



## **Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Familienzulagen (Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen)**

21. April 2020

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zu einem Nachtrag zum Gesetz über die Familienzulagen (Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen) mit dem Antrag, auf die Vorlage einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats  
*Landammann: Josef Hess*  
*Landschreiber: Nicole Frunz Wallimann*

## **I. Ausgangslage**

### **1. Beitragsreduktion und Erhöhung der Familienzulagen**

Im Kanton Obwalden werden gemäss Art. 4 des Gesetzes über die Familienzulagen (FAG; GDB 857.1) Kinderzulagen und Ausbildungszulagen gemäss Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz [FamZG; SR 836.2]) ausgerichtet.

Die Finanzierung der Zulagen erfolgt durch Beitragszahlungen der dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden (Zulagen für Erwerbstätige, Art. 11 FAG), den Arbeitnehmenden, welche den Arbeitgebern gleichgestellt sind (Zulagen für Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber, Art. 12 in Verbindung mit Art. 11 FAG) und den Kanton (Zulagen für Nichterwerbstätige, Art. 13 FAG). Die Beiträge der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden sowie die Erträge aus Anlagen dürfen nur zur Finanzierung der Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserven, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den Lastenausgleich verwendet werden (Art. 14 FAG).

Übersteigen die Reserven der Familienausgleichskasse Obwalden 50 Prozent eines durchschnittlichen Jahresaufwandes, so schlägt diese dem Regierungsrat eine Reduktion des Beitragssatzes vor (Art. 18 Abs. 1 FAG).

### **2.**

Der Reservefonds verfügte am 31. Dezember 2014 über Fr. 12 931 451.– und betrug somit 91,4 Prozent der ausgerichteten jährlichen Kinderzulagen.

Mit Schreiben vom 21. September 2015 gelangte die Familienausgleichskasse Obwalden (FAK-OW) an den Regierungsrat und beantragte eine Senkung des Beitragssatzes um 0,2 Prozent.

Mit dem Nachtrag zum Gesetz und Anpassung der Ausführungsbestimmungen über die Familienzulagen vom 10. November 2015 (Beschluss des Regierungsrats vom 10. November 2015, Nr. 186) senkte der Regierungsrat den Beitragssatz um 0,1 Prozent auf 1,4 Prozent. Gleichzeitig unterbreitete er dem Kantonsrat im Rahmen des damaligen Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz (Reduktion Prämienverbilligung) einen Antrag auf Erhöhung der Familien- und Ausbildungszulagen um je Fr. 20.–. Mit der Erhöhung der Familienzulagen hätten die Auswirkungen der geplanten Reduktion der Prämienverbilligung für Familien gemildert werden sollen.

Der Kantonsrat stimmte der beantragten Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen im Rahmen des Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz vom 28. Januar 2016 zu. Gegen den Nachtrag wurde in der Folge das fakultative Referendum ergriffen. Die Stimmberechtigten lehnten den Nachtrag zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz und damit auch die darin enthaltene Erhöhung der Familien- und Ausbildungszulagen an der Volksabstimmung vom 26. September 2016 ab.

### **3. Motionen**

Am 26. Oktober 2016 wurden im Kantonsrat zwei gleichlautende Motionen zum Thema „Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen“ eingereicht. Der Kantonsrat überwies die Motion von Kantonsrat Dr. Leo Spichtig, Alpnach mit 31 zu 10 Stimmen (bei 11 Enthaltungen) und die Motion von Kantonsrat Marcel Jöri, Alpnach mit 30 zu 9 Stimmen (bei 13 Enthaltungen) dem Regierungsrat. Mit den beiden Motionen wurde eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 20.– gefordert.

