

Erläuterungen des Volkswirtschaftsdepartements zu einem Gesetz über die Familienzulagen

vom 9. November 2007

1. Zusammenfassung

Familienzulagen bezwecken einen teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung von Familien mit Kindern. Das heutige System basiert auf kantonalen Regelungen und einer Bundesregelung für die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG).

Am 26. November 2006 hat das Stimmvolk ein Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) klar angenommen. Es tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. Mit dem Bundesgesetz und der entsprechenden Verordnung (Familienzulagenverordnung; FamZV) findet eine weitgehende formelle Harmonisierung statt. Materiell beinhaltet das neue Bundesrecht vor allem Bestimmungen über die Höhe der Mindestzulagen, über die Anspruchsvoraussetzungen und die Koordinationsregeln sowie eine Aufzählung der von den Kantonen zu erlassenden Bestimmungen. Wo heute noch Teilzulagen ausgerichtet werden, bestehen neu nur noch ganze Zulagen.

Die Kantone haben vor allem die Organisation und die Finanzierung zu regeln und üben die Aufsicht über die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen aus. Die Kantone können insbesondere höhere Leistungen als die Mindestzulagen beschliessen und entscheiden, ob sie Geburtszulagen und Zulagen an Selbstständigerwerbende einführen wollen.

Das neue Bundesrecht tritt anstelle des bisherigen kantonalen Rechts. Das heisst, dass das Gesetz über die Familienzulagen vom 9. Mai 1954 (GDB 857.1) wird aufgehoben.

Die Neuordnung im Kanton Obwalden ist von folgenden Eckwerten bestimmt: Mit der Ausrichtung von Kinderzulagen von 200 Franken pro Monat und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Monat, analog den vom Bund vorgeschriebenen Mindestzulagen, wird eine materielle Harmonisierung mit den meisten Kantonen angestrebt. Die Finanzierung der Familienzulagen an Arbeitnehmende erfolgt wie bisher vollumfänglich durch die Arbeitgebenden. Neu erhalten Nichterwerbstätige, deren steuerbares Einkommen einen bestimmten Grenzwert nach Bundesgesetz nicht übersteigt, ebenfalls Kinderzulagen. Sie werden durch den Kanton finanziert. Bei den bereits bestehenden Familienzulagen in der Landwirtschaft erfolgt grossmehrheitlich die Finanzierung über die öffentliche Hand (Bund und Kantone).

Die Familienzulagen sollen durch eine kantonale Familienausgleichskasse (Familienausgleichskasse Obwalden) sowie den von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen durchgeführt werden. Diese bestimmen die Höhe des Beitragssatzes zur Finanzierung der Leistungen selber. Um einer Risikoselektion vorzubeugen und die Solidarität unter den Arbeitgebenden zu stärken, haben sich die im Kanton Obwalden tätigen Familienausgleichskassen an einem Lastenausgleich zu beteiligen.

2. Ausgangslage

Am 26. November 2006 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger dem Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 zugestimmt. Im Kanton Obwalden gab es einen Ja-Stimmenanteil von 60 Prozent. Das Gesetz sieht u. a. Mindestzulagen von 200 Franken pro Monat für Kinder bis zum 16. Altersjahr und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Monat (Art. 5 FamZG) sowie die Einführung von Familienzulagen an

Nichterwerbstätige innerhalb bestimmter Einkommensgrenzen vor (Art. 19 ff. FamZG). Das Bundesgesetz tritt per 1. Januar 2009 in Kraft.

Die Zulagen nach dem neuen Bundesgesetz werden zu einem überwiegenden Teil durch die Arbeitgeber finanziert. Der Bund selber finanziert etwa 77 Millionen Franken für die Familienzulagen in der Landwirtschaft.

Aufgrund der Übergangsbestimmungen des Gesetzes (Art. 29 Abs. 3 FamZG) sind die Kantone verpflichtet, ihre Gesetzgebung bis spätestens am 1. Januar 2009 anzupassen.

Die Kantone:

- bestimmen die Ansätze der Kinder- und Ausbildungszulagen; sie können dabei über die Minimalansätze des FamZG hinausgehen;
- können Geburts- und Adoptionszulagen einführen; andere Leistungen sind ausserhalb des Gesetzes über Familienzulagen zu regeln und zu finanzieren;
- regeln die Organisation und die Finanzierung der Bundesvorschriften und üben die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus;
- regeln Organisation und Finanzierung der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen; sie können hier über den Mindeststandard des FamZG (Einkommensgrenze) hinausgehen und den Kreis der Berechtigten ausdehnen;
- bestimmen die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen sowie den Entzug der Anerkennung. Die Kantone erhalten ausdrücklich die Kompetenz, einen Lastenausgleich zwischen den Kassen einzuführen.

Im Auftrag der Zentralschweizer Gesundheits- und Sozialdirektorenkonferenz (ZGSDK) haben die Leiter der Ausgleichskassen Zentralschweiz einen einheitlichen Lösungsvorschlag für alle Zentralschweizer Kantone ausgearbeitet. Darin haben sie die Regelungen einer allfälligen Geburtszulage und den möglichen Vorsorgeschutz für Selbstständigerwerbende vorbereitet. Diese Anliegen werden aufgrund des Mitberichtsverfahrens nicht weiter verfolgt.

Folgende Anliegen sollen mit der Vorlage umgesetzt werden:

2.1 Ziele der Revision

- KMU-Freundlichkeit: Möglichst einfaches Handling durch Arbeitgebende, die ja auch fast alles finanzieren durch möglichst einheitliche Zulagenhöhen im Kanton Obwalden mit den umliegenden Kantonen;
- Einheitlichkeit der Zulagenhöhe innerhalb des Kantons;
- sozialpolitische Flexibilität zugunsten der Familie: Jeder Kanton legt die Zulagenhöhe auf der Basis des Bundesminimums selber fest; es gibt keinen interkantonalen Ausgleich;
- direkter Lastenausgleich zwischen den Kassen mit „guter“ und „schlechter“ Risikostruktur durch einen Lastenausgleich innerhalb des Kantons;
- indirekter Lastenausgleich zwischen Arbeitgebenden mit „guter“ und „schlechter“ Risikostruktur: Alle zahlen möglichst wenig.
- Möglichst tiefe Beitragssätze für alle Arbeitgebenden: der Lastenausgleich führt mittelfristig zu einer stark angeglichenen und versicherungstechnisch nicht mehr als notwendigen finanziellen Belastung der Arbeitgebenden.
- Das FamZG soll ohne soziale Erweiterung umgesetzt werden. Wenn die sozial- und familienpolitische Gesamtschau vorliegen wird, kann dann darauf abgestützt eine Neuurteilung und eine allfällige Ausweitung der Familienunterstützung vorgenommen werden.

2.2 Verbot des Doppelbezugs

Für das gleiche Kind wird nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet: 1 Kind = 1 Zulage. Haben mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen nach eidgenössischem oder kantonalem Recht, so regelt das Bundesgesetz die Reihenfolge des

Anspruchs (Art. 7 FamZG). Das Verbot des Doppelbezugs gilt auch dann, wenn Personen in verschiedenen Eigenschaften tätig sind (z.B. Landwirtschaft - Nicht-Landwirtschaft).

2.3 Aufhebung bisherigen Rechts

Das gültige kantonale Gesetz über die Familienzulagen ist seit dem 1. Januar 1955 in Kraft. Seither wurde das Gesetz durch verschiedene Nachträge geändert oder ergänzt. Die Kinderzulagen wurden im Laufe der Jahre immer wieder erhöht, von ehemals zwölf Franken im Monat bis zuletzt 200 Franken pro Monat auf den 1. Januar 2005. Mit Beschluss des Kantonsrats Obwalden vom 29. Juni 2007 wird auf den 1. Januar 2008 eine Ausbildungszulage (ab 16. Altersjahr) von 250 Franken je Kind und Monat eingeführt. Seit dem 1. Januar 1995 beträgt der Beitrag der Arbeitgeber, die der kantonalen Kasse angeschlossen sind, unverändert 1,8 Prozent vom massgebenden Lohn im Sinne der AHV-Gesetzgebung. Mit der Umsetzung des Bundesgesetzes ist es aufzuheben.

3. Zu den einzelnen Revisionspunkten

Entscheidend für eine erfolgreiche Umsetzung des Bundesgesetzes und zur Erreichung der genannten Ziele sind einheitliche Zulagen auf der Basis der Mindestleistungen des Bundesgesetzes. Die Höhe des Beitragssatzes bestimmen die Familienausgleichskassen aufgrund ihrer Risikostruktur selber. Die Familienausgleichskassen können die beiden versicherungstechnisch entscheidenden Faktoren Lohnsumme und Kinderzahl nicht beeinflussen. Deshalb ist im gemeinsamen Interesse der Gesamtheit aller Arbeitgeber, ein Lastenausgleich zu schaffen. Der Bund sieht die Möglichkeit eines Lastenausgleichs vor, überlässt die Regelung aber den Kantonen.

3.1 Höhe der Zulagen

Die Familienzulagen nach Bundesgesetz umfassen Zulagen für Kinder bis zum 16. Altersjahr und Ausbildungszulagen für Kinder zwischen dem 16. und 25. Altersjahr, wenn sich diese in Ausbildung befinden und ein bestimmtes Einkommen nicht überschreiten. Die Kinderzulagen betragen im Minimum 200 Franken pro Kind und Monat und die Ausbildungszulagen 250 Franken pro Kind und Monat. Der Bundesrat passt die Mindestzulagen der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise mindestens fünf Punkte seit der letzten Anpassung gestiegen ist. Die Zulagen werden immer als ganze Zulage ausgerichtet, das heisst, Teilzulagen bei Teilzeitarbeit gibt es nicht mehr.

