***Teilrevision des Sozialgesetzes - Anpassung an
die Änderung vom 18. März 2011 des Bundesge-
setzes über die Familienzulagen (FamZG)***

VERNEHMLASSUNGSENTWURF

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 Vernehmlassungsverfahren.....	6
1.2 Erwägungen, Alternativen	6
2. Verhältnis zur Planung	6
3. Auswirkungen	6
3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen.....	6
3.2 Vollzugsmassnahmen	7
3.3 Folgen für die Gemeinden	7
3.4 Wirtschaftlichkeit.....	7
3.5 Nachhaltigkeit.....	7
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches.....	10
5.1 Rechtmässigkeit	10
5.2 Zuständigkeit	10
6. Antrag.....	11

Beilagen

Beschlussesentwurf
Synopsis

Kurzfassung

Die Änderung vom 18. März 2011 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen¹⁾ umfasst die bundesrechtliche Regelung für die Selbstständigerwerbenden und weist die folgenden Kernelemente auf:

Alle Selbstständigenwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft werden dem FamZG unterstellt und müssen sich einer Familienausgleichskasse (FAK) anschliessen.

Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbstständigerwerbenden Beiträge, die sich nach ihrem AHV-pflichtigen Einkommen bemessen. Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden sind begrenzt bis zum Einkommen, welches dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung (126 000 Franken Im Jahr) entspricht. Diese Plafonierung ist zwingend und gilt für alle Kantone.

Die Kantone haben die Kompetenz zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse der gleiche Beitragssatz auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden erhoben werden muss.

Die Selbstständigerwerbenden haben Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden. Der Anspruch unterliegt keiner Einkommensgrenze.

Die Änderung vom 18. März 2011 des FamZG verpflichtet die Kantone, ihre Familienzulagenordnungen bis zu dessen Inkrafttreten, am 1. Januar 2013, anzupassen. Bei der aktuellen Regelung der Beiträge auf den Löhnen der Arbeitnehmenden wurde die Kompetenz zu deren Festsetzung den einzelnen Familienausgleichskassen übertragen. Bei den Selbstständigerwerbenden soll dies gleich gehandhabt werden. Gleichzeitig sollen im Sozialgesetz redaktionelle Anpassungen vorgenommen werden, wie z. B. die Ersetzung des Begriffs „Kinderzulagen“ durch neu Familienzulagen.

Das geltende Sozialgesetz enthält keine Bestimmungen betreffend Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Somit ist darin als Folge der Änderung vom 18. März 2011 des FamZG lediglich die Festsetzung der Beiträge Selbstständigerwerbenden zu regeln.

¹⁾ Familienzulagengesetz, FamZG, SR 836.2.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über eine Änderung des Sozialgesetzes vom 31. Januar 2007 (SG)¹⁾

1. Ausgangslage

Das schweizerische Familienzulagensystem konnte durch das neue Familienzulagengesetz deutlich verbessert werden:

Die Anspruchsvoraussetzungen und die Regelung bei Anspruchskonkurrenz wurden vereinheitlicht.

Für die Leistungen wurden gesamtschweizerisch Mindestbeträge festgesetzt (Kinderzulagen von 200 Franken und Ausbildungszulagen von 250 Franken pro Kind und Monat).

Bei Teilzeitarbeit und für Nichterwerbstätige konnten Lücken geschlossen werden.

Nicht realisiert werden konnte der Grundsatz «Ein Kind, eine Zulage» bei den Selbstständigerwerbenden.

Die parlamentarische Initiative Fasel, "Ein Kind, eine Zulage" (06.476), wurde gleich nach der Annahme des FamZG in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 eingereicht.

Ziel der Revision vom 18. März 2011 auf eidgenössischer Ebene ist es, den Geltungsbereich des FamZG auf die Selbstständigerwerbenden auszudehnen.

