Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

GRG Nr.	12	IN 38	366

Frauenfeld, 9. Februar 2016
116

Interpellation von Andreas Guhl, Hanspeter Gantenbein und Hansjörg Brunner vom 6. Mai 2015 „Finanzierung von Familienzulagen - Der die bundesrechtliche Vorgabe übersteigende Teil der Familienzulage soll jeweils durch Beiträge der ArbeitnehmerInnen finanziert werden“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat beantwortet die von den Interpellanten und 51 Mitunterzeichnern und Mitunterzeichnerinnen unterbreiteten Fragen wie folgt:

I. Ausgangslage

Am 21. Januar 2015 erklärte der Grosse Rat gegen den Antrag des Regierungsrates die Motion „Zeitgemässe Kinderzulagen“ vom 7. Mai 2014 erheblich. Der Regierungsrat wird demnach beauftragt, dem Grossen Rat eine Botschaft zu unterbreiten, welche die Kinderzulagen analog den Ausbildungszulagen auf Fr. 250.-- festlegt. In der Diskussion zur Motionsbeantwortung fielen Voten, wonach die Erhöhung der Kinderzulage um Fr. 50.-- zu gleichen Teilen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu finanzieren seien. Der Vorstoss bezweckt die Diskussion der Finanzierungsfrage im Vorfeld der Umsetzung der Motion. Die Interpellanten vertreten die Auffassung, der das bundesrechtliche Minimum übersteigende Teil der Familienzulagen sei durch Beiträge der Arbeitnehmer zu finanzieren. Eine Erhöhung der Kinderzulage um Fr. 50.-- würde zu Mehrkosten für die Familienausgleichskassen von insgesamt rund Fr. 20 Mio. pro Jahr führen. Diese Summe müsste nach Meinung der Interpellanten durch Arbeitnehmerbeiträge finanziert werden.

Bereits mit der Motion „Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen mit gleichzeitigem Systemwechsel in der Finanzierung“ vom 21. Juni 2006 wurde die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulage auf Fr. 300.-- beantragt und eine Neuordnung der Fi-

nanzierung der Familienzulagen dahingehend gefordert, dass die Arbeitgeber zwei Drittel und die Arbeitnehmer ein Drittel der Beiträge tragen. Der Grosse Rat erklärte die Motion damals nicht erheblich. Er folgte der Argumentation des Regierungsrates, der auf die erheblichen Mehrkosten der Erhöhung hinwies und zu bedenken gab, dass eine Mitbeteiligung der Arbeitnehmer die Kaufkraft der Haushalte belasten würde.

II. Finanzierung der Familienzulagen

1. Finanzierung ausserhalb der Landwirtschaft

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) ist auf Arbeitnehmer und Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft sowie Nichterwerbstätige anwendbar. Nach Art. 16 Abs. 1 und 2 FamZG regeln die Kantone die Finanzierung, wobei die Beiträge in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens festgelegt werden.

Gestützt auf § 11 des Familienzulagengesetzes (TG FamZG; RB 836.1) werden die Familienzulagen für Selbständigerwerbende und Arbeitnehmer durch Beiträge der Selbständigerwerbenden, der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber finanziert.

a) Wie in der Beantwortung der Motion „Zeitgemässe Kinderzulagen“ vom 9. Dezember 2014 dargelegt, müsste bei einer Erhöhung der Kinderzulagen um Fr. 50.-- auf Fr. 250.-- bei der kantonalen Familienausgleichskasse (FAK) der aktuelle Beitragssatz für die Arbeitgeber von 1,8 % um 0,25 % auf 2,05 % angehoben werden. Dementsprechend hätten alle Arbeitnehmer der bei der kantonalen FAK angeschlossen Arbeitgeber bei der von den Interpellanten vorgeschlagenen Finanzierung neu 0,25 % der AHV-pflichtigen Lohnsumme beizusteuern.

   Die Auswirkungen einer Beteiligung der Arbeitnehmer an der Finanzierung der Zulagen sind nicht zu unterschätzen. So fällt der Lohnabzug bei jedem der betroffenen Arbeitnehmer um 0,25 % höher aus, was die Konsumkraft einschränkt und in der Folge wohl auch die Ertragsaussichten der Arbeitgeber. Weiter erhält selbst der zulagenberechtigte Arbeitnehmer nicht zwingend einen vollwertigen Ausgleich, wie folgendes Beispiel zeigt: Bei einem AHV-pflichtigen Jahresbruttolohn von Fr. 78'000.-- (13 x Fr. 6‘000.--) und einem Kind beträgt die Zulage von Fr. 250.-- in Wirklichkeit nur Fr. 233.75, weil die Beitragsbelastung von Fr. 16.25 (78'000:12, davon 0,25 %) in Abzug zu bringen ist.

   Aus sozialpolitischer Sicht ist zudem zu hinterfragen, ob es opportun bzw. klug ist, inskünftig auch kinderlose Arbeitnehmer zur Finanzierung der Zulagen heranzuziehen, obwohl sie keine Zulagen beziehen. Denn die kinderlosen Arbeitnehmer zahlen im Durchschnitt mehr Bundessteuern und kantonale Steuern als die Arbeitnehmer mit Kindern. Es sei auch darauf hingewiesen, dass die Familienzulagen von den Arbeitgeber finanzierte Sozialleistungen darstellen; mithin widerspricht ein Abweichen von den bisherigen Finanzierungsgrundsätzen dem Sinn des Gesetzes, das auf eine Entlastung der Familien und nicht der Arbeitgeber abzielt.

Der Kanton Wallis ist der einzige Kanton, in dem auch die Arbeitnehmer beitragspflichtig sind. Bei der kantonalen FAK bezahlen die Arbeitnehmer einen Beitrag von 0,3 % und die Arbeitgeber einen solchen von 2,83 %. Die Kinder- und Ausbildungszulagen sind aber im Wallis viel höher, und es werden überdies Geburts- und Adoptionszulagen ausgerichtet.

b) Analog wirkt sich eine Erhöhung der Kinderzulage um Fr. 50.-- bei den Selbständigerwerbenden aus. Ungeachtet der von den Interpellanten geforderten Mitfinanzierung der Arbeitnehmer müsste der aktuelle Beitragssatz bei der kantonalen FAK sogar von 1,8 % um 0,45 % auf 2,25 % angehoben werden. Dementsprechend fiele das Einkommen jedes Selbständigerwerbenden neu zusätzlich um 0,45 % tiefer aus, was seine Konsumkraft nochmals einschränken würde. Weiter erhielte auch der zulagenberechtigte Selbständigerwerbende nicht zwingend einen vollwertigen Ausgleich, wie folgendes Beispiel zeigt: Bei einem AHV-pflichtigen Jahreseinkommen von Fr. 78'000.-- und einem Kind beträgt die Zulage von Fr. 250.-- in Wirklichkeit nur Fr. 220.75, weil die zusätzliche Beitragsbelastung von Fr. 29.25 (78'000:12, davon 0,45 %) in Abzug zu bringen ist.

2. Finanzierung in der Landwirtschaft

Für die selbständigen Landwirte und deren landwirtschaftlichen Arbeitnehmer gilt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1). Die Ansätze der Zulagen nach FLG entsprechen den Mindestansätzen gemäss FamZG. Demnach werden Kinderzulagen von Fr. 200.-- und Ausbildungszulagen von Fr. 250.-- pro Monat ausgerichtet. Im Berggebiet sind diese Ansätze um Fr. 20.-- höher. Landwirtschaftliche Arbeitnehmer erhalten zusätzlich eine monatliche Haushaltungszulage von Fr. 100.-- (vgl. Art. 2 FLG).

a) Finanzierung der Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer (Art. 18 FLG)

Die Arbeitgeber in der Landwirtschaft haben einen Beitrag von 2 % der im landwirtschaftlichen Betrieb ausgerichteten Bar- und Naturallöhne zu leisten. Die durch die Beiträge der Arbeitgeber nicht gedeckten Aufwendungen mit Einschluss der Verwaltungskosten, die den Ausgleichskassen aus der Ausrichtung der Familienzulagen entstehen, gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone.

b) Finanzierung der Familienzulagen für selbständigerwerbende Landwirte (Art. 19 FLG)

Die Aufwendungen für die Ausrichtung von Familienzulagen an selbständigerwerbende Landwirte mit Einschluss der Verwaltungskosten, die den Ausgleichskassen aus der Ausrichtung der Familienzulagen entstehen, gehen zu zwei Dritteln zu Lasten des Bundes und zu einem Drittel zu Lasten der Kantone.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Finanzierung der Familienzulagen nach

FLG zu einem überwiegenden Teil durch die öffentliche Hand erfolgt. Ebenso wenig kennt das FLG eine Bestimmung, welche die Möglichkeit einräumen würde, die Arbeitnehmer in der Landwirtschaft zur Mitfinanzierung der Familienzulagen heranziehen zu können. Mit der beabsichtigten Finanzierungsänderung müssten neu alle Arbeitnehmer ausserhalb der Landwirtschaft Lohnbeiträge leisten, die Arbeitnehmer in der Landwirtschaft indessen weiterhin nicht. Allerdings würden alle in der Landwirtschaft Beschäftigten auch weiterhin nur nach dem FLG Anspruch auf Familienzulagen haben. Die Erhöhung der Kinderzulage um Fr. 50.-- würde somit im Bereich der Landwirtschaft nicht wirksam, womit die bisherige Harmonisierung der Zulagenhöhe hinfällig würde.

II. Zu den einzelnen Fragen

Frage 1

Wie der Regierungsrat in der Beantwortung der Motion „Zeitgemässe Kinderzulagen“ vom 9. Dezember 2014 ausgeführt hat, sind nachhaltige familienpolitische Massnahmen gefordert und nicht einfach höhere Kinderzulagen. Es widerspricht auch familienpolitischer Logik, wenn finanziell gut gestellte Familien gleichermassen von höheren Kinderzulagen profitieren sollen wie weniger gut situierte (Giesskannenprinzip). Umgekehrt zeigen Berechnungen des Bundes, dass Familien schon heute stark entlastet werden, zahlen doch Ehepaare ohne Kinder allein bei den Bundessteuern bis zu achtmal mehr als Familien bzw. bezahlt aktuell jede zweite Familie mit einem Bruttoarbeitseinkommen bis Fr. 100‘000.-- keine Bundessteuern. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei den Staats- und Gemeindesteuern. So bezahlen Ehepaare ohne Kinder mit einem Bruttoarbeitskommen von Fr. 60‘000.-- bis Fr. 100‘000.-- zwischen 40 bis 150 % mehr Steuern als Ehepaare mit zwei Kindern.

Frage 2

Neben der kantonalen FAK sind im Kanton Thurgau 37 anerkannte FAK tätig (Stand: 31.12.2015).

Frage 3

Die Beitragssätze variieren stark in einer Bandbreite von 0,5 % bis 2,2 %. Bei der kantonalen FAK beträgt der Beitrag für Arbeitgeber wie für Selbständigerwerbende 1,8 % der AHV-pflichtigen Lohnsumme (§ 7 Abs. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die Familienzulagen; RB 836.11).

Frage 4

Folgende 13 Kantone zahlen Kinder- bzw. Ausbildungszulagen über dem bundesrechtlichen Minimum: Bern (Kinderzulage: 230/Ausbildungszulage: 290), Schwyz (210/260), Nidwalden (240/270), Zug (300/mindestens 300), Freiburg (mindestens 245/mindestens 305), Graubünden (220/270), Waadt (mindestens 230/mindestens 300), Wallis (mindestens 275/mindestens 425), Neuenburg (mindestens 220/mindestens 300), Genf (mindestens 300/mindestens 400) und Jura (250/300). Zürich und Luzern richten nur für Kinder über zwölf Jahren höhere Kinderzulagen aus, nämlich 250 bzw. 210 Franken.

Frage 5

Die Aufhebung des Euro-Mindestkurses im Januar 2015 brachte für all jene Firmen, die direkt oder indirekt im internationalen Wettbewerb stehen, einen erheblichen Preisnachteil. Betroffen sind auch die Schweizer Zulieferer der Exporteure sowie grosse Teile des Detailhandels, insbesondere im Kanton Thurgau, wo das billige Auslandangebot oft nicht weit entfernt ist. Ebenso hat die Frankenstärke in international orientierten Thurgauer Firmen neue Standortüberprüfungen ausgelöst, deren Folge der Abbau zahlreicher Stellen ist, etwa bei der SIA Abrasives (260 Stellen) und der AFG (250 Stellen). Dieser Abbau wird grössere Auswirkungen auf die Zulieferbetriebe im Kanton Thurgau haben. Es sei in diesem Zusammenhang daran erinnert, dass der Bundesrat kürzlich beschlossen hat, die Kurzarbeitsentschädigung für betroffene Firmen von 12 auf 18 Monate zu verlängern, damit diese mehr Zeit haben, sich nach der Mindestkursaufhebung an die neue Ausgangslage anzupassen und wieder konkurrenzfähiger zu werden. Die Teuerungsrate lag im letzten Jahr bei rund -1 %. Die Nominallöhne sind aber trotzdem um über 0,5 % gestiegen, was den Lohnkostendruck noch verstärkt hat (Quelle: Bundesamt für Statistik).

Frage 6

Der Systemwechsel wäre für die Arbeitgeber vorerst nicht spürbar, da sie weiterhin den gleichen Betrag einzahlen müssten und die Erhöhung neu zulasten der Arbeitnehmer gehen würde. Die Arbeitnehmer hätten neu höhere Lohnabzüge, was insbesondere bei jenen Arbeitnehmern kaum auf Verständnis stossen würde, die keinen Anspruch auf Familienzulagen haben. Langfristig könnten Arbeitgeber, welche im immer härter werdenden internationalen Wettbewerb stehen, den Anspruch stellen, dass die Arbeitnehmer noch stärker in die Finanzierung der Familienzulagen eingebunden werden. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob der von den Interpellanten angeregte Systemwechsel bei der Finanzierung tatsächlich als solidarisch bezeichnet werden kann.

Frage 7

Gemäss den neusten Berechnungen müsste der Beitragssatz der Arbeitnehmer auf 0,2 % (statt 0,25 %; vgl. S. 2) der AHV-pflichtigen Lohnsumme festgelegt werden (Datenbasis 2014). Bei den Selbständigerwerbenden ergäbe sich eine Beitragserhöhung um 0,45 Prozentpunkte, bei den Nichterwerbstätigen um 4 Prozentpunkte erhöht werden.

Frage 8

Der gewünschte Einheitssatz lässt sich nicht realisieren, weil Art. 16 Abs. 3 FamZG dem entgegensteht. Aus dieser Bestimmung ergibt sich unmissverständlich, dass die Kantone nur bestimmen können, ob innerhalb einer FAK auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Im übrigen sind die FAK selbst kompetent und verantwortlich, die zur Deckung der Kosten der Familienzulagen erforderlichen Beiträge festzulegen.

Thurgau

Frage 9

Der Regierungsrat geht davon aus, dass den Arbeitnehmer durchaus bewusst ist, dass es sich bei den Familienzulagen um Sozialleistungen handelt, die von den Arbeitgeber finanziert werden. Dies geht auch aus den Lohnabrechnungen deutlich hervor.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach