kanton glarus

Regierungsrat
Rathaus
8750 Glarus

An den Landrat

Glarus, 20. Oktober 2026

Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Vorlage im Überblick

In der Schweiz erhalten Familien mit Kindern Familienzulagen. Diese dienen dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung von Familien, die durch Kinder entsteht. Die Familienzulagen werden durch die zuständigen Familienausgleichskassen ausgerichtet. Das Bundesrecht regelt die Anspruchsvoraussetzungen und Mindestleistungen, während die Kantone für die Organisation und Finanzierung zuständig sind.

Bisher konnten die Kantone freiwillig einen vollen oder teilweisen Lastenausgleich zwischen den in ihrem Kanton tätigen Familienausgleichskassen vorsehen. Durch diesen können die unterschiedlichen Finanzierungslasten aufgrund der Risikostruktur zwischen den Kassen innerhalb eines Kantons gleichmässiger verteilt werden. Die jeweilige Risikostruktur einer Kasse ergibt sich insbesondere aus den Verhältnissen der angeschlossenen Beschäftigten (z. B. Höhe der Löhne, Zahl der Kinder). Ausgleichskassen mit einer guten Risikostruktur zahlen in den Ausgleich ein, solche mit einer schlechteren Risikostruktur erhalten Ausgleichszahlungen.

Aufgrund einer Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen sind die Kantone neu verpflichtet, einen vollen Lastenausgleich einzuführen. Die Kantone behalten dabei Spielraum bei der organisatorischen Umsetzung. Der Kanton Glarus kennt bislang keinen Lastenausgleich. Deshalb ist das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen den neuen Rahmenbedingungen anzupassen und voraussichtlich per 1. Januar 2028 in Kraft zu setzen. Der Regelungsbedarf konzentriert sich auf folgende Eckpfeiler:

- *Wahl des Systems für den vollen Lastenausgleich*
- *Entscheid über einen gemeinsamen oder separaten Ausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende*

Der Regierungsrat schlägt einen Ausgleich der Risikosätze vor, bei dem die Familienausgleichskassen ihre Beitragssätze weiterhin selbst festlegen können. Der Lastenausgleich soll für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende gemeinsam erfolgen.

Daneben wurde auf Bundesebene das Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung als indirekter Gegenvorschlag zur Kita-Initiative

verabschiedet. Nebst der Kinder- und Ausbildungszulage haben die Kantone neu eine Betreuungszulage auszurichten. Sie dient dazu, die Kosten der Eltern zu senken, wenn sie ihre Kinder institutionell familienergänzend betreuen lassen. Das Inkrafttreten ist nach dem aktuellen Kenntnisstand per 1. Januar 2029 vorgesehen. Die Vorlage setzt in dieser Hinsicht formal die Vorgabe des Bundesrechts um.

Der Lastenausgleich hat keinen direkten Einfluss auf den Finanzhaushalt des Kantons. Er führt auch weder zu höheren Familienzulagen noch zu neuen Leistungen. Die finanzielle Belastung wird jedoch zwischen den Familienausgleichskassen neu verteilt. Das kann zu volkswirtschaftlichen Auswirkungen führen: Für Betriebe, die an eine Familienausgleichskasse mit positiver Risikostruktur angeschlossen sind, dürften die Beiträge eher ansteigen (oder die Reserven ihrer Familienausgleichskasse sinken). Umgekehrt würden die Beiträge von Betrieben, die einer Familienausgleichskasse mit eher schlechter Risikostruktur angeschlossen sind, eher sinken (oder die Reserven der Familienausgleichskasse steigen). Insgesamt werden im Kanton Glarus schätzungsweise 835'500 Franken pro Jahr umverteilt. Die Festlegung des Beitragssatzes bleibt weiterhin Sache der jeweiligen Kasse.

Die Betreuungszulage wird grundsätzlich durch Beiträge der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden finanziert. Der Kanton trägt jedoch die Betreuungszulagen für nichterwerbstätige Personen in Aus- oder Weiterbildung. Die Kosten lassen sich aufgrund fehlender Zahlen nicht belastbar schätzen, dürften aber im Vergleich von untergeordneter Bedeutung sein. Aus demselben Grund lässt sich nicht abschätzen, wie viele Personen generell von der neuen Betreuungszulage profitieren. Ob die Einführung der Betreuungszulage Auswirkungen auf den Personalbedarf der Ausgleichskassen hat, ist derzeit offen und hängt von den noch ausstehenden Vollzugsbestimmungen des Bundes ab.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen zuhanden der Landsgemeinde zuzustimmen.