Gemäss dem Bericht vom 4. Mai 2009 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats ergeben sich aufgrund der Neuerung Mehrkosten von schätzungsweise 167 Millionen Franken. Diese Mehrkosten gehen zu Lasten der Selbstständigerwerbenden selber, müssen sie doch Beiträge auf ihren AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen leisten. Werden die Leistungen für alle Selbstständigerwerbenden ausschliesslich durch deren Beiträge finanziert, ergibt sich unter Berücksichtigung des beitragspflichtigen Einkommens auf den höchsten in der obligatorischen Unfallversicherung versicherten Verdienst gemäss demselben Bericht ein durchschnittlicher Beitragssatz von 1,6 Prozent.

Die Selbstständigerwerbenden schliessen sich den bestehenden Familienausgleichskassen (FAK) an. Wie hoch die Beiträge der Selbstständigerwerbenden im Einzelfall ausfallen werden, lässt sich nicht sagen. Die Höhe wird von Branche zu Branche variieren.

Die Durchführung der mit dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden erweiterten Familienzulagenordnung kann mit den bestehenden Familienausgleichskassen gewährleistet werden. Schon heute werden in vielen Fällen Familienzulagen für die Kinder von Selbstständigerwerbenden ausgerichtet. Das geschieht entweder über den anderen Elternteil, der als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer (oftmals auch im Betrieb des Ehegatten) tätig ist, oder über die selbstständigerwerbende Person selber, die auch noch unselbstständig erwerbstätig ist. In diesen Fällen wird die Leistung aber ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Mit dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung leisten sie ihren Beitrag an die Finanzierung.

¹⁾ BGS 831.1.

1.1 Vernehmlassungsverfahren

Auf Grund der Änderung vom 18. März 2011 des FamZG muss das kantonale Recht zwingend angepasst werden. Die deswegen erforderlichen Anpassungen beschränken sich auf eine Ausdehnung der Bestimmungen über die Beitragsfestsetzung auf die Selbst-ständigerwerbenden.

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

1.2 Erwägungen, Alternativen

Gemäss Artikel 16 Absatz 3 FamZG in der Fassung der Änderung vom 18. März 2011 haben die Kantone die Kompetenz, zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Bei den Beiträgen auf den Löhnen der Arbeitnehmenden wurde die Kompetenz zu deren Festsetzung den einzelnen Familienausgleichskassen übertragen. Bei den Selbstständigerwerbenden soll dies gleich gehandhabt werden.

Damit die jeweiligen strukturellen, branchenspezifischen Besonderheiten optimal berücksichtigt werden können, soll die Festsetzung der Beitragssätze der Kompetenz der im Kanton tätigen Familienausgleichskassen unterstellt werden. Damit wird ihnen ermöglicht, den Beitragssatz für die Selbstständigerwerbenden derart zu gestalten, dass die Finanzierung der von ihnen an dieselben auszurichtenden Familienzulagen und der entsprechenden Kosten der Durchführung gesichert werden.

Aus diesen Überlegungen wird keine kantonale Vorschrift vorgeschlagen, wonach innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden Beiträge nach dem gleichen Beitragssatz erhoben werden müssen.

2. Verhältnis zur Planung

Im integrierten Aufgaben- und Finanzplan IAFP 2012-2015 (erneuert mit Botschaft und Entwurf, RRB Nr. 2011/684 vom 29. März 2011 und vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen mit KRB Nr. SGB 050/2011 vom 21. Juni 2011) haben wir als Massnahme unter Ziffer 1777 Kinderzulagen für jedes Kind und zwar unabhängig des Erwerbsstatus der Eltern als Vorhaben bezeichnet und das Prinzip "Ein Kind - eine Zulage" darin aufgenommen. Zur Planung wurde die Bemerkung "In Koordination mit den Bemühungen auf Bundesebene" beigefügt.

Mit dem bundesrechtlichen Einbezug der Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung ausserhalb der Landwirtschaft wird ein wesentlicher Teil der vorgenannten Massnahme realisiert.

3. Auswirkungen

3.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Die Familienzulagenordnung ausserhalb der Landwirtschaft wird im Kanton Solothurn von 48 Familienausgleichskassen durchgeführt. Für den Kanton wird die Umsetzung der bundesrechtlichen Bestimmungen mit dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden in nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeitsbereichen ins Familienzulagensystem keine unmittelbaren personellen oder finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

3.2 Vollzugsmassnahmen

Die Anpassung des Sozialgesetzes wird eine Überarbeitung der Sozialverordnung nach sich ziehen.

