

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 7. Februar 2012

84

EINGANG GR			
15. Feb. 2012			
GRG Nr.	08	GE 30	405

Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz betreffend die Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen (RB 836.1).

I. Ausgangslage

Am 18. März 2011 stimmten die Eidgenössischen Räte einer Revision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2) zu. Damit wird der Geltungsbereich des Gesetzes auf die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft ausgeweitet. Die Referendumsfrist lief am 7. Juli 2011 unbenützt ab. Damit dürfte die Revision voraussichtlich auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt werden. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen die notwendigen Anpassungen der kantonalen Bestimmungen vorgenommen sein.

Die Revision sieht vor, dass alle Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft dem FamZG unterstellt werden und sich einer Familienausgleichskasse (FAK) anschliessen müssen. Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbständigerwerbenden Beiträge, die sich nach ihrem AHV-pflichtigen Einkommen bemessen. Die Beiträge der Selbständigerwerbenden sind auf dem Einkommen plafoniert, welches dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung (gegenwärtig Fr. 126'000/Jahr) entspricht. Diese Plafonierung ist zwingend und gilt für alle Kantone. Die Kantone bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und auf denjenigen der Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Die Beitragssätze müssen nur dann gleich sein, wenn der Kanton ausdrücklich gleiche Beitragssätze vorschreibt. Tut er das nicht, so entscheiden die FAK selber, wie sie die Beitragssätze ausgestalten möchten. In jedem Fall sind sie aber an die übrigen Vorschriften der Kantone über die Finanzierung gebunden. Die Selbständigerwerbenden haben Anspruch

auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden. Der Anspruch unterliegt keiner Einkommensgrenze. Im Übrigen gelten die Bestimmungen, welche das FamZG und die kantonalen Vorschriften für die Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer enthalten, auch für die Selbständigerwerbenden.

II. Anpassung der kantonalen Gesetzgebung über die Familienzulagen

Das kantonale Gesetz über die Familienzulagen (RB 836.1) muss in zwei Paragraphen und einem Abschnittstitel um den Begriff der Selbständigerwerbenden ergänzt werden. Die Festlegung des Beitragssatzes für Selbständigerwerbende soll jedoch den FAK überlassen bzw. für die kantonale Familienausgleichskasse in der Verordnung zum Gesetz über die Familienzulagen vorgenommen werden. Dies zum einen deshalb, weil ein einheitlicher Beitragssatz die Gefahr von unerwünschten Querfinanzierungen zwischen Arbeitgebern und Selbständigerwerbenden mit sich bringt. Zum anderen sind die Selbständigerwerbenden durch die im FamZG zwingend festgeschriebene Plafonierung ihrer Beiträge gegenüber den Arbeitgebern privilegiert.

Für die Festlegung des Beitragssatzes für Selbständigerwerbende durch die FAK spricht auch, dass die Anzahl und die Einkommen der Selbständigerwerbenden je nach Branche unterschiedlich sind. Die in den jeweiligen Branchen tätigen FAK müssen die Möglichkeit haben, entsprechend den brancheninternen Strukturen und Bedürfnissen gegebenenfalls unterschiedliche Beitragssätze für Arbeitgeber und Selbständigerwerbende festzulegen.

Der Verzicht auf die ausdrückliche Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes im kantonalen Familienzulagengesetz bedeutet aber nicht zwingend, dass sich für Arbeitgeber und Selbständigerwerbende unterschiedliche Beitragssätze ergeben müssen.

III. Finanzielle Auswirkungen

Es ist erfahrungsgemäss kaum möglich, bei der Einführung von neuen Leistungen verlässliche Angaben über die finanziellen Auswirkungen zu machen. Gemäss einer Schätzung für die kantonale Familienausgleichskasse ist aus heutiger Sicht aber davon auszugehen, dass bei einem Beitragssatz von 1.8 %, wie er ab dem 1. Januar 2012 für die Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber gilt, die Familienzulagen an Selbständigerwerbende vollumfänglich durch deren Beiträge finanziert werden, wie die folgende Berechnung zeigt:

Im Rahmen des FamZG wurden für das Jahr 2009 in den dreizehn Kantonen, welche bereits Zulagen an Selbständigerwerbende ausrichten, Daten erhoben. Gemäss diesen Daten bezogen rund 10 % der 148'000 einer Familienausgleichskasse angeschlossenen Selbständigerwerbenden insgesamt 25'400 Kinder- und Ausbildungszulagen, was 1.8 Zulagen pro beziehende Person entspricht.

Für den Kanton Thurgau ist, gestützt auf diese Daten und die Statistik der kantonalen Ausgleichskasse mit Stand Anfang Januar 2012, davon auszugehen, dass rund

1'200 zulagenberechtigte Selbständigerwerbende rund 2'100 Kinder- und Ausbildungszulagen beziehen werden, was einem Gesamtbetrag von 5.4 Mio. Franken pro Jahr entspricht. Die Beiträge der Selbständigerwerbenden dürften sich, bei einem Beitragssatz von 1.8 %, auf rund 7 Mio. Franken pro Jahr belaufen. Es ergibt sich somit, dass in der kantonalen Familienausgleichskasse bei einem Beitragssatz von 1.8 % die Zulagen an die Selbständigerwerbenden sowie die entsprechenden Verwaltungskosten voraussichtlich ohne weiteres vollumfänglich durch die Beiträge der Selbständigerwerbenden finanziert werden würden. Erweist sich der Beitragssatz als zu hoch oder zu tief, kann ihn der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg anpassen.

