

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

Per E-Mail: familienfragen@bsv.admin.ch

Zürich, 7. September 2020 LMB/mh
mueller-brunner@arbeitgeber.ch

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

Sehr geehrter Herr Bundesrat
Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) ist seit 1908 die Stimme der Arbeitgeber in Wirtschaft, Politik und Öffentlichkeit. Er vereint als Spitzenverband der Schweizer Wirtschaft rund 90 regionale und branchenspezifische Arbeitgeberorganisationen sowie direkt einige Unternehmen. Insgesamt vertritt er über 100'000 Klein-, Mittel- und Grossunternehmen mit knapp 2 Millionen Arbeitnehmenden aus allen Wirtschaftssektoren. Der SAV setzt sich für eine starke Wirtschaft und den Wohlstand der Schweiz ein. Er verfügt dabei über anerkanntes Expertenwissen insbesondere in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik.

1. Zusammenfassende Beurteilung

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen bestens. Gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder nehmen wir zusammenfassend gerne wie folgt Stellung:

- **Die Arbeitgeber lehnen die Gesetzesrevision und insbesondere den darin enthaltenen vollen Lastenausgleich in der vorliegenden Form mehrheitlich ab. Aus unserer Sicht haben sich die bestehenden Strukturen bewährt und es besteht gesetzgeberisch kein Handlungsbedarf. Sollte dennoch eine Revision des Lastenausgleichs notwendig sein, beantragen wir, Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG derart anzupassen, dass ein voller oder ein teilweiser Lastenausgleich zwischen den Kassen verlangt wird.**
- **Die in der Gesetzesvorlage ebenfalls enthaltene Auflösung des Fonds gemäss Bundesgesetz über die Familienzulage in der Landwirtschaft wird von den Arbeitgebern zur Kenntnis genommen, mangels Betroffenheit aber nicht kommentiert.**

2. Ausgangslage

Mit Schreiben vom 29. April 2020 haben Sie uns eingeladen, zur vorliegenden Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen im Vernehmlassungsverfahren Stellung zu nehmen. Die Vorlage besteht aus zwei Teilen: Einerseits soll das Familienzulagengesetz, welches am 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, revidiert werden. Die Vorlage verpflichtet diejenigen Kantone, die sowohl für Arbeitnehmende als auch für Selbstständigerwerbende noch keinen oder nur einen teilweisen Lastenausgleich kennen, innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung einen vollen Lastenausgleich für die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende einzuführen.

Andererseits wird in der Vorlage die Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft geregelt. Mit den Zinserträgen dieses Fonds wurden in der Vergangenheit die Beiträge, welche die Kantone zur Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft leisten müssen, gesenkt. Dem Fonds kommt keine wesentliche Bedeutung bei der Herabsetzung der Kantonsbeiträge mehr zu, insbesondere in Zeiten sehr tiefer Zinsen. Das Fondskapital soll deshalb an die Kantone ausbezahlt und der Fonds aufgelöst werden.

3. Stellungnahme

Von der zweitgenannten Änderung, das heisst der Auflösung des Fonds Familienzulagen Landwirtschaft, sind die von uns vertretenen Mitglieder kaum betroffen. Entsprechend sind hier nur vereinzelte Rückmeldungen eingegangen, die keine repräsentative Rückmeldung zulassen. Das Gros der befragten Mitglieder nimmt die Auflösung zur Kenntnis, ohne eine inhaltliche Kommentierung abzugeben.

