

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Bundesamt für Sozialversicherungen
Geschäftsfeld Familie, Generationen
und Gesellschaft
Effingerstrasse 20
3003 Bern

31. August 2020

Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Einführung eines vollen Lastenausgleichs und Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft)

Sehr geehrter Herr Bundesrat Berset
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 29. April 2020 hat der Bundesrat zur Vernehmlassung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Einführung eines vollen Lastenausgleichs und Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft) eingeladen. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn dankt dem Bundesrat für diese Einladung und stellt ihm seine Bemerkungen innerhalb der Frist zu.

1. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) vom 24. März 2006 ermächtigt die Kantone einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen (Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG). Elf Kantone haben seit dem Jahr 2009 von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende eingeführt. Drei Kantone kennen einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und sechs Kantone sehen einen teilweisen Lastenausgleich vor. Lediglich sechs Kantone kennen keinen Lastenausgleich.

Die Motion von Ständerat Isidor Baumann beabsichtigt eine faire Lastenteilung bei den Familienausgleichskassen in den Kantonen herzustellen. Die unterschiedlichen Mitgliederstrukturen der Familienausgleichskassen führten zu hohen Unterschieden bei den Beitragssätzen zu Lasten der Arbeitgeber. Dank einem vollen Lastenausgleich werden in Zukunft alle Arbeitgebenden eine ähnliche Beitragsbelastung haben. Das Modell hat sich in den Kantonen, welche bereits einen vollen Lastenausgleich haben, bestens bewährt. Es soll deshalb in allen Kantonen eingeführt werden.

Gestützt auf dieser Grundlage entstand die vorliegende Teilrevision des FamZG. Diese sieht vor, in allen Kantonen einen vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen von Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden einzuführen (Art. 17 Abs. 2 Bst. K rev. FamZG). Die Kantone werden zur Umsetzung innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten verpflichtet (Art. 28c rev. FamZG), wobei sie die inhaltliche Ausgestaltung des vollen Lastenausgleichs frei wählen können.

Der Fonds Familienzulagen Landwirtschaft (FLG-Fonds) weist konstant eine Höhe von 32.4 Millionen Franken aus. Die Zinserträge aus diesem Fonds werden verwendet, um die von den

Kantonen zu entrichtenden Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft zu reduzieren (Art. 21 Abs. 2 Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft [FLG]). Seit 2018 wird der Zinsertrag des Fonds nach marktüblichen Kriterien festgelegt, weshalb dem Fonds heute keine wesentliche Funktion mehr zukommt.

2. Beurteilung

2.1. Lastenausgleich

Der Lastenausgleich gleicht – wie es der Name sagt – die unterschiedliche Belastung der Familienausgleichskassen durch zulagenberechtigte Kinder ("Risiko Kind") aus. Er bezweckt die Finanzierung der Familienzulagen risikogerecht unter den einzelnen Familienausgleichskassen und damit eben letztlich auch unter allen Arbeitgebern und Selbständigerwerbenden im Kanton aufzuteilen.

Jede Familienausgleichskasse zahlt Zulagen für die bezugsberechtigten Kinder der bei ihr angeschlossenen Mitglieder aus. Diese Zulagen sind in der Höhe gesetzlich festgeschrieben. Sie werden hauptsächlich von den Arbeitgebern finanziert, welche dafür einen bestimmten Beitragssatz in Prozent auf ihrer AHV-pflichtigen Lohnsumme entrichten. Der Beitragssatz einer Familienausgleichskasse wird im Wesentlichen bestimmt durch die Lohnsummenhöhe der Arbeitgeber und die Höhe der auszurichtenden Familienzulagen.

Folgende zwei Faktoren sind somit massgebend:

- Die Anzahl der Kinder: Je mehr Kinder, desto mehr Zulagen werden ausgerichtet.
- Die Höhe der Lohnsumme: Bei höherer Lohnsumme ist die prozentuale Belastung der Arbeitgeber durch die Familienzulagen tiefer; bei tieferer Lohnsumme verhält es sich umgekehrt.

Ohne Lastenausgleich unterscheiden sich die Familienausgleichskassen sehr stark nach branchenspezifischen Bezügerstrukturen:

- Branchen mit einem hohen Lohnniveau, tendenziell wenig Kindern und damit tiefen Beitragssätzen sind: Banken, Versicherungen, Ärzte, Zahnärzte, etc.
- Branchen mit einem tieferen Lohnniveau, tendenziell mehr Kindern und damit höheren Beitragssätzen sind: Gastronomie, Baubranche, Handwerk, kleines und mittleres Gewerbe, etc.

