Dieses Prinzip bedingt, dass sich die Zweigniederlassungen im jeweiligen Kanton einer FAK anschliessen müssen. Die Festlegung der Höhe der Familienzulagen ist Sache der Kantone und erfolgt im Rahmen einer vom Kanton ganzheitlich konzipierten Familienpolitik. Daran soll festgehalten werden. Mit der Umsetzung der vorliegenden Motion wird der wesentliche Grund beseitigt, weshalb die Verbandsausgleichskassen heute nicht in allen Kantonen eine Familienausgleichskasse führen. Künftig können die Verbandsausgleichskassen den angeschlossenen Betrieben einen One-Stop-Shop in allen Kantonen anbieten, ohne dass die Festlegung der Höhe der Familienzulagen durch die Kantone in Frage gestellt wird. Es wäre daher nicht zielführend, das Familienzulagengesetz dahingehend anzupassen, dass Zweigniederlassungen der FAK, an der auch der Hauptsitz angeschlossen ist, angeschlossen werden können.

1.6 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016²⁶ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016²⁷ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt. Ziel 11 der Legislaturplanung 2015–2019 ist die Reform der Sozialwerke und deren nachhaltige Finanzierung.

²⁵ Regulierungs-Check-up im Bereich des FamZG, Forschungsbericht Nr. 2/17, BSV, abrufbar unter: www.bsv.admin.ch > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen > im Suchfeld 2/17 eingeben.

²⁶ BBl 2016 1105

²⁷ BBl 2016 5183

Die Vorlage wurde in die Ziele des Bundesrates 2020 aufgenommen.²⁸

Die vorliegende Vorlage hat keine direkten Zusammenhänge zu nationalen Strategien des Bundesrates.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit dieser Vorlage soll der folgende parlamentarische Vorstoss zur Abschreibung beantragt werden:

Motion Baumann vom 28. September 2017 „Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung“ (17.3860).

2 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht²⁹

Das EU-Recht sieht keine Bestimmungen zur vorliegenden Frage vor.

Jeder Staat hat bezüglich Familienleistungen eigene Regelungen. In den europäischen Staaten werden die Familienleistungen auf unterschiedliche Art finanziert. Am häufigsten ist die Finanzierung mit Steuereinnahmen. Deshalb kann die Frage des Lastenausgleichs und der Auflösung des FLG-Fonds nicht mit den Regelungen in den EU-/EFTA-Staaten verglichen werden.

3 Grundzüge der Vorlage

3.1 Die beantragte Neuregelung

3.1.1 Lastenausgleich

Die Vorlage verpflichtet die Kantone, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen vollen Lastenausgleich für die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einzuführen. Ein voller Lastenausgleich kann entweder mit Differenzzahlungen zum kantonalen Risikosatz oder mit der Einführung eines einheitlichen Beitragssatzes erfolgen, der für alle im jeweiligen Kanton tätigen FAK Gültigkeit hat.³⁰ Im Lastenausgleich sollen nur die Zulagen berücksichtigt werden, die gestützt auf das FamZG ausgerichtet werden. Freiwillige höhere oder zusätzliche Zulagen können nicht in den Lastenausgleich einbezogen werden, weil sie nicht Teil der Solidargemeinschaft im Rahmen des FamZG und des darauf beruhenden kantonalen Rechts sind.³¹

Im Rahmen dieser Vorgabe sind die Kantone frei, ob sie einen gemeinsamen oder separaten Lastenausgleich für Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einführen wollen. Sie bestimmen, ob eine kantonale Stelle die Ausgleichszahlungen berechnet, in Rechnung stellt und die Zahlungen verwaltet oder ob der Lastenausgleich über einen Fonds erfolgt. Sie legen zudem die Fälligkeit der Ausgleichszahlungen sowie die Mahn- und Verzugszinsordnung fest.

3.1.2 FLG-Fonds

Die Vorlage sieht vor, dass der Bund den FLG-Fonds aus der gesetzlich vorgesehenen Rückstellung für Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Selbstständigerwerbende auflöst und dessen Saldo von 32,4 Millionen Franken innert zwei Jahren an die Kantone ausbezahlt. Das Fondskapital soll im Verhältnis zu den im Kanton in den letzten fünf Jahren vor Inkrafttreten der Änderung des FLG ausgerichteten Familienzulagen in der Landwirtschaft ausbezahlt werden. Die Rückstellung entstand zwar ursprünglich aus Beiträgen von Bund, Kantonen und Wirtschaft. Da die Zinsen des FLG-Fonds jeweils vollumfänglich den Kantonen zugutekamen (2017: 1,3 Mio. Fr.), erscheint es aber sachgerecht, das Kapital ausschliesslich an die Kantone zu verteilen.

3.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Lastenausgleich: Grundsätzlich ergeben sich aus der Einführung eines vollen Lastenausgleichs keine Mehrkosten. Die Kosten für die Finanzierung der Zulagen werden lediglich ausgeglichen. Die Kosten, die für die Durchführung eines Lastenausgleichs aufgewendet werden müssen, dürften minim sein und von der Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Lastenausgleichssystems abhängen.

FLG-Fonds: Mit der Auflösung des FLG-Fonds werden die Finanzströme zwischen Bund und Kantonen zur Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft vereinfacht. Zudem wirft der Fonds seit zwei Jahren

²⁸ Ziele des Bundesrates 2020, Band II, Eidgenössisches Departement des Innern, Ziel 3; abrufbar unter www.bk.admin.ch > Dokumentation > Führungsunterstützung > Jahresziele.

²⁹ Was die Vereinbarkeit der vorliegenden Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen anbelangt, s. Ziff. 5.2

³⁰ Vgl. Ziffer 1.2

³¹ Vgl. BGE 135 V 172 E. 6.3.2.

keine Zinsen mehr ab, und erfüllt daher seinen Zweck (Herabsetzung der Kantonsbeiträge) nicht mehr. Vor diesem Hintergrund sind gemäss EFK auch die Administrativkosten zur Führung der Spezialfinanzierung nicht mehr gerechtfertigt.

3.3 Umsetzungsfragen

Die Bestimmung zum *Lastenausgleich* bedarf Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsstufe. Es ist festzulegen, was als voller Lastenausgleich gilt.

Die Auszahlung des Saldos des *FLG-Fonds* an die Kantone bedarf eines entsprechenden Subventionskredits. Dieser wird den Eidgenössischen Räten nach Verabschiedung der gesetzlichen Grundlagen im Rahmen eines Voranschlags oder seiner Nachträge unterbreitet werden.

4 Erläuterung zu einzelnen Artikeln

4.1 FamZG

Art. 17 Kompetenzen der Kantone

Abs. 2 Bst. k

Die Bestimmung verpflichtet die Kantone, einen vollen Lastenausgleich für die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einzuführen.

In der Bestimmung wird nicht explizit erwähnt, dass sich der Lastenausgleich auf die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende bezieht, da dies bereits aus der Systematik des Bundesgesetzes hervorgeht. Im 3. Kapitel regelt das FamZG die von ihm vorgesehenen Familienzulagenordnungen: Es sind dies im 1. Abschnitt jene der Erwerbstätigen in nichtlandwirtschaftlichen Berufen (Art. 11 bis 17), im 2. Abschnitt jene der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (Art. 18) und im 3. Abschnitt jene der Nichterwerbstätigen (Art. 19 bis 21). Die in Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k FamZG vorgesehene Verpflichtung der Kantone zur Einführung eines vollen Lastenausgleichs bezieht sich auf den 1. Abschnitt. Dieser Abschnitt umfasst in seinem Titel ausdrücklich Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe, d. h. Arbeitnehmende als auch Selbstständigerwerbende (vgl. auch Art. 11 Abs. 1 FamZG). Nicht zulässig ist somit der Einbezug der Familienzulagen für Nichterwerbstätige in den Lastenausgleich. Dies geht im Übrigen auch aus den Finanzierungsvorschriften hervor (Art. 16 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 FamZG).

