



23.xxx

## Botschaft zur Änderung des Familienzulagengesetzes

vom ...

---

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident  
Sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf einer Änderung des Familienzulagengesetzes vom 24. März 2006.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, den folgenden parlamentarischen Vorstoss abzuschreiben:

2018 ... 17.3860 Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung  
(S 15.03.2018, Baumann; N 19.09.2018)

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrte Frau Ständeratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

## Übersicht

**2017 wurde im Ständerat eine Motion Baumann (17.3860) eingereicht. Diese verlangt, dass die Kantone verpflichtet werden, einen vollen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen. Das Parlament hat die Motion 2018 überwiesen. Die Vernehmlassung dauerte bis im September 2020. Angesichts ihres zwiespältigen Resultats beantragte der Bundesrat 2021 die Motion dem Parlament zur Abschreibung. In der Sommersession 2022 stimmten jedoch beide Räte den Anträgen ihrer zuständigen Kommissionen auf Nichtabschreibung zu, weshalb das Familienzulagengesetz anzupassen ist.**

### **Ausgangslage**

Am 28. September 2017 reichte Ständerat Baumann die Motion 17.3860 «Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung» ein. Die Motion wurde am 15. März 2018 durch den Ständerat und am 19. September 2018 durch den Nationalrat angenommen. Sie beauftragt den Bundesrat, das Familienzulagengesetz (FamZG) so anzupassen, dass die Kantone verpflichtet werden, einen vollen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen (FAK) einzuführen.

Die Vernehmlassung dauerte vom 29. April bis zum 9. September 2020. An seiner Sitzung vom 25. August 2021 nahm der Bundesrat die Vernehmlassungsergebnisse zur Kenntnis. Infolge der kontroversen Stellungnahmen beschloss er, die Motion Baumann dem Parlament zur Abschreibung zu beantragen. Am 26. April 2022 beantragte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates (SGK-S) die Ablehnung des Antrages des Bundesrates. Ebenso tat dies die Schwesterkommission des Nationalrates (SGK-N) am 19. Mai 2022. Sowohl der National- als auch der Ständerat stimmten am 7. bzw. am 9. Juni 2022 den Anträgen ihrer jeweiligen Kommissionen zu.

Gestützt auf den geltenden Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k FamZG können die Kantone einen Lastenausgleich einführen. Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Belastungen durch Familienzulagen aller in einem Kanton tätigen FAK ausgeglichen. Bei einem teilweisen Lastenausgleich werden demgegenüber diese unterschiedlichen Belastungen nur teilweise ausgeglichen. Elf Kantone kennen bereits einen vollen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende (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 Selbstständigerwerbende durch. Sechs Kantone wenden einen teilweisen Lastenausgleich an (ZH, FR, BS, GR, SG, VS). Sechs Kantone (GL, AR, AI, AG, TG und NE) haben kein Lastenausgleichssystem eingeführt.

### **Inhalt der Vorlage**

Die Vorlage verpflichtet die Kantone, die sowohl für Arbeitnehmende als auch für Selbstständigerwerbende keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich zwischen den FAK kennen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten einen vollen Lastenausgleich zwischen den FAK einzuführen. Dies kann auf verschiedene Weise gesche-

hen: 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. Es ist an den Kantonen, festzulegen, wie sie ihr System ausgestalten.

Die Kantone sollen ebenfalls eigenständig festlegen, ob sie einen gemeinsamen oder separaten Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständige 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 den Kantonen, die über keinen oder einen teilweisen Lastenausgleich verfügen, werden die Kosten für die Finanzierung der Familienzulagen zwischen den FAK mit überdurchschnittlicher und solchen mit unterdurchschnittlicher Belastung ausgeglichen. Mit der Umsetzung der Vorlage ist mit einem zusätzlichen Ausgleich in der Grössenordnung von rund 108 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. Die administrativen Kosten der Durchführung des Lastenausgleichs sind minim und von der Ausgestaltung des jeweiligen kantonalen Lastenausgleichssystems abhängig. Von der Vorlage sind fünfzehn Kantone betroffen.

# Botschaft

## 1 Ausgangslage

### 1.1 Überblick über das System der Familienzulagen

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

Seit dem 1. Januar 2009 ist das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006<sup>1</sup> (FamZG) in Kraft. Neben diesem Gesetz existiert auf Bundesebene das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> Heute ist unbestritten, dass kinderbedingte Mehrkosten zu den anerkannten sozialen Risiken gehören.<sup>5</sup>

#### Anspruchsberechtigte Personen

Gemäss FamZG haben Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende sowie 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.