#### **4. Interpellation**

Am 26. April 2018 reichten die Kantonsräte Marcel Jöri und Markus Ettlín sowie 25 Mitunterzeichnende die Interpellation „Stand der überwiesenen Motion Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen“ ein. In seiner Antwort vom 28. Mai 2018 führte der Regierungsrat aus: *"Am 21. März 2018 hat der Bundesrat die Botschaft zur Steuervorlage 17 und damit auch den Antrag auf Erhöhung der Familienzulagen verabschiedet. Es ist geplant, dass die Vorlage im Herbst 2018 vom Bundesparlament behandelt und verabschiedet wird. Bei positivem Ausgang würden die Familienzulagen im Kanton automatisch mit Inkrafttreten des Nachtrags zum Bundesgesetz über die Familienzulagen angehoben. Eine Gesetzesanpassung auf kantonaler Ebene würde damit hinfällig. Der Regierungsrat erachtet es daher als zweckmässig, den Entscheid des Parlaments abzuwarten und erst nach einer allfälligen negativen Entscheidung die Familienzulagen betreffend die Einführung einer höheren Kinder- und Ausbildungszulage auf kantonaler Ebene, wie von den Motionären gefordert, dem Kantonsrat zu unterbreiten. Sollte die Behandlung im eidgenössischen Parlament ergeben, dass auf die Verknüpfung mit den Kinder- und Ausbildungszulagen verzichtet wird, ist der Regierungsrat bereit, die seinerzeit geplante Erhöhung zu prüfen."*

Im Rahmen der parlamentarischen Beratung des Bundesgesetzes über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF; vormals SV17) wurde auf eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen verzichtet. Anlässlich der Volksabstimmung vom 19. Mai 2019 haben die Schweizer Stimmberechtigten der Vorlage zugestimmt.

Eine vom Bundesparlament am 27. September 2019 beschlossene und per 1. August 2020 in Kraft tretende Änderung des Familienzulagengesetzes führt nicht zu einer Erhöhung der Mindestansätze. Diese Änderung sieht vor, dass arbeitslose Mütter, die eine Mutterschaftsentschädigung beziehen, neu Anspruch auf Familienzulagen haben, Ausbildungszulagen ab Beginn der Ausbildung ausgerichtet werden und Eltern bereits ab dem Zeitpunkt, in dem ihre Kinder das 15. Altersjahr vollendet haben und sich in einer nachobligatorischen Ausbildung befinden, Anspruch auf Ausbildungszulagen haben. Es sind auf Bundesebene keine Bestrebungen erkennbar, die Mindestansätze zu erhöhen.

#### **5. Keine Vernehmlassung**

Die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um je Fr. 20.– wurde vom Kantonsrat bereits am 28. Januar 2016 im Rahmen des Nachtrags zum Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz beschlossen. In der Folge wurde der erwähnte Nachtrag vom Volk abgelehnt. Das Referendum richtete sich aber nicht gegen die Erhöhung der Familienzulagen, sondern ausschliesslich gegen die Neuregelung der Individuellen Prämienverbilligung. Die Erhöhung der Familienzulagen wurde im Abstimmungskampf von keiner Seite in Frage gestellt. Entsprechend wurde auf die Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens für die in den beiden Motionen beantragte Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 20.– verzichtet.

## **II. Ist-Zustand**

### **1. Kantonales Familienzulagengesetz**

Das kantonale Familienzulagengesetz ist auf den 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen richtet sich nach der Bundesgesetzgebung (Art. 5 FAG in Verbindung mit Art. 5 FamZG). Seit 2005 betragen die Kinderzulagen pro Kind und Monat Fr. 200.–. Die Ausbildungszulagen für Personen in Ausbildung zwischen dem 16. und 25. Altersjahr betragen seit 2007 Fr. 250.– pro Kind und Monat. Diese Beträge entsprechen den Mindestansätzen für die Zulagen nach der Bundesgesetzgebung.

Der Regierungsrat legt den Beitragssatz für die Familienausgleichskasse Obwalden fest (Art. 11 Abs. 3 FAG). Übersteigen die Reserven der Familienausgleichskasse Obwalden 50 Prozent eines durchschnittlichen Jahresaufwandes, so schlägt diese dem Regierungsrat eine Reduktion des Beitragssatzes vor (Art. 18 Abs. 1 FAG). Fällt die Reserve unter 50 Prozent, schlägt die Familienausgleichskasse dem Regierungsrat eine Erhöhung des Beitragssatzes vor (Botschaft des Regierungsrats zu einem Gesetz über die Familienzulagen vom 18. März 2008, S. 12).

