

***Teilrevision des Sozialgesetzes – Anpassung
des Sozialgesetzes an das Bundesgesetz über
die Familienzulagen (FamZG)***

VEREINBARUNGSENTWURF

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Sozial- und Gesundheitskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Allgemeines	5
1.2 Vernehmlassungsverfahren	6
1.3 Erwägungen, Alternativen	6
2. Neuerungen durch das FamZG	7
3. Organisation	7
4. Finanzielle Auswirkungen	8
4.1 Kosten	8
4.2 Finanzierung	9
4.3 Lastenausgleich	9
4.3.1 Familienzulagen an Arbeitnehmende	9
4.3.2 Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen, Beiträge nichterwerbstätiger Personen	10
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	11
6. Antrag	14
7. Beschlussesentwurf	15

Anhang/Beilagen

Synoptische Darstellung

Kurzfassung

Am 26. November 2006 wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG¹) mit grossem Mehr angenommen. Das FamZG regelt die Familienzulagen bundesweit im Sinne einer Umschreibung von Mindeststandards einheitlich. Die eidgenössische Rahmengesetzgebung verpflichtet die Kantone, ihre Kinderzulagenregelungen in rund 15 Themenbereichen den bundesrechtlichen Vorgaben anzupassen. Die Kantone bleiben für die Regelung der Organisation und Finanzierung zuständig und sind berechtigt, Leistungen vorzusehen, die über den bundesrechtlichen Mindestrahmen hinausgehen.

Im Sozialgesetz² werden keine über die eidgenössische Regelung hinausgehenden Leistungen umschrieben.

Die bisherigen, zweckmässigen Bestimmungen über die Organisation und Finanzierung werden weitgehend beibehalten.

Als Folge des FamZG entfällt die bisherige Möglichkeit Arbeitgebender, sich von der Unterstellung unter die Familienzulagengesetzgebung befreien zu lassen. Alle Arbeitgebenden müssen sich einer anerkannten Familienausgleichskasse anschliessen.

Mit der Einführung eines Lastenausgleichs sollen die Unterschiede bezüglich der Struktur der Arbeitgebenden und der Anspruchsberechtigten bei den Familienausgleichskassen ausgeglichen werden.

Nach dem FamZG gehören ein Teil der nichterwerbstätigen Personen sowie die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender zum Kreis der anspruchsberechtigten Personen.

Neu wird eine Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen eingeführt. Soweit die Familienzulagen nichterwerbstätiger Personen und diesbezüglichen Durchführungskosten nicht mit deren Beiträgen finanziert werden können, werden diese von der öffentlichen Hand getragen.

Die bisherigen kantonalen Regelungen betreffend Familienzulagen nach kantonalem Recht an Landwirtinnen und Landwirte im Sozialgesetz werden durch die Änderung vom 5. Oktober 2007 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)³ bedeutungslos und sind aufzuheben.

¹ SR 836.2.

² Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

³ SR 836.1.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Anpassungen der im Sozialgesetz vom 31. Januar 2007¹ enthaltenen Regelung der Durchführungsorgane der Familienzulagen und deren konkreter kantonaler Ausgestaltung unter der eidgenössischen Rahmengesetzgebung gemäss dem Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG)².

1. Ausgangslage

1.1 Allgemeines

In der Volksabstimmung vom 26. November 2006 sprach sich eine Mehrheit von rund 68 % der Stimmberechtigten für eine einheitliche eidgenössische Regelung der Familienzulagen aus (FamZG). Damit nimmt der Bund die Zuständigkeit in einer Materie wahr (Art. 116 Ziff. 2 Bundesverfassung; BV)³, betreffend welche bis dahin 26 Kantone unterschiedliche Zulagenordnungen eingeführt hatten.

Das Bundesgesetz geht zurück auf die parlamentarische Initiative von A. Fankhauser aus dem Jahr 1991 (91.411, Parlamentarische Initiative Leistungen für die Familie), deren Anliegen darin bestand, den Grundsatz "ein Kind – eine Zulage" einzuführen. Die Höhe einer Zulage sollte nicht mehr vom zeitlichen Ausmass einer Erwerbstätigkeit abhängen. Ebenso sollten bundesweit ein Mindestzulagenansatz eingeführt und der Zulagenanspruch vereinheitlicht werden.

Die Zuständigkeit zur Regelung der Organisation und Finanzierung sollte bei den Kantonen verbleiben.

Die beschriebenen Absichten der Initiative werden durch das FamZG zu einem grossen Teil verwirklicht. Ob Selbstständigerwerbende in die Familienzulagenregelung einbezogen werden, bleibt jedoch weiterhin den Kantonen überlassen.

Das FamZG garantiert Mindestleistungen. Für Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr betragen sie CHF 200 im Monat. Für Kinder, die sich noch in Ausbildung befinden, wird längstens bis zur Vollendung des 25. Alterjahres eine Ausbildungszulage von mindestens CHF 250 pro Monat ausgerichtet.

Die Kantone können höhere Zulagen und/oder weitere Leistungen, wie z.B. Geburts- oder Adoptionszulagen, festlegen. Überdies können sie den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die Selbstständigerwerbenden erweitern.

Teilzeit-Arbeitnehmende sollen Anspruch auf ganze Zulagen haben, sofern ihr jährliches beitragspflichtiges Einkommen dem halben jährlichen Betrag einer minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht (CHF 6'630, Stand 2007). Es werden nur noch ganze Familienzulagen ausgerichtet.

Bisher wurden in allen Kantonen Zulagen an Arbeitnehmende gewährt. Eine Bezugsberechtigung für nichterwerbstätige Personen bestand lediglich in fünf Kantonen. Im Kanton Solothurn waren nichterwerbstätige Personen bisher nicht anspruchsberechtigt. Das FamZG bezieht die nichterwerbstätigen Personen in die Anspruchsberechtigung ein. Ein Anspruch besteht jedoch nur, wenn das steuerbare Einkommen einer nichterwerbstätigen Person den anderthalbfachen

¹ Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

² SR 836.2

³ SR 101.

Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (2007: CHF 3'315.00 /Monat, CHF 39'780.00/Jahr) nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung bezogen werden.

Alle Arbeitgebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Das Bundesrecht schliesst die bisherige Möglichkeit, wonach sich Arbeitgebende bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von der Unterstellung unter die Kinderzulagengesetzgebung hatten befreien lassen können, ausdrücklich aus.

Zudem sind Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender (so genannte ANnbAG, Art. 6 AHVG¹) dem FamZG² unterstellt. Die fehlende AHV-Beitragspflicht der Arbeitgebenden kann auf deren sich im Ausland befindenden Geschäftssitz oder auf Völkerrecht beruhen. Die solothurnische Familienzulagenregelung hatte die ANnbAG bisher nicht in den Kreis der unterstellten Personen einbezogen.

Der Bundesgesetzgeber bezeichnet das FamZG als Rahmengesetz. Die Kantone sind berechtigt, in ihren Zulagengesetzen Leistungen vorzusehen, die über den Mindestrahmen nach FamZG hinausgehen bzw. in den kantonalen Gesetzen Leistungen einführen, die vom Bund nicht zwingend vorgeschrieben sind.

Wenn der Kanton den Berechtigten keine das Mindestmass übersteigenden Leistungsansprüche einräumt, stellt das FamZG in Bezug auf die Anspruchsberechtigung (d.h. in materieller Hinsicht) eine praktisch abschliessende Ordnung dar.

Vorgesehen ist, dass die Kantone ihre Regelungen der Familienzulagen dem FamZG auf den 1. Januar 2009 anpassen. Auf diesen Zeitpunkt soll das FamZG in Kraft treten.

Mit Beschluss vom 5. Oktober 2007 des National- und Ständerats wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG³) im Wesentlichen in dem Sinn geändert, dass die Einkommensgrenzen, deren Unterschreitung bisher eine Voraussetzung für einen Anspruch auf Familienzulagen nach FLG bildete, aufgehoben wurden (BBl **2007** 7189). Die bisherigen kantonalen Regelungen betreffend Familienzulagen nach kantonalem Recht an Landwirtinnen und Landwirte im Sozialgesetz werden damit bedeutungslos und sind aufzuheben (insbesondere 3. Titel, 2. Kapitel, 3. Abschnitt: Familien- und Kinderzulagen in der Landwirtschaft).

1.2 Vernehmlassungsverfahren

Die Auswertung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wird in der Botschaft und im Entwurf des Regierungsrats an den Kantonsrat dargelegt werden.

1.3 Erwägungen, Alternativen

Das FamZG verpflichtet die Kantone zur Anpassung ihrer Familienzulagenregelungen bis zum Zeitpunkt seines Inkrafttretens per 1. Januar 2009.

In verschiedenen Teilen der Regelung wäre der Kanton ermächtigt, über die bundesrechtlichen Mindeststandards hinauszugehen.

Die Familienzulagenregelung im solothurnischen Sozialgesetz, das am 31. Januar 2007 beschlossen worden war, entspricht dem aktuellen politischen Willen. Zudem enthält bereits das FamZG wesentliche Erweiterungen der Leistungen wie z.B. die Ausbildungszulagen von CHF 250 pro Monat und die Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf einen Teil der nicht-

¹ SR 831.10.

² SR 836.2.

³ SR 836.1.

werbstätigen Personen und die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender. Es besteht daher kein begründeter Anlass, zurzeit noch weitergehende Regelungen auf kantonaler Ebene zu entwickeln.

Denkbar wäre eine andere Regelung eines Lastenausgleichs. Es könnte allenfalls ein Einbezug des Vermögens oder einer Quote desselben der Familienausgleichskassen in der entsprechenden Berechnung in Betracht gezogen werden. Erste Abklärungen haben gezeigt, dass die praktische Durchführbarkeit nicht ohne weitere Massnahmen möglich wäre, da mehrere gesamtschweizerisch tätige Familienausgleichskassen zurzeit ihr anteilmässig auf den Kanton Solothurn bezogenes Vermögen nicht beziffern können.

Ferner kann der Kanton darüber entscheiden, ob eine Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen eingeführt werden soll, damit die Kosten für die Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen und die entsprechenden Verwaltungskosten zumindest teilweise gedeckt werden können. Ein Verzicht auf diese Möglichkeit würde zu einer finanziellen Mehrbelastung des Kantons führen, da die Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen nicht durch Beiträge der Arbeitgebenden oder ANnbAG finanziert werden dürfen. Der Kanton müsste die entsprechenden Familienzulagen sowie Durchführungskosten vollständig selbst tragen.

2. Neuerungen durch das FamZG

Die im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen haben die Familienzulagen nach den eidgenössischen und kantonalen Vorgaben auszusahlen sowie die Beiträge zu erheben. Da im kantonalen Recht keine höheren Ansätze oder weiteren Leistungen definiert werden, gelten die bundesrechtlichen Mindestbeträge der Leistungen.

Die Geburtszulage ist mit dem kantonalen Sozialgesetz weggefallen. Es besteht kein Anlass, auf diesen Ende Januar 2007 getroffenen Entscheid zurückzukommen.

Nach Bundesrecht haben nichterwerbstätige Personen unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Zulagen. Zu regeln sind die Finanzierung dieser Zulagen und die Kassenzugehörigkeit der Berechtigten.

Alle Arbeitgebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die Befreiungsmöglichkeit entfällt. Der Einbezug aller Arbeitgebenden erweitert die Finanzierungsbasis der Zulagen und verstärkt die solidarische Beteiligung an den Familienlasten.

Es ist gestützt auf Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe k FamZG vorgesehen, einen Lastenausgleich unter den im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen einzuführen. Ziel ist der Ausgleich von Strukturunterschieden der Familienausgleichskassen. Damit soll sichergestellt werden, dass alle Arbeitgebenden in einem vergleichbaren Rahmen zur Finanzierung des Totals aller Familienzulagen an Arbeitnehmende beitragen.

3. Organisation

Zur Durchführung der Familienzulagengesetzgebung berechtigt sind die von den AHV-Ausgleichskassen oder der kantonalen Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskassen sowie die anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen.

Die bestehende Zuständigkeitsordnung erscheint als zweckmässig. Die Bestimmung, wonach diejenigen Beitragspflichtigen, die keiner privaten Familienausgleichskasse angehören, der kantonalen Familienausgleichskasse beizutreten haben, wird beibehalten (§ 40 Sozialgesetz).

Bisher befreite Arbeitgebende müssen sich der für sie zuständigen Familienausgleichskasse anschliessen.

Die Bestimmungen über die kantonale Familienausgleichskasse bleiben mit einer Anpassung deren Aufgabenbereichs betreffend die Kontrolle der Beitragspflicht der ihr angeschlossenen nichterwerbstätigen Personen sowie Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender bestehen (§ 39 Sozialgesetz).

Die Voraussetzungen für die Anerkennung privater Familienausgleichskassen werden in dem Sinn modifiziert, als die von einer AHV-Verbandausgleichskasse geführten Familienausgleichskassen ohne weitere Voraussetzungen anerkannt werden.

Neu unterstehen Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender (ANnbAG) dem FamZG¹. Diese werden hinsichtlich der Kassenzugehörigkeit und Beitragspflicht wie Arbeitgebende behandelt. Bei den ANnbAG handelt es sich im Übrigen um einen kleinen Personenkreis (bei der AKSO knapp 60 Personen).

Für nichterwerbstätige Personen wird vorgesehen, dass diejenige Familienausgleichskasse für sie zuständig ist, deren Ausgleichskasse für die AHV-Beiträge zuständig ist.

Gehören sie keiner Verbandsausgleichskasse an oder führt diese keine Familienausgleichskasse, werden sie der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen.

Die bisherigen Bestimmungen über die Revision der Familienausgleichskassen und die Kontrolle der Arbeitgebenden werden beibehalten.

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1 Kosten

Aufgrund der Ausdehnung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Erhöhung der Zulagensätze ergeben sich Mehrkosten. Im heutigen Zeitpunkt ist von folgenden zusätzlichen Aufwendungen auszugehen:

Gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV; Stand Mai 2006) entfallen auf die Arbeitgebenden schweizweit Mehrkosten in Höhe von CHF 455 Mio. Nach der Bevölkerungsstatistik dürften 3,3 % (Bevölkerungsanteil) auf die Arbeitgebenden im Kanton Solothurn entfallen, was gut CHF 15 Mio. entsprechen würde.

Bei den neuen anspruchsberechtigten Personen (Nichterwerbstätigkeit und ANnbAG) fallen voraussichtlich folgende Kosten an:

Basierend auf den Schätzungen des BSV und der Bevölkerungsstatistik würden sich die Mehrkosten für Zulagen an nichterwerbstätige Personen auf knapp CHF 4 Mio. belaufen.

Gemäss Schätzungen auf der Grundlage der Daten von 2006 der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) dürften bei den der AKSO angeschlossenen ANnbAG zusätzliche Kosten in einer Grössenordnung von CHF 90'000 im Jahr hinzukommen.

¹ SR 836.2.

In der Übersicht ist nach den Schätzungen des BSV und der AKSO von folgenden, gerundeten Mehrkosten auszugehen:

Beitragszahlende bzw. Anspruchsberechtigte	gesamte Schweiz	Kanton Solothurn, nach Bevölkerungsanteil
Arbeitgebende bzw. Arbeitnehmende	CHF 455 Mio.	CHF 15 Mio.
nichterwerbstätige Personen	CHF 119 Mio.	CHF 4 Mio.
Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender	nicht bekannt	CHF 90'000

4.2 Finanzierung

Die Kantone regeln die Finanzierung der Familienzulagen (Art. 16 FamZG¹). Bei den Zulagen der Arbeitnehmenden soll das bisherige System der Finanzierung über Arbeitgeberbeiträge beibehalten werden.

Die Festsetzung der Beiträge ist Sache der Familienausgleichskassen. Jene der kantonalen Familienausgleichskasse werden von deren Verwaltungsrat bestimmt. Neu werden Höchstgrenzen der Beitragssätze von 4 % der AHV-pflichtigen Lohnsumme bzw. des Erwerbseinkommens und von 50 % des persönlichen AHV-Beitrags von nichterwerbstätigen Personen im Gesetz definiert.

Soweit die Zulagen an die nichterwerbstätigen Personen und die darauf entfallenden Durchführungskosten nicht von deren Beiträgen gedeckt werden können, müsste der Kanton den entsprechenden Fehlbetrag übernehmen. Bei der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn dürfte bei einem persönlichen Beitrag von 18 % des persönlichen AHV-Beitrags (Beitragssatz als Beispiel) mit jährlichen Einnahmen von gegen CHF 1 Mio. gerechnet werden.

Als Variante käme ein Verzicht auf die Einführung einer Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen und damit eine volle Übernahme der Zulagen samt Durchführungskosten betreffend die nichterwerbstätigen anspruchsberechtigten Personen durch den Kanton in Betracht.

Die ANnbAG unterstehen der Beitragspflicht wie die Arbeitgebenden. Gemäss einer Hochrechnung (Basis Lohnsummen 2006) wäre bei der AKSO mit Beitragseinnahmen der ANnbAG von rund CHF 60'000 im Jahr zu rechnen.

4.3 Lastenausgleich

4.3.1 Familienzulagen an Arbeitnehmende

Zurzeit führen im Kanton Solothurn 35 Familienausgleichskassen (Stand Ende 2006) die Familienzulagengesetzgebung durch. Die Kassen weisen bezüglich Lohnsummen, Beitragssätzen sowie der Bezüger- und Bezügerinnenstruktur wesentliche Unterschiede auf. Arbeitgebende haben je nach Kassenzugehörigkeit Beiträge in einer Bandbreite, die sich gegenwärtig von 0,6 % bis 2,6 % der beitragspflichtigen Lohnsumme erstreckt, zu entrichten.

Die im FamZG eingeführten Grundsätze, wonach sich alle Arbeitgebenden einer Kasse anschliessen haben und wonach ein Arbeitgebender nicht seine eigene Kasse führen darf (Verbot

¹ SR 836.2.

der betrieblichen Ausgleichskasse), bezwecken den Einbezug all derjenigen, die Kinderzulagen auszurichten haben und sich an deren Finanzierung beteiligen. Das solidarische Tragen eines Teils der Familienlasten hat eine Analogie zur Finanzierung der Altersvorsorge. Im Rahmen der 1. Säule werden einheitlich festgelegte Leistungen über das Umlageverfahren bei gleicher Beitragsbelastung der Arbeitgebenden einerseits und weiterer beitragspflichtiger Personen - Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige - andererseits über den von allen Ausgleichskassen gespiesenen AHV-Fonds finanziert. Das Vorbild der AHV soll betreffend die Beitragszahlungen für Familienzulagen nachgezeichnet werden. Die unterschiedlichen Strukturen der Familienausgleichskassen, die Zusammensetzung der ihnen angeschlossenen Arbeitgebenden und der bezugsberechtigten Arbeitnehmenden führen zu einer gewissen Ungleichbehandlung der Arbeitgebenden. Dabei ist zu beachten, dass nur einem Teil der Arbeitgebenden eine Wahl der Familienausgleichskasse offen steht.

Wichtig ist ein Lastenausgleich auch mit Bezug auf die kleinen und mittelgrossen Unternehmen (KMU). Diese sind (je nach Branche) sehr unterschiedlich auf die Familienausgleichskassen verteilt. Der Kanton hat auf verschiedenen Ebenen Anstrengungen zur Förderung der KMU unternommen. Ein Lastenausgleich setzt er diese Bemühungen auch bei den Beiträgen zur Finanzierung der Familienzulagen fort.

Das vorgeschlagene System eines Lastenausgleichs bezieht nur die ausbezahlten gesetzlichen Kinderzulagen und die beitragspflichtigen Lohnsummen ein. Das Total der gesetzlichen Familienzulagen im Verhältnis zur beitragspflichtigen Lohnsumme aller Familienausgleichskassen, die im Kanton Solothurn tätig sind, ergibt in Prozenten ausgedrückt den Lastenausgleichssatz. Liegt der eigene Risikosatz einer Familienausgleichskasse unter dem Lastenausgleichssatz, so hat sie so viel in den Lastenausgleichsfonds einzubezahlen, dass sich insgesamt eine Belastung ergibt, die dem Lastenausgleichssatz entspricht. Umgekehrt erhält eine Familienausgleichskasse, deren eigener Risikosatz über dem Lastenausgleichssatz liegt, soviel aus dem Lastenausgleichsfonds ausbezahlt, dass sich insgesamt eine Belastung ergibt, die dem Lastenausgleichssatz entspricht.

Auch nach der Einführung des Lastenausgleichs bestimmen die Familienausgleichskassen die Höhe ihres Beitragssatzes weiterhin selbst. Die Familienausgleichskassen entscheiden damit darüber, in welchem Umfang ein Anteil des Kapitalertrags ihres Reservefonds zur Mitfinanzierung der Zulagen verwendet wird und damit die Beiträge der ihr angeschlossenen Arbeitgebenden vermindert werden.

4.3.2 Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen, Beiträge nichterwerbstätiger Personen

Der Regierungsrat wird ermächtigt, einen für alle anerkannten Familienausgleichskassen massgebenden einheitlichen Beitragssatz in Prozenten der bundesrechtlichen AHV-Beiträge der nichterwerbstätigen Personen festzusetzen.

Im (zweiten) Lastenausgleich betreffend die Finanzierung der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen wird vorgesehen, dass allfällige Einnahmenüberschüsse von Familienausgleichskassen aus der Durchführung der Regelung betreffend nichterwerbstätige Personen an den Lastenausgleichsfonds betreffend die Familienzulagen der nichterwerbstätigen Personen einzubezahlen sind. Demgegenüber erhalten diejenigen Familienausgleichskassen, bei welchen die Summe der an nichterwerbstätige Personen ausgerichteten Familienzulagen zuzüglich der Verwaltungskosten für die Durchführung der Regelung betreffend nichterwerbstätige Personen die Beitragseinnahmen von Seiten derselben übersteigen, eine Zahlung ihres entsprechenden Fehlbetrags aus dem Lastenausgleichsfonds betreffend die Familienzulagen der nichterwerbstätigen Personen.

Wenn die insgesamt an den Lastenausgleichsfonds betreffend die Familienzulagen der nichterwerbstätigen Personen einbezahlten Einnahmenüberschüsse die Summe der Ausgabenüberschüsse derjenigen Familienausgleichskassen, bei welchen die Summe der an nichterwerbstätige

Personen ausgerichteten Familienzulagen zuzüglich der Verwaltungskosten für die Durchführung der Regelung betreffend nichterwerbstätige Personen die Beitragseinnahmen von Seiten derselben übersteigen, unterschreiten, übernimmt der Kanton diesen nicht gedeckten Differenzbetrag. Ein allfälliger Einnahmenüberschuss in einer Jahresabrechnung des Lastenausgleichs betreffend die Finanzierung der Familienzulagen an Nichterwerbstätige verbleibt im Lastenausgleichsfonds betreffend nichterwerbstätige Versicherte und dient der Finanzierung von Ausgleichszahlungen in folgenden Jahren.

5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

I. Änderungen des Sozialgesetzes

§ 37 Durchführung

Titel und Überschrift werden angepasst.

§ 38 Private Familienausgleichskassen

Da die AHV-Ausgleichskassen nach Artikel 14 Buchstabe c FamZG¹ Durchführungsorgane des FamZG sind, wird klargestellt, dass der Regierungsrat dieselben ohne weitere Voraussetzungen anerkennt. Die Bestimmung ist erforderlich, da nicht von vornherein jede AHV-Ausgleichskasse eine Familienausgleichskasse im Kanton Solothurn führt oder zu führen beabsichtigt.

§ 39 Kantonale Familienausgleichskasse

In der Anpassung des Absatzes 2, Buchstabe a, wird der Kreis der unterstellten Personen (ANnbAG und Nichterwerbstätigkeit) erweitert.

§ 42 Berichterstattung und Aufsicht

Der Inhalt der Berichterstattung wird zur Sicherstellung des Erhalts der für die Durchführung der Lastenausgleiche erforderlichen Angaben präzisiert.

2. Kapitel, Anpassung des Titels

Das FamZG verwendet durchgehend den Begriff "Familienzulagen". Dies ist im kantonalen Recht nachzuvollziehen.

§ 66 Ziel und Zweck

Zwar ist der Zweck bundesrechtlich abschliessend in Artikel 2 FamZG enthalten. Zur Gewährleistung eines systematischen Aufbaus und zugunsten einer besseren Lesbarkeit wird eine Umschreibung des Ziels und Zwecks im Sozialgesetz beibehalten.

§ 71 Unterstellung und Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen

Die Regelung entspricht derjenigen betreffend die Arbeitgebenden sowie ANnbAG und knüpft an die Bestimmungen des AHVG² an (§ 40 Abs. 3 Sozialgesetz).

¹ SR 836.2.

² SR 831.10.

§ 72 Finanzierung der Familienausgleichskassen

Nach abgaberechtlichen Grundsätzen wird eine Höchstgrenze des Beitragssatzes im Gesetz festgelegt. Die anerkannten Familienausgleichskassen erheben zurzeit (Stand 2007) Beiträge in Höhe von 0,6 % bis 2,6 % der beitragspflichtigen Lohnsumme zur Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind im Abgaberecht höchstzulässige Obergrenzen gesetzlich festzulegen. Mit Blick auf die Beitragssätze der eidgenössischen Sozialversicherungen der 1. Säule, AHV/IV/EO, mit zurzeit 10,1 % der Löhne (Stand 2007) erscheint eine Obergrenze von 4 % der Lohnbeiträge zur Finanzierung der Familienzulagen und Verwaltungskosten als verhältnismässig. Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Einführung eines Lastenausgleichs wird die Bedeutung der gesetzlichen Beitragsobergrenze in der Praxis vermindert. Sollte sich eine Familienausgleichskasse dieser Obergrenze annähern, wären die dafür ausschlaggebenden Ursachen zu untersuchen.

Für nichterwerbstätige Personen, die mehr als den AHV-Mindestbeitrag schulden, erscheint analog ein maximaler Beitragssatz von 50 %, also im Jahr 2007 CHF 4'200, des persönlichen jährlichen AHV-Beitrags (zurzeit CHF 8'400) als adäquat.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass Lohnbeiträge und Beiträge nichterwerbstätiger Personen auf unterschiedlichen Grundlagen, d. h. auf der AHV-pflichtigen Lohnsumme bzw. auf dem persönlichen AHV-Beitrag, definiert werden müssen.

Zudem wird ergänzt, dass die Beitragseinnahmen auch zur Finanzierung allfälliger Zahlungen in die beiden Lastenausgleichsfonds dienen.

Gemäss Artikel 13 Absatz 2 der (Bundes)Verordnung über die Familienzulagen (FamZV)¹ ist die Schwankungsreserve angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 % einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt.

§§ 73 – 75 Lastenausgleich betreffend Familienzulagen an Arbeitnehmende, Ermittlung des Lastenausgleichs- und Risikosatzes, Ausgleichsverfahren

Das System des Lastenausgleichs basiert auf dem Grundgedanken, dass jede Familienausgleichskasse ungeachtet der Struktur der ihr angeschlossenen Arbeitgebenden bezüglich Lohnsummen und Zahl der einen Anspruch auf Familienzulagen begründenden Kinder der Arbeitnehmenden am gesamten Aufwand der von allen Familienausgleichskassen auszurichtenden Familienzulagen gleichermassen beteiligt werden sollen.

Der vorgeschlagene Lastenausgleich bezieht nur die ausbezahlten gesetzlichen Kinderzulagen und die beitragspflichtigen Lohnsummen ein. Das Total der gesetzlichen Familienzulagen im Verhältnis zur beitragspflichtigen Lohnsumme aller Familienausgleichskassen, die im Kanton Solothurn tätig sind, ergibt in Prozenten ausgedrückt den Lastenausgleichssatz. Liegt der eigene Risikosatz einer Familienausgleichskasse unter dem Lastenausgleichssatz so hat sie so viel in den Lastenausgleichsfonds einzubezahlen, dass sich insgesamt eine Belastung ergibt, die dem Lastenausgleichssatz entspricht. Umgekehrt erhält eine Familienausgleichskasse, deren eigener Risikosatz über dem Lastenausgleichssatz liegt, soviel aus dem Lastenausgleichsfonds ausbezahlt, dass sich insgesamt eine Belastung ergibt, die dem Lastenausgleichssatz entspricht.

§76 Lastenausgleich betreffend Finanzierung der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen, betreffend nichterwerbstätige Personen

Mit der bundesrechtlich zulässigen Einführung einer Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen kann sich der Kanton auf eine Mitfinanzierung der Zulagen an die nichterwerbstätigen Per-

¹ SR noch nicht bekannt.

sonen und der darauf entfallenden Durchführungskosten in der Höhe des durch die Beitrags-einnahmen abzüglich Durchführungskosten nicht gedeckten Anteils beschränken.

§ 76^{bis} Ergänzendes Recht

Zur Sicherstellung einer sozialversicherungsrechtlich korrekten Füllung allfälliger Lücken der kantonalen Familienzulagenregelung im Sozialgesetz dient eine Verweisung auf die Anwendbarkeit auf des ATSG¹ und des AHVG².

Insbesondere wird damit eine Zwangsvollstreckung der Beitragsforderungen nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs (SchKG)³ ermöglicht.

§ 76^{4er} Anwendbarkeit der (neuen) AHV-Versichertennummer

Für die nicht von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskassen bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage für die Verwendung der neuen AHV-Versichertennummer. Zudem werden dieselben nach dem Entwurf der teilrevidierten AHVV⁴ eine Meldepflicht der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) gegenüber zu erfüllen haben (Art. 134^{ter} und 134^{quinquies} Entwurf AHVV).

§§ 77 – 80

Auf Grund der Änderungen vom 5. Oktober 2007 des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft⁵ können die bedeutungslos gewordenen §§ 77 bis 80 aufgehoben werden.

§ 178 Übergangsbestimmung zu den Änderungen der Familienzulagenregelung

Inhaltlich handelt es sich um eine Übergangsbestimmung, die sicherstellt, dass sich die bisher von der Unterstellung unter das Gesetz befreiten Arbeitgebenden bei einer Familienausgleichskasse anschliessen.

II. Inkrafttreten

Das FamZG⁶ verpflichtet die Kantone zur Anpassung ihrer Familienzulagenordnungen an das FamZG bis zum Inkrafttreten desselben.

¹ SR 830.1.

² SR 831.10

³ SR 281.1.

⁴ SR 831.101.

⁵ SR 836.1.

⁶ SR 836.2.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Dr. Konrad Schwaller
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Teilrevision des Sozialgesetzes – Anpassung an das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG)

KRB Nr. vom 2008

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf die Artikel 22, 71, 85, 94 und 99 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV¹) vom 8. Juni 1986, sowie Artikel 17 und 26 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG²),, nach Kenntnissnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Sozialgesetz vom 31. Januar 2007³) wird wie folgt geändert:

§ 37. Die Sachüberschrift lautet neu:

§ 37 Durchführung

Absatz 1 lautet neu:

¹ Die Familienausgleichskassen haben die Kinderzulagen nach eidgenössischem und kantonalem Recht festzusetzen und auszuzahlen sowie die Beiträge der Arbeitgebenden und nichterwerbstätigen Personen zu erheben.

Absatz 2, Buchstabe a lautet neu

² Die Familienausgleichskassen

a) müssen mindestens die im Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG) vorgeschriebenen Kinder- und Ausbildungszulagen ausrichten und gewährleisten, dass sie ihre Tätigkeit geordnet und im Einklang mit dem Bundesgesetz, diesem Gesetz und mit ihren eigenen Vorschriften ausüben.

§ 38.

Absatz 1 Buchstabe b lautet neu:

b) erstreckt sich der Tätigkeitsbereich der Familienausgleichskasse auf mehrere Kantone oder auf die ganze Schweiz, so müssen ihr in mindestens zwei Kantonen wenigstens 50 Arbeitgebende und 500 Arbeitnehmende oder, ohne Rücksicht auf die Zahl der Arbeitgebenden, wenigstens 1000 Arbeitnehmende angehören.

Absatz 2 lautet neu:

² Der Regierungsrat anerkennt die von einer Verbandsausgleichskasse der AHV geführten Familienausgleichskassen ohne weitere Voraussetzungen.

Absatz 3 lautet neu:

¹) BGS 111.1.

²) SR 836.2.

³) Amtsblatt Nr. 42 vom 19. Oktober 2007.

³ Der Regierungsrat anerkennt selbstständige Familienausgleichskassen, wenn diese die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Absatz 4 lautet neu:

⁴ Er entzieht die Anerkennung, wenn die Familienausgleichskasse die gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr erfüllt und sie trotz Aufforderung innert angemessener Frist den gesetzmässigen Zustand nicht wieder herstellt.

Absatz 5 lautet neu:

⁵ Die Bestimmung der Begriffe Arbeitgebende und Arbeitnehmende richtet sich sinngemäss nach dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG)¹⁾.

§ 39.

Absatz 2, Buchstabe a lautet neu:

a) kontrolliert die Beitragspflicht der ihr angeschlossenen Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender und nichterwerbstätigen Personen;

§ 42.

Absatz 1 lautet neu:

¹ Die Familienausgleichskassen haben dem Verwaltungsrat der Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (Verwaltungsrat) den Geschäftsbericht einschliesslich des Revisionsberichtes der Kontrollstelle einzureichen.

Als Absatz 1^{bis} wird eingefügt:

^{1bis} Der Geschäftsbericht oder die zusätzliche besondere Berichterstattung müssen insbesondere je getrennt die Höhe der Beitragssätze und die Summe der Beiträge, das Total der beitragspflichtigen Lohnsummen der diesem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden, das Total der Familienzulagen an deren Arbeitnehmende, das Total der Beitragseinnahmen von Seiten der nichterwerbstätigen Person sowie das Total der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen enthalten. Der Verwaltungsrat kann die Einzelheiten der Berichterstattung näher umschreiben.

2. Kapitel Überschrift lautet neu:

2. Kapitel: Familienzulagen

§ 66 lautet neu:

§ 66. *Ziel und Zweck*

Die Familienzulagen bezwecken, anspruchsberechtigte Familien zu unterstützen und zu fördern.

2. Abschnitt, Überschrift lautet neu

2. Abschnitt: Verfahren

§§ 67 bis 70 werden aufgehoben.

¹⁾ SR 831.10.

§ 71 lautet neu:

§ 71. Unterstellung und Beitragspflicht nichterwerbstätiger Personen

Nichterwerbstätige Personen gehören der Familienausgleichskasse derjenigen AHV-Ausgleichskasse an, der sie die AHV-Beiträge entrichten. Wenn sie in ihrem Wohnsitzkanton keine Familienausgleichskasse führt, ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig.

§ 72 lautet neu:

§ 72. Finanzierung der Familienausgleichskassen

¹ Die Beiträge an die Familienausgleichskassen werden in Prozenten der AHV-pflichtigen Lohnsumme erhoben. Der Beitragssatz darf 4 % nicht überschreiten.

² Von nichterwerbstätigen Personen, deren AHV-Beitrag den Mindestbeitrag nach Artikel 10 AHVG übersteigt, werden Beiträge in Prozenten des AHV-Beitrags erhoben. Der persönliche Beitrag nichterwerbstätiger Personen darf 50 % des persönlichen AHV-Beitrags nicht überschreiten. Der Regierungsrat setzt den Prozentsatz einheitlich für alle Familienausgleichskassen, die das vorliegende Gesetz vollziehen, fest.

³ Die Beiträge an die kantonale Familienausgleichskasse werden vom Verwaltungsrat festgesetzt und sind für die ihr angeschlossenen Beitragspflichtigen der Gruppen Arbeitgebende und Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender einerseits und nichterwerbstätiger Personen andererseits gleich hoch.

⁴ Die Beiträge dienen dazu, die Kinderzulagen zu finanzieren, die Verwaltungskosten der Familienausgleichskassen abzugelten, eine angemessene Schwankungsreserve zu bilden und allfällige Zahlungen an den Lastenausgleich zu finanzieren.

§ 73 lautet neu:

§ 73. Lastenausgleich betreffend Familienzulagen an Arbeitnehmende

1. Durchführung

¹ Unter den Familienausgleichskassen nach den §§ 38 und 39 wird für jedes Kalenderjahr ein Lastenausgleich durchgeführt.

² Die kantonale Familienausgleichskasse errichtet und verwaltet einen Lastenausgleichsfonds und führt das Lastenausgleichsverfahren durch. Die daraus entstehenden Kosten werden ihr aus dem Lastenausgleichsfonds vergütet.

³ Die Revisionsstelle der kantonalen Familienausgleichskasse erstellt einen Bericht über die gesetzeskonforme Durchführung des Ausgleichsverfahrens zu Händen des Verwaltungsrats.

§ 74 lautet neu:

§ 74. 2. Ermittlung des Lastenausgleichs- und Risikosatzes

¹ Der Lastenausgleich basiert auf einem Lastenausgleichssatz und einem Risikosatz.

² Der Lastenausgleichssatz in Prozenten ergibt sich aus dem Verhältnis der Gesamtsumme der geleisteten Familienzulagen zur Gesamtsumme der beitragspflichtigen Löhne aller Familienausgleichskassen. Die Familienzulagen nichterwerbstätiger Personen werden dabei nicht berücksichtigt. Der Risikosatz in Prozenten berechnet sich auf die gleiche Weise wie der Lastenausgleichssatz, bezieht sich aber auf das Verhältnis der geleisteten Familienzulagen zur beitragspflichtigen Lohnsumme der einzelnen Familienausgleichskasse.

³ Die beitragspflichtige Lohnsumme umfasst diejenige der Arbeitnehmenden und jene der Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender; sie berechnet sich nach den Vorgaben der AHV-Gesetzgebung.

§ 75 lautet neu:

§ 75. 3. Ausgleichsverfahren

¹ Jede Familienausgleichskasse zahlt an den Lastenausgleichsfonds einen einmaligen Grundbeitrag von einem halben Promille der beitragspflichtigen Lohnsumme ein. Diese Beiträge dienen einerseits als Grundkapital des Lastenausgleichsfonds und andererseits als Sicherheitsleistung für eventuelle Verbindlichkeiten einer Kasse gegenüber dem Lastenausgleichsfonds.

² Familienausgleichskassen, deren Risikosatz unter dem Lastenausgleichssatz liegt, zahlen einen Betrag - entsprechend der Differenz zwischen diesen beiden Sätzen - an den Lastenausgleichsfonds. Familienausgleichskassen, deren Risikosatz über dem Lastenausgleichssatz liegt, erhalten einen Betrag - der Differenz zwischen diesen beiden Sätzen entsprechend - aus dem Lastenausgleichsfonds.

§ 76 lautet neu:

§ 76 Lastenausgleich betreffend Finanzierung der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personen

¹ Unter den Familienausgleichskassen nach den §§ 38 und 39 wird für jedes Kalenderjahr ein besonderer Lastenausgleich betreffend Finanzierung der Familienzulagen an nichterwerbstätige Personendurchgeführt.

² Die kantonale Familienausgleichskasse erreicht und verwaltet einen besonderen Lastenausgleichsfonds und führt das Lastenausgleichsverfahren durch. Die daraus entstehenden Kosten werden ihr aus dem besonderen Lastenausgleichsfonds vergütet.

³ Familienausgleichskasse, deren Beitragseinnahmen von nichterwerbstätigen Personen höher sind als die an nichterwerbstätige Personen ausgerichteten gesetzlichen Familienzulagen, einschliesslich der Verwaltungskosten, zahlen den Überschuss in den besonderen Lastenausgleichsfonds. Familienausgleichskassen, deren Beitragseinnahmen von nichterwerbstätigen –Personen tiefer sind als die an nichterwerbstätige Personen ausgerichteten gesetzlichen Familienzulagen einschliesslich der Verwaltungskosten, erhalten den Fehlbetrag aus dem Lastenausgleichsfonds.

⁴ Reichen die Überschusszahlungen in den besonderen Lastenausgleichsfonds nicht aus, um die Fehlbeträge zu decken, trägt der Kanton die Differenz. Resultiert nach den Ausgleichszahlungen ein Überschuss im besonderen Lastenausgleichsfonds, wird er zur Finanzierung der Ausgleichszahlungen in Folgejahren verwendet.

Als § 76^{bis} wird eingefügt:

§ 76^{bis}. Ergänzendes Recht

¹ Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG)¹⁾ und des AHVG finden Anwendung, soweit das FamZG, die Verordnung über die Familienzulagen (FamZV²⁾) das Sozialgesetz und die kantonalen Vollzugsvorschriften keine Regelung enthalten.

² Insbesondere sind die Bestimmungen des AHVG und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen anwendbar auf

- a) die Kassenrevision und die Kontrolle der Arbeitgebenden,
- b) die Festsetzung und den Bezug des Beitrags.

Als § 76^{ter} wird eingefügt:

§ 76^{ter} Verwendung der AHV-Versichertennummer

Alle nach Sozialgesetz anerkannten Familienausgleichskassen sind berechtigt, die AHV-Versichertennummer systematisch zu verwenden, um die Familienzulagenregelung durchzuführen.

¹⁾ SR 831.10.

²⁾ SR noch nicht bekannt.

3. Abschnitt, Familien und Kinderzulagen in der Landwirtschaft

§§ 77 – 80 werden aufgehoben

Als § 178 wird eingefügt:

§ 178. Übergangsbestimmung zu den Änderungen vom TT.MM.2008

¹ Bisher von der Unterstellung unter die kantonale Familienzulagenregelung befreite Arbeitgebende haben sich mit Wirkung auf das Inkrafttreten der Änderungen vom TT.MM.JJJJ einer Familienausgleichskasse anzuschliessen.

² Der Beitritt ist dem Volkswirtschaftsdepartement bis zum 31. März nach dem Inkrafttreten der Änderungen vom TT.MM.JJJJ schriftlich bekannt zu geben.

³ Arbeitgebende, welche die Frist nach Absatz 2 unbenutzt verstreichen lassen, werden durch das Volkswirtschaftsdepartement der für sie zuständigen Familienausgleichskasse angeschlossen. Beitritt oder Anschluss erfolgen rückwirkend auf den Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

II. Inkrafttreten

Die Änderungen vom TT.MM.JJJJ treten zusammen mit dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement
 Ausgleichskasse des Kantons Solothurn
 Staatskanzlei (Sch, Stu; zur Kenntnissgabe an Bundesbehörden)
 BGS
 GS
 Amtsblatt
 Finanzdepartement
 Parlamentsdienste