Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, Teilrevision; Erläuternder Bericht

A. Ausgangslage

Am 1. Januar 2013 treten die Änderungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG, SR 836.2) in Kraft. Neu werden die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft ins FamZG einbezogen, und es wird eine einheitliche und umfassende Regelung der Familienzulagen für alle erwerbstätigen Personen getroffen. Zudem wird die Lücke geschlossen, welche sich ergibt, wenn Erwerbstätige das Mindesteinkommen zum Bezug von Familienzulagen nicht erreichen, in der AHV aber nicht als Erwerbstätige gelten (neuer Absatz 1bis von Art. 19 FamZG).

Die notwendige Revision der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV, SR 836.21) im Nachgang zur Gesetzesänderung wurde benutzt, auch zwei Bestimmungen einzufügen, die sich auf Grund von Gerichtsentscheiden aufdrängen; diese beiden Bestimmungen traten bereits auf den 1. Januar 2012 in Kraft (vgl. AS 2011, 4951 ff.).

In Appenzell Ausserrhoden beziehen Selbständigerwerbende bereits aufgrund des geltenden Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 1. Dezember 2008 (EG zum FamZG, bGS 822.41) Familienzulagen. Die Revision des Bundesgesetzes erfordert daher nur eine geringe Anpassung des kantonalen EG zum FamZG auf den 1. Januar 2013.

B. Erläuterungen zu den geänderten Gesetzesbestimmungen

Art. 2

Das Bundesrecht regelt, welche Personen dem FamZG unterstehen. Im kantonalen EG zum FamZG wird darauf in Art. 2 lit. a bis c nochmals Bezug genommen.

Lit. c verweist auf das Bundesrecht. Nach Art. 19 Abs. 1 FamZG gelten in der AHV obligatorisch versicherte Personen, die bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind, als Nichterwerbstätige. Nach dem neuen Art. 19 Abs. 1bis FamZG gelten Personen, die als Arbeitnehmende oder als Selbstständigerwerbende in der AHV obligatorisch versichert sind [derzeit ab Fr. 4'612] und das Mindesteinkommen nach Artikel 13 Absatz 3 nicht erreichen [derzeit Fr. 6'960], ebenfalls als Nichterwerbstätige. In lit. c ist in allgemeiner Weise auf das Bundesrecht hinzuweisen, damit bei einer erneuten Änderung des Bundesgesetzes das kantonale Recht nicht angepasst werden muss.

Lit. d unterstellt - wie bereits das frühere kantonale Recht - Selbständigerwerbende, deren Geschäftssitz sich in Appenzell Ausserrhoden befindet, dem Geltungsbereich des kantonalen FamZG. Nach dem neuen Art. 12 Abs. 2 FamZG unterstehen Selbstständigerwerbende *"der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat, oder, wenn ein solcher fehlt, ihres Wohnsitzkantons. Zweigniederlassungen von Arbeitgebern unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden. Die Kantone können abweichende Regelungen vereinbaren"*. Davon wird kein Gebrauch gemacht, sondern es wird an die bundesrechtliche Regelung angelehnt. Da Selbständigerwerbende neu vom Bundesrecht erfasst werden, ist der Hinweis in lit. d an das Bundesrecht anzupassen.

Art. 6

Der neue Art. 16 Abs. 3 und 4 FamZG sieht vor, dass die Kantone 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"* (Abs. 3).*"Die Beiträge der Selbstständigerwerbenden werden nur auf dem Teil des Einkommens erhoben, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht"* (Abs. 4).

Art. 6 Abs. 1 bestimmt, *"dass der jeweilige Beitragssatz höchstens drei Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens beträgt"*. Gemäss dieser Regelung werden auf den Einkommen der Arbeitnehmenden und auf denjenigen der Selbständigerwerbenden unterschiedliche Beitragssätze erhoben. Aktuell beträgt der Beitragssatz für Arbeitgebende 1.4 Prozent und für Selbständigerwerbende 1.7 Prozent (Art. 14 V zum FamZG, bGS 822.411).

Gemäss dem neuen Bundesrecht können von Selbstständigerwerbenden nur Beiträge auf dem Teil des Einkommens erhoben werden, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht. Gemäss Art. 22 Abs. 1 der bundesrätlichen Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (SR 832.202) beläuft sich dieser Höchstbetrag auf Fr. 126'000 pro Jahr. Mithin haben Selbständigerwerbende auf Verdienstanteile über diesen Betrag keine Beiträge zu entrichten. Art. 6 Abs. 1 des kantonalen EG zum FamZG ist entsprechend anzupassen.

Aufgrund der Änderung von Art. 6 Abs. 1 EG zum FamZG bemisst sich der Beitragssatz bei Selbständigerwerbenden neu auf dem Teil des Einkommens, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht. Die Bemessungsgrundlage ist damit für Selbstständigerwerbende nicht mehr das AHV-pflichtige Einkommen. Art. 6 Abs. 2 EG zum FamZG ist entsprechend anzupassen.

Art. 8

Nach Art. 20 FamZG werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von den Kantonen finanziert. Diese *"können vorsehen, dass Nichterwerbstätige einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern diese Beiträge den Mindestbeitrag nach Art. 10 AHVG übersteigen"*. Gemäss Art. 8 Abs. 1 des kantonalen EG zum FamZG haben Nichterwerbstätige "*einen Anteil von 20 Prozent auf ihren AHV-Beiträgen, welche den Mindestbeitrag nach Art. 10 des AHVG übersteigen, zu leisten".*

In den ersten drei Jahren seit Inkrafttreten des EG zum FamZG hat sich gezeigt, dass der Beitrag von 20 Prozent zu hoch ist, denn bisher haben die Nichterwerbstätigen mehr Beiträge bezahlt als sie in Form von Familienzulagen ausbezahlt erhielten. Im Jahr 2011 wurden Zulagen an Nichterwerbstätige im Umfang von Fr. 132‘700 (2010: Fr. 109'400; 2009: 70'700) ausbezahlt; die Beiträge beliefen sich auf rund Fr. 166'575 (2010: Fr. 126'758; 2009: 102'539). Weil die Abwicklung technisch bei der Ausgleichskasse stattfindet, werden die Erträge direkt zur Finanzierung der Leistungen verwendet, d.h. die Ausgleichskasse würde lediglich bei einem Aufwandüberschuss diesen dem Kanton in Rechnung stellen. Der Ertragsüberschuss verbleibt bei der Ausgleichskasse, sie verwaltet diesen bzw. wird diesen verwenden, falls sich in künftigen Jahren ein Aufwandüberschuss ergibt. Der Umstand, dass die Nichterwerbstätigen ihre Familienzulagen vollumfänglich finanzieren, entspricht nicht der Vorstellung des Bundesrechtes. Dieses geht davon aus, dass die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von den Kantonen finanziert werden und dass lediglich Beiträge der Nichterwerbstätigen daran möglich sind. Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auch darauf, dass lediglich vier Kantone die Mitfinanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige durch diese selbst vorsehen (siehe Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über die Familienzulagen, Zürich/St. Gallen 2010, Art. 21, N. 13).

Mit Blick auf die Zukunft erscheint es daher zweckmässig, den von den Nichterwerbstätigen zu leistenden Anteil von fest 20 Prozent (gerechnet auf den AHV-Beiträgen, soweit diese den Mindestbeitrag nach Art. 10 AHVG übersteigen) flexibel zu regeln in dem Sinne, dass diese 20 Prozent als Obergrenze bestimmt werden und der konkrete Beitragssatz vom Regierungsrat festgelegt wird. Der bereits bestehende Überschuss wird in den kommenden Jahren durch angemessene Senkungen des Beitragssatzes wieder abgebaut, wobei ein Minimum als Schwankungsreserve beibehalten werden soll.

Inkrafttreten

Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Änderung. Diese soll auf das Inkrafttreten der Revision des Bundesgesetzes per 1. Januar 2013 in Kraft treten.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung bringt im wesentlichen keine finanziellen Auswirkungen, da bereits vor der bundesrechtlichen Regelung Familienzulagen an Selbständigerwerbende ausgerichtet wurden.

Die Änderung bei den Nichterwerbstätigen führt zu Mehrausgaben, mit denen bisher allerdings bereits gerechnet wurde, die effektiv indessen nicht anfielen. Würde davon ausgegangen, dass der Beitrag der Nichterwerbstätigen so festgelegt wird, dass diese einen Anteil von 20 Prozent an ihre Zulagen selber leisten, ergäbe dies gerechnet mit den Zahlen für 2011 folgende Rechnung: Ausgerichtet wurden 2011 Zulagen in Höhe von Fr. 132'800. Beiträge in Höhe von 20 Prozent der Zulagen machten Fr. 26'560 aus. Vom Kanton zu finanzieren wären (auf der Basis der Zahlen 2011) rund Fr. 106'000. Bei der bisherigen Budgetierung wurde von einem höheren Aufwand des Kantons (Budget 2009: Fr. 280'000; Budget 2010: Fr. 150'000; Budget 2012: Fr. 110'000) bzw. einem tieferen Aufwand (Budget 2011: Fr. 90'000) ausgegangen. Die Budgetierung erwies sich mithin als schwierig.