1 SR 836.2

2 SR 836.1

3 Art. 3 Abs. 2, Art. 16 und 17 FamZG

4 Art. 2 FamZG

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

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

Als Arbeitnehmende im Sinne des FamZG gelten die Arbeitnehmenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber beschäftigt werden und einen AHV-pflichtigen Lohn von mindestens 7350 Franken pro Jahr bzw. 612 Franken pro Monat<sup>6</sup> 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 nach Artikel 10 Absätze 1 und 1<sup>bis</sup> der Familienzulagenverordnung vom 31. Oktober 2007<sup>7</sup> (FamZV) die Zulagen noch während des laufenden Monats und der drei darauf folgenden Monate ausgerichtet. Ebenso bleibt nach Artikel 10 Absatz 2 FamZV der Anspruch auch ohne gesetzlichen Lohnanspruch bei einem Mutterschaftsurlaub während höchstens 16 Wochen, bei weiteren Urlauben während unterschiedlichen Dauern bestehen. Als Selbstständigerwerbende gelten die 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.<sup>8</sup> Dieser Zuschlag wird nur ausbezahlt, wenn der versicherten oder einer anderen erwerbstätigen Person keine Zulagen nach FamZG oder FLG zustehen. Der Zuschlag zum Taggeld umfasst lediglich die gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen, jedoch nicht die Geburts- und Adoptionszulagen. Der zusätzlich zur Arbeitslosenentschädigung entrichtete Zuschlag in der Höhe der gesetzlichen Familienzulagen wird mit Geldern aus dem Fonds der Arbeitslosenversicherung finanziert und von den Arbeitslosenkassen direkt an die Versicherten ausbezahlt. Die Arbeitslosenversicherung ist keiner FAK angeschlossen. Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Arbeitslosenversicherung.

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 nicht-erwerbstätige Personen erfasst sind. Auch Personen, die als Arbeitnehmende oder Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind und das AHV-pflichtige Mindesteinkommen von 612 Franken pro Monat nicht erreichen, fallen unter diese Kategorie. Schliesslich gelten arbeitslose Mütter, die Anspruch auf eine Mutterschaftsentschädigung nach dem Erwerbsersatzgesetz vom 25. September 1952<sup>9</sup> haben, während der Dauer dieses Anspruchs ebenfalls als Nichterwerbstätige.<sup>10</sup> Eine nichterwerbstätige Person hat Anspruch auf Familienzulagen, sofern keine erwerbs-

<sup>6</sup> Stand 2023.

<sup>7</sup> SR **836.21**

<sup>8</sup> Art. 22 Abs. 1 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR **837.0**)

<sup>9</sup> SR **834.1**

<sup>10</sup> Art. 19 Abs. 1 bis 1<sup>er</sup> FamZG

tätige Person einen Anspruch auf Familienzulagen für das gleiche Kind geltend machen kann, ihr jährliches steuerbares Einkommen 44 100 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 (Erwerbsortsprinzip). 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 den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA).

### Übersicht über die Familienausgleichskassen

Die Familienzulagen nach FamZG werden durch die Familienausgleichskassen und die Arbeitgeber durchgeführt. Die Familienzulagen nach FamZG wurden im Jahr 2021 von insgesamt 205 FAK ausgerichtet.<sup>11</sup> Das FamZG unterscheidet zwischen drei verschiedenen Kategorien von FAK (Art. 14 FamZG): die beruflichen und zwischenberuflichen FAK (Bst. a), die kantonalen FAK (Bst. b) sowie die von den AHV-Ausgleichskassen geführten FAK (Bst. c). Die Arbeitgeber schliessen sich für die Familienzulagen in aller Regel der von ihrer AHV-Ausgleichskasse geführten FAK (sog. Verbandsausgleichskasse) an, mit der sie auch die übrigen Sozialversicherungen abrechnen. Die FAK stehen unter der Aufsicht der Kantone (Art. 17 Abs. 2 FamZG).

- Bei den beruflichen und zwischenberuflichen FAK handelt es sich um FAK, die ausschliesslich die Familienzulagen der ihren angeschlossenen Arbeitgeber durchführen. Die Kantone bestimmen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie diese anerkennen. Zurzeit gibt es 49 berufliche und zwischenberufliche FAK in 15 Kantonen<sup>12</sup>.
- 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 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 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946<sup>13</sup> über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) beim Bundesamt für Sozialversicherungen (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

<sup>11</sup> Jede FAK mit eigenem Vermögen und Schwankungsreserven wird als eine separate Kasse gezählt.

<sup>12</sup> Stand 2021.

