

Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2018

5511

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG)

(Änderung vom; Lastenausgleich)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 12. Dezember 2018,

beschliesst:

I. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 19. Januar 2009 wird wie folgt geändert:

§ 5. Abs. 1 unverändert.

Finanzierung

² Jede Familienausgleichskasse legt die Höhe der Beitragssätze fest. Sie berücksichtigt dabei ihren Bedarf für die Familienzulagen, die Deckung der Verwaltungskosten, die Äufnung der Schwankungsreserve und den Lastenausgleich.

§ 7 a. ¹ Die unterschiedlichen Lasten der Familienausgleichskassen aus den Zulagenzahlungen für Arbeitnehmende werden durch die Zahlung von Ausgleichsabgaben und den Bezug von Ausgleichsbeiträgen teilweise ausgeglichen (teilweiser Lastenausgleich).

Lastenausgleich
a. Grundsatz

² Der Lastenausgleich erfolgt für jedes Kalenderjahr. Die Summe der Ausgleichsabgaben entspricht der Summe der Ausgleichsbeiträge.

§ 7 b. ¹ Der Risikosatz einer Familienausgleichskasse ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den von ihr jährlich im gesetzlichen Umfang an Arbeitnehmende ausgerichteten Familienzulagen und den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden.

b. Risikosatz

² Der durchschnittliche Risikosatz ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den von sämtlichen im Kanton tätigen Familienausgleichskassen jährlich im gesetzlichen Umfang an Arbeitnehmende ausgerichteten Familienzulagen und den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden.

³ Der um 5% erhöhte durchschnittliche Risikosatz bildet den oberen massgebenden Risikosatz. Der um 5% verringerte durchschnittliche Risikosatz bildet den unteren massgebenden Risikosatz.

c. Ausgleichs-
abgabe

§ 7 c. ¹ Unterschreitet der Risikosatz einer Familienausgleichskasse den unteren massgebenden Risikosatz, entrichtet sie eine Ausgleichs-
abgabe.

² Die Ausgleichsabgabe entspricht der Differenz zwischen dem unteren massgebenden Risikosatz und dem Risikosatz der Familienausgleichskasse, bezogen auf die Summe des AHV-pflichtigen Einkommens der Arbeitnehmenden.

³ Die nach Abs. 2 berechnete Ausgleichsabgabe verringert sich, wenn die Summe aller Ausgleichsabgaben die Summe aller Ausgleichsbeiträge übersteigt. Die Ausgleichsabgabe wird im Verhältnis der Summe aller Ausgleichsbeiträge zur Summe aller Ausgleichsabgaben gekürzt.

d. Ausgleichs-
beitrag

§ 7 d. ¹ Überschreitet der Risikosatz einer Familienausgleichskasse den oberen massgebenden Risikosatz, erhält sie einen Ausgleichsbeitrag.

² Der Ausgleichsbeitrag entspricht der Differenz zwischen dem Risikosatz der Familienausgleichskasse und dem oberen massgebenden Risikosatz, bezogen auf die Summe des AHV-pflichtigen Einkommens der Arbeitnehmenden.

³ Der nach Abs. 2 berechnete Ausgleichsbeitrag verringert sich, wenn die Summe aller Ausgleichsbeiträge die Summe aller Ausgleichsabgaben übersteigt. Der Ausgleichsbeitrag wird im Verhältnis der Summe aller Ausgleichsabgaben zur Summe aller Ausgleichsbeiträge gekürzt.

e. Verfahren

§ 7 e. ¹ Die Direktion ist zuständig für den Lastenausgleich. Sie erhebt die Ausgleichsabgaben und richtet die Ausgleichsbeiträge gestützt auf die Zahlen des Vorjahres aus.

² Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Weisung

1. Ausgangslage

In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. November 2006 sprachen sich die Stimmberechtigten für die Annahme einer bundesweit einheitlichen Regelung der Familienzulagen aus (Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen, FamZG, SR 836.2). Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Zulagenordnung im Kanton Zürich wurde das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 19. Januar 2009 (EG FamZG, LS 836.1) erlassen. Die Vorlage des Regierungsrates vom 18. Juni 2008 (Vorlage 4521) sah die Einführung eines Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen (FAK) vor. Dessen Einführung wurde vom Kantonsrat anlässlich der Sitzung vom 15. Dezember 2008 abgelehnt. Am 1. Juli 2009 trat das EG FamZG ohne Lastenausgleichsregelung in Kraft.

Mit der Motion KR-Nr. 414/2016 wird nun die Einführung eines Lastenausgleichs unter den FAK verlangt. Dabei wird auf die damalige Begründung des Regierungsrates in der Vorlage 4521 verwiesen. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass sich die Situation seither in einem deutlichen Ausmass verschärft habe, sodass die entsprechenden Gründe für einen Lastenausgleich noch stärker zu gewichten seien. Im Sinne der Bereitschaft des Regierungsrates zur Entgegennahme hat ihm der Kantonsrat die Motion an seiner Sitzung vom 12. März 2018 zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

2. Umsetzung im EG FamZG

2.1 Lastenausgleichsmodelle

Nach Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG liegt der Entscheid über die Einführung eines Lastenausgleiches zwischen den FAK in der Kompetenz der Kantone. Bei der Ausgestaltung des Lastenausgleichs haben die Kantone einen weiten Ermessensspielraum. 18 Kantone verfügen mit unterschiedlichen Modellen über einen vollen oder teilweisen Lastenausgleich.

Bei einem vollen Lastenausgleichsmodell wird eine ungünstige Risikoverteilung über alle FAK hinweg vollständig ausgeglichen. Die Höhe der Ausgleichszahlungen wird über die Differenz zwischen dem individuellen Risikosatz der Kasse und dem kantonalen durchschnittlichen Risikosatz bezogen auf die Lohnsumme der FAK ermittelt. Die Einzahlungen und Auszahlungen entsprechen sich in der Summe. Die Ver-

waltungskosten, die Vermögenssituation usw. werden für den Ausgleich nicht berücksichtigt.

Bei den teilweisen Lastenausgleichsmodellen wird das Ausgleichsmodell bezüglich der Höhe der Ausgleichsabgabe, der berücksichtigten Familienzulagen, der Reserven, der Höhe der Beitragssätze oder weiterer Faktoren verändert. Der Vorteil teilweiser Ausgleichsmodellen besteht darin, dass kantonseigene Begebenheiten berücksichtigt werden können.

2.2 Situation im Kanton Zürich

Die 53 aktiven FAK im Kanton unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Grösse stark. Gesamthaft über alle FAK betrug das AHV-pflichtige Einkommen (Lohnsumme) im Jahr 2016 fast 79,5 Mrd. Franken, davon stammen 2,7 Mrd. Franken von Selbstständigerwerbenden (3% der Lohnsumme). Die Lohnsumme für die grösste FAK betrug über 36 Mrd. Franken, für die kleinste FAK 0,5 Mio. Franken.

Leistungsseitig wurden 2016 rund 887 Mio. Franken an Familienzulagen ausgerichtet. Die Zulagensumme je FAK bewegten sich zwischen rund Fr. 8400 bis zu rund 451 Mio. Franken. Die Familienzulagen von Nichterwerbstätigen werden vom Kanton finanziert. In der Landwirtschaft gilt eine Sonderregelung (vgl. Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft, FLG, SR 836.1).

Die Unterschiede zwischen den FAK sind mehrheitlich auf strukturelle Begebenheiten zurückzuführen (Wertschöpfungsstärke und damit Lohnniveau einer Branche sowie Kinderzahl und damit Zulagenansprüche). Vergleichsweise richten gerade FAK in Branchen im tieferen Lohnsegment mehr Kinderzulagen aus. Die Arbeitgebenden, die diesen FAK angehören, müssen mit tieferen Lohnsummen höhere Zulagen ausgaben finanzieren.

Die Belastungssituation einer FAK lässt sich anhand des Risikosatzes beziffern, der sich aus dem Verhältnis zwischen den ausgerichteten Familienzulagen und der Lohnsumme ergibt. Die Risikosätze je FAK bewegen sich für Arbeitgebende im Kanton zwischen 0,6% und 2%. Der kantonale Risikosatz für Arbeitgebende beträgt 1,1%. Lastenausgleichsmodelle nehmen Bezug auf diese Grösse und haben zum Ziel, die unterschiedlichen Risiken auszugleichen. Anders als der Beitragssatz ist der Risikosatz nicht durch die Kasse steuerbar, weshalb der Risikosatz und nicht der Beitragssatz als Ausgleichsgrösse heranzuziehen ist.

Aufgrund dieser kantonalen Eigenheiten wird für das Zürcher Lastenausgleichsmodell von folgenden Rahmenbedingungen ausgegangen:

Lastenausgleich nur für Arbeitgebende: Der Anteil der Familienzulagensumme für Selbstständigerwerbende beträgt lediglich rund 3% der gesamten Familienzulagensumme. Hinzu kommt, dass die Beiträge für Arbeitgebende und die Beiträge für Selbstständigerwerbende nicht identisch sein müssen. So weisen mehrere FAK unterschiedliche Beitragssätze innerhalb ihrer Kasse für diese zwei Gruppen auf. Überdies werden die Beiträge der Selbstständigerwerbenden nur auf demjenigen Teil des Einkommens erhoben, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht (Art. 16 Abs. 4 FamZG). Sie sind also bereits plafoniert und damit harmonisiert. Aus diesen Gründen ist die Personengruppe der Selbstständigerwerbenden beim neu einzuführenden Lastenausgleich nicht zu berücksichtigen.

Teilweiser Lastenausgleich: Insgesamt zeigt sich im Kanton, dass bei der Hälfte der FAK keine grossen Unterschiede hinsichtlich ihrer Risiken bestehen. Entsprechend wären für viele FAK die Wirkungen eines vollen Lastenausgleiches gering. Nur zwischen vergleichsweise wenigen FAK bestehen wesentliche Unterschiede. Volle Ausgleichsmodelle haben den Nachteil, dass sie jegliche Abweichung jährlich ausgleichen. Sie verfügen deshalb über eine gewisse Volatilität, da etliche FAK geringfügig vom kantonalen Risikosatz abweichen. Verändert sich der Durchschnitt, können solche FAK jährlich in unterschiedliche Ausgleichssituationen geraten und von Ausgleichsempfängerinnen zu Abgabepflichtigen werden und umgekehrt. Demnach ist ein teilweises Ausgleichsmodell vorzusehen, das eine gewisse Schwankungs- und Risikotoleranz aufweist. Für die Festsetzung der Beitragssätze ist eine gute Planbarkeit für die FAK und deren angeschlossene Arbeitgebende zentral. Eine gesetzliche Verankerung der zentralen Eckwerte eines teilweisen Ausgleichsmodells erscheint deshalb sachgerecht.

Beteiligung der kantonalen Kasse: Auch die der kantonalen FAK angeschlossenen Arbeitgebenden sind unterschiedlichen Lasten ausgesetzt und müssen deshalb ebenfalls von einem Lastenausgleichssystem profitieren können. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich, welche die kantonale FAK führt, hat sich daher am Ausgleich zu beteiligen. Dies erfolgt auch aufgrund der Tatsache, dass über 90% der ihr angeschlossenen Arbeitgebenden (rund 42 000) privatrechtlich organisiert sind.

Kein Einbezug der Vermögenssituation: Die Vermögenssituation einer FAK wird nicht in den Lastenausgleich einbezogen. Aufgrund von bundesrechtlichen Vorgaben sind mit Bezug auf die Schwankungsreserven Mindest- und Höchstwerte vorgegeben (vgl. Art. 13 Verordnung vom

31. Oktober 2007 über die Familienzulagen, FamZV, SR 836.21), sodass hier bereits eine gewisse Harmonisierung besteht.

Keine Äufnung eines Ausgleichsfonds: Der administrative Aufwand ist so gering als möglich zu halten, weshalb auf die Bildung eines Fonds verzichtet wird, der über die jährlichen Ausgleichszahlungen hinaus zu verwalten wäre.

Lastenausgleich auf die gesetzlichen Familienzulagen: Freiwillig ausgerichtete Zulagen wie Geburtszulagen oder höhere Zulagen werden im Lastenausgleich nicht berücksichtigt.

2.3 Zürcher Lastenausgleichsmodell

2.3.1 Beschränkte Zahl beitragsberechtigter FAK (Empfängerinnen)

Nur FAK, deren individueller Risikosatz deutlich über dem kantonalen durchschnittlichen Risikosatz liegt, erhalten einen Ausgleichsbeitrag. Der Ausgleichsbeitrag berücksichtigt nur denjenigen Teil der Belastungen, der über einem gesetzlich festzulegenden Risikoband liegt. Somit werden die Zahl der Empfängerinnen und die Höhe der Beiträge beschränkt.

2.3.2 Beschränkte Zahl abgabepflichtiger FAK (Zahlerinnen)

Nur diejenigen FAK, deren individueller Risikosatz deutlich unter dem kantonalen durchschnittlichen Risikosatz liegt, müssen einen Ausgleichsbetrag bezahlen. Die Ausgleichsabgabe berücksichtigt zudem nur denjenigen Teil der Minderbelastung, der unter einem gesetzlich festzulegenden Risikoband liegt. Somit werden die Zahl der abgabepflichtigen FAK und die Höhe der Abgaben beschränkt.

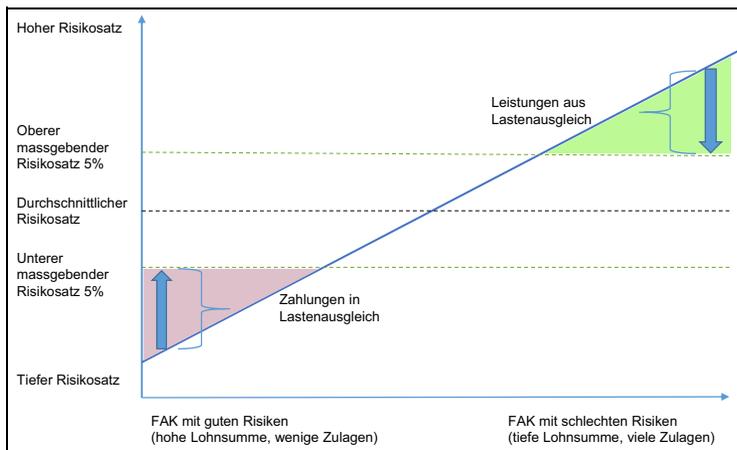
2.3.3 Möglichkeit zur Kürzung der Ausgleichsabgaben und -beiträge

Ist die ermittelte Summe der Ausgleichsabgaben der einzahlenden FAK kleiner als die ermittelte Summe der Ausgleichsbeiträge der empfangenden FAK, werden die Beiträge anteilmässig gekürzt.

2.3.4 Wirkungsneutrales Risikoband

Der Grad der Risikotoleranz ist grundsätzlich wählbar. Er bestimmt den Ausgleichsradius. Berechnungen zeigen, dass eine Abweichung von $\pm 5\%$ vom durchschnittlichen Risikosatz ausgewogen ist. Bezogen auf das Jahr 2016 hätte dieses Modell eine Umverteilung von rund 35 Mio. Franken nach sich gezogen. Von den 53 aktiven FAK wären 7 vom Lastenausgleich nicht erfasst gewesen. 22 FAK hätten Abgaben geleistet, 24 Beiträge erhalten.

Berechnungen bestätigen, dass die massgebenden Unterschiede auf wenige FAK zurückzuführen sind und sich bei einem teilweisen Ausgleich der grösste Effekt bei wenigen – konkret 11 der 53 FAK – zeigt. Im Übrigen erweitert ein teilweiser Lastenausgleich den Spielraum von risikobelasteten Branchen.



Grafik 1: Zürcher Lastenausgleichsmodell

3. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5. Finanzierung

Bei der Festlegung der Höhe der Beitragssätze haben die FAK mit der Einführung eines Lastenausgleichs auch ihren Bedarf für Zahlungen an den neu einzuführenden Lastenausgleich zu berücksichtigen. Abs. 2 ist entsprechend zu ergänzen.

§ 7a. Lastenausgleich, Grundsatz

Um die strukturell bedingten unterschiedlichen Belastungen der FAK auszugleichen, wird neu unter den im Kanton tätigen FAK ein teilweiser Lastenausgleich durchgeführt (Abs. 1). Im Sinne eines Risikoausgleichs sollen FAK mit vergleichsweise tiefem Lohnniveau und Arbeitnehmenden mit vielen Kindern entlastet werden. Sie erhalten Ausgleichsbeiträge, während FAK mit vergleichsweise hohem Lohnniveau und Arbeitnehmenden mit wenigen Kindern Ausgleichsabgaben leisten.

Der teilweise Lastenausgleich wird jährlich durchgeführt. Dabei wird auf eine Fondsbildung verzichtet. Die Summe der in einem Kalenderjahr geleisteten Ausgleichsabgaben hat der Summe der im selben Kalenderjahr ausgerichteten Ausgleichsbeiträge zu entsprechen (Abs. 2).

§ 7b. Risikosatz

Ausgangspunkt für den teilweisen Lastenausgleich bildet das Verhältnis zwischen dem Risikosatz der einzelnen FAK (Abs. 1) und dem durchschnittlichen Risikosatz aller im Kanton tätigen FAK (Abs. 2).

Zur Leistung einer Ausgleichsabgabe verpflichtet werden sollen nur FAK, die deutlich besser gestellt sind als der Durchschnitt. Auf der anderen Seite sollen nur FAK, die deutlich schlechter gestellt sind als der Durchschnitt, einen Ausgleichsbeitrag erhalten. Aus diesem Grund wird ein wirkungsneutrales Risikoband festgelegt: Kassen, deren Risikosatz bis zu 5% oberhalb oder bis zu 5% unterhalb des durchschnittlichen Risikosatzes liegt, müssen keine Ausgleichsabgaben leisten und erhalten keine Ausgleichsbeiträge. Der um 5% erhöhte durchschnittliche Risikosatz bildet den oberen massgebenden Risikosatz. Der um 5% verringerte durchschnittliche Risikosatz bildet den unteren massgebenden Risikosatz (Abs. 3).

§ 7c. Ausgleichsabgabe

Unterschreitet der Risikosatz einer FAK den massgebenden unteren Risikosatz, ist sie verpflichtet, eine Ausgleichsabgabe zu entrichten. Für die Berechnung der Ausgleichsabgabe ist der Grad der Minderbelastung massgebend, der sich aus der Differenz zwischen dem unteren massgebenden Risikosatz und dem Risikosatz der FAK ergibt. Diese Differenz wird als Dezimalwert mit der Summe des AHV-pflichtigen Einkommens der Arbeitnehmenden einer FAK multipliziert und ergibt sodann die jährliche Ausgleichsabgabe (Abs. 1 und 2).

Stellt sich nach der Berechnung aller von den abgabepflichtigen FAK zu leistenden Ausgleichsabgaben heraus, dass das Total der Ausgleichsabgaben im betreffenden Kalenderjahr den Bedarf an Ausgleichsbeiträgen übersteigt, werden die einzelnen Ausgleichsabgaben der abgabe-

pflichtigen FAK gekürzt. Dazu wird die Summe aller Ausgleichsbeiträge ins Verhältnis zur Summe aller Ausgleichsabgaben gesetzt. Die für die einzelne FAK berechnete Ausgleichsabgabe wird anschliessend im gleichen Verhältnis gekürzt (Abs. 3).

§ 7d. Ausgleichsbeitrag

Die Grundsätze für die Berechnung des Ausgleichsbeitrags entsprechen im umgekehrten Sinn denjenigen für die Berechnung der Ausgleichsabgabe (vgl. § 7c).

§ 7e. Verfahren

Die Durchführung des Lastenausgleichs obliegt der Sicherheitsdirektion bzw. dem Kantonalen Sozialamt. Gestützt auf die Zahlen des Vorjahres, welche die FAK einzureichen haben, erhebt die Sicherheitsdirektion die Ausgleichsabgaben und richtet sie die Ausgleichsbeiträge aus. Die Einzelheiten, namentlich die Festlegung der einzureichenden Unterlagen und die Fristen, regelt der Regierungsrat in der Verordnung zum EG FamZG (LS 836.11).

4. Finanzielle Auswirkungen

Mit der Einführung eines teilweisen Lastenausgleichs, der sich auf den Ausgleich klarer Minder- und Mehrbelastungen beschränkt, werden im Durchschnitt rund 0,08% der Lohnsumme der abgabepflichtigen FAK belastet. Im Gegenzug erhalten beitragsberechtigte FAK im Durchschnitt rund 0,13% der Lohnsumme (Datenbasis 2016). Entsprechend ergibt sich eine Umverteilung zwischen Branchen mit niedriger Lohnsumme und vielen Familienzulagen sowie Branchen mit höherer Lohnsumme und wenigen Familienzulagen.

Derzeit kann nicht gesagt werden, wie sich die Beitragssätze mit Einführung des Lastenausgleichs verändern werden. Dieser Entscheid obliegt den FAK und hängt von weiteren Faktoren ab (vgl. § 5 Abs. 2 EG FamZG). Damit ist auch nicht abschätzbar, welche Entlastung der Kanton als Arbeitgeber erfährt. Ausgeschlossen werden kann eine Belastung des Kantons durch die Einführung des Lastenausgleichs. Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich macht gegen die Einführung des vorgeschlagenen Modells keine Einwände geltend.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Den FAK entsteht mit der Einreichung der zwei Kennzahlen zu der jährlich massgebenden Lohnsumme und zu den jährlich ausgerichteten Familienzulagen ein administrativ vertretbarer Mehraufwand. Die Zahlung bzw. der Empfang der Leistungen führt bei den FAK zu einem geringfügigen Mehraufwand. Die Durchführung des Lastenausgleichs durch die Sicherheitsdirektion führt zu einer geringen Mehrbelastung in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde. Die Mehrbelastung kann mit bestehenden Stellen bewältigt werden.

6. Erledigung der Motion KR-Nr. 414/2016 betreffend Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 12. März 2018 folgende von den Kantonsräten Ernst Bachmann, Zürich, und Hanspeter Göldi, Meilen, am 19. Dezember 2016 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, unverzüglich die gesetzlichen Grundlagen für einen Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen zu schaffen.

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird die Forderung der Motion umgesetzt.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Gesetzesänderung zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatschreiberin:
Thomas Heiniger	Kathrin Arioli