1. Ausgangslage

1.1. Geltendes Recht und aktuelle Situation

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) regelt bundesrechtlich die Familienzulagen für Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Familienzulagen gleichen die Kosten, die den Familien durch den Unterhalt von Kindern entstehen, teilweise aus. Sie umfassen die Kinder- und die Ausbildungszulage sowie in gewissen Kantonen die Geburts- und die Adoptionszulage.

Das Bundesrecht legt insbesondere die Anspruchsvoraussetzungen sowie die Mindestansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen fest. Die Kantone sind für die Organisation, die Regelung der Finanzierung und die Aufsicht zuständig. Im Kanton Glarus werden die bundesrechtlichen Vorgaben durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Familienzulagen (EG FamZG) sowie die Verordnung über den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen (VVO EG FamZG) konkretisiert.

Die Ausrichtung der Familienzulagen obliegt der Familienausgleichskasse Glarus (Sozialversicherungen Glarus) sowie weiteren im Kanton tätigen Familienausgleichskassen. Es handelt sich dabei um anerkannte berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen sowie um Verbandsausgleichskassen. Während erstere im Kanton Glarus nicht aktiv sind, gibt es hier 30 Verbandsausgleichskassen. Diesen sind in der Regel Beschäftigte aus der gleichen Branche angeschlossen. Finanziert werden die Familienzulagen im Kanton Glarus durch Beiträge der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden an die Familienausgleichskassen.

Die finanzielle Ausgangslage dieser Ausgleichskassen ist unterschiedlich. Diese unterschiedlichen Belastungen ergeben sich aus der Struktur der angeschlossenen Beschäftigten. Je nach Branche sind die Beitragssätze für Familienzulagen unterschiedlich hoch. In Branchen mit tiefen Löhnen, vielen Teilzeitbeschäftigten und Arbeitnehmenden mit kinderreichen Familien müssen die Familienausgleichskassen höhere Beiträge verlangen als in Branchen mit hohen Löhnen und Arbeitnehmenden mit wenigen Kindern.

Das geltende Bundesrecht erlaubt den Kantonen, einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen. Dieser ermöglicht eine gleichmässigere Verteilung des Risikos unter den jeweiligen Kassen. Bei einem vollen Lastenausgleich werden die unterschiedlichen Belastungen sämtlicher im Kanton tätiger Familienausgleichskassen 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). In sechs Kantonen (GL, AR, AI, AG, TG und NE) existiert bisher kein Lastenausgleichssystem.

1.2. Anstoss für die Vorlage

Aus Sicht des Bundesgesetzgebers widerspricht das heutige System ohne Lastenausgleich dem Solidaritätsgedanken der Sozialversicherungen. Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende sollen innerhalb eines Kantons unabhängig von der Branchenzugehörigkeit vergleichbar zur Finanzierung der Familienzulagen beitragen.

Das Parlament hat deshalb im März 2024 mit einer Änderung des Familienzulagengesetzes die Einführung eines vollen Lastenausgleichs in allen Kantonen beschlossen. Die Kantone sind verpflichtet, diesen vollen Lastenausgleich bis spätestens 1. Januar 2029 einzuführen.

Artikel 28c des Familienzulagengesetzes sieht weiter vor, dass die Kantone Begleitmassnahmen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Familienausgleichskassen treffen. Der Nationalrat hatte diese Ergänzung in der Beratung der Vorlage vorgenommen. Er hat aber keine Parameter definiert, die eingehalten werden müssten, oder anderweitige Vorgaben gemacht.

Die Familienausgleichskasse Glarus ist keine eigene Organisation. Die Familienzulagen werden von den Sozialversicherungen Glarus ausgerichtet. Diese verfügen seit 2010 über ein von der Schweizerischen Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme (SQS) jährlich zertifiziertes Managementsystem. Insofern sind keine weitergehenden Regelungen hinsichtlich Effizienz und Effektivität angezeigt. Darüber hinaus kennen auch keine anderen Kantone entsprechende Regelungen. Vollzugsstellen des öffentlichen Rechts sind grundsätzlich angehalten, ihre Aufgaben effizient und effektiv zu erfüllen.

Neben dem Lastenausgleich gibt es auf Bundesebene eine weitere Neuerung: Das Bundesparlament verabschiedete das Bundesgesetz über die Unterstützung der institutionellen familienergänzenden Kinderbetreuung (UKibeG) als indirekten Gegenvorschlag zur Kita-Initiative. Die Referendumsfrist ist am 2. Juli 2026 ungenutzt verstrichen. Im Familienzulagengesetz ist nebst der Kinder- und Ausbildungszulage neu eine Betreuungszulage vorgesehen, die voraussichtlich ab 1. Januar 2029 ausgerichtet werden soll. Sie dient dazu, die Kosten der Eltern zu senken, wenn sie ihre Kinder institutionell familienergänzend betreuen lassen. Der Anspruch ist grundsätzlich an eine Erwerbstätigkeit gebunden. Die Kantone sind verpflichtet, diese Zulagen künftig auszurichten, wobei sie höhere Mindestzulagen vorsehen können.

2. Inhalt der Vorlage

2.1. Einführung des Lastenausgleichs

2.1.1. Varianten

Der volle Lastenausgleich kann in zwei verschiedenen Varianten ausgestaltet werden:

- *Einheitlicher Beitragssatz (Variante 1):* In dieser Variante schreibt die kantonale Gesetzgebung einen einheitlichen Beitragssatz für die Finanzierung der Familienleistungen vor. Die Familienausgleichskassen erheben die Beiträge nach diesem Beitragssatz, leiten sie an eine vom Kanton bezeichnete Stelle weiter (i. d. R. an einen Fonds) und erhalten anschliessend von dieser Stelle die nötigen Mittel, um die Leistungen auszahlen zu können. Um die Verwaltungskosten zu decken, bestehen zwei Möglichkeiten: Entweder legen die Familienausgleichskassen selbst einen Beitragssatz fest oder die Kantone schreiben einen einheitlichen Beitragssatz vor.
- *Ausgleich des Risikosatzes (Variante 2):* Die Differenz zwischen dem individuellen Risikosatz pro Ausgleichskasse 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 ermittelt, indem die ausgerichteten Zulagen und das beitragspflichtige Einkommen in das Verhältnis zueinander gesetzt werden. Dabei wird einerseits das Verhältnis für den ganzen Kanton und anderseits das Verhältnis für jede im Kanton tätige Familienausgleichskasse berechnet, was den kantonalen Risikosatz sowie den individuellen Risikosatz der Familienausgleichskasse ergibt. Gestützt darauf wird ermittelt, wie viel die einzelne Familienausgleichskasse an Ausgleichszahlungen erhält oder wie viel sie an Ausgleichszahlungen leisten muss. Wird der Lastenausgleich mittels Ausgleichs des Risikosatzes vorgenommen, führt dies nicht automatisch zu vollständig einheitlichen Beitragssätzen in einem Kanton, da Verwaltungskosten, Schwankungsreserven sowie ein allfälliger Vermögensertrag oder Vermögensverzehr der Familienausgleichskassen nicht in die Berechnung des Risikosatzes einfliessen.

2.1.2. Variantenentscheid

Die Errichtung eines Fonds (Variante 1) erfordert erheblichen Aufwand, da er neben der Finanzierung und Auszahlung auch umfangreiche Verwaltungs-, Überwachungs- und rechtliche Aufgaben übernehmen, Transparenz im Zusammenhang mit Anlagestrategien sicherstellen sowie ein effektives Risikomanagement gewährleisten muss. Bei einem einheitlichen Beitragssatz trägt der Kanton das Risiko der Fehlfinanzierung, was zu vermeiden ist. Zudem müssten die angesammelten Vermögen aus Schwankungsreserven der verschiedenen Familienausgleichskassen an den Fonds übertragen werden. Im Modell der Variante 1 erheben die Familienausgleichskassen die Beiträge und leiten sie an eine vom Kanton bezeichnete Stelle weiter. Diese hat den Familienausgleichskassen die nötigen Mittel bereitzustellen, damit sie die Leistungen auszahlen können.

Demgegenüber dürfte die Variante 2 administrativ leichter umzusetzen sein, da die Verwaltung der Beiträge bei den Familienausgleichskassen verbleibt und nur einmal pro Jahr Ausgleichszahlungen geleistet werden müssen. Die Variante 2 stösst bei den Familienausgleichskassen auf grosse Akzeptanz. Mit Blick auf die Vorteile und die gewählten Lösungen in den Kantonen, die bereits einen vollen Lastenausgleich eingeführt haben, wird die Variante 2 deshalb bevorzugt.

Die Mehrheit der Kantone kennt den einheitlichen Lastenausgleich von Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden, weshalb diesem Modell gefolgt wird. Es erscheint dies ebenfalls als die administrativ einfachste Lösung und trägt dem Solidaritätsgedanken Rechnung.

2.2. Einführung der Betreuungszulage

Im Übrigen setzt die Vorlage die bundesrechtlichen Vorgaben zur Betreuungszulage um. Damit wird in Kongruenz zum Bundesrecht die kantonale gesetzliche Grundlage geschaffen, um die Betreuungszulage voraussichtlich ab 1. Januar 2029 ausrichten zu können. In dieser Hinsicht sind vom Bund noch Ausführungsbestimmungen zu erwarten, die im Januar 2027 zur Vernehmlassung vorgelegt werden sollen. Zum aktuellen Zeitpunkt sind deshalb diverse Umsetzungsfragen noch nicht abschliessend geklärt. Es ist jedoch damit zu rechnen, dass den Kantonen wenig Umsetzungsspielraum verbleibt. Insbesondere die Anspruchsberechtigung regelt das Bundesrecht abschliessend. Allfälliger Regelungsbedarf im Vollzug wäre in der Verordnung über den Vollzug des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über Familienzulagen (VVO EG FamZG) zu verorten. Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass diese Vorlage nicht die direkten Folgen des UKibeG und mögliche Auswirkungen auf bestehende Subventionen von Kinderbetreuungseinrichtungen behandelt. Das vorliegende Gesetz ergänzt lediglich die neue Leistungsart, die nach Bundesrecht auszurichten ist.

3. Vernehmlassungsverfahren

3.1. Vorgehen und Rücklauf

Der Regierungsrat beauftragte das Departement Volkswirtschaft und Inneres am 2. Juli 2026 mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zum Vorentwurf. Die Vernehmlassung dauerte bis am 4. September 2026. Insgesamt gingen 20 Rückmeldungen ein. Sieben Vernehmlassungsteilnehmende teilten ihren Verzicht mit und zwei Vernehmlassungsteilnehmende beschränkten sich auf die generelle Unterstützung der Vorlage. Damit konnten elf Stellungnahmen ausgewertet werden.

3.2. Generelle Beurteilung der Vorlage

Die Vorlage wurde grundsätzlich begrüsst; es wurde anerkannt, dass es sich um die Umsetzung von bundesrechtlichen Vorgaben handelt. Bezüglich des Lastenausgleichs begrüssten die Teilnehmenden die Umsetzung von Variante 2 mit einem gemeinsamen Lastenausgleich für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende. Ein Vernehmlassungsteilnehmer sprach sich dafür aus, die Entwicklung der Beitragssätze zu beobachten und gegebenenfalls Variante 1 vertieft zu prüfen, wenn sich erhebliche Unterschiede in den Beitragssätzen zeigen sollten.

Soweit sich die Teilnehmenden dazu äusserten, begrüsste die Mehrheit den Ansatz der Betreuungszulage gemäss bundesrechtlicher Mindestvorgabe und hob dessen Bedeutung als Beitrag zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf hervor. Einige Vernehmlassungsteilnehmende betonten, dass die Betreuungszulage nur Wirkung zeigen könne, wenn ein entsprechendes Kinderbetreuungsangebot zur Verfügung stehe. Entsprechend sei eine Koordination mit der Angebotsplanung und den UKibeG-Programmvereinbarungen mit dem Bund nötig.

3.3. Berücksichtigte Anliegen

Einige Teilnehmende wünschten sich weitergehende Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen der Vorlage hinsichtlich des Einflusses des Lastenausgleichs auf die Beitragssätze der einzelnen Kassen bzw. Branchen und die zu erwartende Umverteilung in Prozent. Betreffend die Betreuungszulage sollten Präzisierungen vorgenommen werden hinsichtlich der maximalen Höhe der Betreuungszulage pro Familie, der mittelbaren Auswirkungen auf bestehende Finanzierungssysteme für Kinderbetreuungsinstitutionen (namentlich Subventionen der Gemeinden, Möglichkeiten des neuen UKibeG) und den Auswirkungen auf die kantonale Familienausgleichskasse hinsichtlich Betreuungszulagen für Nichterwerbstätige in Aus- und Weiterbildung. Die Vorlage wurde punktuell präzisiert, insbesondere um Klarheit zum Umfang der Vorlage zu schaffen.

3.4. Nicht berücksichtigte Anliegen

Ein Vernehmlassungsteilnehmer beantragte, das Modell nach dem Vorbild der Kantone Wallis und Waadt so zu erweitern, dass unterjährig Akontozahlungen ausgerichtet werden. Ohne Berücksichtigung der Liquidität könne aus dem Lastenausgleich eine neue Ungleichbehandlung zwischen den Familienausgleichskassen mit einem schlechteren Risiko als der Durchschnitt der Kassen entstehen. Dies, weil jene Kassen in Vorfinanzierung gehen müssen, bis die Auszahlung aus dem Lastenausgleich im Folgejahr eingehe. Der Regierungsrat erachtet es jedoch als zumutbar, den Lastenausgleich ohne Akontozahlungen durchzuführen, zumal dies mit einem erhöhten administrativen Aufwand verbunden wäre. Zudem ist jede Familienausgleichskasse nach bundesrechtlichen Vorgaben verpflichtet, Schwankungsreserven zu bilden, aus denen Einnahmeschwankungen im Jahresverlauf ausgeglichen werden können.

Die beantragte Ausdehnung der Betreuungszulage bis zum 12. Altersjahr lehnt der Regierungsrat ab. Das Bundesrecht gibt verbindlich vor, wie lange Betreuungszulagen ausgerichtet werden können. Der Kanton darf höchstens die vorgesehenen Mindestansätze der Betreuungszulage erhöhen. Eine Unterstützung für Kinder von 8 bis 12 Jahren müsste als eigenständige kantonale Leistung ausserhalb der Betreuungszulage nach Familienzulagengesetz ausgestaltet und finanziert werden. Eine Erhöhung der Betreuungszulage lehnt der Regierungsrat ebenfalls ab. Strategische Überlegungen zur Steigerung der Attraktivität und Wirtschaftlichkeit von Betreuungsinstitutionen sind ausserhalb des Familienzulagengesetzes und namentlich im Zusammenhang mit der Motion der GLP-Fraktion «Langfristige Erhaltung vorschulischer Kinderbetreuung» vom 10. Juli 2025 zu vertiefen. Die Vorlage möchte diesen Überlegungen nicht vorgreifen und setzt lediglich die formale Vorgabe des Bundesrechts um.

Ein Teilnehmer sprach sich dafür aus, die Höhe der Betreuungszulage in der Kompetenz des Regierungsrates anstelle des Landrates zu regeln. Es erscheint nicht sachlogisch, die Festsetzungskompetenzen für die einzelnen Zulagen verschieden zu regeln. Da die Vorlage lediglich formal die Bundesvorgaben umsetzt, soll die bestehende Regelungskompetenz nicht angetastet werden, zumal sich dies zum aktuellen Zeitpunkt nicht aufdrängt.

Ein Teilnehmer beantragte, für die Schwankungsreserven der Familienausgleichskassen eine Obergrenze festzulegen. Darüber hinausgehende Mittel seien für Leistungen oder Beitragssenkungen zu verwenden. Die Familienausgleichskassen sind bundesrechtlich verpflichtet, eine angemessene Schwankungsreserve zu bilden (Art. 15 Abs. 2 FamZG). Der Bund legt verbindlich fest, dass diese mindestens 20 Prozent und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt. Vom bundesrechtlichen Minimum und Maximum können die Kantone nicht abweichen. Entsprechend besteht keine kantonale Regelungskompetenz. Nur für die kantonale Familienausgleichskasse können die Kantone Schwankungsreserven innerhalb dieser bundesrechtlichen Bandbreite festlegen. Davon wurde im Kanton Glarus bisher begründet kein Gebrauch gemacht: Hinsichtlich Reserven besteht kein bundesrechtlicher Regelungsauftrag. Der Bund definiert bereits mit der vorgegebenen Bandbreite, was er als angemessene Reserve betrachtet. Hinzu kommt, dass die Festlegung der Reservepolitik der zuständigen Aufsichtskommission obliegt (Art. 6 Abs. 1 Bst. e Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung i. V. m. Art. 6 Abs. 3 EG FamZG). Dieser gehört von Gesetzes wegen ein Mitglied des Regierungsrates an. Es besteht kein Anlass, in diese Autonomie (teilweise) einzugreifen und eine isolierte Vorgabe zu den Reserven zu treffen. Ebenfalls ist keine Neuregelung der Kompetenzen angezeigt.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 3; Arten von Familienzulagen

Die neue Betreuungszulage soll bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 8. Altersjahr vollendet hat, ausgerichtet werden, sofern die Kinder regelmässig entgeltlich in einer privaten

oder öffentlichen Institution der familienergänzenden Kinderbetreuung betreut werden. Grosseltern und Nannys fallen nicht darunter, Tagesfamilien, die in einer Trägerschaft mit Rechtspersönlichkeit organisiert sind, hingegen schon. Die Betreuung muss in einer Landessprache und in der Schweiz erfolgen. Die Betreuungszulage wird in der Regel nur ausbezahlt, wenn beide Eltern eine Erwerbstätigkeit ausüben oder eine Ausbildung absolvieren.

Die vorgesehene Betreuungszulage beträgt mindestens 100 Franken pro Monat für Kinder, die einen Tag pro Woche institutionell betreut werden. Für jeden zusätzlichen halben Betreuungstag pro Woche erhöht sich die Zulage um 50 Franken. Die Betreuungszulage für Kinder mit Behinderungen entspricht dem anderthalbfachen bis maximal zweifachen Betrag, wenn die tatsächlichen Kosten der Betreuung entsprechend höher ausfallen. Indem Artikel 5 hinsichtlich der Höhe der Familienzulagen auf die Mindestzulagen gemäss dem Familienzulagengesetz des Bundes verweist, besteht auf kantonaler Ebene kein zusätzlicher Regelungsbedarf. Finanziert werden die neuen Betreuungszulagen wie die Kinder- und Ausbildungszulagen (Art. 14 EG FamZG). Bei einer Betreuung während fünf Tagen pro Woche ergibt sich daraus eine maximale Betreuungszulage von 500 Franken pro Monat (bei Kindern mit Behinderungen bis zu 1000 Fr. pro Monat). Es gilt das Überentschädigungsverbot: Die Zulage ist in jedem Fall auf die von den Eltern selbst getragenen tatsächlichen Betreuungskosten begrenzt.

Artikel 15; Verwendung der Beiträge

Die Bestimmung berücksichtigt neu den Lastenausgleich bei der Verwendung der Beiträge und Erträge aus Anlagen.

Artikel 15a; Lastenausgleich

Der Artikel verankert den Systementscheid, wonach kein einheitlicher Beitragssatz festgelegt wird, sondern ein Ausgleich des Risikosatzes erfolgt. Da die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige durch die Kantone und die Nichterwerbstätigen selbst sichergestellt wird, sind sie nicht Teil des Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen. Dieser bezieht sich nur auf Erwerbstätige (Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende). Freiwillige höhere oder zusätzliche Zulagen einzelner Familienausgleichskassen oder einzelner Arbeitgebenden können nicht in den Lastenausgleich einbezogen werden, weil sie nicht Teil der Solidargemeinschaft im Rahmen des Familienzulagengesetzes sind. Ebenfalls unberücksichtigt bleiben Verwaltungskosten, Schwankungsreserven sowie ein allfälliger Vermögensertrag oder Vermögensverzehr.

Das Total der Familienzulagen im Verhältnis zur Einkommenssumme – darin enthalten sind die Einkommen sämtlicher Beitragspflichtiger – ergibt den in Prozenten ausgedrückten durchschnittlichen Risikosatz aller im Kanton tätigen Familienausgleichskassen. Der Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse ergibt sich aufgrund der gleichen Berechnung auf Kassenebene. In drei Schritten berechnet sich der Ausgleich des Risikosatzes wie folgt:

Schritt 1: Berechnung des kantonalen durchschnittlichen Risikosatzes:

$$\text{kantonaler Risikosatz} = \frac{\text{Total Familienzulagen aller Kassen im Kanton} \times 100}{\text{Einkommenssummen aller Kassen im Kanton}}$$

Schritt 2: Berechnung des Risikosatzes der einzelnen Familienausgleichskasse:

$$\text{kassenbasierter Risikosatz} = \frac{\text{Total Familienzulagen der einzelnen Kasse} \times 100}{\text{Einkommenssumme der einzelnen Kasse}}$$

Schritt 3: Berechnung der Ausgleichszahlung:

$$\text{Ausgleichszahlung} = \text{Einkommenssumme der einzelnen Kasse} \times (\text{kantonaler Risikosatz} - \text{kassenbasierter Risikosatz})$$

5. Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten. Sobald die Vorlage verabschiedet ist, ist die regierungsrätliche Vollzugsverordnung hinsichtlich Zuständigkeit sowie der Mahn- und Verzugszinsordnung anzupassen. Demzufolge kann der Lastenausgleich voraussichtlich per 1. Januar 2028 umgesetzt werden. Das bedeutet, dass der Lastenausgleich erstmals im Jahr 2029 durchgeführt wird, basierend auf den Zahlen aus dem Jahr 2028.

Die Änderungen zur Betreuungszulage haben deklaratorischen Charakter und sind in Kraft zu setzen, sobald der Bundesrat das UKibeG bzw. die Änderungen des Familienzulagengesetzes in Kraft setzt. Nach dem aktuellen Kenntnisstand ist dies per 1. Januar 2029 der Fall.

6. Auswirkungen

6.1. Finanzielle Auswirkungen

Der Bund schätzt, dass die Einführung des vollen Lastenausgleichs für die Kantone Glarus, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Aargau, Thurgau und Neuenburg zu einer Umverteilung von 36,3 Millionen Franken führt. Nach Einschätzung des Bundesamtes für Sozialversicherungen dürften die meisten kantonalen Familienausgleichskassen, namentlich die Sozialversicherungen Glarus, vom Lastenausgleich profitieren. Aktuelle Berechnungen – basierend auf den Zahlen der im Kanton Glarus tätigen Familienausgleichskassen aus dem Jahr 2024 – zeigen, dass im Kanton Glarus jährlich 835’500 Franken umverteilt werden müssten, bei einer jährlichen beitragspflichtigen Lohnsumme von rund 1,4 Milliarden Franken. Davon würden 500’000 Franken an die kantonale Familienausgleichskasse fliessen.

Volkswirtschaftlich hat der Lastenausgleich Auswirkungen: Für Betriebe, die an eine Familienausgleichskasse angeschlossen sind, die einen Beitrag zum Ausgleich leistet, dürften die Beiträge eher ansteigen (oder die Reserven ihrer Familienausgleichskasse sinken). Umgekehrt würden die Beiträge von Betrieben, die einer Familienausgleichskasse angeschlossen sind, die vom Ausgleich profitieren, eher sinken (oder die Reserven der Familienausgleichskasse steigen). Die Festlegung der Beitragssätze liegt jedoch grundsätzlich in der Kompetenz der Familienausgleichskassen. Daran ändert die Einführung des Lastenausgleichs nichts. Eine Familienausgleichskasse kann ihre Verpflichtung zur Leistung von Ausgleichszahlungen nicht durch eine Senkung ihres Beitragssatzes beeinflussen. Für die Berechnung des Lastenausgleichs ist nicht der von der Kasse festgelegte Beitragssatz massgebend, sondern das Verhältnis zwischen den ausgerichteten Familienzulagen und der beitragspflichtigen Einkommenssumme. Branchen mit Familienausgleichskassen, die in der Tendenz eher in den Lastenausgleich einzahlen werden, sind gemäss ersten Berechnungen im Bereich Versicherungen, Bankenwesen und Medizin tätig. Demgegenüber dürften nebst der kantonalen Familienausgleichskasse vor allem die Familienausgleichskassen im Bereich (Detail-)Handel vom Lastenausgleich profitieren.

Die Finanzierung der neuen Betreuungszulage erfolgt analog der Kinder- und der Ausbildungszulage durch die Arbeitgeberbeiträge und wird ebenfalls Teil des Lastenausgleichs. Über die Anzahl potenziell Anspruchsberechtigter kann keine Aussage getroffen werden. Es besteht kein belastbares Zahlenmaterial zu Familien, die ihre Kinder extern betreuen lassen.

Für nichterwerbstätige Personen in Aus- oder Weiterbildung werden die Betreuungszulagen nicht über Beiträge der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden finanziert, sondern

vom Kanton getragen. Dadurch entstehen dem Kanton zusätzliche Ausgaben. Eine belastbare Quantifizierung ist nicht möglich, da keine Angaben zur Anzahl anspruchsberechtigter nichterwerbstätiger Personen in Aus- oder Weiterbildung und zum Umfang der institutionellen Betreuung ihrer Kinder vorliegen. Aufgrund des eng begrenzten Personenkreises ist davon auszugehen, dass diese Kosten gegenüber den über Arbeitgeberbeiträge finanzierten Betreuungszulagen von untergeordneter Bedeutung sind.

Der Vollständigkeit halber wird darauf hingewiesen, dass das UKibeG Programmvereinbarungen vorsieht, auf deren Grundlage der Bund den Kantonen globale Finanzhilfen gewähren kann. Diese dienen der Schaffung von Plätzen zur institutionellen familienergänzenden Betreuung von Kindern im Vorschul- und Schulalter, um Angebotslücken zu schliessen.

6.2. Personelle Auswirkungen

Mit der Umsetzung des Lastenausgleichs sind keine personellen Auswirkungen beim Kanton zu erwarten. Die Aufgaben können im bestehenden Stellenplafond bewältigt werden. Dies gilt ebenfalls für die Familienausgleichskassen. Die erforderlichen Daten zur Berechnung des Lastenausgleichs müssen sie ohnehin im Rahmen der jährlichen Berichterstattung einreichen. Es ist denkbar, dass acht Verbandsausgleichskassen, die gestützt auf Artikel 8 Absatz 2 EG FamZG anstelle einer Familienausgleichskasse eine Abrechnungsstelle führen, mit Einführung des Lastenausgleichs eigenständige Familienausgleichskassen führen möchten. Der Abwicklungsaufwand dürfte aber auch diesbezüglich überschaubar sein.

Personelle Auswirkungen bei den Familienausgleichskassen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Betreuungszulage sind derzeit noch nicht quantifizierbar. Die Auswirkungen hängen wesentlich von den Vollzugsbestimmungen des Bundes ab, die noch ausstehend sind.

6.3. Organisatorische Auswirkungen

Die Implementierung des Lastenausgleichs erfordert keine nennenswerten organisatorischen Änderungen. Der Regierungsrat bleibt für den Vollzug verantwortlich und bestimmt die zuständige Stelle. Vorgesehen ist das Sekretariat des Departements Volkswirtschaft und Inneres.

Auch die Einführung der Betreuungszulage hat keine organisatorischen Auswirkungen.

7. Finanzierung

Die Finanzierung der neuen Betreuungszulage erfolgt grundsätzlich einerseits durch das Ausgabe-Umlageverfahren innerhalb der jeweiligen Familienausgleichskasse (Erhebung der Beiträge bei den Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden) und andererseits durch den Lastenausgleich innerhalb des Kantons.

Dem Kanton entstehen einzig für die Betreuungszulagen zugunsten von Personen in Aus- und Weiterbildung direkte Kosten. Diese werden über das ordentliche Budget finanziert.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die beiliegende Gesetzesänderung der Landsgemeinde zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Markus Heer, Landammann
Arpad Baranyi, Ratsschreiber

Beilagen:
- SBE
- Synopse