<sup>13</sup> SR **831.10**

Voraussetzungen abhängig gemacht werden. Damit ermöglicht das FamZG den Grundsatz des *One Stop Shop*, wonach die Arbeitgeber bzw. die Selbstständigerwerbenden alle Sozialversicherungen bei derselben Kasse abrechnen können sollen. Den FAK der Verbandsausgleichskassen sind häufig Arbeitgeber und/oder Selbstständigerwerbende einer bestimmten Branche angeschlossen. Es gibt aber auch Verbandsausgleichskassen, bei denen Arbeitgeber und/oder Selbstständigerwerbende verschiedener Branchen angeschlossen sind.<sup>14</sup> Insgesamt gibt es 130 von Verbandsausgleichskassen geführte FAK.

<sup>14</sup> Die vollständige Liste der Verbandsausgleichskassen ist abrufbar unter: [www.ahv-iv.ch](http://www.ahv-iv.ch) > Kontakte > Verbandsausgleichskassen.

**Abbildung 1: Überblick über die Familienausgleichskassen<sup>15</sup>**

Kanton	anerkannte berufliche und zwischenberufliche FAK (Art. 14 Bst. a FamZG)	kantonale FAK (Art. 14 Bst. b FamZG)	von AHV-Ausgleichskassen geführte FAK (Art. 14 Bst. c FamZG)
ZH	8	1	41
BE	3	1	45
LU	0	1	32
UR	0	1	25
SZ	0	1	38
OW	0	1	22
NW	0	1	28
GL	0	1	30
ZG	0	1	28
FR	5	1	47
SO	4	1	39
BS	3	1	39
BL	3	1	40
SH	2	1	39
AR	0	1	30
AI	0	1	27
SG	5	1	42
GR	0	1	31
AG	5	1	39
TG	2	1	33
TI	2	1	36
VD	11	1	42
VS	8	1	40
NE	3	1	39
GE	3	1	48
JU	0	1	36
Total	67	26	936

Die Zahl der FAK in der Tabelle ist deutlich höher als die eingangs genannten 205 FAK, weil gewisse FAK in mehreren Kantonen gleichzeitig tätig sind und daher mehrfach gezählt werden.

<sup>15</sup> Stand 2021.

## Erwerbsortsprinzip und Abrechnungsstellen

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

Die Verbandsausgleichskassen haben die Möglichkeit, in allen Kantonen eine FAK zu führen. Nicht alle Verbandsausgleichskassen machen jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gewisse Verbandsausgleichskassen führen gar keine FAK<sup>16</sup>, andere führen nicht in allen Kantonen eine FAK. Damit 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 Beitragsatz der FAK der Verbandsausgleichskasse höher wäre als jener der kantonalen FAK. Es gibt aber auch andere, beispielsweise historische oder administrative Gründe für das Führen einer Abrechnungsstelle. Schätzungsweise sind schweizweit rund 200 Abrechnungsstellen<sup>17</sup> tätig.

## Finanzierung der Familienzulagen nach FamZG

Die Finanzierung der Familienzulagen nach FamZG erfolgt mit Ausnahme der Familienzulagen für Nichterwerbstätige im Ausgaben-Umlageverfahren. Artikel 16 Absatz 2 FamZG schreibt vor, dass die Beiträge in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden müssen. Die Artikel 16 Absatz 1 und 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 zur Finanzierung der Familienzulagen beitragen. Sie bezahlen auf ihren Löhnen einen Beitrag von 0,42 Prozent.
- Die Selbstständigerwerbenden bezahlen Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Bei ihnen ist das FAK-pflichtige Einkommen auf 148 200 Franken plafoniert (Art. 16 Abs. 4 FamZG). Die Kantone können bestimmen, ob innerhalb einer FAK auf dem AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden und auf demjenigen

<sup>16</sup> Ausgleichskasse (AK) Transport, AK Milchwirtschaft, AK Gewerbe Handel Industrie Graubünden Glarus, AK Wirtschaftskammer Baselland, AK Agriviv.

<sup>17</sup> Diese Schätzung basiert auf den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahr 2009.

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. Die Nichterwerbstätigen werden in den Kantonen Glarus, Solothurn, Appenzell Auser rhoden, Thurgau und Tessin in die Finanzierung einbezogen.

### **Finanzierung der Familienzulagen nach FLG**

Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmende werden teilweise von den Arbeitgebenden finanziert (2021: 22,8 Mio. Fr.). Diese bezahlen gesetzlich fixierte 2 Prozent aller Bar- und Naturallöhne, die in ihrem Betrieb an landwirtschaftliche Arbeitnehmende ausgerichtet werden und der AHV-Beitragspflicht unterliegen, an die kantonale Ausgleichskasse (Art. 18 Abs. 1 FLG). Den Restbetrag sowie die Familienzulagen an Landwirtinnen und Landwirte decken gemäss den Artikeln 18 Absatz 4 und 19 zu zwei Dritteln der Bund (2021: 45,5 Mio. Fr.) und zu einem Drittel die Kantone (2021: 22,7 Mio. Fr.). Weil die Familienzulagen nach FLG ausserhalb des FamZG finanziert werden, sind sie vom Lastenausgleich nicht betroffen. Deshalb wird in den folgenden Ausführungen das FLG nicht weiter thematisiert.

### **Schwankungsreserven**

Die FAK 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 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 2020 etwa 2,8 Milliarden Franken, d. h. 46 Prozent der Jahresausgabe für Familienzulagen von rund 6 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 hingegen eine grosse Spannweite auf. Über die ganze Schweiz gesehen variieren die Beitragssätze der FAK zum einen infolge der unterschiedlichen

Leistungshöhe in den Kantonen und zum anderen infolge der unterschiedlichen Risikostrukturen der einzelnen Branchen zwischen 0,5 Prozent und 3,9 Prozent bei den Arbeitgebern und zwischen 0,4 Prozent und 3,3 Prozent bei den Selbstständigerwerbenden.<sup>18</sup>

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 Arbeitnehmende mit vielen Kindern eingestellt haben sowie angeschlossene Betriebe, bei denen viele Teilzeitangestellte den Erstantrag auf Familienzulagen haben (diesen werden auch volle Zulagen ausgerichtet). Beispiele dafür sind 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 Kindern haben und bei denen hauptsächlich Vollzeitangestellte den Erstantrag auf Familienzulagen haben. Beispiele dafür sind FAK in den Hochlohnbranchen wie insbesondere der Pharma- und Finanzindustrie.

Die Wahlfreiheit der Arbeitgeber beim Anschluss an eine FAK ist eingeschränkt. Typischerweise führt die Mitgliedschaft in einem Branchenverband zur automatischen Anmeldung bei der jeweiligen FAK. Arbeitgeber, die einer FAK mit einem hohen Beitragssatz angeschlossen sind, können nicht ohne Weiteres zu einer solchen 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 FamZG 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: der volle und der teilweise Lastenausgleich.

### **Voller Lastenausgleich**

Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Beitragssätze aller in einem Kanton tätigen FAK ausgeglichen. Der volle Lastenausgleich kann mittels zweier verschiedener Systeme erzielt werden:

- *Einheitlicher Beitragssatz* für die Finanzierung der Familienzulagen: Ein voller Lastenausgleich wird erreicht, wenn die kantonale Gesetzgebung den FAK

<sup>18</sup> Statistik der Familienzulagen 2020, abrufbar unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Sozialversicherungen > Familienzulagen > Statistik.

die Anwendung eines einheitlichen Beitragssatzes für die Finanzierung der Familienleistungen vorschreibt. In diesem Fall erheben die FAK 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 FAK 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 FAK 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 bei diesem System 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. Abb. 2).

### **Abbildung 2: Berechnung des Ausgleichs des Risikosatzes**

Schritt Nr. 1: Berechnung des kantonalen Beitragssatzes

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

Schritt Nr. 2: Berechnung des Risikosatzes der FAK

$(\text{Total Familienzulagen der FAK} \times 100) / \text{Total Einkommenssummen der einzelnen FAK im Kanton} = \text{Risikosatz FAK}$

Schritt Nr. 3: Berechnung der Ausgleichzahlung der einzelnen FAK

$\text{Total Einkommenssummen der einzelnen FAK im Kanton} \times (\text{durchschnittlicher kantonaler Beitragssatz} - \text{Risikosatz FAK}) = \text{Höhe der Ausgleichszahlung der einzelnen FAK}$

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 oder 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 durch das Vermögen der einzelnen FAK begrenzt werden.

### 1.3 Übersicht über die Ausgestaltung der kantonalen Lastenausgleichssysteme

#### Voller Lastenausgleich

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

#### Teilweiser Lastenausgleich

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

- Im *Kanton Zürich* wurde ein teilweiser Lastenausgleich für Arbeitnehmende eingeführt. Einen Ausgleichsbeitrag erhalten nur FAK, deren individueller Risikosatz deutlich über dem kantonalen durchschnittlichen Risikosatz liegt.
- Im *Kanton Freiburg* erhalten diejenigen Kassen, deren Beitragssatz den durchschnittlichen Beitragssatz aller Kassen um 0,1 Prozent übersteigt, Ausgleichszahlungen. Diese werden durch alle FAK finanziert. Der Kanton Freiburg führt einen gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende durch.
- Im *Kanton Basel-Stadt* wurde ein gemeinsames Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende eingeführt. Dieses orientiert sich in der Ausgestaltung hinsichtlich der Ausgleichszahlungen 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 Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende durch.
- Der *Kanton St. Gallen* sieht ein separates Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende vor. Alle Kassen entrichten eine jährliche begrenzte Ausgleichsabgabe. Diejenigen FAK, bei welchen die Belastung wenigstens 10 Prozent über dem Schnitt aller FAK liegt, erhalten Ausgleichsbeiträge.

