



Änderung des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 10. Januar 2012

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Antrag, das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) vom 30. April 2009¹ aufgrund der erfolgten Revision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 24. März 2006² anzupassen. Wir erstatten Ihnen dazu den nachstehenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Änderung des Bundesrechts
3. Notwendige Änderung des EG FamZG
4. Ergebnis der Vernehmlassung
5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen
7. Antrag

1. In Kürze

Der Bund hat das Familienzulagengesetz geändert. Dieses verlangt neu, dass auch für Kinder von Selbstständigerwerbenden eine Familienzulage ausgerichtet wird. Damit wird der Grundsatz «ein Kind – eine Zulage» umgesetzt. Der Kanton Zug regelt nun die Umsetzung dieser Vorgabe in seinem Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz. Selbstständigerwerbende sollen durch die Familienausgleichskasse der AHV-Ausgleichskasse Zug betreut werden, sofern sie nicht bei einer anderen Familienausgleichskasse angeschlossen sind. Nicht Erwerbstätige werden von der Familienausgleichskasse Zug betreut.

Der Bund verlangt, dass der Anspruch auf Familienzulagen für ein Kind nicht vom erwerbsrechtlichen Status des Arbeitnehmenden bzw. des Nichterwerbstätigen abhängig ist. Unabhängig von der Erwerbsform der Eltern (angestellt oder selbstständig) wird pro Kind eine Familienzulage zugesprochen. Die bisherige Lücke, dass Selbstständigerwerbende keinen Anspruch auf Familienzulagen haben, wurde damit geschlossen. Voraussichtlich ab 1. Januar 2013 können neben Nichterwerbstätigen auch alle erwerbstätigen Personen bei Erfüllung der übrigen Voraussetzungen nun Familienzulagen beanspruchen. Der Kanton Zug schafft mit einer Teilrevision des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen dafür die rechtlichen Grundlagen.

¹ BGS 844.4

² SR 836.2

Die vorgesehene Revision im Kanton Zug verfolgt folgende Stossrichtungen:

- Die Familienausgleichskassen dürfen sich nicht auf die ausschliessliche Aufnahme von Selbstständigerwerbenden oder Arbeitgebenden beschränken. Sie müssen für beide Erwerbskategorien offen stehen und eine versicherungsmathematische Solidargemeinschaft bilden. Es ist nur eine Rechnung zu führen.
- Die Familienausgleichskassen dürfen nur einen Beitragssatz für Selbstständigerwerbende und Arbeitgebende erheben.
- In den heute bestehenden Lastenausgleich werden auch die Selbstständigerwerbenden einbezogen.
- Die Kassenzugehörigkeit bezüglich AHV und Familienzulagen soll möglichst am gleichen Ort erfolgen.

2. Änderung des Bundesrechts

Am 18. März 2011 beschlossen National- und Ständerat die Revision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG), welche den Einbezug von Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung für nichtlandwirtschaftliche Arbeitnehmende des Bundes vorsieht. Die Referendumsfrist ist am 7. Juli 2011 unbenutzt abgelaufen.

Die Bundesgesetzesrevision beinhaltet zwei Vorgaben – im Gegensatz zu in vielen Kantonen unter kantonalem Recht durchgeführte Familienzulagen für Selbstständigerwerbende – nämlich:

- a. dass Selbstständigerwerbende gleich wie in den Familienzulagen für Arbeitnehmende Beiträge in Prozenten des Einkommens zu leisten hätten;
- b. im Gegenzug dazu die Höhe der Familienzulagen denjenigen für Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige entsprechen soll.

Damit werden bundesrechtlich die Grundzüge der Neuregelung für Selbstständigerwerbende vorgeschrieben und die Kantone sind in der Pflicht, die entsprechenden gesetzlichen Anpassungen in ihren Ausführungsgesetzen vorzunehmen. Neu regelt der Bund auch, dass für Nichterwerbstätige eine Gesetzeslücke geschlossen wird. Diese hat keine Auswirkungen auf das kantonale Recht, führt aber zu leicht höheren Kosten für den Kanton (vgl. Ziff. 6). Nicht tangiert werden die Familienzulagen in der Landwirtschaft, welche weiterhin einer separaten und umfassenden bundesgesetzlichen Regelung unterliegen, und welche von den nachfolgenden Ausführungen nicht betroffen sind.

