

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

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 3. September 2012, RRB Nr. 2012/1785

Zuständiges Departement

Volkswirtschaftsdepartement

Vorberatende Kommission

Sozial- und Gesundheitskommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Vernehmlassungsverfahren.....	5
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	7
5. Rechtliches	10
5.1 Rechtmässigkeit	10
5.2 Zuständigkeit	10
6. Antrag.....	10

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

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. Im nachfolgenden Text werden unter dem Begriff „Selbstständigerwerbende“ selbstständig Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen verstanden.

Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbstständigerwerbenden Beiträge, die sich nach ihrem AHV-pflichtigen Einkommen bemessen.

Die Kantone bestimmen im Rahmen der Bundesvorgaben die Einzelheiten der Finanzierung.

Die Änderung vom 18. März 2011 des FamZG verpflichtet die Kantone, ihre Familienzulagenordnungen bis zu dessen Inkrafttreten, am 1. Januar 2013, anzupassen.

Aufgrund dieser engen zeitlichen Vorgabe beschränkt sich diese Vorlage auf die zwingend notwendigen Anpassungen des Sozialgesetzes an das revidierte FamZG. Eine allfällige weitere kantonale Ausdehnung des Anspruchs auf Familienzulagen soll im Rahmen der Auslegeordnung in Ausführung des vom Kantonsrat am 12. Juni 2012 beschlossenen Auftrags Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn) A. 070/2011 diskutiert werden.

Aufgrund der unterschiedlichen Strukturen entscheiden heute die einzelnen FAK über die Höhe des Beitragssatzes auf den Löhnen der Arbeitnehmenden. Bei den Selbstständigerwerbenden soll dies gleich gehandhabt werden.

Im Kanton Solothurn beschränkt sich der zwingende Regelungsbedarf auf die Finanzierung der Familienzulagen der Selbstständigerwerbenden.

Gleichzeitig sollen im Sozialgesetz redaktionelle Anpassungen vorgenommen werden, wie z. B. der Ersatz des Begriffs „Kinderzulagen“ durch „Familienzulagen“.

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 wurde durch das FamZG deutlich verbessert und harmonisiert.

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.

Mit der Revision vom 18. März 2011 des FamZG wurde dessen Geltungsbereich auf die Selbstständigerwerbenden ausgedehnt.

Gemäss dem Bericht vom 4. Mai 2009 der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) ergeben sich aufgrund der Neuerung Mehrkosten von schätzungsweise 167 Millionen Franken. Diese Mehrkosten gehen zu Lasten der Selbstständigerwerbenden. Es wird mit einem durchschnittlichen Beitragssatz von 1.6 % gerechnet.

Die Selbstständigerwerbenden werden sich einer der heute bestehenden FAK anschliessen. Wie hoch die Beiträge der Selbstständigerwerbenden im Einzelfall ausfallen werden, lässt sich nicht sagen. Die Höhe wird von Branche zu Branche variieren.

Die bestehenden FAK gewährleisten die Durchführung der mit dem Einbezug der Selbstständigerwerbenden erweiterten Familienzulagenordnung. 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. Dabei wird die Leistung durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert.

1.1 Vernehmlassungsverfahren

Der Kerngehalt der Vorlage besteht in der Umsetzung von zwingendem Bundesrecht.

Die Notwendigkeit der Teilrevision ist unbestritten geblieben. Die Vernehmlassungen haben gezeigt, dass eine breite Zustimmung für die vorgeschlagenen Änderungen besteht. Vereinzelt wurde angeregt, zusätzlich die Prüfung kantonaler Ausdehnungen der Familienzulagen in diese Vorlage zu integrieren.

In 15 Vernehmlassungen wird der vorgeschlagenen schlanken Regelung zugestimmt. Mehrere Vernehmlasserinnen und Vernehmlasser begrüssen sie sogar ausdrücklich.

Private Familienausgleichskassen empfehlen, die Formulierung des § 71^{bis} über den Kassenanschluss Selbstständigerwerbender in Übereinstimmung mit den Bundesvorschriften zu bringen.

¹⁾ BGS 831.1.

Betreffend die Einzelheiten verweisen wir auf den Bericht über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens (RRB Nr. 2012/1740 vom 27. August 2012).

1.2 Erwägungen, Alternativen

Zur Sicherstellung der Erfüllung des eidgenössisch verbindlich vorgeschriebenen Hauptziels der Vorlage, die Anpassung der kantonalen Bestimmungen an das revidierte FamZG mit Inkrafttreten am 1. Januar 2013, ist von einer Prüfung von kantonalrechtlichen Ausdehnungsmöglichkeiten der Familienzulagen im Rahmen des vorliegenden Rechtssetzungsgeschäfts abzusehen. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass eine Prüfung allfälliger kantonaler Erweiterungen von Ansprüchen auf Familienzulagen mit der Möglichkeit zu einer breiteren Diskussion verbunden werden sollte. Dies soll im Rahmen der Auslegeordnung, wie sie der Kantonsrat am 12. Juni 2012 mit dem Auftrag Barbara Wyss Flück (Grüne, Solothurn) A. 070/2011 beschlossen hat, geschehen.

Die Kompetenz zur Festsetzung der Beiträge auf den Löhnen der Arbeitnehmenden wurde den FAK übertragen. Bei den Selbstständigerwerbenden soll dies gleich gehandhabt werden, damit die jeweiligen branchenspezifischen strukturellen Besonderheiten optimal berücksichtigt werden können. Damit wird den FAK ermöglicht, den Beitragssatz für die ihnen angeschlossenen Selbstständigerwerbenden derart zu gestalten, dass die Finanzierung der von ihnen an diese auszurichtenden Familienzulagen und der Kosten der Durchführung gesichert sind.

Aus diesen Überlegungen wird auf eine kantonale Vorschrift, 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, verzichtet. Dies entspricht dem Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens.

Auf weitere punktuelle Anpassungsvorschläge, die zu Änderungen im Vergleich zur Vernehmlassungsvorlage geführt haben, wird direkt in den Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen eingegangen.

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 darin das Prinzip "Ein Kind - eine Zulage" 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 diese Umsetzung der bundesrecht-

lichen Bestimmungen 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 im Kanton Solothurn tätigen Familienausgleichskassen werden die Beitragssätze für die ihnen angeschlossenen Selbstständigerwerbenden zu beschliessen haben. Zudem werden sie die weitere Vorkehrungen zur Durchführung der Änderung des FamZG zu treffen haben.

3.3 Folgen für die Gemeinden

Im Sinne der unter 3.1 hiavor 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 und deren Vollzug werden von diesen selbst finanziert. Mit der vorgeschlagenen schlanken Umsetzung wird der Wirtschaftlichkeit am besten Rechnung getragen.

3.5 Nachhaltigkeit

Ökonomisch betrachtet werden einerseits die Einkommen eines Teils der privaten Haushalte, nämlich von Selbstständigerwerbenden, die neu einen Anspruch auf Familienzulagen haben, zunehmen. Auf Grund des Bericht vom 4. Mai 2009 der SGK-N werden im Kanton Solothurn voraussichtlich knapp 5,5 Millionen Franken an Familienzulagen an Selbstständigerwerbende ausgerichtet werden.

Andererseits werden die von allen Selbstständigerwerbenden neu an die für die zuständigen FAK zu entrichtenden Beiträge deren Erwerbseinkommen verringern. Die Beitragssätze werden sich von FAK zu FAK unterscheiden. Im Jahr 2010 variierten beispielsweise die mit Hilfe der Summe der kantonalen AHV-pflichtigen Einkommen gewichteten Arbeitgeberbeitragssätze je nach Kanton zwischen 1,18 Prozent und 3,28 Prozent (Soziale Sicherheit, CHSS 1/2012, S. 43) oder von 1,0 bis 2,19 Prozent im Kanton Solothurn.

Der Einbezug der Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung wird zu einem sozialen Gleichgewicht beitragen.

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.

Die Umschreibung der sachlichen Geltung des Sozialgesetzes wird ergänzt (Bst. a, Ziff. 10).

In Bst. a, Ziff. 8 und 9 werden redaktionelle Änderungen (Satzzeichen) vorgenommen.

Buchstabe b wird aufgehoben, da die Ausrichtung von Familienzulagen integral durch die Bundesgesetzgebung geregelt wird.

§§ 8 Abs. 1, 25 Abs. 2, 29 Absatz 1 Bst. b, 37 Abs. 2 Bst. b, 39 Abs. 2 Bst. b und 72 Abs. 4

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

In dieser Bestimmung wird 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.

§ 37 Abs. 1

Die Selbstständigerwerbenden werden als neue Kategorie von Beitragspflichtigen genannt.

Im Sinne einer redaktionellen Änderung werden zudem neu 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.

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.

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 als redaktionelle Änderung klargestellt, dass der Verwaltungsrat der AKSO und der Invalidenversicherungs-Stelle des Kantons Solothurn (IVSO) zur Genehmigung des Geschäftsberichts der kantonalen Familienausgleichskasse zuständig ist.

Unter Buchstabe c wird die Rechtsgrundlage für die vom Verwaltungsrat der AKSO und IVSO ausgeübte Praxis präzisiert.

§ 71^{bis}

Unterstellung und Beitragspflicht der Selbstständigerwerbenden werden in Anlehnung an jene nichterwerbstätiger Personen in § 71 umschrieben.

Diese Bestimmung wird an die bundesrechtliche Regelung von Artikel 12 Absatz 2 FamZG angepasst. Nur wenn die für einen Selbstständigerwerbenden oder eine Selbstständigerwerbende zuständige AHV-Ausgleichskasse im Kanton des Unternehmenssitzes, oder wenn ein solcher fehlt, demjenigen des Wohnsitzes, keine Familienausgleichskasse führt, ist die kantonale Familienausgleichskasse zuständig.

§ 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.

Nach Artikel 16 Absatz 4 FamZG werden die Beiträge der Selbstständigerwerbenden nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht.

§ 72 Abs. 2^{ter}

Der Finanzierungsbedarf wird unterschiedlich ausfallen. Er hängt insbesondere von der Zahl und Summe der von einer FAK an die ihr angeschlossenen Selbstständigerwerbenden auszurichtenden Familienzulagen ab. Der Kanton Solothurn überträgt daher den FAK die Kompetenz zur Festsetzung der Höhe der Beiträge der Selbstständigerwerbenden.

§ 72 Abs. 3

Es wird klargestellt, dass die kantonale Familienausgleichskasse von den beiden Gruppen von Beitragspflichtigen, Arbeitgebende und Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender einerseits sowie Selbstständigerwerbende andererseits je für sich Beiträge nach denselben Ansätzen erhebt.

§ 164 Abs. 1, Satz 2

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.

Diese Aufhebung war im Vernehmlassungsentwurf versehentlich nicht enthalten. Es handelt sich dabei um eine blosse redaktionelle Verfeinerung, die keine substantielle materielle Neuerung verkörpert.

¹⁾ ATSG, SR 830.1.

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

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als 2/3 der anwesenden Mitglieder, unterliegt sie dem obligatorischen Referendum, andernfalls dem fakultativen Referendum (Art. 35 Abs. 1 Bst. d und Art. 36 Abs. 1 Bst. b KV).

6. Antrag

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

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

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