Es gibt keine allgemeingültige Definition, was als voller Lastenausgleich gilt. Ein voller Lastenausgleich kann entweder mit einer nachträglich vorgenommenen Ausgleichszahlung in der Höhe der Differenz zum durchschnittlichen kantonalen Beitragssatz erfolgen oder mittels Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes für alle im Kanton tätigen FAK.³² In den Ausführungsbestimmungen muss deshalb präzisiert werden, was als voller Lastenausgleich gilt.

Gestützt auf Artikel 3 Absatz 2 FamZG können die Kantone höhere Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Auf diese Zulagen finden die Bestimmungen des FamZG Anwendung (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 FamZG). Diese Zulagen müssen im Lastenausgleich berücksichtigt werden.

Andere als die genannten Leistungen müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden (Art. 3 Abs. 2 Satz 3 FamZG). Es ist zum Beispiel möglich, dass eine FAK eine Zulage ausahlt, die höher ist als der kantonale Ansatz. In diesem Fall gilt die Differenz zum kantonalen Ansatz nicht als Zulage nach FamZG. Beträgt die Kinderzulage bspw. im einem Kanton 220 Franken pro Monat und die FAK zahlt 250 Franken pro Monat aus, so darf die Differenz von 30 Franken nicht im Lastenausgleich berücksichtigt werden. Die FAK muss daher für die Zulagen nach FamZG sowie für die zusätzlichen freiwilligen Leistungen separate Rechnungen führen.

Artikel 16 Absatz 3 FamZG überlässt es den Kantonen zu bestimmen, ob innerhalb einer FAK auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Bei einem gemeinsamen Lastenausgleich für Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende hätte Artikel 16 Absatz 3 FamZG keine eigenständige Bedeutung mehr. Zwölf Kantone³³ schreiben vor, dass für die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende der gleiche Beitragssatz anzuwenden ist. In den übrigen Kantonen muss kein gleicher Beitragssatz angewendet werden. Diese Wahlmöglichkeit hat der Bundesgesetzgeber den Kantonen anläss-

³² Vgl. Ziffer 1.2

³³ Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Graubünden, Neuenburg, Genf und Jura.

lich der Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter das FamZG ausdrücklich belassen. Es ist kein Grund ersichtlich, dies zu ändern.

Art. 28c Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Änderung des FamZG führt dazu, dass jene Kantone, die bislang keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich haben, ihre Gesetze anpassen müssen. Hierfür haben sie nach Inkrafttreten der Änderung des FamZG zwei Jahre Zeit.

4.2 FLG

Ersatz eines Ausdrucks

Der im französischsprachigen Gesetzestext des FLG (Art. 1a Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 und 3, Art. 7, Art. 9 [Sachüberschrift]) verwendete Ausdruck «allocation de formation professionnelle» wird durch den Ausdruck «allocation de formation» ersetzt. Dabei handelt es sich um eine Anpassung an die Terminologie im FamZG.

Art. 20 Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbstständigerwerbende Landwirte

Artikel 20 Absätze 1 und 2 werden aufgehoben. Damit entfällt die gesetzliche Grundlage für die Rückstellung für die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbstständigerwerbende Landwirte und folglich auch für den daraus errichteten FLG-Fonds, welche aufgelöst werden. Folglich entfällt auch die Verzinsungspflicht des Bundes.

Art. 21 Beiträge der Kantone

Abs. 2

Artikel 21 Absatz 2 wird aufgehoben. Mit Aufhebung von Artikel 20 wird auch Artikel 21 Absatz 2 hinfällig, da er sich auf die aufzulösende Rückstellung bezieht. Die Beiträge der Kantone werden somit nicht mehr durch den Zinsertrag des Kapitals des FLG-Fonds herabgesetzt.