Ganz anders beim ersten Teil der Vorlage: Hier sind sowohl die Branchenverbände, als auch insbesondere regionale Organisationen sehr stark betroffen. Entsprechend umfangreich sind denn auch Stellungnahmen im Rahmen unseres internen Vernehmlassungsverfahrens eingegangen. Dabei zeigt sich, dass **eine grosse Mehrheit der befragten Unternehmen die Vorlage in der vorliegenden Form ablehnt**. Insbesondere der vorgeschlagene volle Lastenausgleich findet aus folgenden Gründen keine Zustimmung:

- Zunächst wird vorgebracht, dass mit der vorliegenden Vorlage unnötigerweise in die **Autonomie der Kantone** und damit in funktionierende Prinzipien des Föderalismus eingegriffen werde. So hätten die Kantone schon heute die Möglichkeit, einen vollen Lastenausgleich zu implementieren, wenn dies politisch gewollt würde. Dass dies jedoch häufig eben nicht der Fall sei, würden die Beispiele in den Kantonen BS und ZH zeigen, welche sich erst 2019 bzw. 2020 gegen ein derartiges Ansinnen entschieden hätten. Durch die nun vorliegende Vorlage würde dieses demokratisch legitimierte Ergebnis durch den Bund übersteuert.
- Sodann wird von den Mitgliedern vorgebracht, dass insbesondere Verbandsausgleichskassen nicht zum Führen einer Familienausgleichskasse verpflichtet seien, wodurch ein Ausweichen beispielsweise aus Kostengründen schon heute möglich wäre. So gesehen würde ein voller Lastenausgleich gar Fehlanreize fördern, indem er **unwirtschaftliche Strukturen** zementieren und den Wettbewerb verhindern würde. Hinzu kämen fehlende Sparanreize, indem beispielsweise bei Ermessensentscheiden nicht mit negativen finanziellen Konsequenzen zu rechnen wäre.
- Da die Finanzierung der Familienzulagen in einem System mit vollem Lastenausgleich nicht nur über die Anzahl Personen bzw. Kinder, sondern auch über die Lohnsumme erfolgen würde, machen mehrere Mitglieder gar geltend, dass der Systemwechsel **das Gegenteil der angestrebten Effekte** zur Folge haben könnte. Dies beispielsweise, indem Branchen mit vergleichsweise vielen Kindern aber tiefer Lohnsumme trotzdem höhere Beiträge entrichten müssten.

- Hinzu kommt, dass die Einführung eines vollen Lastenausgleichs für die heutigen Ausgleichskassen sowohl bei der Einführung als auch in längerer Frist eine **erhebliche Unsicherheit** mit sich bringen würde. Dies hätte gemäss den befragten Mitgliedern zur Folge, dass es auch zu stärkeren Schwankungen der Beiträge kommen könnte, was sich negativ auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken würde.
- Nicht zuletzt wurde von den Gegnern der Vorlage auch vorgebracht, dass sich eine **Solidarität**, wie sie mit der Gesetzesänderung angestrebt werden soll, **auch auf die Finanzierung** der Beiträge auswirken sollte. Konkret wäre also zu prüfen, ob die Beiträge in Zukunft gemeinsam durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu finanzieren wären, anstatt diese wie heute alleine den Arbeitgebern aufzubürden.

Die **unterstützende Minderheit der Vorlage** macht hingegen folgende Argumente geltend:

- Die Einführung eines vollen Lastenausgleichs würde die dringend notwendige **Solidarität** nicht nur über einzelne Unternehmen, sondern auch über Branchen hinweg fördern. Damit könnten Betriebe und Branchen mit «schlechten» Risiken – die gemäss den Befürwortern der Vorlage durch eine höhere Geburtenrate auch einen entsprechend positiven volkswirtschaftlichen Nutzen erbringen – finanziell entlastet werden.
- Im heutigen Modell hätte eine vorgenannt schlechte Risikostruktur (hohe Kinderzahl bei unterdurchschnittlicher Lohnsumme) oftmals zur Folge, dass die Abrechnung der Familienzulagen über eine brancheneigene Ausgleichskasse aufgrund der hohen Beiträge nicht lukrativ wäre. Das heisst, die entsprechenden Unternehmen müssten oftmals auf eine kantonale Ausgleichskasse ausweichen, womit diese zum **«Sammelbecken» schlechter Risiken** werde. Davon seien wiederum diejenigen Organisationen betroffen, die sich aus anderen Gründen der kantonalen Ausgleichskasse anschliessen würden – zu denken wäre etwa an die öffentliche Hand -, womit bereits im heutigen System eine gewisse Solidarität enthalten sei.
- Zudem machen die befragten Mitglieder geltend, dass in denjenigen Kantonen, die bereits heute einen vollen Lastenausgleich eingeführt hätten, grundsätzlich **keine negativen Erfahrungen** gemacht wurden. Dies gilt insbesondere auch für die vorgenannten Nachteile eines Systemwechsels.

Sollte trotz der mehrheitlich ablehnenden Haltung der Arbeitgeber eine Gesetzesrevision notwendig sein, brachten mehrere Mitglieder im Sinne eines Eventualvorschlags vor, Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG derart anzupassen, dass ein **voller oder ein teilweiser Lastenausgleich** zwischen den Kassen verlangt werden sollte. Damit würde die Kompetenz zur konkreten Ausgestaltung des Systems eines Lastenausgleichs bei den Kantonen verbleiben und diese hätten – ganz im Sinne des vorgenannten Föderalismus – auch den notwendigen Spielraum, um auf die im Einzelfall vorliegenden Bedürfnisse eingehen zu können. Dass derartige Freiheiten bei der Umsetzung dringend notwendig seien, zeige sich insbesondere daran, dass in der heutigen Lösung offenkundig eine einheitliche Anwendung über die Kantongrenzen fehle. So würden heute zwar 14 Kantone bereits einen vollen Lastenausgleich kennen (wovon 3 nur für Arbeitnehmer, nicht aber für Selbstständige), während 6 Kantone hingegen gar keinen und 5 nur einen teilweisen Lastenausgleich eingeführt hätten. Der Eventualvorschlag würde damit einen eigentlichen Kompromiss darstellen und nur für 6 Kantone einen zwingenden Systemwechsel mit sich bringen – dies aber immerhin verbunden mit einem Wahlrecht.

Darüber hinaus wurde von einigen Mitgliedern zu bedenken gegeben, dass die in der Vorlage vorgesehene **Übergangsfrist von zwei Jahren vergleichsweise kurz** sei. Dies gelte insbesondere für den Fall, dass ein vorgenanntes Wahlrecht oder wider Erwarten gar ein vollständiger Systemwechsel eingeführt werden sollte. Dass derartige Umstellungen deutlich mehr Zeit in Anspruch nehmen würden, hätten mitunter auch die obenstehend bereits erwähnten Erfahrungen der jüngeren Zeit in den Kantonen BS und ZH gezeigt.

4. Fazit

In der Summe nehmen wir daher gestützt auf die Konsultation unserer Mitglieder wie folgt Stellung:

- Die Arbeitgeber lehnen die Gesetzesrevision und insbesondere den darin enthaltenen vollen Lastenausgleich in der vorliegenden Form mehrheitlich ab. Aus unserer Sicht haben sich die bestehenden Strukturen bewährt und es besteht gesetzgeberisch kein Handlungsbedarf.
- Sollte dennoch eine Revision des Lastenausgleichs notwendig sein, beantragen wir, Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG derart anzupassen, dass ein voller oder ein teilweiser Lastenausgleich zwischen den Kassen (Wahlrecht) verlangt wird.
- Zudem geben wir zu bedenken, dass die in der Vorlage vorgesehene Frist von zwei Jahren insbesondere bei einem vollständigen Systemwechsel vergleichsweise kurz ist.
- Die in der Gesetzesvorlage ebenfalls enthaltene Auflösung des Fonds gemäss Bundesgesetz über die Familienzulage in der Landwirtschaft wird von den Arbeitgebern zur Kenntnis genommen, mangels Betroffenheit aber nicht kommentiert.

Für die Möglichkeit zur Stellungnahme und für die Berücksichtigung unserer Ausführungen danken wir Ihnen. Gerne stehen wir Ihnen bei Rückfragen zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

SCHWEIZERISCHER ARBEITGEBERVERBAND



Prof. Dr. Roland A. Müller
Direktor



Dr. Lukas Müller-Brunner
Mitglied der Geschäftsleitung