- Der *Kanton Wallis* sieht ein separates Lastenausgleichssystem für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende 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 Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, VD, GE, JU
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende	TI
	Lastenausgleich für Arbeitnehmende, kein Lastenausgleich für Selbständigerwerbende	UR, SO, SH
Teilweiser Lastenausgleich	Ein gemeinsamer Lastenausgleich für Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende	FR, GR, BS
	Ein separater Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende	SG, VS
	Lastenausgleich für Arbeitnehmende	ZH
Kein Lastenausgleich	GL, AR, AI, AG, TG, NE	

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

### 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 sechs Kantonen besteht für die Durchführung des Lastenausgleichs ein Ausgleichsfonds:

#### **Abbildung 5: Durchführung mit oder ohne Fondslösung**

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

### **1.4 Handlungsbedarf und Ziele**

Bei der AHV, IV, EO einerseits und der ALV andererseits besteht je ein eigener, vom Bund betriebener Ausgleichsfonds. Bei AHV, IV und EO arbeiten die Ausgleichskassen nicht auf eigene Rechnung. Sie müssen somit ihre Ausgaben für Leistungen nicht mit den eigenen Einnahmen aus Beiträgen finanzieren. Sie liefern die eingekommenen Beiträge unabhängig vom Leistungsvolumen an die Ausgleichsfonds ab und beziehen für die Auszahlung von Leistungen das Geld von den Ausgleichsfonds. Somit sind die Ausgleichskassen Inkassostelle und Auszahlungsstelle für die 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. der ihren angeschlossenen Arbeitgeber gross ist. Dies steht aus Sicht der Bundesversammlung im Widerspruch zum Solidaritätsprinzip, auf dem die anderen Sozialversicherungszweige basieren. Aus diesem Grund will sie die Kantone verpflichten, einen vollen Lastenausgleich durchzuführen, sodass die Lasten zur Finanzierung der Familienzulagen auf alle Arbeitgeber und alle Selbständigerwerbenden gleichmässig verteilt werden.

### **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 Vorlage bietet jedoch die Gelegenheit, zu prüfen, ob zusätzliche Änderungen des FamZG notwendig sind, um regulatorische Probleme im System der Familienzulagen zu beseitigen. Das BSV hat im Rahmen des bundesrätlichen Programms 2016–2019 zur administrativen Entlastung von Unternehmen das Institut für Wirtschaftsstudien Basel (IWSB) mit einem 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.<sup>19</sup> Diese wurden im

<sup>19</sup> Regulierungs-Check-up im Bereich des FamZG, Forschungsbericht Nr. 2/17, BSV, abrufbar unter: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Publikationen & Service > Forschung und Evaluation > Forschungspublikationen > im Suchfeld 2/17 eingeben.

Dezember 2017 gemeinsam durch das KMU-Forum (ausserparlamentarische Kommission zur Prüfung von Regulierungen aus Sicht der KMU) sowie Leiterinnen und Leiter 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 FAK als Abrechnungsstellen von kantonalen FAK. 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 FAK ermöglicht werden soll, als Abrechnungsstelle kantonaler FAK tätig zu sein. Dadurch liesse sich das berechtigte 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 FAK 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 je nach den jeweiligen Vorgaben vorübergehend 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 FamZG 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 (Erwerbsortsprinzip). Dieses Prinzip bedingt, dass sich die Zweigniederlassungen im je-

weiligen 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 FAK 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 infrage gestellt wird. Es wäre daher nicht zielführend, das FamZG 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 29. Januar 2020<sup>20</sup> zur Legislaturplanung 2019–2023 noch im Bundesbeschluss vom 21. September 2020<sup>21</sup> über die Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

Der Bundesrat hatte die Verabschiedung der Botschaft zur Teilrevision bezüglich Schaffung eines gesamtschweizerischen Lastenausgleichs des FamZG in seine Ziele für das Jahr 2021 aufgenommen.<sup>22</sup> Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse im August 2021 beantragte er dem Parlament jedoch die Abschreibung der Motion Baumann. Da der National- und der Ständerat in der Sommersession 2022 den Antrag des Bundesrates auf Abschreibung abgelehnt haben, ist der Auftrag der Motion innerhalb eines Jahres zu erfüllen.<sup>23</sup>

## **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).

<sup>20</sup> BBl 2020 1777

<sup>21</sup> BBl 2020 8385

<sup>22</sup> Ziele des Bundesrates 2021, Band II, Eidgenössisches Departement des Innern, Ziel 3; abrufbar unter [www.bk.admin.ch](http://www.bk.admin.ch) > Dokumentation > Führungsunterstützung > Ziele des Bundesrates > Archiv - Ziele des Bundesrates, Band II.

<sup>23</sup> Art. 122 Abs. 5 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)

## 2 Vernehmlassungsverfahren

Der Bundesrat hat den Vorentwurf am 29. April 2020 verabschiedet und bis zum 9. September 2020 in die Vernehmlassung geschickt. Insgesamt gingen 75 Stellungnahmen ein. Am 25. August 2021 hat der Bundesrat den Ergebnisbericht verabschiedet.<sup>24</sup>

Alle 26 Kantone haben eine Stellungnahme eingereicht. 20 Kantone befürworten die Einführung eines vollen Lastenausgleichs. 11 Kantone verfügen allerdings bereits über ein volles Lastenausgleichssystem. Somit sind 15 Kantone von der Vorlage betroffen, weil sie keinen oder lediglich einen teilweisen Lastenausgleich eingeführt haben. Von diesen sind 9 Kantone für und 6 Kantone gegen die Einführung eines vollen Lastenausgleichs. Auch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren sprach sich dagegen aus.

Von den politischen Parteien, die sich zur Vorlage geäußert haben, unterstützen die Mitte und die SP die vorgesehene Änderung, während die FDP und die SVP diese ablehnen. Von den fünf gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft, die teilgenommen haben, spricht sich lediglich der Schweizerische Arbeitgeberverband dagegen aus. Von den einzelnen Wirtschafts- bzw. Branchenverbänden ist demgegenüber die Mehrheit gegen die Einführung eines vollen Lastenausgleichs (16 von 25). Von den FAK und Organisationen des Vollzugs befürwortet eine knappe Mehrheit der Teilnehmenden die Einführung eines vollen Lastenausgleichs. Die Meinungen bei den Wirtschafts- und Branchenverbänden wie auch bei den FAK bzw. Organisationen des Vollzugs richten sich danach, ob die jeweilige Branche von einem vollen Lastenausgleich profitiert oder nicht.

Diejenigen Vernehmlassungsteilnehmenden mit einer ablehnenden Haltung sind der Auffassung, dass eine bundesrechtliche Verpflichtung der Kantone, einen vollen Lastenausgleich einzuführen, kantonal ausgehandelte Kompromisslösungen übersteuern bzw. verhindern würde und im Widerspruch zum in der Familienpolitik stark verankerten Föderalismus stünde.

Bei den eingebrachten Anträgen handelt es sich grossmehrheitlich um die Forderung, den Kantonen lediglich die Einführung eines teilweisen Lastenausgleichs vorzuschreiben. Dies würde es den Kantonen erlauben, bereits bestehende Lastenausgleichssysteme beizubehalten.

## 3 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

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 häu-

<sup>24</sup> Der erläuternde Bericht, die Stellungnahmen sowie der Ergebnisbericht sind abrufbar unter [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2020 > EDI.

figsten ist die Finanzierung mit Steuereinnahmen. Deshalb kann die Frage des Lastenausgleichs nicht mit den Regelungen in den EU- oder EFTA-Staaten verglichen werden.

Zur Vereinbarkeit der Vorlage mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz siehe Ziffer 7.2.

## **4 Grundzüge der Vorlage**

### **4.1 Die beantragte Neuregelung**

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.<sup>25</sup> Im Lastenausgleich sollen nur die Zulagen berücksichtigt werden, die gestützt auf das FamZG und die jeweils geltenden kantonalen Familienzulagengesetze ausgerichtet werden. Freiwillige höhere oder zusätzliche Zulagen einzelner FAK oder einzelner Arbeitgeber können nicht in den Lastenausgleich einbezogen werden, weil sie nicht Teil der Solidargemeinschaft im Rahmen des FamZG und des darauf beruhenden kantonalen Rechts sind.<sup>26</sup>

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.

### **4.2 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen**

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.

### **4.3 Umsetzungsfragen**

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

<sup>25</sup> Vgl. Ziff. 1.2

<sup>26</sup> Vgl. BGE 135 V 172 E. 6.3.2.

## 5 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

### *Art. 17 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 FamZG 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. 11–17), im 2. Abschnitt jene der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft (Art. 18) und im 3. Abschnitt jene der Nichterwerbstätigen (Art. 19–21). 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. sowohl 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.<sup>27</sup> 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 zweiter Satz 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 dritter Satz FamZG). Es ist zum Beispiel möglich, dass eine FAK eine Zulage auszahlt, 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. in 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

<sup>27</sup> Vgl. Ziff. 1.2

und Selbstständigerwerbende hätte Artikel 16 Absatz 3 FamZG keine eigenständige Bedeutung mehr. Zwölf Kantone<sup>28</sup> 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 anlässlich 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 die 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.

## 6 Auswirkungen

### 6.1 Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen

#### 6.1.1 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 in diesen Kantonen tätigen FAK zu einem zusätzlichen Lastenausgleich in der Grössenordnung von einer halben Million Franken pro Jahr.

Die Kantone Zürich, Freiburg, Basel-Stadt, St. Gallen, Graubünden und Wallis, die einen teilweisen Lastenausgleich kennen, müssen einen vollen Lastenausgleich einführen. Voraussichtlich führt dies bei den in diesen Kantonen tätigen FAK zu einem zusätzlichen Lastenausgleich im Umfang von rund 71 Millionen Franken pro Jahr.

In den Kantonen Glarus, Appenzell-Ausserrhododen, Appenzell-Innerrhododen, Aargau, Thurgau und Neuenburg muss neu ein voller Lastenausgleich eingeführt werden. Voraussichtlich führt dies bei den in diesen Kantonen tätigen FAK zu einem zusätzlichen Lastenausgleich von rund 36 Millionen Franken pro Jahr.

#### **Abbildung 6: Zusätzlicher und gesamthafter Lastenausgleich in den Kantonen nach Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen**

Kantone	Zusätzliche Umverteilung nach Umsetzung der Vorlage in Mio. Fr.	Total Umverteilung (nach der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen)

<sup>28</sup> Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Basel-Stadt, Graubünden, Neuenburg, Genf und Jura.

in Mio. Fr.			
Bereits voller Lastenausgleich	BE, LU, SZ, OW, NW, ZG, BL, TI, VD, GE, JU	0	227,7
Lastenausgleich nur für Arbeitnehmende	UR, SO, SH	0,5	11,1
Teilweiser Lastenausgleich	ZH, FR, SG, GR, VS, BS	70,7	143,8
Kein Lastenausgleich	GL, AR, AI, AG, TG, NE	36,3	36,3
<b>Total</b>		<b>107,6</b>	<b>418,9</b>

Diese Schätzung wurde auf Grundlage der Daten der Familienzulagenstatistik 2021 und zusätzlicher Angaben der Kantone erstellt.

Bei der Umsetzung der Vorlage ist mit einer zusätzlichen Umverteilung der Lasten in der Grössenordnung von insgesamt rund 108 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen.

Ist in allen Kantonen ein voller Lastenausgleich eingeführt, wird die Umverteilung auf insgesamt 419 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Dies entspricht rund 7 Prozent der Jahresausgabe für die Familienzulagen.<sup>29</sup>

### 6.1.2 Personelle Auswirkungen

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

### 6.1.3 Strukturelle Auswirkungen

Die Kantone können den Verbandsausgleichskassen erlauben, anstelle einer FAK eine Abrechnungsstelle zu führen. Auf Rechnung der kantonalen FAK erhebt diese Beiträge und richtet Leistungen aus. Die Abrechnungsstellen wenden den Beitragssatz an, der für die kantonale FAK gilt. Dieser Beitragssatz kann tiefer liegen als derjenige, welchen die betreffende Verbandsausgleichskasse anwenden müsste, wenn sie eine FAK führen würde.<sup>30</sup> Mit der Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen entfällt der Hauptgrund, weshalb eine Verbandsausgleichskasse 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.

<sup>29</sup> Vgl. Ziff. 1.1 am Schluss

<sup>30</sup> Vgl. Ziff. 1.1, Erwerbortsprinzip und Abrechnungsstellen

## **6.2 Auswirkungen auf den Bund**

### **6.2.1 Finanzielle Auswirkungen**

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

### **6.2.2 Personelle Auswirkungen**

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

## **6.3 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete**

### **6.3.1 Finanzielle Auswirkungen**

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 kantonalen FAK und damit auch die Kantone und Gemeinden in ihrer Funktion als Arbeitgeber.

### **6.3.2 Personelle Auswirkungen**

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

## **6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft**

Die Einführung eines vollen Lastenausgleichs zwischen den FAK hätte einen Ausgleich der Kosten für die Finanzierung der Familienzulagen zwischen den Betrieben, die bei den FAK in den betroffenen Kantonen angeschlossen sind, zur Folge. Für Betriebe, die FAK angeschlossen 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 steigen).

Gesamtschweizerisch gesehen wären die wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Lastenausgleichs vernachlässigbar. Die Anzahl betroffener Kantone ist begrenzt und die Summe des zusätzlichen Lastenausgleichs (schätzungsweise rund 108 Mio. Fr.) fällt, bezogen auf das Bruttoinlandprodukt (BIP), kaum ins Gewicht. Mit dem Lastenausgleich soll innerhalb eines betroffenen Kantons eine unter allen Betrieben ausgewogene Verteilung der Lasten erzielt werden. Auf die Konkurrenzsituation der Betriebe

innerhalb einer Branche hat die mit dem Lastenausgleichsmechanismus angestrebte Angleichung der Beitragssätze kaum Auswirkungen, 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. Es bleibt anzumerken, dass in Betrieben, in denen sich aufgrund der Erhöhung der FAK-Beiträge die Lohnnebenkosten erhöhen, diese Kosten zum Grossteil auf die Arbeitnehmenden abgewälzt werden könnten. Das Umgekehrte gilt für Betriebe, in denen die Lohnnebenkosten aufgrund tieferer FAK-Beiträge gesenkt werden. Insgesamt sind 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-Beitragssätze in ihr Lohnsystem übertragen.<sup>31</sup> 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 sie eine administrative Entlastung zur Folge hat.

## **6.5                    Auswirkungen auf die Gesellschaft**

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

## **6.6                    Auswirkungen auf die Umwelt**

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

# **7                        Rechtliche Aspekte**

## **7.1                    Verfassungsmässigkeit**

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung<sup>32</sup> (BV), welcher dem Bund die Befugnis zum Erlass von umfassenden Vorschriften über die Familienzulagen gibt.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Gemäss der Studie «Regulierungs-Checkups im Bereich Familienzulagen» (vgl. Ziff. 1.5) wird diese Anpassung, hochgerechnet auf die gesamte Schweiz, Kosten in der Höhe von unter einer Million Franken verursachen.

<sup>32</sup> SR 101

<sup>33</sup> Vgl. Ueli Kieser / Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Praxiskommentar, Einleitung Rz. 18.

## **7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz**

### **7.2.1 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<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup> 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 selber festlegen. Dies gilt aufgrund des Übereinkommens vom 4. Januar 1960<sup>36</sup> zur Errichtung der Europäischen Freihandelsassoziation auch in den Beziehungen zwischen der Schweiz und den übrigen EFTA-Staaten.

### **7.2.2 Weitere internationale Verpflichtungen**

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

## **7.3 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 dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

## **7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse**

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.

<sup>34</sup> SR **0.142.112.681**

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> SR **0.632.31**

## **7.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz**

### **7.5.1 Subsidiaritätsprinzip**

Gemäss geltendem Gesetz sind die Kantone zuständig für die Regelung der Finanzierung der Familienzulagen (Art. 16 Abs. 1 FamZG). Mit dieser Vorlage ändert sich diese Zuständigkeit grundsätzlich nicht. Die Kantone haben auch in Zukunft die Kompetenz, die Finanzierung der Familienzulagen zu regeln. Beim Erlass der Regelung müssen sie 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 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 vollen Lastenausgleich konkret durchführen (z. B. Regelung der zuständigen Stelle, der Berechnung der Ausgleichszahlungen und der Verzugsfolgen).

### **7.5.2 Prinzip der fiskalischen Äquivalenz**

Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz verlangt eine Kongruenz zwischen Nutznießern sowie Kosten- und Entscheidungsträgern von öffentlichen Leistungen.<sup>37</sup> Die Einführung eines vollständigen Lastenausgleichs zwischen den FAK verursacht weder für den Bund noch für die Kantone Kosten. Daher wird das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz nicht verletzt.

### **7.5.3 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 im Umfang, in dem der Bundesgesetzgeber die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausschöpft.

Das FamZG, das am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, macht den Kantonen in wichtigen Bereichen Vorgaben, lässt ihnen aber innerhalb des 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.

<sup>37</sup> Botschaft NFA I, BBl 2002 2294, 2306, 2459, 2544.

## **7.6                   Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes**

Mit dieser Revision des FamZG werden keine Rechtsgrundlagen für Subventionen geändert. Eine Überprüfung der Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990<sup>38</sup> ist daher nicht erforderlich.

## **7.7                   Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen**

Die neue Bestimmung zum 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.

## **7.8                   Datenschutz**

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

<sup>38</sup> SR 616.1

**Beilage (Erlassentwurf)**