Die für die Beitragsfestsetzung zuständigen Entscheidungsträger der im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen werden die Beitragssätze für die ihnen angeschlossenen Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft zu beschliessen haben. Zudem werden dieselben Familienausgleichskassen die Vorkehrungen zur Durchführung der Änderung vom 18. März 2011 des FamZG mit den kantonalen Ausführungsbestimmungen im SG zu treffen haben.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Im Sinne der unter 3.1 hiervor dargelegten Ausführungen wird die vorgeschlagene Anpassung des SG für die Gemeinden keine unmittelbaren personellen oder finanziellen Auswirkungen nach sich ziehen.

3.4 Wirtschaftlichkeit

Die auf Bundesebene beschlossene Ausdehnung des Familienzulagensystems kann mit den bestehenden Strukturen durchgeführt werden. Für den Bund und die Kantone führen die Neuerungen zu keinen Mehrkosten. Die Familienzulagen an Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft und deren Vollzug werden von ersteren selbst finanziert.

3.5 Nachhaltigkeit

Der Kantonsrat hat mit dem am 3. Dezember 2008 erheblich erklärten Auftrag (A 062/2008) den Regierungsrat beauftragt, Vorlagen an den Kantonsrat auch hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeit in den Bereichen Umwelt (ökologisch), Wirtschaft (ökonomisch) und Gesellschaft (sozial) zu beurteilen. Der Regierungsrat hat diesen Auftrag mit RRB Nr. 2009/2293 vom 7. Dezember 2009 umgesetzt und ein Merkblatt (Nachhaltigkeits-Check bei politischen Vorlagen) erlassen. Die Nachhaltigkeit ist zu prüfen, wenn das Geschäft erhebliche ökologische, ökonomische oder soziale Auswirkungen allgemein oder auf einzelne Regionen oder den ganzen Kanton hat oder auf nachfolgende Geschäfte einen erheblichen Einfluss haben könnte.

In ökologischer Hinsicht wird die Vorlage keine wesentlichen Auswirkungen, die ausführlicher zu erläutern wären, nach sich ziehen.

Ökonomisch betrachtet werden sich einerseits die Einkommen eines Teils der privaten Haushalte, nämlich von Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft, die neu einen Anspruch auf Familienzulagen haben werden, erhöhen. Auf Grund der Schätzung der gesamtschweizerischen Mehrkosten von 167 Millionen Franken (Bericht vom 4. Mai 2009 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates, BBI 2009, S. 5996) werden im Kanton Solothurn voraussichtlich knapp 5,5 Millionen Franken an Familienzulagen an Selbstständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft ausgerichtet werden.

Andererseits werden die von allen Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft neu an die für die zuständigen Familienausgleichskassen zu entrichtenden Beiträge deren Erwerbseinkommen verringern. Die Beitragssätze werden sich von Familienausgleichskasse zu Familienausgleichskasse erheblich unterscheiden. Im Jahr 2009 variierten die Arbeitgeberbeitragsätze an die Familienausgleichskassen in einer Spannweite von 0,1 bis 4,0 Prozent (Soziale Sicherheit, CHSS 1/2011, S. 36), oder von 0,8 bis 2,5 Prozent im Kanton Solothurn.

Sozial betrachtet wird mit dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine wesentliche Lücke im Familienzulagensystem geschlossen. Diese Ergänzung trägt nachhaltig zu einem sozialen Gleichgewicht bei, indem Kosten, welche durch Kinder entstehen, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern oder anderer zum Bezug von Familienzulagen Berechtigter zu einem Teil über Familienzulagen getragen werden. Da der grösste Teil der Selbstständigerwerbenden zwischen 50'000 und 80'000 Franken im Jahr verdient (Bericht vom 4. Mai 2009 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrat, BBl, S. 5994), werden die Familienzulagen an diesen Teil der Bevölkerung einen nachhaltigen, bedeutsamen Beitrag zum Familieneinkommen darstellen.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

Ingress

Im Ingress des Sozialgesetzes sind die für den Erlass der kantonalen Ausführungsbestimmungen massgebenden Bestimmungen des FamZG nicht enthalten. Mit der Erwähnung der Artikel 17 Absatz 2, Artikel 21, 26 und 28b des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (Familienzulagengesetz, FamZG) in dieser Vorlage wird der Ingress entsprechend ergänzt.

§ 2 Abs. 1

Die Umschreibung der sachlichen Geltung des Sozialgesetzes wird betreffend den Vollzug des Sozialversicherungsrechts des Bundes mit der Durchführung der Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft ergänzt (Bst. a, Ziff. 9). Gleichzeitig wird Buchstabe b aufgehoben, da die Ausrichtung von Familienzulagen integral durch die Bundesgesetzgebung geregelt wird. (Anmerkung: Wenn der Kanton Solothurn neue über das FamZG hinausgehende Familienzulagen einführt, müsste die Bestimmung gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b SG aufrechterhalten bleiben).

§ 8 Abs. 1

Der Begriff „Kinderzulagen“ wird mit „Familienzulagen“ ersetzt. Damit wird eine mit der Bundesgesetzgebung kongruente Verwendung der Begriffe hergestellt. Nach Artikel 3 FamZG umfassen die Familienzulagen Kinder- und Ausbildungszulagen und die Kantone können auch Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen.

§ 25 Abs. 2

Der Begriff „Kinderzulagen“ unter Buchstabe b wird mit „Familienzulagen“ ersetzt (dazu Erläuterung zur Anpassung des § 8 Abs. 1 hiervor). Im Weiteren wird in dieser Bestimmung festgehalten, dass die Finanzierung der Familienzulagen auf Bundesrecht und kantonalem Recht beruht.

§ 29 Abs. 1

Unter Buchstabe a Ziffer 5 wird ergänzt, dass die Ausgleichskasse des Kantons Solothurn (AKSO) das Bundesrecht über die Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft nach FamZG vollzieht.

Zugleich wird in Absatz 1 Buchstabe b der Begriff „Kinderzulagen“ durch „Familienzulagen“ ersetzt (dazu Erläuterungen zur Anpassung des § 8 Abs. 1 hiervor). Da insbesondere die Organisation des Vollzugs und die Finanzierung der Familienzulagen im kantonalen Recht geregelt sind, ist diese Bestimmung inhaltlich nach wie vor zutreffend und in der redaktionell angepassten Fassung unverändert stehen zu lassen.

§ 37 Abs. 1

Die Selbstständigerwerbenden werden als neue Kategorie von Beitragspflichtigen genannt.

§ 37 Abs. 2

Der Begriff „Kinderzulagen“ wird unter Buchstabe b durch „Familienzulagen“ ersetzt (dazu Erläuterungen zur Anpassung des § 8 Abs. 1 hiervor). Als redaktionelle, nicht materielle Änderung werden zudem die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender erwähnt.

§ 39 Abs. 2

Die Bestimmung unter Buchstabe a betreffend die Kontrolle der Beitragspflicht der der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossenen natürlichen und juristischen Personen wird mit den Selbstständigerwerbenden ergänzt.

Unter Buchstabe b wird der Begriff „Kinderzulagen“ durch „Familienzulagen“ ersetzt (dazu Erläuterungen zur Anpassung des § 8 Abs. 1 hiervor).

Die Umschreibung des Vollzugsgebiets der kantonalen Familienausgleichskasse wird unter Buchstabe d mit der Nennung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen ergänzt.

§ 42 Abs. 1^{bis}

In dieser Vorschrift wird präzisiert, dass Familienausgleichskassen im Geschäftsbericht oder einer zusätzlichen besonderen Berichterstattung auch das Total der Beitragseinnahmen von Seiten der Selbstständigerwerbenden und das Total der Familienzulagen an dieselben bekannt zu geben haben.

Zudem wird ein redaktionelles Versehen korrigiert. Statt ... „das Total der Beitragseinnahmen ...der nichterwerbstätigen Person“ ... muss es heissen ... „das Total der Beitragseinnahmen ...der nichterwerbstätigen Personen“ ...

§ 42 Abs. 2

Unter Buchstabe b wird im Sinne einer redaktionellen Ergänzung klargestellt, dass der Verwaltungsrat der AKSO und der Invalidenversicherungs-Stelle des Kantons Solothurn (IVSO) lediglich zur Genehmigung des Geschäftsberichts der der kantonalen Familienausgleichskasse zuständig ist.

Unter Buchstabe c wird die Rechtsgrundlage für die vom Verwaltungsrat der AKSO und IVSO im Rahmen seiner Aufsicht ausgeübten Praxis, auf Grund der Auswertung der Geschäftsberichte und der Prüfberichte der Revisionsstellen Empfehlungen an die Familienausgleichskassen zu richten, präzisiert.

§ 71^{bis}

Die Unterstellung und Beitragspflicht Selbstständigerwerbender werden weitgehend analog wie jene nichterwerbstätiger Personen in § 71 umschrieben. Das ist das Kernelement der Vorlage.

§ 72 Abs. 2^{bis}

Mit dieser Bestimmung wird in Ergänzung zum Bundesgesetz klargestellt, dass von Selbstständigerwerbenden Beiträge in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens erhoben werden.

§ 72 Abs. 2^{ter}

Artikel 16 Absatz 3 FamZG räumt den Kantonen die Kompetenz ein, zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss.

Je nach Familienausgleichskasse wird der Finanzierungsbedarf, der insbesondere von der Zahl und Summe der an Selbstständigerwerbende auszurichtenden Familienzulagen abhängt, sehr unterschiedlich ausfallen. Es erscheint daher als die für die Praxis tauglichste Lösung, den Familienausgleichskassen die Kompetenz zur Festsetzung der Höhe der Beiträge der Arbeitgebenden und der Selbstständigerwerbenden zu übertragen.

§ 72 Abs. 3

Es wird klargestellt, dass der Verwaltungsrat der AKSO und IVSO für die beiden Gruppen von Beitragspflichtigen nämlich für die Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender einerseits und für die Selbstständigerwerbenden andererseits je für sich gleiche Beitragssätze festzusetzen hat.

§ 72 Abs. 4

Der Begriff „Kinderzulagen“ wird durch „Familienzulagen“ ersetzt (dazu Erläuterungen zur Anpassung des § 8 Abs. 1 hiervor).

§ 76 Abs. 2

Zur Präzisierung der praktischen Durchführung des Lastenausgleichs zur Finanzierung der Familienzulagen an Nichterwerbstätige wird eingefügt, dass diejenigen Familienausgleichskassen, welche Lastenausgleichszahlungen zu leisten haben, einen Zuschlag auf ebendiesen zu entrichten haben, mit dem die Kosten der Durchführung dieses Lastenausgleichs gedeckt werden.

§ 164 Abs. 1

Betreffend die Rückforderung von Familienzulagen gelten nach Artikel 1 FamZG die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts¹⁾. Deshalb kann der zweite Satz des § 164 Absatz 1 SG, da redundant, aufgehoben werden.

5. Rechtliches

5.1 Rechtmässigkeit

Die vorgeschlagenen geänderten oder ergänzten Bestimmungen des Sozialgesetzes stehen im Einklang mit dem Bundesrecht. Nach Artikel 26 Absatz 2 FamZG sind die kantonalen Ausführungsbestimmungen den Bundesbehörden zur Kenntnisnahme zuzustellen.

5.2 Zuständigkeit

Stimmen dem Beschlussesentwurf mindestens zwei Drittel der anwesenden Mitglieder des Kantonsrats zu, unterliegt er dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung).

¹⁾ ATSG, SR 830.1.

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Volkswirtschaftsdepartement (2)
Ausgleichskasse des Kantons Solothurn
Departement des Innern
Finanzdepartement
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Kantonale Finanzkontrolle
Parlamentdienste
GS, BGS