Die Kantone können höhere Zulagen als die Mindestzulagen festsetzen. Im Kanton Obwalden betragen die Kinderzulagen bereits heute 200 Franken pro Kind und Monat. Die Ausbildungszulagen betragen ab dem 1. Januar 2008 250 Franken pro Kind und Monat. An diesen Ansätzen ist festzuhalten. Der Kanton Obwalden erfüllt somit die bundesrechtlichen Vorgaben, die spätestens ab 1. Januar 2009 gelten. Die Anpassung der Zulagen an die Mindestvorschriften des Bundes erfolgt automatisch.

Mit der Ausrichtung von Mindestzulagen nach Bundesgesetz kann gesamtschweizerisch eine weitgehende materielle Harmonisierung erreicht werden. Laut Abklärungen werden die Zentralschweizer Kantone, der Kanton Zürich sowie weitere Kantone die Leistungen ebenfalls auf diesem Niveau festlegen. In den Kantonen, welche bereits jetzt schon höhere Leistungen kennen - z. B. Zug, Luzern und Nidwalden - soll dieses Ziel mittelfristig erreicht werden, indem die Zulagen nur bedingt der Teuerung angepasst werden. Mit dieser materiellen Harmonisierung kann ein für die Arbeitgeber (KMU) aufwendiges Differenzzahlungsverfahren verhindert werden. Wenn mehrere Personen Ansprüche auf Kinderzulagen hatten, mussten diese anteilmässig vom zweiten Arbeitgebenden ergänzt werden.

3.2 Zulagen für Nichterwerbstätige

Das Bundesgesetz sieht die Einführung von Familienzulagen für Nichterwerbstätige zwingend vor. Die Leistungen entsprechen den Zulagen für Arbeitnehmende. Allerdings

besteht nur Anspruch, wenn das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (derzeit entspräche das dem Betrag von 39 780 Franken im Jahr) nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Die Zulagen für Nichterwerbstätige sind durch den Kanton zu finanzieren. Entsprechend der mit der NFA bekräftigten Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton soll auf eine teilweise Mitfinanzierung durch die Gemeinden eines Teilbereiches verzichtet werden.

Ende 2006 waren bei der Ausgleichskasse Obwalden rund 1 000 Nichterwerbstätige erfasst. Bei weitem nicht alle werden Zulagen erhalten, da sehr oft der andere Elternteil die Zulagen als Arbeitnehmender bezieht. Vergleicht man die Zahlen, die das statistische Amt des Kantons Luzern für die Ausgleichskasse Luzern errechnet hat, ist im Kanton Obwalden mit 50 – 80 anspruchsberechtigten Personen mit 100 bis 160 Kindern zu rechnen, was Ausgaben von etwa 250 000 Franken entspricht.

3.3 Zulagen für Selbstständigerwerbende

Das Bundesgesetz sieht die Unterstellung von Selbstständigerwerbenden unter das Gesetz ausdrücklich nicht vor. Es ist den Kantonen überlassen, Familienzulagen für Selbstständigerwerbende einzuführen oder nicht. Würden solche Leistungen eingeführt, wären diese aus systematischen Gründen ausserhalb der Familienzulagenordnungen für die Arbeitnehmenden zu regeln und zu finanzieren (Art. 3 Abs. 2 FamZG).

In anderen Kantonen (z.B. Schwyz, Luzern) können sich die Selbstständigerwerbenden freiwillig dem Gesetz unterstellen und Leistungen beziehen, wenn bestimmte Einkommensgrenzen nicht erreicht werden. In Schwyz als Beispiel beträgt die Einkommensgrenze 51 000 Franken. Sie wird um jedes zulagenberechtigte Kind um 4 000 Franken erhöht. Im Jahr 2006 haben bei der Familienausgleichskasse Schwyz 300 Selbstständigerwerbende mit 690 Kindern Leistungen bezogen. Bei ausgerichteten Zulagen von 1 656 360 Franken und Beiträgen von 691 887 Franken betrug der Deckungsgrad in Schwyz nur 41 Prozent. Die Erhebung bei anderen Familienausgleichskassen zeigt einen etwa gleich hohen Deckungsgrad. Der Fehlbetrag für die Leistungen an die Selbstständigerwerbenden wurde in Schwyz bisher durch die Beiträge der Arbeitgeber quersubventioniert, was künftig nicht mehr gestattet ist. In Luzern wurden im Jahre 2006 Zulagen von rund 5,3 Millionen Franken ausbezahlt und 623 000 Franken an Beiträgen vereinnahmt. In Luzern betrug der Deckungsgrad somit rund zwölf Prozent.

Nachdem der Bundesgesetzgeber den Einbezug der Selbstständigerwerbenden in das Bundesgesetz über die Familienzulagen ausdrücklich verneint hat und die oben geschilderten Erfahrungen nicht überzeugend ausfallen, ist die Ausrichtung von Familienzulagen an Selbstständigerwerbende im jetzigen Zeitpunkt aus Sicht der sozialen Sicherheit nicht vordringlich.

3.4 Erwerbstätige in der Landwirtschaft

Die landwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die selbstständigerwerbenden Landwirtinnen und Landwirte haben Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1). Hier ergeben sich keine wesentlichen Neuerungen. Die Kinderzulagen entsprechen in der Höhe ab 1. Januar 2009 den bundesrechtlichen Ansätzen wie für Arbeitnehmende in Nicht-Landwirtschaftsbetrieben (Kinderzulage 200 Franken, Ausbildungszulage 250 Franken). Im Berggebiet werden die Ansätze um je 20 Franken erhöht. Ein Doppelbezug von Kinderzulagen nach FLG und nach FamZG ist nicht möglich (1 Kind = 1 Zulage). Sind hauptberufliche Kleinbauern zeitweise als landwirtschaftliche Arbeitnehmer tätig, so können sie für diese Zeit zwischen den beiden Arten von Familienzulagen wählen (Art. 10 FLG).

3.5 Lastenausgleich

Nach neuem Bundesrecht können neu alle AHV-Ausgleichskassen eine Familienaus-

gleichskasse im Kanton Obwalden führen. Wie es schon der Name sagt, gleichen die Familienausgleichskassen die unterschiedliche Belastung der Arbeitgebenden mit Beiträgen und Leistungen aus. Ein Betrieb hat viele Arbeitnehmende mit vielen Kindern und tiefer Lohnsumme, ein anderer Betrieb hohe Löhne und sehr wenig Kinder. Innerhalb der Familienausgleichskasse sind aber Beitragssatz und Zulagenhöhe identisch. Es erfolgt ein Ausgleich.

Die gleiche Vernetzung zwischen den Familienausgleichskassen lässt auch das Bundesrecht zu. Sie ist sachlich zwingend notwendig. Ohne Lastenausgleich droht ein Ungleichgewicht der Beitragsbelastung der Arbeitgebenden je nach Risiko einer Kasse. Jede Kasse legt den Beitragssatz selbst aufgrund des Risikos fest. Kassen mit gutem Risiko (höhere Löhne, wenige Kinder) verlangen weniger.

Die vorgeschlagene Lösung basiert auf einem versicherungstechnisch logischen Konzept, ist wirksam und administrativ einfach.

Sinnvoll ist ein wirksamer und zugleich administrativ einfacher und transparenter Lastenausgleich. Die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen haben sich am Lastenausgleich zu beteiligen. Ausgenommen vom Lastenausgleich ist die Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse. In den Lastenausgleich einbezogen werden die beitragspflichtige jährliche Lohnsumme und die jährlich geleisteten Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) für Arbeitnehmende. Die Familienausgleichskassen bleiben jedoch unabhängig bei der Festlegung des Beitragssatzes und können eine Schwankungsreserve bis höchstens 100 Prozent einer Jahresausgabe gemäss Bundesgesetz bilden. Durch den Lastenausgleich werden sich allerdings die Beitragssätze der Familienausgleichskassen mittelfristig angleichen.

Modell Lastenausgleich

Für den Lastenausgleich wird das Total der ausgerichteten Zulagen aller im Kanton tätigen Familienausgleichskassen berechnet. Dividiert durch die Lohnsumme ergibt sich der notwendige Beitragssatz zur Finanzierung aller Zulagen. Im folgenden Beispiel sind es 2.019 Prozent. Für jede Kasse wird nun anhand der Lohnsumme, multipliziert mit dem notwendigen Beitragssatz die durch den durchschnittlichen Beitragssatz abgedeckte Zulage errechnet. Die Differenz zwischen der ausgerichteten Zulage und der errechneten Zulage ist in den Lastenausgleich einzubezahlen beziehungsweise wird durch den Lastenausgleich übernommen.

Durch den Lastenausgleich werden sich längerfristig die Beitragssätze immer mehr dem notwendigen Beitragssatz angleichen. Damit entsteht eine Solidarität zwischen den Kassen mit Arbeitgebenden und gutem Risiko und solchen Arbeitgebenden mit mehr Personen, die Zulagen erhalten. Weil jährlich abgerechnet wird und die Differenzzahlungen ausbezahlt werden, ist kein zusätzlicher Ausgleichsfonds notwendig. Die einzelnen Kassen müssen dafür sorgen und ihren Beitragssatz so festlegen, dass sie den Verpflichtungen für die Ausrichtung der Zulagen sowie allfällige zusätzliche Zahlungen in den Ausgleich nachkommen können. Die meisten Kassen werden über eine Schwankungsreserve verfügen und in der Lage sein, allfällige notwendige Zahlungen daraus zu entnehmen.

Aus rechtlichen Gründen muss auf Stufe Gesetz ein maximaler Beitragssatz von 3.0 Prozent festgelegt werden. Bis zu diesem Plafond sollen die Familienausgleichskassen den Beitragssatz bestimmen können. Für die Familienausgleichskasse Obwalden soll der Regierungsrat den Satz festlegen.

Beispiel des Lastenausgleichs

Familien- ausgleichs- kasse	Kinder- zulagen Fr.	Ausbildungs- zulagen Fr.	Total Zula- gen Fr.	Total Lohn- summe Fr.	notwendiger Beitragssatz %	Ausgleichs- zahlung Fr.
FAK A	11 176 000	1 676 400	12 972 400	638 000 000	2.034	91 622
FAK B	111 700	16 755	133 455	9 100 000	1.467	-50 268
FAK C	37 000	5 550	44 550	2 300 000	1.937	-1 885
FAK D	39 000	5 850	88 850	2 482 000	3.580	38 740
FAK E	1 342 500	201 375	1 563 875	58' 050 000	2.694	391 886
FAK F	52 600	7 890	63 490	4 370 000	1.453	-24 737
FAK G	317 000	47 550	382 550	15 390 000	2.486	71 837
FAK H	245 000	36 750	297 750	19 400 000	1.535	-93 923
FAK I	2 630 000	394 500	3 074 500	175 000 000	1.757	-458 629
FAK J	311 000	46 650	360 650	14 840 000	2.431	61 041
FAK L	30 400	4 560	39 960	3 251 400	1.229	-25 684
			19 022 030	942 183 400	2.019	0
			FamZ^{Total}	LohnΣ^{Total}	BSatz	

Es handelt sich um die effektiven Zahlen aus dem Jahr 2006, wobei diese teilweise geschätzt wurden. Es wurde einzig der mutmassliche Mehraufwand infolge Einführung von Ausbildungszulagen ab dem Jahr 2009 berücksichtigt.

3.6 Aufhebung der bisherigen FAK-Aufsichtskommission

Art. 14 Abs. 2 des gültigen kantonalen Gesetzes schreibt eine Aufsichtskommission vor. Sie ist paritätisch aus Arbeitgebenden und -nehmenden zusammengesetzt und hat beschränkte Aufgaben. Sie entscheidet endgültig bei Streitigkeiten zwischen den Kassen und überwacht die Tätigkeit der kantonalen Kasse. Ferner ist sie beratendes Organ des Regierungsrates bei der Durchführung des Gesetzes. Im Bundesgesetz sind die Zuständigkeiten klar geregelt. Die bisherigen Aufgaben der Kommission werden dadurch eingeschränkt und können durch den Regierungsrat und die Verwaltung wahrgenommen werden. Die Aufsicht soll wie bei der kantonalen Ausgleichskasse das zuständige Departement ausüben. Der Regierungsrat wird den Beitragssatz für die Familienausgleichskasse Obwalden festsetzen. Schon im gültigen kantonalen Gesetz genehmigt der Regierungsrat den Jahresbericht und die Jahresrechnung der Familienausgleichskasse. Die Aufsichtskommission soll deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Sie ist damit einverstanden, so dass deren Tätigkeit mit der Abnahme der Rechnung 2008 im Jahre 2009 endet.

4. Finanzierung

Die Finanzierung der Familienzulagen für Arbeitnehmende, für Nichterwerbstätige und der Familienzulagen in der Landwirtschaft sind unterschiedlich geregelt.

4.1 Familienzulagen an die Arbeitnehmenden

Die Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) an Arbeitnehmende werden vollumfänglich durch die Arbeitgebenden finanziert. Der Bund bestimmt zwar die Mindesthöhe der Kinder- und Ausbildungszulagen, er beteiligt sich jedoch nicht an der Finanzierung, ausgenommen bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft. Laut seinerzeitiger Abstimmungsbotschaft rechnet der Bund gesamtschweizerisch mit Mehraufwendungen von rund 400 Millionen Franken. Umgerechnet auf den Kanton Obwalden dürften diese zwischen 800 000 und einer Million Franken liegen. Zur Hauptsache gibt es Mehraufwen-

dungen durch die Aufhebung der Teilzulagen. Die Mehraufwendungen werden allein von den Arbeitgebenden getragen.

4.2 Familienzulagen an Nichterwerbstätige

Die Finanzierung der Familienzulagen an Nichterwerbstätige erfolgt durch den Kanton. Es liegen keine Zahlen vor, an wie viele Nichterwerbstätige Leistungen ausgerichtet werden. Bei geschätzten 50 bis 80 Nichterwerbstätigen mit 100 bis 160 bezugsberechtigten Kindern wäre mit jährlichen Ausgaben von etwa 250 000 Franken zu rechnen. Der Kanton hat zudem die Durchführungskosten zu übernehmen.

4.3 Familienzulagen in der Landwirtschaft

Die Finanzierung der Familienzulagen in der Landwirtschaft erfolgt zu rund 90 Prozent durch die öffentliche Hand. Im Jahr 2005 leistete der Bund 74.8 Millionen Franken und die Kantone 37.4 Millionen Franken für die Familienzulagen in der Landwirtschaft. Der Anteil des Kantons Obwalden betrug rund 500 000 Franken. Die Leistungen sind steuerfinanziert, ohne Beteiligung der Gemeinden. Mit dem Inkrafttreten des FamZG werden auch die Kinder- und Ausbildungszulagen in der Landwirtschaft angepasst. Ab 1. Januar 2009 entsprechen diese den Mindestansätzen nach Art. 5 Abs. 1 und 2 FamZG (Kinderzulage 200 Franken pro Monat, Ausbildungszulage 250 Franken pro Monat). Im Berggebiet werden die Ansätze um je 20 Franken erhöht.

4.4 Zusammenfassung der Finanzierung

Die Familienzulagen für die Arbeitnehmenden werden vollumfänglich durch die Arbeitgebenden finanziert. Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden über Steuergelder finanziert und die Leistungen an Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft werden zu rund 90 Prozent durch die öffentliche Hand finanziert.

Zusammenstellung der Finanzierungsart:

Familienzulagen für:	Kostenträger	Finanzierungsart	Aufwand Kanton
Arbeitnehmende	Arbeitgebende	Beitrag in Prozent von der AHV-pflichtigen Lohnsumme (2007: 1.8 Prozent)	Kein Aufwand (ausser für eigene Angestellte)
Nichterwerbstätige	Kanton	Steuergelder	250 000 Franken (geschätzt)
Selbstständigerwerbende und landwirtschaftliche Arbeitnehmende	Öffentliche Hand etwa 90 % Bezüger und andere etwa 10 %	Steuergelder (Bund und Kantone) Beitrag in Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme (Arbeitnehmende in der Landwirtschaft)	500 000 Franken gemäss Budgetzahlen Bund für 2009 (ZAS)

5. Finanzierung der Familienausgleichskasse Obwalden

5.1 Schwankungsreserve

Die der Familienausgleichskasse Obwalden angeschlossenen Arbeitgebenden entrichten

seit 1. Januar 2005 einen Beitrag von 1.8 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Die Schwankungsreserve betrug Ende 2006 rund 13.4 Mio. Franken oder 123 Prozent einer Jahresausgabe.

Der Bund erachtet eine Schwankungsreserve für die Familienausgleichskassen zwischen 20 und 100 Prozent einer Jahresausgabe als angemessen. Für die Familienausgleichskasse Obwalden wird eine Schwankungsreserve von mindestens 50 Prozent als genügend erachtet, selbst unter Berücksichtigung, dass sich auch die Familienausgleichskasse Obwalden am Lastenausgleich zu beteiligen hat. Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Beitragssatz gesenkt wird, wenn die Schwankungsreserve mehr als 50 Prozent einer Jahresausgabe beträgt und gesicherte Anzeichen bestehen, dass dieser Satz mittelfristig nicht unterschritten wird.

5.2 Beitragssatz

Die approximativen Berechnungen zeigen, dass die Familienausgleichskasse Obwalden für die Finanzierung der Familienzulagen von Arbeitnehmenden einen Beitrag von 1.60 bis 1.80 Prozent benötigen würde. Letzteres entspricht dem derzeitigen Beitragssatz. Die Schwankungsreserve beträgt per Ende 2006 123 Prozent der ausgerichteten Zulagen. Sie wird durch die Erhöhung der Ausbildungszulage und der künftigen ganzen und nicht mehr teilweisen Zulagen abnehmen. In Anbetracht der bestehenden Schwankungsreserve und auf dem Hintergrund des vorgesehenen Lastenausgleiches, kann der Beitragssatz zurzeit bei 1.8 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme belassen werden.

6. Erläuterung der einzelnen Bestimmungen

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) vom 24. März 2006 regelt die Anspruchsvoraussetzungen, die Mindestleistungen, die Unterstellung usw. Im kantonalen Gesetz über die Familienzulagen wird nur geregelt, was aus dem Bundesgesetz ausdrücklich an die Kantone delegiert wurde, bzw. zu was die Kantone gemäss Art. 17 des Bundesgesetzes befugt sind. Soweit das kantonale Recht nicht ausdrücklich darauf verweist, sind die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) auf die Familienzulagen anwendbar. Die Ausnahmen sind im FamZG geregelt.

Art. 2 *Anwendbare Familienzulagenordnung*

In Art. 12 des Bundesgesetzes wird geregelt, dass alle unterstellten Personen verpflichtet sind, sich einer Familienausgleichskasse im Kanton anzuschliessen, deren Familienzulagenordnung sie unterstehen. Arbeitgeber unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat, oder, wenn ein solcher fehlt, ihres Wohnsitzkantons. Zweigniederlassungen unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden. Die Kantone können abweichende Regelungen vereinbaren. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber unterstehen der Familienzulagenordnung im Kanton, in dem sie für die AHV erfasst sind. Im kantonalen Recht genügt deshalb ein Verweis auf das Bundesrecht.

Der Familienausgleichskasse Obwalden wird die Kompetenz erteilt, im Sinne des Bundesgesetzes abweichende Regelungen mit anderen Kantonen oder ausserkantonalen Familienausgleichskassen bezüglich der Unterstellung von Zweigniederlassungen zu vereinbaren.

Art. 3 *Kassenzugehörigkeit*

Der Familienausgleichskasse Obwalden werden alle Arbeitgeber angeschlossen, die nicht einer anderen AHV-Ausgleichskasse-geführten Familienausgleichskasse angehören. Der Anschluss an eine andere Familienausgleichskasse ist nur möglich, wenn gleichzeitig eine Kassenzugehörigkeit gemäss Art. 64 AHVG gegeben ist. Die freiwillige Unterstellung von Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen ist nur bei der Familienausgleichskasse Obwalden möglich. Gemeinwesen, öffentliche Verwaltungen, Betriebe, Anstalten und übrige Körperschaften des öffentlichen Rechts werden der Familienausgleichskasse Obwalden angeschlossen.

Art. 4 *Höhe der Zulagen*

Die Kinder- und Ausbildungszulagen entsprechen den Mindestansätzen gemäss Bundesrecht. Die Kinderzulagen (bis zum 16. Altersjahr) betragen 200 Franken pro Monat und die Ausbildungszulagen (ab 16. bis längstens 25. Altersjahr) 250 Franken pro Monat. Bei Erwerbsunfähigkeit eines Kindes werden die Kinderzulagen bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet. Der Bundesrat passt die Höhe der Zulagen auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens fünf Prozent gestiegen ist. Nach dem Grundsatz für jedes Kind eine Zulage, kann für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet werden.

Art. 7 *Familienausgleichskasse Obwalden*

Die bisherige Familienausgleichskasse soll als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtsperson und Sitz in Sarnen weitergeführt werden.

Art. 6 *Aufgaben und Pflichten der Familienausgleichskassen*

Die Durchführung des Familienzulagengesetzes obliegt den Familienausgleichskassen. Sie haben die Familienzulagen im Einzelfall festzusetzen sowie die Beiträge zu erheben. Nur die Familienausgleichskasse Obwalden zahlt die Zulagen an Nichterwerbstätige und Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgeber aus.

Art. 8 *Aufsicht*

Das Volkswirtschaftsdepartement übt die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus. Die gleiche Regelung findet sich im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die AHV (Art. 4 EG zum AHVG). Die Leitung der Familienausgleichskasse Obwalden erstattet dem zuständigen Departement jährlich den Bericht zur Genehmigung. Ausserdem nimmt das zuständige Departement vom Revisionsbericht Kenntnis.

Art. 10 *Zulagen für Arbeitnehmende*

Die Zulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) für die Arbeitnehmenden werden durch die dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden finanziert. Der notwendige Beitragssatz entspricht einem versicherungstechnischen Satz. Das heisst, dass dieser nicht politisch motiviert, sondern aufgrund des Bedarfs (Anzahl berechnete Kinder) und der Lohnsummenentwicklung festgelegt wird. Als oberster Beitragssatz werden 3.0 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme festgelegt. Der Regierungsrat legt den Beitragssatz für die Familienausgleichskasse Obwalden fest. Die anderen Familienausgleichskassen legen die Höhe des Beitragssatzes selber fest. Sie berücksichtigen dabei ihren Bedarf für die Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserven, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den Lastenausgleich.

Art. 13 *Verwendung der Beiträge*

Im Gesetz wird explizit festgehalten, dass die Beiträge der Arbeitgebenden und die Erträge der Anlagen nur zur Finanzierung der Familienzulagen und zur Deckung der Verwaltungskosten verwendet werden dürfen. Die Revisionsstellen der Familienausgleichskassen haben zu überprüfen, dass für die Durchführung des Gesetzes nur tatsächliche und angemessene Verwaltungskosten abgerechnet werden.

Art. 14 *Lastenausgleichs*
a) Grundsatz

Zur Stärkung der Solidarität unter den Arbeitgebenden und zur Vermeidung von Risikoselektionen beteiligen sich alle im Kanton tätigen Familienausgleichskassen am Lastenausgleich (vgl. Kapitel 3.6). Nicht dem Lastenausgleich unterstellt ist die Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse. Diese finanziert sich selber. In den Lastenausgleich einbezogen werden die jährliche Lohnsumme und die jährlich geleisteten Familienzulagen für Arbeitnehmende. Nicht berücksichtigt werden die Verwaltungskosten sowie die Erträge aus Anlagen.

Art. 15 *b) Berechnungsgrundlagen*

Für den Lastenausgleich wird das Total der ausgerichteten Zulagen aller im Kanton tätigen Familienausgleichskassen berechnet. Dividiert durch die Lohnsumme ergibt sich der

notwendige Beitragssatz zur Finanzierung aller Zulagen. Im folgenden Beispiel sind es 2.019 Prozent. Für jede Kasse wird nun anhand der Lohnsumme, multipliziert mit dem notwendigen Beitragssatz die durch den durchschnittlichen Beitragssatz abgedeckte Zulage errechnet. Die Differenz zwischen der ausgerichteten Zulage und der errechneten Zulage ist in den Lastenausgleich einzubezahlen beziehungsweise wird durch den Lastenausgleich übernommen.

Berechnungsformel:

Art. 15 Abs. 1

Aus dem Quotienten der jährlich geleisteten Familienzulagen und der beitragspflichtigen jährlichen Lohnsumme wird der benötigte Beitragssatz auf drei Stellen bestimmt.

Formel:

$$\frac{\text{FamZ}^{\text{Total}}}{\text{Lohn}\Sigma^{\text{Total}}} = \text{Bewilligter Beitragssatz [BSatz]}$$

Beispiel (Kapitel 3.7.2)

$$\frac{\text{Fr. } 19\,022\,030.-}{\text{Fr. } 942\,183\,400.-} = 2.019 \%$$

Art. 15 Abs. 2

Dieser Beitragssatz wird mit der beitragspflichtigen Lohnsumme jeder Familienausgleichskasse multipliziert.

Formel

$$\text{BSatz} * \text{Lohn}\Sigma^{\text{je FAK}} = \text{ØZulagen}$$

Beispiel:

$$2.019 \% * \text{Fr. } 638\,000\,000 = \text{Fr. } 12\,880\,773.40$$

Art. 15 Abs. 3

Die Differenz der daraus berechneten Familienzulagen zu den von der jeweiligen Ausgleichskasse ausgerichteten Zulage ist in den Lastenausgleich einzubezahlen bzw. wird der Familienausgleichskasse über den Lastenausgleich ausgerichtet.

Formel:

$$\text{ØZulagen.} - \text{FamZ}^{\text{je FAK}} = \pm \text{Ausgleichszahlung}$$

$$\text{Fr. } 12\,880\,773.40 - \text{Fr. } 12\,972\,400 = \text{Fr. } 91\,622$$

Art. 16 *c. Verfahren*

Die Familienausgleichskasse Obwalden rechnet mit den Familienausgleichskassen ab. Diese haben der Familienausgleichskasse Obwalden bis spätestens am 31. März des folgenden Jahres die Angaben über die in Rechnung gestellten Lohnsummen sowie die ausbezahlten Leistungen auszuweisen. Die Zahlungen in den Lastenausgleich sind innert 30 Tagen nach der Rechnungsstellung fällig. Ab Fälligkeit unterstehen sie den Verzugszinsregelungen gemäss ATSG (Gesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) bzw. der Vorordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV).

Art. 17 *Schwankungsreserve und Auflösung*

Gemäss Verordnung zum Bundesgesetz wird eine Schwankungsreserve von 20 bis 100 Prozent einer Jahresausgabe als angemessen betrachtet. Übersteigen die Reserven der Familienausgleichskasse Obwalden 50 Prozent eines durchschnittlichen Jahresaufwandes, so schlägt diese dem Regierungsrat eine Reduktion des Beitragssatzes vor. Fällt die

Reserve unter 50 Prozent, wird eine Erhöhung des Beitragssatzes vorgeschlagen.

Art. 18 *Berichterstattung*

Die Familienausgleichskassen stellen der Familienausgleichskasse Obwalden die geprüfte Jahresrechnung spätestens bis am 30. Juni des Folgejahres zu. Gestützt auf die Bundesgesetzgebung haben die Kantone (Familienausgleichskasse Obwalden) statistische Daten bei den Familienausgleichskassen zu erheben. Die Daten sind durch die Familienausgleichskassen unentgeltlich zuzustellen.

Art. 19 *Mitwirkung und Amtshilfe*

Obwohl im ATSG weitgehend geregelt, wird speziell auf die Mitwirkung und Amtshilfe hingewiesen. Zudem wird auf die Möglichkeit des elektronischen Datenaustausches hingewiesen. Mit Abs. 2 werden Ausbildungs- und Lehrstätten sowie Schulträger ermächtigt, den Familienausgleichskassen direkt Auskünfte zu erteilen. Die Auskünfte sind unentgeltlich zu erteilen.

Art. 20 *Schweigepflicht*

Die im Rahmen dieses Gesetzes tätigen Personen bearbeiten sensible Personaldaten (z.B. Angaben über aussereheliche Kinder usw.) sowie Lohn- und Steuerdaten. Es wird deshalb speziell auf die Schweigepflicht aufmerksam gemacht. Zudem werden die Familienausgleichskassen ermächtigt, den Steuerbehörden im Einzelfall Auskunft über Beiträge und Leistungen zu erteilen.

Art. 21 *Anwendbarkeit der AHV-Gesetzgebung*

Der Verweis auf die Anwendbarkeit der AHV-Gesetzgebung ist notwendig, weil insbesondere das Abrechnungsverfahren und die Verrechnung von Beiträgen und Leistungen zusammen mit dem AHV-Verfahren durchgeführt werden. Wichtig ist dabei der Verweis auf die Haftung der Arbeitgebenden und den Schadenersatz. Rechtskräftige Verfügungen über die Erhebung von Beiträgen sind nach den Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über Schuldbetreibung und Konkurs vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleichgestellt.

Art. 22 *Ausführungsbestimmungen*

Der Regierungsrat erlässt erläuternde Ausführungsbestimmungen insbesondere über den Beitragssatz und das Verfahren im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich.

Beilagen

Entwurf Gesetz über die Familienzulagen