



Kanton
Obwalden

Erläuterungen des Volkswirtschaftsdepartements zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Familien- zulagen

24. November 2011

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Familienzulagen vom 29. Mai 2008 (GDB 857.1) mit dem Antrag auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann:
Landschreiber:

1. Ausgangslage

Mit Beschluss vom 18. März 2011 änderten die Eidgenössischen Räte das Familienzulagengesetz vom 24. März 2006 (FamZG; SR 836.2). Damit wird der Geltungsbereich der Familienzulagengesetzgebung auf die Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft ausgeweitet.

Im Jahre 2008, bei der Erarbeitung des Familienzulagengesetzes (GDB 857.1) überliess es der Bund den Kantonen, ob sie Familienzulagen für Selbstständigerwerbende einführen wollen oder nicht. Damals hatte sich, gestützt auf eine kantonsinterne Vernehmlassung, die Meinung durchgesetzt, dass zum damaligen Zeitpunkt Familienzulagen für Selbstständigerwerbende aus Sicht der sozialen Sicherheit nicht vordringlich waren.

Bis zum Inkrafttreten der Revision müssen alle Selbstständigerwerbenden einer Familienausgleichskasse angeschlossen sein; ab dem 1. Januar 2013 müssen sie Beiträge auf ihrem Erwerbseinkommen bezahlen und haben Anspruch auf die gleichen Familienzulagen wie Arbeitnehmende – im Kanton Obwalden auf 200 Franken Kinderzulagen beziehungsweise auf 250 Franken Ausbildungszulagen pro Kind und Monat. Der Anspruch unterliegt keiner Einkommensgrenze. Hingegen sind dessen Beiträge zwingend auf die Einkommenshöhe zu beschränken, welche dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung – zurzeit Fr. 126 000.– pro Jahr – entspricht.

Gemäss Erhebungen der kantonalen Steuerverwaltung gibt es im Kanton Obwalden ohne Einbezug von Landwirten rund 1450 Selbstständigerwerbende (Haupterwerb oder Nebenerwerb). Darunter sind sowohl Ehepaare wie Alleinstehende. Von diesen 1450 Selbstständigerwerbenden haben rund 500 Paare und Alleinstehende insgesamt 980 Kinder (unmündig und in Ausbildung). Bei rund achtzig Prozent der Paare und der Alleinstehenden werden noch Erwerbseinkommen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit erzielt. Dies ergibt einen eigenen Anspruch auf die vollen Kinderzulagen, wenn daraus der Monatsverdienst höher als Fr. 580.– ist. Das heisst, dass aufgrund der vorgegebenen Anspruchskonkurrenz durch die Einführung der Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende nur ungefähr 100 Paare oder Alleinstehende mit zirka 195 Kindern zusätzlich Kinderzulagen beanspruchen werden. Dieser Bezügerkreis verteilt sich noch auf die verschiedenen im Kanton tätigen Familienausgleichskassen.

Eine Familienausgleichskasse nur für Selbstständigerwerbende, welcher sich alle Selbstständigerwerbenden anschliessen müssten, ist nicht zulässig. Die Kantone können aber nach dem neuen Art. 16 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf dem AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden sowie der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Ein einheitlicher Prämiensatz ist nicht nur administrativ einfacher zu vollziehen und führt deshalb zu einer Entlastung der Verwaltungskosten, er befreit auch von Abgrenzungsproblemen zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit.

Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden erfordert punktuelle Anpassungen im kantonalen Familienzulagengesetz. Die meisten sind formeller Natur.

2. Auswirkungen der Revision

2.1 Einheitliche Familienkassen

Durch die vorgeschriebene Integration der Selbstständigerwerbenden (siehe Schreiben des Bundesamts für Sozialversicherungen an die Kantone vom 26. Oktober 2011) in die bestehenden Familienausgleichskassen wird die versicherungsmässige Solidarität gestärkt und der ad-

ministrative Aufwand sowohl für Selbstständigerwerbende als auch für die Familienausgleichskasse so tief wie möglich gehalten. Folgende Ausführungen unterstreichen dieses Vorgehen. Erhebungen bei Kantonen, die bereits Familienzulagen für Selbstständigerwerbende eingeführt haben, zeigen, dass die Prämien aus selbstständiger Erwerbstätigkeit die ausgerichteten Leistungen an diese Versichertenkategorie zu decken vermögen. Die Aufnahme von Selbstständigerwerbenden in die bestehenden Kassen wird also kaum zu einer Zusatzbelastung der bisherigen Versichertenkategorien führen. Diese Auswirkung wird noch unterstützt, indem gemäss Art. 7 Abs. 1 FamZG Selbstständigerwerbende als eigene Versichertenkategorie erst anspruchsberechtigt werden, wenn alle vorherigen anspruchsauslösenden Kategorien (z.B. erwerbstätige Mütter) nicht in Frage kommen. Die Belastung der Selbstständigerwerbenden wird durch die Beitragsplafonierung auf Fr. 126 000.– zusätzlich gemildert. Die Plafonierung würde bei getrennten Versicherungsträgern aber zu einem höheren Beitragssatz führen und damit zu einer Umverteilung von unten nach oben. Eine gemeinsame Kasse für Selbstständigerwerbende und Arbeitgeber vereinfacht die Administration wesentlich. Zusätzlich werden Selbstständigerwerbende nicht durch den Neuaufbau eines Reservefonds belastet. Ein selbstständiger Arbeitgeber kann seine Angestellten in der gleichen Familienausgleichskasse versichern wie sich selbst und ist so administrativ nur mit einer Kasse verbunden.

2.2 Einheitlicher Beitragssatz

Die Aufnahme der Selbstständigerwerbenden in die bestehenden Familienausgleichskassen erfordert keine Sonderregelungen. Deshalb wird vorgesehen, für Arbeitnehmende und für Selbstständigerwerbende den gleichen Beitragssatz zu erheben. Da die Frage, wer in welchem Umfang Kinderzulagen erhält, nicht von der Einkommenshöhe, sondern vom Erwerbsstatus abhängt, ist so die Beitrags- und Anspruchsgerechtigkeit für alle Versichertenkategorien optimal gewährleistet. Ein einheitlicher Beitragssatz wird innerhalb der vorgeschriebenen gemeinsamen Kasse kaum zu Mehrbelastungen der Arbeitgebenden führen, er wird sich eher beitragsdämpfend auswirken. Erfahrungen aus dem Beitragsbezug der AHV zeigen, dass ein unterschiedlicher beitragsrechtlicher Status zwischen arbeitgebenden oder selbstständigerwerbenden Personen häufig zu Unstimmigkeiten im Vollzug führt. Mit einem einheitlichen Beitragssatz wird der Prämienbezug nicht nur administrativ vereinfacht, sondern auch konfliktfreier.

2.3 Miteinbezug in den Lastenausgleich

Um ein Ungleichgewicht der Beitragsbelastung der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden untereinander, aber auch branchenübergreifend zu vermeiden, ist die Vernetzung der verschiedenen Familienausgleichskassen notwendig. Der Lastenausgleich ist im bestehenden Familienzulagengesetz verankert und hat sich bewährt. Es wird auch nach Einbezug der Selbstständigerwerbenden in das Familienzulagensystem Betriebe mit Erwerbstätigen mit vielen Kindern und tiefer Einkommenssumme und Betriebe mit Erwerbstätigen mit wenig Kindern und hoher Einkommenssumme geben. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen finden sich sowohl innerhalb der einzelnen Familienausgleichskasse als auch zwischen den Kassen. Es besteht also kein sachlicher Grund die Selbstständigerwerbenden nicht in den Lastenausgleich mit einzuschliessen.

2.4 Gleiche AHV- und Familienausgleichskasse

Familienausgleichskassen werden in der Regel von AHV-Ausgleichskassen geführt. Dies bedeutet, dass die Prüfung der Beitragspflicht für Familienzulagen sowie der AHV am selben Ort erfolgt, auch wenn es sich bei den Familienausgleichskassen und den AHV-Ausgleichskassen um zwei unterschiedliche juristische Einheiten handelt. Dies führt zu erheblichen administrativen Vorteilen.

Heute ist es Arbeitgeberbetrieben möglich, ihre Familienausgleichskasse frei zu bestimmen. Damit besteht die Möglichkeit, die Familienausgleichskassen nach der Höhe des Beitragssatzes

zu wählen. Die unterschiedliche Mitgliedschaft eines Betriebs bezüglich AHV-Ausgleichskasse und Familienausgleichskasse führten zu einem administrativen Mehraufwand in der Verwaltung, weil der Betrieb an zwei Orten angemeldet ist, weil die Lohndaten bei zwei verschiedenen Kassen verarbeitet werden müssen und die vorhandenen Synergien nicht genutzt werden können. Dies wirkt sich negativ auf die Höhe der Verwaltungskosten aus. Ausserdem wird ein Kassenwechsel komplizierter. Solche Betriebe würden die Solidarität innerhalb des Berufszweiges oder der Wirtschaftsbranche unterlaufen. Auch würden insbesondere kleinere Unternehmen benachteiligt, für die unterschiedliche Zuständigkeiten administrativ zu aufwendig sind und somit einen Kassenwechsel nicht ohne weiteres vornehmen können.

Damit rechtfertigt es sich, vorzuschreiben, dass sich ein Betrieb derjenigen Familienausgleichskasse anschliessen hat, bei welcher er auch die AHV-Abrechnung vornimmt.

Der Familienausgleichskasse Obwalden werden diejenigen Betriebe angeschlossen, deren AHV-Ausgleichskasse keine Familienausgleichskasse betreibt oder die selbst bei der Ausgleichskasse Obwalden angeschlossen sind. Die Familienausgleichskasse Obwalden führt weiterhin die Familienzulagen für Nichterwerbstätige und für Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgeber durch.

3. Ergebnis der Vernehmlassung

...
...
...

4. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Beiträge an die Familienausgleichskasse Obwalden wurden vom Regierungsrat auf den 1. Januar 2011 von 1,8 auf 1,5 % gesenkt. Die Ausdehnung der bundesrechtlichen Familienzulagenordnung auf selbstständigerwerbende Personen hat keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Der Risikoausgleich findet einerseits kassenintern über die Mitgliedschaft von Selbstständigerwerbenden und Arbeitgebenden in den gemeinsamen Familienausgleichskassen, andererseits extern über den für alle im Kanton Obwalden tätigen Familienausgleichskassen geltenden Lastenausgleich statt.

Die Zusatzaufgaben werden durch die Familienausgleichskasse Obwalden übernommen, soweit die Selbstständigerwerbenden bei ihr angeschlossen sind. Da es sich um relativ wenige Personen handelt, kann dies mit dem bisherigen Personalbestand vollzogen werden.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Art. 3 Abs. 1

Führt eine AHV-Verbandsausgleichskasse zugleich eine Familienausgleichskasse, so soll sich ein Betrieb dieser Kasse anschliessen.

Der Vorrang liegt neu bei den von den AHV-Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.

Zu Art. 3 Abs. 2

Die kantonale Familienausgleichskasse versichert die bei der kantonalen AHV-Ausgleichskasse gemeldeten Betriebe sowie die Nichterwerbstätigen. Sie dient subsidiär als Auffangkasse. Diese Prioritätenordnung, führt zum Austausch der bisherigen Abs. 1 und 2.

Zu Art. 3 Abs. 4

Die Aufnahme der Selbstständigerwerbenden in die bestehenden Strukturen der Solidargemeinschaft aller Versichertenkategorien einzubeziehen, erfordert, dass Familienausgleichskassen nicht gesonderte Kassen für Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende errichten oder gesonderte Rechnungen führen können.

Zu Art. 6 Abs. 3

Die kantonale Familienausgleichskasse kontrolliert, ob sämtliche Betriebe einer Familienausgleichskasse angeschlossen sind. Die entsprechende Formulierung ist auf die Selbstständigerwerbenden auszudehnen.

Zu Art. 11, Titel und Abs. 1 und 2

Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende werden als Erwerbstätige zusammengefasst.

Zu Art. 11 Abs. 2

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass für Selbstständigerwerbende und Arbeitgebende der gleiche Beitragssatz festgesetzt werden muss.

Zu Art. 14 Abs. 1

Neu müssen Selbstständigerwerbende in den Lastenausgleich miteinbezogen werden. Dies ist zu ergänzen. Die Aufzählung für die Finanzierung erfolgt aus Gründen der Klarheit.

Zu Art. 15 Grundsatz

Die Beiträge und Zulagen für Selbstständigerwerbende sind in den Lastenausgleich einzubeziehen. Dementsprechend ist der Begriff "Lohnsumme" durch den Begriff "Einkommenssumme" – damit sind sowohl Einkommen aus Arbeitnehmerentlohnung wie aus selbstständiger Erwerbstätigkeit gemeint - zu ersetzen und die jährlich ausgerichteten Zulagen sind für sämtliche Erwerbstätige zu berücksichtigen.

Zu Art. 16 Abs. 1 und 2

Der Lastenausgleich wird mit der bisher geltenden Formel berechnet. Der Begriff "Einkommenssumme" wird der neuen Ausgangslage entsprechend eingeführt.

Zu Art. 17 Abs. 1

Auch hier wird der Begriff "Einkommenssumme" eingeführt.

Art. 20 Abs. 2 (neu)

Neu einzuführen ist eine Bestimmung, welche festhält, wie das massgebende Einkommen für Selbstständigerwerbende zu ermitteln ist. Analog zur Ermittlung des beitragspflichtigen Einkommens in der AHV stützt sich das für die Familienzulagen massgebende Einkommen auf die von den Steuerbehörden ermittelten Angaben. Deshalb der Hinweis auf Art. 9 AHVG.

Art. 20 Abs. 3

Neue Nummerierung erfolgt aufgrund des eingefügten Abs. 2.

Beilage:

– Entwurf Nachtrag zum Familienzulagengesetz