Schweizweit sind heute 222 Familienausgleichskassen tätig. Sie zahlen Zulagen von jährlich über 6.2 Milliarden Franken aus. Die Beitragssätze der Familienausgleichskassen variieren aktuell zwischen 0.3 % bis 3.5 %. Solche starken Differenzen in den Beitragssätzen sind bei keiner anderen Sozialversicherung vorhanden. Die Möglichkeit einer derart breiten Spreizung der Beitragssätze führt dazu, dass Hochlohnbranchen eigene Familienausgleichskassen gründen, damit ihre Mitglieder von tiefen Beitragssätzen profitieren können. Sie haben kein Interesse an einem für alle Arbeitgeber resp. alle Selbständigerwerbenden geltenden harmonisierten Beitragssatz für die Familienzulagen.

Branchen mit tiefen Löhnen und vielen Kindern schliessen sich tendenziell bei der für sie zuständigen kantonalen Familienausgleichskasse an. Sie haben keinen Anreiz eigene Familienausgleichskassen zu führen. Denn betreiben Tieflohnbranchen (bspw. Gastgewerbe) eigene Familienausgleichskassen, sind deren Arbeitgeber überproportional stark belastet durch hohe Beitragssätze. Dies führt zu einer unerwünschten Entsolidarisierung und einer Ungleichverteilung der Familienlasten.

Der Lastenausgleich entspricht einer konsequenten Umsetzung des Bundesrechts. Der Souverän hat mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen einem Gesetz zugestimmt, das nicht nur das Prinzip eine Zulage pro Kind einführt, sondern auch eine glei-

che Belastung der Arbeitgeber anpeilt (Harmonisierung). Ein voller Lastenausgleich schafft für alle Arbeitgeber die gleichen wettbewerbsneutralen Rahmenbedingungen, was besonders kleinen und mittleren Betrieben (KMU) zu Gute kommt. Je grösser der Kreis der Solidargemeinschaft gezogen wird, desto gleichmässiger werden die Familienlasten verteilt.

Ohne Lastenausgleich besteht ein extremes Ungleichgewicht der Beitragsbelastung der Arbeitgeber. Es handelt sich um eine Risikoselektion, die

- a. Volkswirtschaftlich keine Vorteile bringt;
- b. Betriebswirtschaftlich für die KMU nur Nachteile hat;
- c. Finanzpolitisch die kantonalen Familienausgleichskassen zu "Hochpreisinseln" macht und
- d. das sozialpolitische Ziel der Harmonisierung (wie im Bundesgesetz vorgesehen) erheblich tangiert.

Wir unterstützen einen vollen Lastenausgleich. Die verpflichtende Einführung eines vollen Lastenausgleichs auf Kantonsebene beseitigt bestehende Ungerechtigkeiten. Die Mehrheit der Kantone hat bewiesen, dass sie einen vollen Lastenausgleich kompetent und administrativ einfach umsetzen können. Es ist daher richtig, allen Kantonen die Kompetenz für die konkrete Ausgestaltung des vollen Lastenausgleichs einzuräumen. Einen teilweisen Lastenausgleich lehnen wir ab, da dieser die bestehenden Ungerechtigkeiten nicht beseitigt. Im Gegenteil: ein teilweiser Lastenausgleich erweckt die Fiktion, dass die Lasten für das "Risiko Kind" gleichmässig unter den Familienausgleichskassen aufgeteilt sind.

2.2. Auflösung FLG-Fonds

Da der FLG-Fonds seine Bedeutung zur Reduzierung der durch die Kantone zu entrichtenden Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft verloren hat, sind wir damit einverstanden, dass der Fonds aufgelöst wird und das Kapital innert zwei Jahre an die Kantone ausbezahlt wird. Weiter verzichten wir auf eine ausführliche Stellungnahme zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (Art. 25a rev. FLG).

3. Zusammenfassung / Fazit

Aus der Sicht des Kantons kann festgehalten werden, dass aufgrund des hohen sozialpolitischen Stellenwerts der Familienzulagen und der Regelung der Mindestleistungen auf Bundesebene ein voller Lastenausgleich faire Bedingungen für Arbeitgeber und Selbständige pro Kanton schafft. Anders als bei der AHV, IV, EO/MSE oder ALV existiert bei den Familienzulagen kein Ausgleichsfonds. Die Familienzulagen sind dennoch eine Sozialversicherung, weshalb die Lastenteilung über einen verpflichtenden kantonalen Ausgleich sichergestellt werden muss. Mit einem vollen Lastenausgleich haben alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden innerhalb des Kantons mittel- bis langfristig eine ähnliche Beitragsbelastung. Dieses Modell hat sich in den Kantonen, welche bereits einen vollen Lastenausgleich kennen, bestens bewährt. Ein voller Lastenausgleich kann einfach und kostengünstig umgesetzt werden und soll deshalb in allen Kantonen verbindlich eingeführt werden.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig. Brigit Wyss
Frau Landammann

sig. Andreas Eng
Staatsschreiber