Der Bundesrat beschloss am 26. Oktober 2011, die Gesetzesrevision auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Der Kanton Zug hat bis zum In-Kraft-Treten der Gesetzesrevision seine gesetzlichen Grundlagen für die Familienzulagen den neuen bundesrechtlichen Vorschriften anzupassen, was in erster Linie bedeutet, dass das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) mit der Neuaufnahme der Erwerbskategorie der Selbstständigerwerbenden sowie mit den dazu notwendigen Modalitäten ergänzt werden muss.

Die Kantone müssen ihre Gesetzgebung per 1.1.2013 zwingend anpassen. Sofern die vorliegende Vorlage bis dann noch nicht in Kraft gesetzt werden könnte, müsste der Regierungsrat eine Übergangsverordnung erlassen.

3. Notwendige Änderung des kantonalen EG FamZG

3.1 Ausgangslage

Bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum FamZG des Bundes, welches auf den 1. Januar 2009 in Kraft getreten ist, wurde ein Einbezug der Selbstständigerwerbenden diskutiert. Während die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden im ursprünglichen Entwurf noch vorgesehen war, wurde sie vom Ständerat abgelehnt, weshalb schliesslich auch im Nationalrat davon Abstand genommen wurde, um nicht die gesamte Vorlage zu gefährden.

Bereits kurz nach der Annahme des FamZG durch das Parlament wurde die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter das Familienzulagengesetz aufgrund einer Parlamentarischen Initiative (Hugo Fasel, 06.476) wieder thematisiert. Begründet wurde die Initiative damit, dass ohne Einbezug der Selbstständigerwerbenden für etwa 65'000 Kinder kein Anspruch auf Familienzulagen bestehen würde und ein erhebliches Missbrauchsrisiko bestehe. Der entsprechende durch den Nationalrat erstellte Gesetzesentwurf (BBI 2009 S. 5991 ff.) wurde in der parlamentarischen Beratung insbesondere dahingehend abgeändert, als die Kantone vorschreiben können, dass für Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Zudem wurde das beitragspflichtige Einkommen von Selbstständigerwerbenden auf den Teil plafoniert, welcher dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst (derzeit 126'000 Franken) entspricht.

Mit dem am 30. April 2009 vom Kantonsrat des Kantons Zug beschlossenen EG FamZG wurden die bis dahin bestehenden Familienzulagen für Selbstständigerwerbende abgeschafft. Das damals abgeschaffte Institut entsprach in keiner Art und Weise den heutigen bundesrechtlichen Anforderungen, weshalb nicht auf die damalige Regelung zurückgegriffen werden kann. Da die damalige Regelung ausserdem auf Freiwilligkeit basierte, existieren bei der Familienausgleichskasse Zug keinerlei repräsentative statistische Informationen, aus denen mögliche Auswirkungen des umfassenden Einbezugs von Selbstständigerwerbenden abgeleitet werden könnten. Das heute geltende EG FamZG wurde im Übrigen bewusst schlank gehalten und genügt in der praktischen Durchführung ohne weiteres. Das Gesetz hat sich seit dessen Inkraftsetzung per 1. Januar 2009 bewährt, weshalb grundsätzlich daran festgehalten werden soll. Vorliegend geht es somit lediglich um die Anpassung an die vom Bund vorgegebene Unterstellung der Selbstständigerwerbenden.

3.2 Ziele der neuen kantonalen Einführungsgesetzgebung

Beabsichtigt ist, die Integration der Selbstständigerwerbenden in die Familienzulagenordnung möglichst umfassend zu gestalten. Die versicherungsmässige Solidarität soll gestärkt und der administrative Aufwand sowohl für Selbstständigerwerbende als auch für die Familienausgleichskassen minim gehalten werden.

Dabei wird beabsichtigt, die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende möglichst in die bestehende Struktur einzufügen und damit zahlreiche Sonderregelungen für Selbstständigerwerbende zu vermeiden. Bestandteil dieser Integration der Selbstständigerwerbenden in die bestehenden Strukturen und einer Vereinfachung der Administration ist zudem die neue Bestimmung, dass sich Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende bei derjenigen Familienausgleichskasse anschliessen müssen, welche durch diejenige AHV-Ausgleichskasse durchgeführt wird, welcher sie angehören. Damit kann der Verwaltungsaufwand für Familienausgleichskassen und Beitragszahlende minimalisiert und die versicherungsmässige Solidarität verstärkt werden.

3.3 Aufnahme von Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden in die gleiche Solidargemeinschaft

Die bundesgesetzliche Regelung will, dass die selbstständig Erwerbstätigen im bestehenden Familienzulagensystem für Arbeitnehmende integriert werden. Sowohl Beitragspflicht als auch Leistungen entsprechen sich. Wichtige Grundsätze der bundesrechtlichen Regelung sind die Plafonierung des massgebenden Einkommens Selbstständigerwerbender sowie die Einordnung der Anspruchsberechtigung der Selbstständigerwerbenden gegenüber anderen Anspruchsberechtigten. Trotzdem lässt die bundesgesetzliche Regelung Spielraum für allfällige separate Familienausgleichskassen für Selbstständigerwerbende wie auch für unterschiedliche Beitragsätze.

Der Regierungsrat befürwortet die volle Einbindung der Selbstständigerwerbenden in eine Solidargemeinschaft mit den Arbeitgebenden bei pro Solidargemeinschaft gleichen Beitragsätzen. Dies aus folgenden Gründen:

3.3.1 Aufnahme beider Erwerbskategorien in die gleiche Kasse und die gleiche Rechnung

- a. Erhebungen unter Kantonen, welche bereits Familienzulagen für Selbstständigerwerbende kennen, haben ergeben, dass in einigen Fällen, in welchen die Familienzulagenordnung der neuen bundesrechtlichen Regelung gleicht, die Beitragseinnahmen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit die an Selbstständigerwerbende ausgerichteten Leistungen übersteigen. Es ist deshalb zu erwarten, dass die Bildung von Solidargemeinschaften zwischen Selbstständigen und Arbeitgebenden nicht generell eine Zusatzbelastung bewirken wird, sondern sich eher beitragsenkend auswirken kann. Dieser Effekt begründet sich darin, dass gemäss Art. 7 Abs. 1 FamZG Selbstständigerwerbende erst in letzter Priorität anspruchsberechtigt werden. Da in vielen Fällen ein anspruchsberechtigter Elternteil die Familienzulagen aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit beziehen kann, ist das Ausmass der über die Anspruchsberechtigung als Selbstständigerwerbende ausgerichteten Leistungen gering.
- b. Die Belastung der Selbstständigerwerbenden wird im Gegenzug dadurch gemildert, dass deren Einkommen nur bis zu einer Höhe des höchsten von der Unfallversicherung versicherten Verdienstes von 126'000 Franken der Beitragspflicht unterliegen, was zu erheblichen individuellen Beitragseinsparungen führen kann.
- c. Würden separate Rechnungen geführt, ergäben die Familienzulagen für Selbstständigerwerbende ein in sich abgeschlossenes Versicherungssystem. Unabhängig von der konkreten Höhe des Beitragssatzes würde die Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens auf 126'000 Franken bewirken, dass der Beitragssatz höher anzusetzen ist als ohne diese Beschränkung. Mit anderen Worten ginge die Plafonierung des beitragspflichtigen Einkommens zu Lasten derjenigen, deren Einkommen unter der Plafonierungsgrenze liegt, womit letztlich eine Umverteilung von unten nach oben stattfinden würde. Die tieferen Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit profitieren also von einer Solidargemeinschaft mit den Arbeitgebern.
- d. Die Bildung von gemeinsamen Kassen für Selbstständigerwerbende und Arbeitgebende ist für die Beitragspflichtigen administrativ erheblich einfacher durchzuführen als die Neubildung von separaten Kassen für Selbstständigerwerbende. Selbstständigerwerbende werden nicht durch den Neuaufbau eines Reservefonds belastet. Ein selbstständig erwerbender Arbeitgebender kann seine Angestellten in der gleichen Familienausgleichskasse versichern wie sich selbst und ist nicht mit zwei unterschiedlichen Kassen konfrontiert. Will er seine Selbstständigkeit zugunsten einer juristischen Person aufgeben, zum

- Beispiel seine Einzelfirma in eine GmbH umwandeln, wird er nicht zu einem Kassenwechsel benötigt.
- e. Gemeinsame Familienausgleichskassen für Selbstständigerwerbende und Arbeitgebende mit Führung einer einzigen gemeinsamen Rechnung bringen zudem administrative Vorteile für die Kassen, was zu tieferen Verwaltungskosten führt. Die Buchführung ist einfacher, es ist nur eine Kassenrevision und ein einziger Reservefonds erforderlich. Die Mitgliedschaft von Beitragspflichtigen bei Familienausgleichskassen kann einfacher kontrolliert werden. Zudem ist kein zweiter Administrativapparat für nur wenige Anspruchsberechtigte aufzubauen, sondern die Abwicklung kann im Rahmen der bisherigen Strukturen geschehen.
 - f. Mit der Aufnahme von Selbstständigerwerbenden und Arbeitgebern in die gleiche Familienausgleichskasse und unter der gleichen Rechnung wird die Solidargemeinschaft innerhalb einer Berufsgruppe oder Wirtschaftsverbandes gestärkt. Eine Gleichbehandlung aller Erwerbstätigen in materieller und formeller Hinsicht kann besser gewährleistet werden.
 - g. Die Zuständigkeitsordnung in Sachen Familienzulagen ist heute schon kompliziert. Die Bildung von gemeinsamen Familienausgleichskassen mit gemeinsamer Rechnung vermeidet eine weitere Komplikation des Systems. Insbesondere wird damit auch vermieden, dass das Gesamtgefüge von Beitragszahlern und Leistungsansprechern grundlegend verändert wird. Allfällige vermutete Benachteiligungen sind rechnerisch nicht erwiesen. Ein aktiver Ausgleich allfälliger vermuteter Benachteiligungen im Sinne einer positiven Diskriminierung würde hingegen wiederum neue Ungleichheiten schaffen. Insbesondere ist zu betonen, dass die Frage, ob eine Mitgliederkategorie vom Einbezug in die gleiche Versicherungsrechnung profitiert oder benachteiligt wird, viel stärker von der übrigen Mitgliederstruktur einer Familienausgleichskasse (wenige bzw. viele Kinder, Kleinverdienende oder Personen mit hohem Einkommen) abhängt als vom Beitragsstatus. Diesbezüglich bilden die verschiedenen Familienausgleichskassen bereits heute unterschiedliche sog. Solidargemeinschaften. Jeder Versuch, einen aktiven Ausgleich einer Benachteiligung auszugleichen, wird deshalb neue Benachteiligungen nach sich ziehen, deren Ausgleich ebenfalls gefordert werden könnte.

3.3.2 Einheitlicher Beitragssatz für Selbstständige und Arbeitgebende

- a. Die vorgeschlagene Lösung wahrt den grösstmöglichen Interessenausgleich bei bestmöglicher Integration der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Die absolute Beitrags- und Anspruchsgerechtigkeit ist weder durch getrennte Rechnungsführung noch durch verschiedene Beitragssätze zu erreichen, weil die Prioritätenordnung gemäss Art. 7 Abs. 1 FamZG, die regelt, wer in welchem Umfang Kinderzulagen erhält bzw. finanzieren muss, sich nicht nach der Höhe des Einkommens, sondern nach dem Erwerbsstatus richtet. Zudem bewirkt die Plafonierung des Beitragseinkommens aus selbstständiger Erwerbstätigkeit eine Entlastung hoher Selbstständigeneinkommen. Die bundesrechtliche Prioritätenordnung kann ebenso wenig geändert werden wie die Plafonierung des Beitragseinkommens von Selbstständigerwerbenden.
- b. Ein unterschiedlicher Beitragssatz für Selbstständigerwerbende würde sich nur dann rechtfertigen, wenn getrennte Familienausgleichskassen oder Rechnungen zulässig wären, bzw. wenn zwischen Selbstständigerwerbenden und Arbeitgebenden auf eine Solidargemeinschaft verzichtet würde. Nur in einem solchen Fall könnte ein unterschiedlicher Beitragssatz mathematisch überhaupt korrekt errechnet werden.
- c. Wie bereits angeführt wurde, werden gemäss Art. 7 Abs. 1 FamZG Zulagenansprüche aufgrund einer selbstständigen Erwerbstätigkeit erst in letzter Priorität gebildet. Es rechtfertigt sich, dass die Beiträge der Selbstständigerwerbenden sich an der versicherungstechnischen Solidarität der Gesamtrechnung beteiligen. Es liegt in der Eigenheit des Ver-

- sicherungsprinzips als solchem, dass innerhalb einer Solidargemeinschaft Mehr- und Minderbelastungen infolge der Quersubventionierung anfallen.
- d. Ein einheitlicher Beitragssatz pro Familienausgleichskasse bewirkt voraussichtlich keine Mehrbelastung der Arbeitgebenden, sondern dürfte sich tendenziell eher beitragsdämpfend auswirken.
 - e. Schliesslich dient ein einheitlicher Beitragssatz pro Familienausgleichskasse der möglichst rechtsgleichen Behandlung sämtlicher Erwerbstätiger. Wollte man bei separaten Beitragssätzen die individuelle Bevorzugung von selbstständigen Einkommen über 126'000 Franken mittels genereller Schlechterstellung sämtlicher Selbstständigerwerbenden mit Einkommen unter der Plafonierungsgrenze kompensieren, wären zwar die durch die Plafonierung verursachten Mindereinnahmen gedeckt. Die Beitragszahlenden müssten allerdings unter der Plafonierungsgrenze die Kompensation finanzieren. Selbstständigerwerbende mit einem Einkommen von über 126'000 Franken würden jedoch auch in diesem Fall von der Plafonierung profitieren. Ein absoluter Ausgleich des Plafonierungsdefizits kann beitragsmässig somit gar nicht geschaffen werden ohne die weniger verdienenden selbstständig erwerbenden Beitragszahler stärker zu belasten. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein aktiver Ausgleich der Plafonierung ohne neue Ungleichheiten nicht möglich ist. Die bundesrechtlich vorgeschriebene Plafonierung ist für die Kantone zwingend.
 - f. Administrativ hat ein einheitlicher Beitragssatz von Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden den Vorteil, dass die Definition des beitragsrechtlichen Status als Arbeitgeber oder Selbstständigerwerbender an Bedeutung verliert. Erfahrungen aus dem Beitragsbezug der AHV zeigen, dass diese Frage durchaus konflikträchtig ist.

3.4 Einbezug in den Lastenausgleich

Der Lastenausgleich wurde 2009 diskussionslos ins heute geltende EG FamZG aufgenommen. Die anlässlich der Erarbeitung des neuen EG FamZG geltenden Argumente sind weiterhin aktuell. Um ein krasses Ungleichgewicht der Beitragsbelastung der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden untereinander, aber auch branchenübergreifend zu vermeiden, ist die Vernetzung der verschiedenen Familienausgleichskassen zwingend notwendig. Es wird auch nach Einbezug der Selbstständigerwerbenden in das Familienzulagensystem Betriebe mit Erwerbstätigen mit vielen Kindern und tiefer Einkommenssumme und Betriebe mit Erwerbstätigen mit wenig Kindern und hoher Einkommenssumme geben. Diese unterschiedlichen Voraussetzungen finden sich sowohl innerhalb der einzelnen Familienausgleichskassen als auch zwischen den Kassen. Es besteht kein Grund, Selbstständigerwerbende von diesem Lastenausgleich auszunehmen.

Eine Ausnahme vom Lastenausgleich würde zudem nur dann möglich sein, wenn die Selbstständigerwerbenden separate Familienausgleichskassen bilden würden. Ein Ausscheiden der Beiträge und Lasten der Selbstständigerwerbenden ist in der vorgesehenen Struktur ohne grossen Aufwand gar nicht möglich und würde den zu Gunsten einer Integration von Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden in den gleichen Familienausgleichskassen angeführten Argumenten zuwiderlaufen.

Von einer Ungleichbehandlung von Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden aufgrund des plafonierten Beitragssubstrats der Selbstständigerwerbenden kann nicht gesprochen werden. Zwar unterliegt bei Selbstständigerwerbenden das Einkommen über 126'000 Franken nicht der Beitragspflicht. Umgekehrt werden aufgrund der Prioritätenordnung nach Art. 7 Abs. 1 FamZG nur wenige Leistungen aufgrund des selbstständigen Erwerbseinkommens des Anspruchsberechtigten ausbezahlt. Der in der Unfallversicherung höchstens versicherte Verdienst

deckt immerhin zwischen 92 und 96 % der Einkommen von Arbeitnehmenden ab (Art. 15 Abs. 3 UVG³). Berücksichtigt man, dass die statistischen Einkommen von Selbstständigerwerbenden gegenüber Arbeitnehmenden eher tiefer liegen, ist davon auszugehen, dass die Anzahl Personen, welche von der Plafonierung profitieren, nicht erheblich ist.

Letztlich unterstützt der Lastenausgleich die Absicht des Bundesgesetzgebers, die Selbstständigerwerbenden weitestgehend in die geltenden Strukturen des Familienzulagensystems einzubetten.