IV. Vernehmlassungsverfahren

Am 23. August 2011 gab der Regierungsrat den Entwurf eines Gesetzes betreffend die Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen zur Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassung dauerte bis zum 30. November 2011. Nebst den im Grossen Rat vertretenen Parteien wurden mehrere Verbände und Organisationen sowie die im Kanton Thurgau anerkannten privaten Familienausgleichskassen eingeladen. Insgesamt gingen 24 Stellungnahmen ein, was einer Rücklaufquote von rund 30 Prozent entspricht (rund 80 eingeladene Stellen).

Der Vernehmlassungsentwurf wurde positiv aufgenommen. Die Freiheit für die Familienausgleichskassen, den Beitragssatz für die Selbständigerwerbenden selbst zu bestimmen wurde allgemein begrüsst.

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer hielten fest, dass ein Beitragssatz von 1.8 % in einem ersten Ansatz vertretbar bzw. mit diesem Beitragssatz der Ausgleich gewährleistet sei. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass der Beitragssatz von 1.8 % nur in der kantonalen Familienausgleichskasse vorgesehen ist. Auf eine Festlegung des auf die Selbständigerwerbenden anwendbaren Beitragssatzes für alle im Kanton Thurgau tätigen Familienausgleichskassen soll gemäss dem Gesetzesentwurf eben gerade verzichtet werden.

Zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmer wiesen darauf hin, dass für den Fall, dass einzelne Familienausgleichskassen für die Selbständigerwerbenden sehr hohe Beitragssätze vorsähen, die Einführung eines für alle im Kanton Thurgau tätigen Familienausgleichskassen einheitlichen Beitragssatzes für die Selbständigerwerbenden zu prüfen sei. Sie begründeten dieses Anliegen damit, dass vermieden werden müsse, dass die Beiträge für die Selbständigerwerbenden so hoch seien, dass sie zu einer finanziellen Belastung würden und die Selbständigerwerbenden damit abschreckten. Beide Vernehmlassungsteilnehmer sahen im aktuellen Zeitpunkt aber noch keinen Handlungsbedarf.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer hielt schliesslich fest, es sei unbedingt sicherzustellen, dass die Familienzulagen für Selbständigerwerbende sowie die entsprechenden Verwaltungskosten vollumfänglich durch die Beiträge der Selbständigerwerbenden finanziert würden. Das Aufsichtsorgan (Regierungsrat und Departement) sei entsprechend in

die Pflicht zu nehmen, ein prüfendes Auge auf die finanziellen Auswirkungen des ausgeweiteten Geltungsbereichs der Familienzulagen zu werfen. Allenfalls sei zu prüfen, den Grundsatz der Kostendeckung explizit im Gesetz zu verankern. Eine entsprechende Gesetzesbestimmung erscheint im aktuellen Zeitpunkt nicht als notwendig. Es ist davon auszugehen, dass die einzelnen Familienausgleichskassen, ebenso wie auch die kantonale Familienausgleichskasse, den Beitragssatz für die Selbständigerwerbenden so ansetzen werden, dass deren Beiträge die von ihnen verursachten Kosten vollumfänglich decken werden. Immerhin haben beinahe alle Familienausgleichskassen, die sich im Rahmen der Vernehmlassung geäußert haben, ausdrücklich betont, dass eine Querfinanzierung zwischen Arbeitgebern und Selbständigerwerbenden unerwünscht sei.

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 5 Kantonale Familienausgleichskasse

Gemäss Art. 12 Abs. 1 FamZG sind die dem FamZG unterstellten Personen verpflichtet, sich einer Familienausgleichskasse in dem Kanton anzuschliessen, dessen Familienzulagenordnung auf sie anwendbar ist. Für die Selbständigerwerbenden gelten für die Kassenzugehörigkeit nach Art. 17 Abs. 2 Bst. b FamZG die gleichen Regeln wie für die Arbeitgeber. Diese Bestimmung sieht vor, dass die Kantone die Kassenzugehörigkeit und die Erfassung der dem FamZG unterstellten Arbeitgeber regeln. § 5 Abs. 2 Ziff. 2 ist daher entsprechend zu ergänzen.

Abschnittstitel vor § 11

Mit der Ausweitung des Geltungsbereichs des FamZG auf die Selbständigerwerbenden ist der Titel entsprechend zu ergänzen.

§ 11 Finanzierung

Nach Art. 13 Abs. 2^{bis} FamZG haben neu auch die als Selbständigerwerbende in der AHV obligatorisch versicherten Personen Anspruch auf Familienzulagen. Die Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende soll durch Beiträge der Selbständigerwerbenden erfolgen. § 11 ist entsprechend zu ergänzen.

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates