

Schwyz, 8. November 2011

Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Übersicht

Das Bundesparlament hat am 18. März 2011 eine Teilrevision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (SR 836.2, FamZG) beschlossen (BBI 2011 2575 ff.). Die Revision betrifft die Einführung von obligatorischen Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Gemäss Schreiben des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) vom 26. Oktober 2011 tritt die Teilrevision des FamZG am 1. Januar 2013 in Kraft.

Mit dem Inkrafttreten des neuen FamZG auf den 1. Januar 2009 musste der Kanton Schwyz ein Einführungsgesetz (SRSZ 370.100, EGzFamZG) erlassen. Es wurde an der Volksabstimmung vom 28. September 2008 angenommen und trat ebenfalls auf den 1. Januar 2009 in Kraft.

Nach dem heutigen kantonalen Recht gilt, dass sich Selbstständigerwerbende im Kanton Schwyz freiwillig der Familienzulagenordnung unterstellen können. Diese Regelung einer freiwilligen Unterstellung, eines freiwilligen Bezuges von Familienzulagen und einer freiwilligen Finanzierung wird durch das neue Bundesrecht nicht mehr möglich sein. Im kantonalen Recht müssen zwingend Anpassungen vorgenommen werden. Eine direkte Anwendung des Bundesrechts ist nicht möglich und nicht ausreichend, da es hier nicht nur um eine Frage einer staatlichen Leistung, sondern auch um einen Eingriff in das wirtschaftliche Leben geht, denn neu müssen alle Selbstständigerwerbenden Beiträge auf einem plafonierten Teil ihres Einkommens für die Finanzierung der Familienzulagen entrichten. Dementsprechend sind die kantonalen Regelungen dem Bundesrecht anzupassen. Bei dieser Gelegenheit werden weitere Änderungen vorgeschlagen. Insbesondere soll neu der Kantonsrat die Höhe der Familienzulagen festlegen können.

Die Vorlage führt zu keiner finanziellen Belastung der öffentlichen Haushalte.

2. Neuregelung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende auf Bundesebene

Die kantonalen Bestimmungen im EGzFamZG sind an die veränderten bundesgesetzlichen Anforderungen anzupassen. Die eidgenössischen Räte haben am 18. März 2011 den Geltungsbereich des Familienzulagengesetzes auf die Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft ausgeweitet. Diese Revision geht auf die parlamentarische Initiative Fasel (Ein Kind, eine Zulage) zurück. Die Referendumsfrist lief am 7. Juli 2011 unbenutzt ab.

Der Bundesrat hat am 26. Oktober 2011 die Änderungen der Familienzulagenverordnung (SR 836.21, FamZV) sowie das Datum des Inkrafttretens (1. Januar 2013) beschlossen.

Wichtigste Bereiche der Gesetzesänderung auf eidgenössischer Ebene sind folgende Punkte:

- Alle Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft werden dem FamZG unterstellt und müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen.
- Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbstständigerwerbenden Beiträge, welche sich nach ihrem AHV-pflichtigen Einkommen bemessen. Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden sind auf dem Einkommen plafoniert, welches dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung (zurzeit Fr. 126 000.-- im Jahr) entspricht. Diese Plafonierung ist zwingend und gilt für alle Kantone.
- Die Selbstständigerwerbenden haben Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden, unabhängig vom Einkommen.

3. Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben

Die Vorlage basiert auf den beschlossenen Änderungen des Bundesgesetzes.

Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden erfordert einige punktuelle Anpassungen im kantonalen Einführungsgesetz. Die meisten sind formeller Natur.

In materieller Hinsicht wird vorgeschlagen, dass für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende der gleiche Beitragssatz erhoben wird. Der Bund überlässt es den Kantonen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf das AHV-pflichtige Einkommen der Arbeitnehmenden und auf dasjenige der Selbstständigerwerbende der gleiche Beitragssatz erhoben wird (Art. 16 Abs. 3 FamZG).

Ein einheitlicher Beitragssatz dient der möglichst rechtsgleichen Behandlung und Beitragsbelastung sämtlicher Erwerbstätiger und bewirkt tendenziell keine Mehrbelastung der Arbeitgebenden. Der einheitliche Beitragssatz dürfte sich auf die Beitragsentwicklung glättend auswirken. So können unerwünschte Schwankungen des Beitragssatzes verhindert werden. Ein einheitlicher Beitragssatz führt auch zu weniger administrativem Mehraufwand.

4. Weitere Neuregelungen

Der Regierungsrat schlägt vor, dass künftig der Kantonsrat die Höhe der Familienzulagen festlegen kann. Das Bundesrecht bestimmt in Art. 5 FamZG lediglich die Mindestansätze, überlässt es aber den Kantonen, darüber hinaus zu gehen. Dieser Entscheid soll künftig dem Kantonsrat zukommen.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen

zu § 1

Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden ist neu im Bundesgesetz geregelt und muss nicht mehr aufgeführt werden. Der bisherige Buchstabe b) kann somit ersatzlos gestrichen werden, was zu einer Verschiebung bei den nachfolgenden Buchstaben führt.

zu § 5

Die Regeln für die Selbstständigerwerbenden sind nun im Bundesgesetz enthalten. Deshalb kann analog zu den Arbeitgebenden bei § 4 auf das Bundesrecht verwiesen werden.

Die bisher gemäss kantonalem Recht mögliche freiwillige Unterstellung entfällt. Die entsprechenden Bestimmungen können ersatzlos gestrichen werden.

zu § 6

Selbstständigerwerbende können wie Arbeitgebende einem Gründerverband angehören und deshalb mit einer Verbandsausgleichskasse abrechnen.

Der Vollständigkeit halber müssen somit bei § 6 Abs. 2 die Selbstständigerwerbenden ebenfalls erwähnt werden. Die Abs. 1 und 3 bleiben unverändert.

zu § 7

Bisher entsprachen die Kinder- und Ausbildungszulagen im Kanton Schwyz fix den im FamZG bestimmten Minimalansätzen (Fr. 200.- bzw. Fr. 250.- pro Monat und Kind). Es besteht jedoch das Bedürfnis nach einer flexibleren Regelung. Demzufolge soll der Kantonsrat die Kompetenz erhalten, künftig über die Höhe der Zulagen befinden zu können. Der Regierungsrat stellt Antrag unter Berücksichtigung der Einnahmen der Familienausgleichskassen und des Standes der Schwankungsreserven. Die bundesrechtlich vorgesehenen Minimalansätze dürfen vom Kantonsrat nicht unterschritten werden.

Bisher enthielt § 7 Abs. 2 eine Prioritätenregelung, falls Vater und Mutter gleichzeitig Anspruch auf Familienzulagen für dasselbe Kind geltend machen konnten. Diese Regelung ist entbehrlich geworden, da die Anspruchskonkurrenz nun abschliessend bundesrechtlich im FamZG (Art. 7) direkt geregelt ist.

zu § 11

Bei der Überschrift und bei Abs. 1 müssen der Vollständigkeit halber die Selbstständigerwerbenden ebenfalls erwähnt werden.

Statt des bisherigen Begriffs der „Löhne“, welcher für Arbeitnehmende korrekt war, wird in Abs. 1 neu der Oberbegriff „Einkommen“ verwendet, wie er sich in der AHV-Gesetzgebung findet. Dieser Begriff trifft auf Selbstständigerwerbende und Arbeitnehmende zu.

Abs. 2 bleibt unverändert.

zu § 17

Bisher konnten sich die Selbstständigerwerbenden unter bestimmten Voraussetzungen freiwillig dem Gesetz unterstellen lassen. Sie mussten dafür fixierte Beiträge leisten. Mit der neuen Regelung im Bundesrecht sind alle Selbstständigerwerbenden obligatorisch unterstellt. Der Regierungsrat schlägt einen einheitlichen Beitragssatz für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende vor; dementsprechend ist diese Bestimmung zu ändern.

Da gemäss Bundesrecht die Selbstständigerwerbenden im Gegensatz zu den Arbeitnehmenden ihre Beiträge nur auf einem Einkommen bis maximal Fr. 126 000.-- entrichten müssen, wird in der vorliegenden Vorlage der Begriff „beitragspflichtiges Einkommen“ einheitlich verwendet.

zu § 21

Der Vollständigkeit halber muss das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden auch erwähnt werden. Dies ist zu ergänzen.

zu § 22

Der Vollständigkeit halber muss das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden auch erwähnt werden. Dies ist in den Absätzen 2 und 3 zu ergänzen.

Abs. 1 bleibt unverändert.

zu § 23

Der Vollständigkeit halber muss das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden auch erwähnt werden. Dies ist im Absatz 2 zu ergänzen.

Abs. 1 und 3 bleiben unverändert.

zu § 30a

Durch Einfügung dieses neuen Paragraphen wird präzisiert, dass die Übergangsbestimmungen, welche bei Erlass des Gesetzes aufgenommen werden, sinngemäss auch bei der vorliegenden Teilrevision anwendbar sind.

6. Finanzielle Auswirkungen

6.1. Unterstellung der Selbstständigerwerbenden

Die finanziellen Auswirkungen können nur ansatzweise aufgezeigt werden.

Bisher konnten sich die Selbstständigerwerbenden freiwillig dem Gesetz unterstellen lassen. Neu sind gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben alle Selbstständigerwerbenden obligatorisch versichert. Im Gegensatz zu den Arbeitnehmenden müssen die Selbstständigerwerbenden gemäss Bundesrecht jedoch ihre Beiträge nur auf einem Einkommen bis maximal Fr. 126 000.-- entrichten. Für den einzelnen Selbstständigerwerbenden ist die Belastung einfach festzustellen: Sie liegt in der Familienausgleichskasse Schwyz bei zurzeit 1.6 Prozent des Einkommens. Die maximale Belastung ist somit 1.6 Prozent von Fr. 126 000.-- und mithin bei Fr. 2 016.-- pro Jahr. Die Anzahl der Kinder ist anders als im heutigen kantonalen Recht (§ 17 Abs. 1) nicht mehr entscheidend für die Beitragshöhe. Schon mit einer einzigen minimalen Kinderzulagenhöhe von Fr. 200.-- pro Monat erhält der Selbstständigerwerbende also Fr. 2 400.-- Zulagen. Neu spielt also eine starke Solidarität zwischen den Selbstständigerwerbenden ohne laufende Familienzulagen und solchen mit Zulagen.

Die Gemeinwesen (Kanton, Bezirke, Gemeinden) beteiligen sich nicht an der Finanzierung der Familienzulagen der Selbstständigerwerbenden. Dementsprechend entstehen auch keine direkten Kosten in den öffentlichen Haushalten. Bezüglich der Steuern dürften sich die Auswirkungen gegenseitig die Waage halten: Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden wirken sich einkommensmindernd aus, dafür sind die ausgerichteten Zulagen einkommenssteuerpflichtig.

Bezüglich der Beitragshöhe an die Familienausgleichskassen kann davon ausgegangen werden, dass sich die zusätzlichen Beitragseinnahmen und die zusätzlichen Zulagenausgaben in der Waage halten werden. Schon im Bundesparlament (BBI 2009 5991) konnte mangels eindeutigen Zahlenmaterials keine Aussage gemacht werden.

Sicher ist hingegen, dass der obligatorische Einbezug aller Selbstständigerwerbenden bei den Familienausgleichskassen zu einem ständigen erhöhten administrativen Aufwand und somit zu Mehrkosten führen wird. Neu müssen allein bei der Familienausgleichskasse Schwyz rund 6 500 Selbstständigerwerbende zusätzlich erfasst werden. Die Rechnungsstellung erfolgt immerhin zusammen mit den Beiträgen an die AHV/IV/EO und basiert auf den gleichen verfahrensmässigen Grundlagen. Die Durchführungskosten gehen zulasten der Familienausgleichskassen; sie werden nicht durch gesonderte Verwaltungskostenbeiträge der Selbstständigerwerbenden oder der öffentlichen Hand finanziert.

6.2. Erhöhung der Kinderzulagen

Die Verschiebung der Zuständigkeit zur Festlegung der Höhe der Familienzulagen an den Kantonsrat hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Sofern und soweit der Kantonsrat gestützt auf diese neue Norm die Familienzulagen zu erhöhen gedenkt, werden dannzumal die finanziellen Auswirkungen aufgezeigt.