Der Regierungsrat hat zwecks Senkung der Schwankungsreserven am 10. November 2015 bereits den Beitragssatz der Arbeitgeber, die der Familienausgleichskasse Obwalden angeschlossen sind, um 0,1 Prozent auf 1,4 Prozent des massgebenden Lohns im Sinne der AHV-Gesetzgebung reduziert. Trotz dieser Massnahme gelang es in den Folgejahren nicht, die gesetzlich vorgesehene 50 Prozentschwelle zu erreichen:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Stand per 31. Dezember in Mio. Fr.	12,93	13,06	11,54	11,15	10,37	13,11	14,06
Bestand in % der Ausgaben	91,4	93,6	77,4	78	71	89	95
Abnahme in %		-2	+16	-1	7	-18	-6

Damit liegen die Schwankungsreserven weiterhin markant über den angestrebten 50 Prozent.

## 2.

Die Schwankungsreserve der Familienausgleichskasse wird von folgenden Variablen beeinflusst:

- Beitragseinnahmen bzw. Entwicklung der Lohnsumme der angeschlossenen Mitglieder;
- Zuschuss aus bzw. in den Lastenausgleich;
- Höhe der ausbezahlten Zulagen;
- Höhe der Verwaltungskosten für die Durchführung;
- Ertrag aus den Kapitalanlagen.

Mit Ausnahme der Durchführungskosten, unterliegen die restlichen Variablen in ihrer Entwicklung Einflüssen, die von der Ausgleichskasse Obwalden als Durchführungsstelle nicht aktiv beeinflusst werden können und die sich zudem auch nicht gleichgerichtet entwickeln müssen; beispielsweise hat eine Erhöhung der Beitragseinnahmen keinen Einfluss auf den Ertrag aus den Kapitalanlagen. Dadurch sind exakte und verlässliche Prognosen nur schwer möglich.

Ziel ist und bleibt die langfristige Finanzierbarkeit der Kinder- und Ausbildungszulagen. Für die Überprüfung der Finanzierbarkeit im Falle einer Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen wird eine Hochrechnung vorgenommen, welche auf folgenden Annahmen basiert (Stand Januar 2020):

- Die Beitragseinnahmen nahmen in den vergangenen acht Jahren durchschnittlich um 1,6 Prozent zu. Für die Prognosen wird aus Sicherheitsüberlegungen ein moderaterer Satz von 1,25 Prozent angewendet;
- Die Ausgaben für Zulagen betragen im Durchschnitt der vergangenen acht Jahre Fr. 14 721 930.–, wobei diese jedoch von Jahr zu Jahr stark schwankend waren. Für die Zukunft wird mit einer jährlichen Zunahme von 0,5 Prozent gerechnet;
- Ausgehend von einer Erhöhung der Familienzulagen per 1. Januar 2021 nehmen die Ausgaben im ersten Jahr einmalig sprunghaft zu (sog. Einmaleffekt). Bei der Berechnung der zuzählenden Mittel dient die Zahlung im Januar 2020 als Grundlage.

- Per 1. August 2020 tritt eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in Kraft, wonach Ausbildungszulagen neu bereits ab vollendetem 15. Altersjahr ausbezahlt werden, wenn das Kind sich in einer Ausbildung befindet. Die Auswirkungen dieser Verschiebung auf die Familienausgleichskasse Obwalden lassen sich im heutigen Zeitpunkt nicht beziffern und werden deshalb in der Hochrechnung nicht berücksichtigt.
- Aufgrund der Erhöhung der Familienzulagen wird die Familienausgleichskasse Obwalden Differenzzulagen bezahlen müssen. Dies vor allem für Personen, die in den Kantonen Uri und Luzern wohnen, da dort tiefere Zulagen bezahlt werden. Es wird deshalb mit einer leichten Zunahme der gesamten Durchführungskosten um ein Prozent pro Jahr gerechnet.
- Mit der Erhöhung der Zulagen wird die Vergütung aus dem Lastenausgleich zugunsten der Familienausgleichskasse Obwalden stark zurückgehen und sich allenfalls sogar ins Gegenteil (Zahlung an den Lastenausgleich) kehren. Diese Entwicklung ist zeitlich sehr schwer abschätzbar, weshalb die Auswirkungen des Lastenausgleichs bei der Hochrechnung nicht berücksichtigt werden.
- Die Entwicklung der Kapitalanlagen war in den letzten zwei Jahren sehr volatil (2018: Fr. - 626 246.– und 2019: Fr. 916 453.–). Für die Prognose wird deshalb mit dem durchschnittlichen Erfolg der vergangenen acht Jahre in Höhe von Fr. 160 000.– gerechnet. Zudem wird der Abbau des Fonds durch die Erhöhung der Zulagen berücksichtigt und dieser Ertrag jährlich um jeweils zehn Prozent seines Bestandes reduziert.
- Es verlassen keine grossen Arbeitgebenden die Familienausgleichskasse Obwalden zu einer anderen ausserkantonalen Familienausgleichskasse. Dies hätte deutliche Auswirkungen auf die Betriebsrechnung, da nicht nur Beiträge entzogen würden, sondern die Lohnsumme auch nicht mehr in den Lastenausgleich einfliessen würde.

Ausgehend von diesen Annahmen wird die Schwankungsreserve in den kommenden Jahren kontinuierlich auf etwas über 80 Prozent abnehmen. Damit bleibt die langfristige Sicherung der Finanzierung der Familienzulagen trotz Erhöhung gewährleistet. Die künftige Entwicklung ist aber im Auge zu behalten, vor allem auch hinsichtlich der Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeitsmarkt etc. Nötigenfalls wird der Regierungsrat den Beitragssatz weiter reduzieren.

### 3. Vergleich mit anderen Kantonen

Neben dem Kanton Obwalden haben auch die Kantone Luzern und Uri die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen dem Mindestansatz des Bundes entsprechend festgelegt. Die Zulagen der übrigen Zentralschweizer Kantone liegen über diesen Ansätzen (Stand 2020):

Kanton	Kinderzulagen	Ausbildungszulagen
Obwalden	200.–	250.–
Luzern	200.–/210.–*	250.–
Uri	200.–	250.–
Schwyz	220.–	270.–
Nidwalden	240.–	270.–
Zug	300.–	300.–/350.– **

\* Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahren.

\*\* Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 18 Jahren, der zweite für Kinder über 18 Jahren

Mit einer Erhöhung der Familienzulagen um Fr. 20.– bewegt sich der Kanton Obwalden im Rahmen der Nachbarkantone.

### **III. Die geplante Änderung**

Der Kanton verweist in Bezug auf die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen auf die (Mindest-)Ansätze von Art. 5 FamZG. Wird von diesen Mindestansätzen abgewichen, ist die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen im kantonalen Recht ausdrücklich aufzunehmen. Art. 5 FAG ist deshalb entsprechend anzupassen. Die Erhöhung der Familienzulagen ist auf den 1. Januar 2021 geplant.

### **IV. Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen wird durch die vorhandenen Mittel der Schwankungsreserve langfristig finanziert. Eine Erhöhung des Beitragssatzes und damit der Lohnnebenkosten ist nach heutigem Kenntnis- und Entwicklungsstand für die Finanzierung der Erhöhung der Familienzulagen nicht notwendig.

Der Kanton hat jedoch die Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu finanzieren (Art. 20 FamZG, Art. 13 FAG). Es handelt sich dabei um Familien, die ein bestimmtes Einkommen nicht erreichen und keine Ergänzungsleistungen beziehen. Derzeit werden vom Kanton rund 80 Kinder- und Ausbildungszulagen für Nichterwerbstätige ausbezahlt. Ausgehend von dieser Zahl entstehen dem Kanton durch die Erhöhung der Familienzulagen jährliche Mehrkosten von rund Fr. 20 000.–.

Die mit der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen verbundenen administrativen Tätigkeiten können mit dem bestehenden Personal erledigt werden. Die Erhöhung der Zulagen zeitigt deshalb keine personellen Auswirkungen für den Kanton und die Gemeinden.

Beilage:

- Synopse Nachtrag zum Gesetz über die Familienzulagen