3.5 Einheitliche Kassenzugehörigkeit bezüglich AHV und Familienzulagen

Familienausgleichskassen werden regelmässig von AHV-Ausgleichskassen geführt. Dies bedeutet, dass die Prüfung der Beitragspflicht an die Familienzulagen in der gleichen Arbeitsorganisation wie die Prüfung der AHV-Beitragspflicht erfolgt, auch wenn es sich bei den Familienausgleichskassen und den AHV-Ausgleichskassen um zwei unterschiedliche juristische Einheiten handelt. Dies bringt erhebliche administrative Vorteile.

Heute ist es Arbeitgeberbetrieben möglich, ihre Familienausgleichskasse zu wechseln. Dabei ist lediglich vorgegeben, dass der Anschluss an eine andere Kasse als die Familienausgleichskasse Zug gleichzeitig die Zugehörigkeit zur entsprechenden AHV-Ausgleichskasse erfordert (§ 3 Abs. 2 EG FamZG). Damit besteht die Möglichkeit, zwischen der von der Verbandsausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse im Sinne von Art. 14 lit. c FamZG und der Familienausgleichskasse Zug zu wählen, was viele Arbeitgebende dazu veranlasst, die Familienausgleichskasse nach Höhe der Beitragssätze zu wählen. Die unterschiedliche Mitgliedschaft eines Betriebs bezüglich AHV-Ausgleichskasse und Familienausgleichskasse bewirkt einen administrativen Mehraufwand bei der Abwicklung, da der Betrieb an zwei Orten angemeldet ist, die massgebenden Lohndaten bei zwei verschiedenen Kassen verarbeitet werden müssen und vorhandene Synergien nicht genutzt werden können. Dies wirkt sich negativ auf die Verwaltungskosten aus. Ausserdem wird ein Kassenwechsel komplizierter. Entsprechende Betriebe unterlaufen die Solidarität innerhalb des Berufszweiges oder der Wirtschaftsbranche und benachteiligen insbesondere kleinere Unternehmen, denen unterschiedliche Zuständigkeiten administrativ zu aufwendig sind und Kassenwechsel nicht ohne weiteres vornehmen können. Die administrative Belastung der Familienausgleichskasse Zug durch die Abwicklung von Familienzulagen für Unternehmen, welche ihre AHV bei anderen Kassen abrechnen, wird bei der Integration der Selbstständigerwerbenden in das Familienzulagensystem noch verstärkt.

Der Einbezug der Selbstständigerwerbenden in das Familienzulagensystem erfordert eine gegenüber heute klarere Zuständigkeitsregelung und es rechtfertigt sich, künftig vorzuschreiben, dass sich ein Betrieb derjenigen Familienausgleichskasse anschliessen hat, bei welcher er gleichzeitig bezüglich der AHV-Abrechnung Mitglied ist. Damit werden die genannten unterschiedlichen Zuständigkeiten vermieden. Die Lohndaten müssen nur einmal verarbeitet werden und es besteht nicht die Gefahr, dass zwei unterschiedliche Kassen mit allenfalls unterschiedlichem Datenmaterial arbeiten. Der Familienausgleichskasse Zug selbst würden nur diejenigen Betriebe angeschlossen, deren AHV-Ausgleichskasse keine Familienausgleichskasse betreibt oder die selbst bei der Ausgleichskasse Zug angeschlossen sind. Die Familienausgleichskasse Zug führt daneben selbstverständlich auch die Familienzulagen für Nichterwerbstätige und für Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgeber weiterhin durch.

³ SR 832.20

4. Ergebnis der Vernehmlassung

In der Vernehmlassung zeichnete sich eine breite Zustimmung für eine Teilrevision des EG FamZG ab. Den politischen Parteien, den Gewerkschaften und den verschiedenen Ausgleichskassen, welche sich an der Vernehmlassung beteiligten, war allen klar, dass aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben eine Revision der kantonalen Gesetzgebung nötig ist. Diese wurde denn auch begrüsst, wobei gewünscht wurde, dass klare Zuständigkeiten geschaffen werden, keine Doppelbezüge möglich sein sollen, die Anschlusspflicht vorgesehen werde und der administrative Aufwand klein zu halten sei. Diesbezüglich entspricht die Vorlage den Anliegen und muss nicht angepasst werden.

Es ergaben sich drei spezielle Anträge: Die FDP des Kantons Zug wünschte, dass die Beiträge der Selbstständigerwerbenden nur auf jenen Teil des Einkommens erhoben wird, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchsten versicherten Verdienst entspricht. Da der Bund die Plafonierung auf den höchsten versicherten Verdienst in der Unfallversicherung bereits in Art. 16 Abs. 4 des Bundesgesetzes vorschreibt, haben die Kantone keinen Spielraum und eine Wiederholung im EG FamZG ist nicht nötig, da das Anliegen von Bundesrechts wegen erfüllt ist.

Die Mehrheit der Ausgleichskassen, welche an der Vernehmlassung teilnahmen, sprachen sich dafür aus, in der kantonalen Gesetzgebung keine Solidargemeinschaft zu bilden und deshalb auf § 6 letzter Satzteil und § 11 Abs. 2 zu verzichten, in welchen ein einheitlicher Beitragssatz vorgeschrieben wird. Vielmehr sei der Satz den einzelnen Familienausgleichskassen zu überlassen. Der Regierungsrat verzichtet trotzdem auf eine Anpassung der kantonalen Vorlage in diesem Sinn. Es kann auf die Argumente in dieser Vorlage verwiesen werden, wonach tendenziell nur wenige neue Ansprüche geschaffen werden, da die meisten Kinder von Selbstständigerwerbenden bereits über andere - unselbstständige - Berechtigte einen Familienanspruch begründen. Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, dass die Solidargemeinschaft sich eher beitragsenkend auswirkt, da Selbstständigerwerbende eher Nettozahler sind. Zudem würde das Führen einer separaten Rechnung für Selbstständigerwerbende insbesondere diejenigen bevorzugen, deren Einkommen über der Plafonierungsgrenze liegt. Dies hätte den negativen Effekt, dass Selbstständigerwerbende, deren Einkommen unter der Plafonierungsgrenze von 126'000 Franken pro Jahr liegen, mithelfen müssten, die Familienzulagen jener Selbstständigerwerbenden mitzufinanzieren, deren Einkommen über dieser Grenze liegt.

Die SP des Kantons Zug verlangte, einen Lastenausgleich zwingend vorzusehen. Da bereits gemäss bestehendem EG FamZG sämtliche im Kanton tätigen Familienausgleichskassen am Lastenausgleich beteiligt sind, sollen auch die Selbstständigerwerbenden automatisch in diesen Lastenausgleich einbezogen werden. Damit ist das Anliegen erfüllt.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 3 Abs. 1 und 2

Neu sollen sich die bei einer AHV-Verbandsausgleichskasse abrechnenden Betriebe einer allfälligen von dieser Kasse geführten Familienausgleichskasse anschliessen.

Die Priorität liegt neu bei der von der AHV-Verbandsausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse. Die kantonale Familienausgleichskasse versichert die bei der kantonalen AHV-Ausgleichskasse gemeldeten Betriebe und die Nichterwerbstätigen und dient subsidiär als Auf-

fangkasse. Es rechtfertigt sich, diese Prioritätenordnung durch den Austausch der bisherigen Absätze 1 und 2 auszudrücken.

§ 5 Abs. 3

Die kantonale Familienausgleichskasse kontrolliert die Mitgliedschaft sämtlicher Betriebe bei einer Familienausgleichskasse. Die entsprechende Formulierung ist auch auf die Selbstständigerwerbenden auszudehnen.

§ 6

Die Integration der Selbstständigerwerbenden in die bestehenden Strukturen und der Wille, diese in die bestehenden Solidargemeinschaften einzubeziehen, erfordert, dass die Familienausgleichskassen nicht gesonderte Kassen für Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende errichten oder gesonderte Rechnungen führen können.

§ 11 Titel, Abs. 1 und 2

Eine separate Behandlung der Selbstständigerwerbenden bezüglich der Finanzierung ist nicht notwendig. Die Selbstständigerwerbenden finanzieren mit einem prozentualen Beitrag auf ihrem Einkommen die Familienzulagen. Die auf Arbeitgebende zutreffende Formulierung im Gesetz ist deshalb auf alle Erwerbstätigen auszudehnen.

Ausdrücklich festzuhalten ist, dass für Selbstständigerwerbende und Arbeitgebende der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss (vgl. Art. 16 Abs. 3 FamZG).

§ 11a (neu)

Neu einzuführen ist eine Bestimmung, welche festhält, wie das massgebende Einkommen für Selbstständigerwerbende zu ermitteln ist. Analog zur Ermittlung des beitragspflichtigen Einkommens in der AHV stützt sich das für die Familienzulagen massgebende Einkommen auf die von den Steuerbehörden ermittelten Angaben, worauf die Nennung von Art. 9 AHVG hinweist.

Durch die Tatsache, dass bei der Erhebung des massgebenden Einkommens nicht auf Angaben des Selbstständigerwerbenden selbst, sondern auf die Angaben der Steuerbehörden abgestellt wird, erübrigt sich auch eine Ausdehnung der Kontrollfunktion in § 8 Abs. 2 EG FamZG auf Selbstständigerwerbende.

§ 14 Abs. 1

Neu darf die Bestimmung über die Verwendung der Beiträge nicht nur die Beiträge der Arbeitgebenden erfassen, sondern muss auch die Beiträge der Selbstständigerwerbenden einbeziehen. Dies ist zu ergänzen.

§ 15 Abs. 2

Die Beiträge von und Zulagen für Selbstständigerwerbende sind in den Lastenausgleich einzubeziehen. Dementsprechend ist einerseits der Begriff "Lohnsumme" durch den Begriff "Einkommenssumme" zu ersetzen, welcher sowohl die Lohnsumme aus unselbständiger Erwerbstätigkeit als auch die Summe der Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit abdeckt. Andererseits sind die jährlich ausgerichteten Zulagen für sämtliche Erwerbstätigen zu berücksichtigen.

§ 16 Abs. 2 und 3

Die Berechnung des Lastenausgleichs bleibt sich gegenüber der heute geltenden Formel gleich. Es sind jedoch nebst der beitragspflichtigen Lohnsumme aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit auch die beitragspflichtigen Einkommenssummen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit in die Berechnung einzubeziehen, was durch den Begriff "Einkommenssumme" ausgedrückt wird.

§ 17 Abs. 2

Auch hier ist infolge Einbezugs der Selbstständigerwerbenden in den Lastenausgleich deren Beitragssubstrat zu nennen, was durch den Begriff "Einkommenssumme" geschieht.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Ausdehnung der bundesrechtlichen Familienzulagenordnung auf die Selbstständigerwerbenden Personen haben keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Bisher bezahlten die Selbstständigerwerbenden, wie die übrigen Erwerbstätigen, einen Beitrag auf Basis ihres jährlichen Einkommens. Der Beitragssatz für die Finanzierung der Familienausgleichskassen ist dementsprechend anzusetzen. Der Risikoausgleich findet einerseits kassenintern über die Mitgliedschaft von Selbstständigerwerbenden und Arbeitgebenden in den gemeinsamen Familienausgleichskassen, andererseits extern über den für alle im Kanton Zug tätigen Familienausgleichskassen geltenden Lastenausgleich statt. Zusatzkosten für den Kanton entstehen aus der hier dargestellten Vorlage nicht, da der Kanton keine Beiträge an die Familienzulagen für Erwerbstätige entrichtet.

Hingegen beinhaltet die Bundesrevision des FamZG die Schliessung einer Versicherungslücke zwischen dem Anspruch im Status eines Nichterwerbstätigen und dem Status eines Erwerbstätigen (Art. 19 Abs. 1^{bis} FamZG). Hinsichtlich dieser Neuerung besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die Anzahl der in diese Versicherungslücke fallenden Personen ist sehr gering. Es handelt sich um vereinzelte Fälle von Personen, welche vorübergehende Einkommen erzielen (z.B. Studenten) oder in geschütztem Rahmen Arbeitstätige, und die zudem anspruchsberechtigte Kinder haben, für die nicht jemand anders Familienzulagen beziehen kann. Solche Personen werden künftig einen Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige haben. Infolge der zwingenden Finanzierung dieser Zulagen durch den Kanton werden in geringfügiger Masse beim Kanton Mehrkosten entstehen (schätzungsweise 20'000 Franken pro Jahr) auf die der Kanton keinen Einfluss hat.

Die Zusatzaufgaben werden durch die AHV-Ausgleichskasse Zug übernommen, soweit die Selbstständigerwerbenden bei ihr angeschlossen sind. Da es sich um relativ wenige Personen handelt, kann dies mit dem bisherigen Personalbestand vollzogen werden.

A	Investitionsrechnung	2011	2012	2013	2014
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben				
	bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben				
	effektive Einnahmen				
B	Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)				
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C	Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)				
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand	450'000	450'000	450'000	450'000
	bereits geplanter Ertrag				
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand			470'000	470'000
	effektiver Ertrag				

7. Antrag

Gestützt auf den vorliegenden Bericht beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage Nr. 2106.2 - 13966 einzutreten und ihr zuzustimmen.

Zug, 10. Januar 2012

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Landschreiber: Tobias Moser