Art. 25a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Durch die Aufhebung des Artikels 20 Absatz 1 FLG entfällt die gesetzliche Grundlage der Rückstellung beziehungsweise des FLG-Fonds. Die Übergangsbestimmung regelt die Auszahlung des Fondskapitals an die Kantone. Der Bund hat nach Inkrafttreten der Änderung des FLG zwei Jahre Zeit hierfür. Dieser Zeitraum soll es ermöglichen, die Auszahlungsmodalitäten im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses abzuwickeln.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen

Die Auflösung des FLG-Fonds hat keine Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen. Die nachfolgenden Ausführungen in Ziffer 5.1 beziehen sich ausschliesslich auf den Lastenausgleich.

5.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die FAK in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Basel-Landschaft, Tessin, Waadt, Genf und Jura, da diese Kantone bereits einen vollen Lastenausgleich eingeführt haben.

Die Kantone Uri, Solothurn und Schaffhausen, die nur einen vollen Lastenausgleich für Familienzulagen für Arbeitnehmende kennen, müssen einen Lastenausgleich für Selbstständigerwerbende einführen. Dies führt bei den FAK zu einem zusätzlichen Ausgleich in der Grössenordnung von knapp einer halben Million Franken pro Jahr.

Die Kantone Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden und Wallis, die einen teilweisen Lastenausgleich kennen, müssen einen vollen Lastenausgleich einführen. Auch der Kanton Zürich, der die Einführung eines teilweisen Lastenausgleichs für Familienzulagen für Arbeitnehmende (nicht aber für Selbstständigerwerbende) beschlossen hat, müsste einen vollen Lastenausgleich – auch für Selbstständigerwerbende – einführen. Voraussichtlich führt dies bei den in diesen Kantonen tätigen FAK zu einem Ausgleich von rund 60 Millionen Franken pro Jahr.

In den Kantonen Glarus, Appenzell-Ausserrhoden, Appenzell-Innerrhoden, Aargau, Thurgau und Neuenburg muss neu ein voller Lastenausgleich eingeführt werden. Voraussichtlich führt dies bei den in diesen Kantonen tätigen FAK zu einem Ausgleich von rund 25 Millionen Franken pro Jahr.

Abbildung 6: Zusätzlicher Ausgleich unter den Familienausgleichskassen in den Kantonen nach Umsetzung der Mo. Baumann sowie gesamthafter Ausgleich nach der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen

	Kantone	Zusätzliche Umverteilung nach Umsetzung der Vorlage in Mio. CHF	Total Umverteilung (nach der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen) in Mio. CHF
Bereits voller Lastenausgleich	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE, JU	0	198
Lastenausgleich nur für AN	UR, SO, SH	weniger als 1	10
Teilweiser Lastenausgleich	ZH, FR, SG, GR, VS, BS	61	133
Kein Lastenausgleich	GL, AR, AI, AG, TG, NE	25	25
	Total	86	366

Diese Schätzung wurde auf Grundlage der Daten der Familienzulagenstatistik 2017 und zusätzliche Angaben der Kantone erstellt. Die Erhöhung der Familienzulagen per 1.1.2019 im Kanton VD, per 1.1.2020 in den Kantonen FR, BS, SH, AI, SG und JU sowie per 1.4.2020 im Kanton AR wurden in dieser Schätzung nicht berücksichtigt.

Bei der Umsetzung der Vorlage ist mit einem zusätzlichen Ausgleich in der Grössenordnung von insgesamt rund 85 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

Ist in allen Kantonen ein voller Lastenausgleich eingeführt, wird der Ausgleich auf insgesamt 366 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Dies entspricht rund 7 Prozent der Jahresausgabe für die Familienzulagen.³⁴

5.1.2 Personelle Auswirkungen

Es ist davon auszugehen, dass die FAK die Einführung eines vollen Lastenausgleichs mit dem bisherigen Personalbestand umsetzen können. Die Vorlage hat somit keine personellen Auswirkungen auf die FAK.

5.1.3 Strukturelle Auswirkungen

Mit der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen entfällt der Hauptgrund, weshalb eine FAK in einem Kanton keine eigenständige FAK führen will: ein höherer Beitragssatz als jener der kantonalen FAK. Ein Grossteil der von Verbandsausgleichskassen geführten FAK dürfte daher ihr Tätigkeitsgebiet nach Umsetzung der vorliegenden Motion auf alle Kantone ausweiten, in denen ihre Mitglieder tätig sind. Damit wird auch ein Grossteil der Arbeitgeber die Familienzulagen schweizweit mit einer Ausgleichskasse („One Stop Shop“) abrechnen können.

5.2 Auswirkungen auf den Bund

5.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Lastenausgleich: Der Bund ist von der Vorlage als Arbeitgeber betroffen. Je nach Risikosatz erhält die EAK in den Kantonen, die einen vollen Lastenausgleich einführen werden, Beiträge aus dem Lastenausgleich oder muss in den Lastenausgleich Beiträge einzahlen.

FLG-Fonds: Die Auszahlung der zweckgebundenen Mittel im FLG-Fonds an die Kantone führt zu einem einmaligen Mittelabfluss beim Bund in der Höhe von 32,4 Millionen Franken. Gleichzeitig wird der Bund von seiner Verzinsungspflicht befreit.

5.2.2 Personelle Auswirkungen

Lastenausgleich: Das BSV und die EAK können die revidierten Bestimmungen mit dem bisherigen Personalbestand umsetzen. Es entstehen keine Mehrkosten.

FLG-Fonds: Die Aufhebung der Spezialfinanzierung und der Wegfall der jährlichen Budgetierung und Auszahlung der Zinserträge führen zu einer geringfügigen Entlastung bei BSV und EFV sowie bei den Eidgenössischen Räten, die ihm Rahmen des Voranschlags beim BSV künftig über je einen Ertrags- und Aufwandkredit weniger beschliessen müssen.

³⁴ Vgl. Ziffer 1.1.

5.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

5.3.1 Finanzielle Auswirkungen

Lastenausgleich: Die meisten kantonalen FAK würden gemäss Schätzung des BSV durch die Einführung eines Lastenausgleichs profitieren. In denjenigen Kantonen, die vom Lastenausgleich profitieren, können unter Umständen die Beitragssätze reduziert werden. Davon profitieren die angeschlossenen Betriebe der FAK und damit auch die Kantone und Gemeinden in ihrer Funktion als Arbeitgeber.

FLG-Fonds: Nach der Auflösung des FLG-Fonds erhalten die Kantone keine Zinsen mehr. Aufgrund der aktuellen Zinssituation wurden jedoch bereits in den Jahren 2018 und 2019 keine Zinsen ausbezahlt und im Budget 2020 sind ebenfalls keine Mittel eingestellt worden. Im Gegenzug erhalten die Kantone einen Anteil des Fondskapitals in Form einer einmaligen Auszahlung. Der Anteil jedes einzelnen Kantons am Fondsvermögen von insgesamt 32,4 Millionen Franken berechnet sich aus dem Verhältnis der im jeweiligen Kanton ausgerichteten Familienzulagen in der Landwirtschaft zum gesamtschweizerischen Total. Dabei sollen die Familienzulagen in der Landwirtschaft der letzten fünf Jahre vor Inkrafttreten der Gesetzesrevision als Berechnungsbasis dienen. Würden die Jahre 2014-2018 als Berechnungsbasis verwendet, ergäbe sich folgende Aufteilung:

Abbildung 7: Aufteilung des Kapitals des FLG-Fonds zwischen den Kantonen (Berechnungsbasis: 2014-2018)

Kantone	Total Zahlungen 2014 - 2018 (in CHF)	Anteile (in Prozent)	Aufteilung Fonds (in CHF)
Zürich	41 367 671	7.5	2 423 027
Bern	83 589 619	15.1	4 896 092
Luzern	58 500 144	10.6	3 426 527
Uri	5 557 964	1.0	325 546
Schwyz	18 782 737	3.4	1 100 161
Obwald	7 203 417	1.3	421 926
Nidwald	4 667 652	0.8	273 398
Glarus	4 280 579	0.8	250 726
Zug	6 694 030	1.2	392 089
Freiburg	30 620 362	5.5	1 793 526
Solothurn	13 195 550	2.4	772 903
Basel Stadt	71 048	0.0	4161
Baselland	10 903 520	2.0	638 652
Schaffhausen	4 704 713	0.9	275 569
Appenzell A.Rh.	9 245 287	1.7	541 524
Appenzell I.Rh.	6 578 199	1.2	385 305
St.-Gallen	49 159 922	8.9	2 879 443
Graubünden	27 082 900	4.9	1 586 326
Aargau	26 419 099	4.8	1 547 445
Thurgau	37 776 551	6.8	2 212 685
Ticino	6 791 187	1.2	397 780
Vaud	44 834 947	8.1	2 626 116
Valais	27 696 025	5.0	1 622 238
Neuchâtel	8 924 262	1.6	522 721
Genève	7 934 064	1.4	464 722
Jura	10 574 732	1.9	619 393
Total	553 156 181	100.0	32 400 000

5.3.2 Personelle Auswirkungen

Lastenausgleich: Der personelle Mehrbedarf, der für die Durchführung eines Lastenausgleichs notwendig ist, dürfte minim sein und von der jeweiligen Ausgestaltung des Lastenausgleichssystems abhängen.

FLG-Fonds: Die Änderung des FLG hat keine personellen Auswirkungen auf die Kantone.

5.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Lastenausgleich: Die Einführung eines vollen Lastenausgleichs zwischen den FAK hätte ein Ausgleich der Kosten für die Finanzierung der Familienzulagen zwischen den Betrieben, die bei den FAK in den betroffenen Kantonen angeschlossenen sind, zur Folge. Für Betriebe, die FAK angeschlossenen sind, die einen Beitrag

zum Ausgleich leisten, würden die Beiträge ansteigen (oder die Reserven ihrer FAK sinken), umgekehrt würden die Beiträge von Betrieben, die FAK angeschlossen sind, die vom Ausgleich profitieren, sinken (oder die Reserven der FAK ansteigen).

Gesamtschweizerisch gesehen wären die wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Lastenausgleichs vernachlässigbar. Die Anzahl betroffener Kantone ist begrenzt und die Summe des Lastenausgleichs (schätzungsweise rund 85 Mio. Fr.) bezogen auf das Bruttoinlandprodukt (BIP) fällt kaum ins Gewicht. Mit dem Lastenausgleich soll innerhalb eines betroffenen Kantons eine unter allen Betrieben ausgewogene Verteilung der Lasten erzielt werden. Die gegenwärtigen Differenzen bei den Beitragssätzen belohnen nicht die FAK mit der effizientesten Verwaltung, sondern jene mit den günstigsten Risiken. Die mit dem Lastenausgleichsmechanismus angestrebte Angleichung der Beitragssätze stellt somit die liberalen Wirtschaftsgrundsätze der Schweiz nicht in Frage. Hinzu kommt, dass dies kaum Auswirkungen auf die Konkurrenzsituation der Betriebe innerhalb einer Branche hat, da die Betriebe, deren FAK-Beiträge ansteigen beziehungsweise sinken würden, meist in der gleichen Branche tätig sind. Dadurch verringert sich der ohnehin schwache Wettbewerbseffekt, den die unterschiedlichen FAK-Beitragssätze bewirken könnten. Somit sind auch die wirtschaftlichen Auswirkungen in den direkt betroffenen Kantonen gering. Kantone, die kürzlich einen vollen Lastenausgleich zwischen den FAK eingeführt haben, konnten keine negativen wirtschaftlichen Folgen feststellen.

Auch der laufende Verwaltungsaufwand der Betriebe erhöht sich durch den Lastenausgleich nicht. In den betroffenen Kantonen müssen die Betriebe einzig allenfalls die neuen FAK-Beitragssätze³⁵ in ihr Lohnsystem übertragen. Errichtet eine Verbandsausgleichskasse nach Wegfall der ungünstigen Risiken in allen Kantonen eine FAK, so können die angeschlossenen Betriebe mit einer einzigen FAK die Familienzulagen abrechnen, was für diese eine administrative Entlastung zur Folge hat.

FLG-Fonds: Die Auflösung des FLG-Fonds hat keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen.

5.5 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Änderungen der vorliegenden Vorlage sind zu gering, als dass sie sich in der schweizerischen Gesellschaft bemerkbar machen würden.

5.6 Auswirkungen auf die Umwelt

Die vorliegende Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die vorliegende Vorlage stützt sich auf Artikel 116 Absatz 2 Bundesverfassung³⁶ (BV), welcher dem Bund die Befugnis zum Erlass von umfassenden Vorschriften über die Familienzulagen gibt.³⁷

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

6.2.1 EU-Recht

Die EU hat Regelungen zur Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit zwecks Erleichterung der Freizügigkeit geschaffen. Die Schweiz nimmt seit dem Inkrafttreten des Abkommens vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) am 1. Juni 2002 an diesem Koordinationssystem teil.³⁸ Die wichtigsten Grundsätze sind die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen anderer Vertragsparteien mit den eigenen Staatsangehörigen, die Aufrechterhaltung der erworbenen Ansprüche und die Auszahlung von Leistungen im ganzen europäischen Raum. Das EU-Recht sieht hingegen keine Harmonisierung der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Die Mitgliedstaaten können die Konzeption, den persönlichen Geltungsbereich, die Finanzierungsmodalitäten und die Organisation ihrer Systeme der sozialen Sicherheit unter Beachtung der europarechtlichen Koordinationsgrundsätze

³⁵ Gemäss der Studie «Regulierungs-Checkups im Bereich Familienzulagen» (vgl. weiter oben) wird diese Anpassung, hochgerechnet auf die gesamte Schweiz, Kosten in der Höhe von unter einer Million Franken verursachen.

³⁶ SR 101

³⁷ Vgl. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung Rz. 18

³⁸ Die Koordination der einzelstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit wird durch die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit sowie durch die Verordnung (EG) Nr. 987/2009 zur Festlegung der Modalitäten für die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 883/2004 geregelt.

selber festlegen. Dies gilt aufgrund des EFTA-Übereinkommens auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

6.2.2 Weitere internationale Verpflichtungen

Es gibt keine internationalen Verpflichtungen in Bezug auf die Vorlage. Diese ist deshalb mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz vereinbar.

6.3 Erlassform

Gemäss Artikel 164 Absatz 1 BV sind alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen. Deshalb untersteht der vorliegende Entwurf zur Änderung des FamZG sowie des FLG dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Lastenausgleich: Die geplante Einführung eines Lastenausgleichs verursacht für den Bund keine Mehrausgaben. Es handelt sich weder um eine Subventionsbestimmung, noch wird ein Verpflichtungskredit oder ein Zahlungsrahmen begründet. Somit fallen diese Regelungen nicht unter die Ausgabenbremse nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV.

FLG-Fonds: Heute leistet der Bund eine jährlich wiederkehrende Subvention im Umfang der zweckgebundenen Zinserträge des FLG-Fonds an die Kantone. Mit der Auflösung des Fonds und der in der Übergangsbestimmung zum FLG vorgesehenen Überweisung des Saldos von 32,4 Millionen Franken an die Kantone wird diese Subvention vor ihrer Aufhebung einmalig um mehr als 20 Millionen Franken erhöht. Entsprechend muss Artikel 25a FLG der Ausgabenbremse unterstellt werden.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

6.5.1 Subsidiaritätsprinzip

Lastenausgleich: Gemäss geltendem Gesetz sind die Kantone zuständig für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen (Art. 16 Abs. 1 FamZG). Beim Erlass der Regelung müssen die Kantone aber bereits heute gewisse Grundsätze beachten. So müssen die Beiträge in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet und die Beiträge der Selbstständigerwerbenden plafoniert werden (Art. 16 Abs. 2 und 4 FamZG). Neu wird den Kantonen vorgeschrieben, dass sie zwingend einen vollen Lastenausgleich einführen müssen. Damit greift die Vorlage in den Kompetenzbereich der Kantone ein. Es bleibt aber den Kantonen überlassen, ob sie einen separaten oder gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einführen und wie sie den Lastenausgleich in der Durchführung konkret ausgestalten (z. B. Regelung der zuständigen Stelle, der Berechnung der Ausgleichszahlungen und der Verzugsfolgen).

FLG-Fonds: Die Kantone sind für die Finanzierung eines Drittels der ungedeckten Kosten der Familienzulagen in der Landwirtschaft zuständig. Die Auflösung des Fonds, die Aufteilung dessen Kapitals auf die Kantone und damit der Verzicht auf die Verwaltung der zur Herabsetzung des Kantonsdrittels zweckgebundenen Mittel durch den Bund tragen dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung.

6.5.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz

Lastenausgleich: Wie unter Ziffer 6.5.1 erwähnt, sind die Kantone gemäss geltendem Gesetz zuständig für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen. Mit dieser Vorlage ändert sich diese Zuständigkeit grundsätzlich nicht. Die Kantone haben auch in Zukunft die Kompetenz, die Finanzierung der Familienzulagen zu regeln.

FLG-Fonds: Mit der Aufteilung der zweckgebundenen Fondsmittel auf die Kantone wird deren finanzielle Autonomie gestärkt.

6.5.3 Respektierung des Kompetenzbereichs der Kantone

Artikel 116 Absatz 2 BV ermächtigt den Bundesgesetzgeber, die Familienzulagen umfassend zu regeln. Die Regelung der Familienzulagen ist eine konkurrierende Bundeskompetenz. Dies bedeutet, dass kantonales Recht erst mit Erlass der Bundesgesetzgebung ausser Kraft tritt, und zwar in demjenigen Umfang, als die Bundesgesetzgebung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausschöpft.

Lastenausgleich: Das Familienzulagengesetz, das per 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, macht den Kantonen in wichtigen Bereichen Vorgaben, lässt ihnen aber innerhalb des vom FamZG vorgegebenen Rahmens die Kompetenz zur Regelung der Aufsicht, der Finanzierung, der Organisation und der Einführung eines Lastenausgleichs. Die Vorlage führt zwar dazu, dass die Kantone nicht mehr autonom über die Einführung

eines Lastenausgleichs entscheiden können. Da der Bund aber eine umfassende Regelungskompetenz hat, wird mit der Vorlage der Kompetenzbereich der Kantone nicht tangiert.

FLG-Fonds: Die Regelungskompetenzen der Kantone bei der Ausgestaltung der Familienzulagen in der Landwirtschaft werden durch die Aufhebung des Fonds nicht berührt; die finanziellen Zuständigkeiten werden gestärkt.

6.6 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Lastenausgleich: Die neue Bestimmung zu dem Lastenausgleich ist nicht unmittelbar anwendbar. Die für die Umsetzung notwendige Delegationsnorm ist bereits im geltenden Gesetz vorhanden (Art. 27 Abs. 1 FamZG), weshalb es keiner Ergänzung bedarf.

FLG-Fonds: Die Übergangsbestimmung im FLG ist unmittelbar anwendbar. Auf Verordnungsstufe braucht es keine Anpassungen.

6.7 Datenschutz

Für die Umsetzung der Vorlage sind weder die Bearbeitung von Personendaten noch andere Massnahmen nötig, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten.