



Botschaft zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Familienzulagen

17. April 2012

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: Niklaus Bleiker
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

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, als das kantonale Familienzulagengesetz vom 29. Mai 2008 (GDB 857.1) erarbeitet wurde, 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 die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende aus Sicht der sozialen Sicherheit nicht vordringlich seien.

Bis zum Inkrafttreten der Revision am 1. Januar 2013 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 Fr. 200.– Kinderzulagen bzw. auf Fr. 250.– 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 1 450 Selbstständigerwerbende (Haupterwerb oder Nebenerwerb); [in der Landwirtschaft werden die Zulagen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (FLG, SR 836.1) geregelt]. Darunter befinden sich sowohl Ehepaare wie auch Alleinstehende. Von diesen 1 450 Selbstständigerwerbenden haben schätzungsweise 500 Paare und Alleinstehende insgesamt 980 Kinder (unmündig und/oder in Ausbildung). Bei rund 80 Prozent dieser Paare und Alleinstehenden werden 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 ca. 200 Kindern zusätzlich Kinderzulagen beanspruchen werden. Dieser Bezugskreis verteilt sich noch auf die verschiedenen im Kanton tätigen Familienausgleichskassen.

Eine Familienausgleichskasse nur für Selbstständigerwerbende, welcher sich alle Selbstständigerwerbenden anschliessen müssten, ist nicht zulässig (Mitteilung vom Bundesamt für Sozialversicherungen vom 26. Oktober 2011). 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 Prämienatz 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 administrative 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 Wirkung 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 somit 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 einer Vereinheitlichung wird der Prämienbezug nicht nur verwaltungsmässig 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 bereits bewährt. Es wird auch nach Einbezug der Selbstständigerwerbenden in das Familienzulagensystem Betriebe mit Erwerbstätigen mit vielen Kindern und tiefer Einkommenssumme sowie 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

Die 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 Familienausgleichs- und den AHV-Ausgleichskassen um zwei unterschiedliche juristische Einheiten handelt. Dies führt ebenfalls 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 erheblichen Mehraufwand in der Verwaltung, weil der Betrieb an zwei Orten angemeldet ist, und weil die Lohndaten bei zwei verschiedenen Kassen verarbeitet werden müssen sowie die vorhandenen Synergien nicht genutzt werden können. Dies wirkt sich negativ auf den Aufwand und damit auf die Höhe der Verwaltungskosten aus. Ausserdem wird ein Kassenwechsel komplizierter. Solche Betriebe würden die Solidarität innerhalb des Berufszweigs 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, verpflichtend vorzuschreiben, dass sich ein Betrieb derjenigen Familienausgleichskasse anzuschliessen 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

Der Entwurf des Nachtrags wurde den politischen Parteien, den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, dem Obergericht und den im Kanton tätigen Familienausgleichskassen zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Vorlage wurde von den politischen Parteien sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zugestimmt. Sie streichen heraus, dass es sich bei der Integration der Selbstständigerwerbenden ins bestehende System um eine administrativ zweckmässige und damit kostengünstige Umsetzung handle. Der einheitliche Beitragssatz für Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende wird ausdrücklich begrüsst. Ebenso wird unterstützt, dass die Selbstständigerwerbenden in den Lastenausgleich miteinbezogen werden.

Die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen haben alle eine gleichlautende Stellungnahme eingereicht. Sie möchten keine Solidargemeinschaft bilden und auch keinen vorgeschriebenen einheitlichen Beitragssatz. Die Gründe, warum dieser Haltung nicht gefolgt werden kann, werden in der Botschaft eingehend erläutert und werden in allen anderen Stellungnahmen geteilt.

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 Prozent 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 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.

Zu 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 wird auf Art. 9 AHVG verwiesen.

Zu Art. 20 Abs. 3

Die neue Nummerierung erfolgt aufgrund des eingefügten Abs. 2.

Zu Beschluss II

Selbst wenn es sich um die Übernahme von zwingendem Bundesrecht ins kantonale Recht handelt, muss die Vorlage dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Nach Art. 59 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung vom 19. Mai 1968 (GDB 101) sind Änderungen eines Gesetzes dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Der kantonale Gesetzgeber ist bei der Umsetzung frei, solange kein Bundesrecht gebrochen wird. Insofern hat er bei der Umsetzung einen gewissen Handlungsspielraum.

Beilage:

– Entwurf Nachtrag zum Familienzulagengesetz