Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat

17. April 2012

Nr. 2012-254 R-721-11 Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen (FZG)

Zusammenfassung

Der Bund hat das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz [FamZG; SR 836.2]) geändert. Ab 1. Januar 2013 haben die Selbstständigerwerbenden Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden - sie sind in jedem Fall aber auch beitragspflichtig. Der Kanton muss sein Gesetz über die Familienzulagen (FZG; RB 20.2511) entsprechend anpassen. In Uri sollen dabei die Selbstständigerwerbenden mit den Arbeitgebenden, die die Zulagen ihrer Angestellten finanzieren, keine Solidargemeinschaft bilden und auch nicht in einen Lastenausgleich einbezogen werden.

1. Ausgangslage

1.1 Familienzulagenordnung auf Bundesebene

Familienzulagen wurden in der Schweiz zur Zeit des Ersten Weltkriegs von Arbeitgebenden als freiwillige Leistung eingeführt. Zahlreiche Arbeitgebende fanden es ungerecht, dass ihre Angestellten mit und ohne Kinder über denselben Lohn verfügten. Sie wollten zudem verhindern, dass sie von ihren Angestellten, wenn sie Nachwuchs erhielten, vielfach mit Forderungen nach Lohnaufbesserungen konfrontiert wurden, die sie nur schwer abschlagen konnten.

Die Befugnis des Bundes, im Bereich der Familienzulagen zu legislieren, geht auf eine 1942 von der Katholisch-Konservativen Partei eingereichten Verfassungsinitiative zurück. Das eidgenössische Parlament arbeitete in Form von Artikel 34^{quinquies} Bundesverfassung (BV¹;

¹ Fassung 1874. Die Bestimmung wurde ohne materielle Änderung in die Fassung von 1999 übernommen (Art. 116 BV).

SR 101) einen Gegenentwurf zum Initiativtext aus. Dem so genannten Familienschutzartikel stimmten Volk und Stände am 25. November 1945 zu. Gestützt darauf erliess das Parlament 1952 das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1). Weiter machte der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz vorerst keinen Gebrauch. Es waren die Kantone, die ab Mitte des letzten Jahrhunderts die Familienzulagen als obligatorische Leistungen einführten. 1965 hatten alle Kantone die Familienzulagen für Arbeitnehmende ausserhalb der Landwirtschaft gesetzlich geregelt.

Verschiedene politische Vorstösse scheiterten, eine einheitliche bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen zu erreichen. Erst am 24. März 2006 stimmten die beiden Räte einem von der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit ausgearbeiteten Gesetzesentwurf zu. Anstoss dazu gab eine 1991 von Nationalrätin Angeline Frankhauser eingereichte parlamentarische Initiative. Nicht einigen konnten sich die Räte auf den Einbezug der Selbstständigerwerbenden. Der Ständerat war nicht bereit, für die Selbstständigerwerbenden eine zusätzliche Abgabe einzuführen. Hätte der Nationalrat die Selbstständigerwerbenden entsprechend der Beschlüsse des Ständerats nicht von der Unterstellung unter das FamZG ausgenommen, wäre wohl die ganze Vorlage gescheitert².

Das Volk nahm das Familienzulagengesetz (FamZG; SR 836.2) in der Referendumsabstimmung vom 26. November 2006 an und der Bundesrat setzte es auf den 1. Januar 2009 in Kraft. Es brachte erstmals eine gewisse Harmonisierung in die kantonalen Regelungen. So garantiert es für alle Kinder von Arbeitnehmenden pro Monat eine Kinderzulage³ von mindestens 200 Franken und eine Ausbildungszulage⁴ von mindestens 250 Franken.

Bereits am 6. Dezember 2006 verlangte Nationalrat Hugo Fasel mit einer parlamentarischen Initiative, das FamZG so abzuändern, dass nach dem Grundsatz "Ein Kind, eine Zulage" auch die Kinder von Selbstständigerwerbenden Anspruch auf Familienzulagen haben. Nach langem Hin und Her stimmten die Räte am 18. März 2011 einer entsprechenden Änderung des FamZG⁵ zu. Die Änderung bringt für die Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft einen Zulagenanspruch, aber auch eine Beitragspflicht. Der Bundesrat beschloss am 26. Oktober 2011, das geänderte Gesetz auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Die Kantone müssen bis zu diesem Zeitpunkt ihre kantonalen Ausführungsbestimmungen anpassen.

² Ueli Kieser/Marco Reichmuth, Bundesgesetz über die Familienzulagen, Seite 20 ff..

³ Sie wird ab dem Geburtsmonat des Kinds bis zum Ende des Monats ausgerichtet, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet.

⁴ Sie wird ab dem Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendet, bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet.

⁵ BBl 2011 2699.

1.2 Familienzulagenordnung im Kanton Uri

Im Kanton Uri sind die Arbeitgebenden seit 1. Januar 1958 obligatorisch verpflichtet, für Familienzulagen an ihre Arbeitnehmenden finanziell aufzukommen. Das Gesetz über die Kinderzulagen vom 24. November 1957 sah zunächst nur einen Anspruch "für das zweite und jedes folgende Kind" vor. Der Landrat weitete diesen Anspruch mit Beschluss vom 27. Oktober 1965 auf jedes Kind aus. Eine Änderung vom 4. November 1962⁶ ermöglichte es zudem im Haupterwerb tätigen Selbstständigen ausserhalb der Landwirtschaft, sich freiwillig dem Familienzulagengesetz zu unterstellen - allerdings nur, wenn sie bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten (Art. 1 Bst. b)⁷. Ihre Beitragspflicht war auch speziell geregelt und beschränkte sich bloss auf die Dauer des Zulagenbezugs.

Mit der Einführung des FamZG hob Uri⁸ die Möglichkeit auf, dass sich Selbstständigerwerbende unter bestimmten Bedingungen freiwillig dem Familienzulagengesetz unterstellen konnten. Nach Ansicht des Landrats war diese Regelung nicht mehr zeitgemäss und notwendig. Denn seit dem 1. Januar 2009 haben Personen, die als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer einen Lohn von derzeit 6'960 Franken pro Jahr beziehen, den Anspruch auf eine ganze Zulage (Art. 13 Abs. 3 FamZG). Zahlreiche Elternteile erzielen - sei dies im Geschäft des selbstständig tätigen Ehepartners oder als Angestellte in einem anderen Betrieb - ein Einkommen von 7'000 Franken und mehr. Sie sind damit zum Bezug der ganzen Familienzulage berechtigt. Zuvor hatten in Uri Teilzeitarbeitende nur dann Anspruch auf eine ganze Zulage, wenn sie mindestens 60 Prozent erwerbstätig waren.

Als untauglich erwies sich auch zunehmend die Festlegung einer Einkommensgrenze. Nur wer als Selbstständigerwerbender oder Selbstständigerwerbende maximal 45'000 Franken zuzüglich 4'000 Franken pro Kind verdiente, konnte sich dem Familienzulagengesetz unterstellen. Dies führte in der Praxis zu unschönen Schwelleneffekten. So verwirkten beispielsweise Selbstständigerwerbende ihre Zulagenberechtigung ganz, wenn sie auch nur einen Franken mehr als die Einkommensobergrenze verdienten. Sie hatten deshalb keinerlei Anreiz, mehr als die starre Einkommensobergrenze auszuweisen.

Eigenartig war ebenfalls die Regelung der Beitragspflicht. Selbstständigerwerbende, die Familienzulagen bezogen, mussten sich mit einer halben Jahres-Kinderzulage bei einem Kind (2008: 1'200 Franken) und einer ganzen Jahres-Kinderzulage bei zwei oder mehreren Kindern (2'400 Franken) unverhältnismässig stark an der Finanzierung der Zulagen beteiligen.

⁶ In Kraft seit 1. Januar 1963.

⁷ Eine "absolute Verallgemeinerung ohne Bedarfsgrenzen" kam laut Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 14. April 1962 "aus finanziellen Gründen nicht in Frage".

⁸ So auch Appenzell Innerrhoden, Graubünden und Zug.

Die Kinder- und Ausbildungszulagen nach dem FZG entsprechen heute in Uri den bundesrechtlichen Minimalansätzen (pro Kind und Monat 200 Franken respektive 250 Franken). Das FZG kennt darüber hinaus eine Geburts- und eine Adoptionszulage in der Höhe von 1'000 Franken pro Ereignis.

Die Familienausgleichskasse Uri vollzieht zusammen mit 26 von Verbandsausgleichskassen geführten und in Uri tätigen Familienausgleichskassen (Stand: Dezember 2011) die Familienzulagenordnung im Kanton. Ihnen obliegen insbesondere die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen und die Festsetzung und Erhebung der Beiträge (Art. 15 Abs. 1 FamZG; Art. 10 Abs. 1 FZG). Die Familienausgleichskasse Uri wird dabei von Verbandsausgleichskassen, die nicht selbst eine Familienausgleichskasse im Kanton Uri führen, unterstützt (sogenannte Abrechnungsstellen). Den Beitragssatz der Familienausgleichskasse Uri für die Finanzierung der Familienzulagen für die Arbeitnehmenden legt der Regierungsrat fest (Art. 14 Abs. 3 FZG); er beträgt zurzeit 1,7 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsummen (Art. 3 Abs. 1 Reglement zum Gesetz über die Familienzulagen [FZR; RB 20.2513])⁹. Alle 27 im Kanton tätigen Familienausgleichskassen beteiligen sich zur Stärkung der Solidarität unter den Arbeitgebenden und zur Vermeidung von Risikoselektionen an einem Lastenausgleich (Art. 19 ff. FZG).

2. Regelungsbedarf für den Kanton

Alle Selbstständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft sind ab 1. Januar 2013 kraft der Änderung vom 18. März 2011 obligatorisch dem FamZG unterstellt. Sie müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen, wobei für die Kassenzugehörigkeit die gleichen Regeln wie für die Arbeitgebenden gelten. Sie haben auch Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden - allerdings nicht umsonst: Auf dem Teil ihrer Einkommen bis zu dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst (heute 126'000 Franken pro Jahr) werden prozentuale Beiträge erhoben (Art. 16 Abs. 4 FamZG), und zwar unabhängig davon, ob sie Familienzulagen beziehen oder nicht.

An den Kantonen ist es (nur) zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Arbeitnehmenden und auf denjenigen der Selbstständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz zu erheben ist (Art. 16 Abs. 3 FamZG).

⁹ Die von den Verbandsausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen können ihren Beitragssatz selbst festlegen.

3. Weshalb kein Einheitsbeitragssatz?

Laut Steuerstatistik 2008 haben 969 haupt- und nebenberufliche Selbstständigerwerbende mit Wohnsitz im Kanton Uri (exklusive Landwirte) rund 48 Millionen Franken Einkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit deklariert. Die Familienausgleichskasse Uri schätzt, dass davon höchstens 100 Selbstständigerwerbende für 135 Kinder die Kinder- und für 45 junge Erwachsene bei der Familienausgleichskasse Uri die Ausbildungszulage beziehen werden. Damit beläuft sich der Jahresaufwand auf rund 460'000 Franken ($([135 \times 200 \times 12] + [45 \times 250 \times 12])$).

Ein Beitragssatz von rund 1 Prozent sollte genügen, damit die Familienausgleichskasse Uri die Zulagen der bei ihr angeschlossenen Selbstständigerwerbenden finanzieren, die Verwaltungskosten decken und beginnen kann, eine Schwankungsreserve zu bilden.

Zurzeit bezahlen die Arbeitgebenden auf den AHV-pflichtigen Lohnsummen der Arbeitnehmenden einen Beitragssatz von 1,7 Prozent. Gälte dieser Beitragssatz auch für die Selbstständigerwerbenden, würden diese die Zulagen der Arbeitnehmenden mitfinanzieren. Sie würden innerhalb der Familienausgleichskasse eine Solidargemeinschaft mit den Arbeitgebenden bilden. Zwar wäre eine solche Querfinanzierung bundesrechtlich neuerdings erlaubt, doch jede nicht zwingende Abgabe belastet Gewerbetreibende und Unternehmerinnen und Unternehmer unnötig. Sie verteuert die Arbeit und schwächt die Wettbewerbsfähigkeit. Bedenkt man, dass der notwendige Beitragssatz der Familienausgleichskasse Uri heute bei effektiv 1,95 Prozent liegt, um bei einer AHV-pflichtigen Lohnsumme von knapp 721 Millionen Franken die rund 14 Millionen Franken Zulagen an die Arbeitnehmenden zu finanzieren (Referenzjahr: 2010), wäre bei einem Einheitsbeitragssatz die Belastung der Selbstständigerwerbenden noch grösser. Der befristet reduzierte Beitragssatz von 1,7 Prozent erklärt sich einzig mit dem Vermögensabbau, den der Regierungsrat mit Wirkung ab 1. Januar 2011 angeordnet hat (Art. 18 FZG)¹⁰. So sehr die Selbstständigerwerbenden bei einem Einheitsbeitragssatz belastet werden, so wenig profitieren die Arbeitgebenden von einem Einbezug der Selbstständigerwerbenden in eine Solidargemeinschaft. Denn der Beitragssatz für die Arbeitgebenden könnte heute bei gleich bleibenden Verhältnissen nicht einmal um 0,05 Prozent gesenkt werden (749 Millionen Franken beitragspflichtiges Einkommen gegenüber rund 14,3 Millionen Franken Zulagen, die insgesamt zu finanzieren wären).

Das FamZG regelt in Artikel 7, wem in welcher Reihenfolge der Anspruch auf Familienzulagen zusteht, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch haben. Dabei geht nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers die Gruppe der Personen mit Einkommen aus

¹⁰ Regierungsratsbeschluss vom 26. Oktober 2010 (Nr. 2010-651 R-721-11).

unselbstständiger Erwerbstätigkeit der Gruppe der Selbstständigerwerbenden vor. Die Höhe des Einkommens spielt dabei keine Rolle. Wohl würde die Bildung einer Solidargemeinschaft verhindern, dass Selbstständigerwerbende (auf plafonierten Einkommen) Beiträge auf das Konto der Selbstständigerwerbenden bei der Familienausgleichskasse Uri zahlen und ihre Leistungen ab dem Konto der Arbeitgebenden beziehen¹¹. Es ist aber nicht Sache des Kantons, hier über die Bildung einer Solidargemeinschaft korrigierend einzugreifen, zumal auch die Finanzierung der Familienzulagen an die selbstständigen Landwirte eine eigene Regel kennt (sie geht gemäss Artikel 19 FLG zu zwei Dritteln zulasten des Bunds und zu einem Drittel zulasten der Kantone).

Die Wirkung des Lastenausgleichs war in den ersten zwei Jahren seines Bestehens für die Familienausgleichskasse Uri relativ klein. Sie gab 2009 rund 52'000 Franken in den Lastenausgleich hinein und empfing 2010 rund 50'000 Franken (entsprechen rund 0,3 Prozent der ausgerichteten Zulagen [14 Millionen Franken]) aus dem Lastenausgleich. Die Verankerung eines Lastenausgleichs für die Gruppe der Selbstständigerwerbenden, die im Vergleich zur Gruppe der Arbeitgebenden viel geringere Volumina (beitragspflichtiges Einkommen/Zulagen) aufweist, drängt sich angesichts dieser Erkenntnis nicht auf. Ohnehin unterliegt das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden einer Plafonierung.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter die Familienzulagenordnung hat direkt keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton. Auch der Verwaltungsaufwand der Familienausgleichskasse Uri wird dadurch nicht wesentlich grösser.

Aufgrund des eingefügten Artikels 19 Absatz 1^{bis} FamZG ist es möglich, dass einige wenige Personen mehr die Familienzulagen als Nichterwerbstätige beziehen werden (z. B. Studenten, die weniger als 6'960 Franken pro Jahr verdienen). Weil die Zulagen der Nichterwerbstätigen durch den Kanton finanziert werden, könnte hier ein bescheidener Mehraufwand entstehen. 2011 verwendete der Kanton 18'900 Franken für Familienzulagen an fünf Nichterwerbstätige (inklusive Verwaltungskosten).

¹¹ Dies ist immer dann der Fall, wenn die Selbstständigerwerbenden die Zulagen über ihre Ehegattin oder ihren Ehegatten beziehen, die in ihrem oder einem anderen Geschäft als Angestellte ein Einkommen von mindestens 6'960 Franken pro Jahr verdienen oder wenn sie selbst ein unselbstständiges Erwerbseinkommen in dieser Höhe verdienen.

5. Ergebnis der Vernehmlassung

Die Vernehmlassung dauerte vom 25. Januar 2012 bis zum 31. März 2012. Insgesamt gingen bei der Ausgleichskasse/IV-Stelle Uri 33 Stellungnahmen (alle Gemeinden, sieben Verbandsausgleichskassen, vier Parteien und zwei Verbände) ein.

Im Vernehmlassungsverfahren ist der Entwurf positiv aufgenommen worden. Wenige abweichende Meinungen werden zur Finanzierung (Einheitsbeitragssatz) und zum Lastenausgleich geäußert.

a) Einheitsbeitragssatz

Vier Vernehmlassende (eine Gemeinde, eine Verbandsausgleichskasse, eine Partei und ein Verband) sprechen sich für eine Solidargemeinschaft zwischen Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden aus. Die Partei erblickt in der vorgeschlagenen Lösung eine "soziale Trittbrettfahrerei". Sie warnt vor dem Risiko grösserer Beitragsschwankungen bei einer verhältnismässig kleinen Versichertengruppe.

Wie der Bericht aufzeigt, können Selbstständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen bereits heute die Familienzulagen beanspruchen. Es ist auch unbestritten, dass in diesen Fällen meistens mehr Zulagen bezogen als Beiträge bezahlt werden. Das geht im Ergebnis zwar zulasten der Arbeitgebenden, steht mit der bundesgesetzlichen Ordnung aber im Einklang. Für den Regierungsrat wiegt diese partielle und vom Bundesgesetzgeber bewusst in Kauf genommene Mehrbelastung aller Arbeitgebenden weniger schwer als die bei einer Solidargemeinschaft erwartete Querfinanzierung der Zulagenansprüche der Arbeitnehmenden durch die Selbstständigerwerbenden. Die obligatorische Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter das FamZG verpflichtet sie in Zukunft immerhin, auch auf ihren AHV-pflichtigen Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit Beiträge zu bezahlen. Insofern findet also ein sozialer Ausgleich statt. Dass eine kleine Versichertengruppe grösseren Beitragsschwankungen ausgesetzt sein kann, ist systemimmanent. Allerdings hängt die Festsetzung der Beiträge immer von mehreren, unter Umständen kompensatorisch wirkenden Faktoren ab (nicht nur Anzahl Kinder), so dass das Risiko jährlich schwankender Beiträge als relativ klein beurteilt wird.

b) Lastenausgleich

Die Verbandsfamilienausgleichskassen und die Partei kritisieren, dass unter den Familienausgleichskassen kein Lastenausgleich vorgesehen ist, soweit es um die Gruppe der Selbst-

ständigwerbenden geht. Wenn mit dem Lastenausgleich ein kantonsweiter Ausgleich der Zulagenfinanzierung angestrebt werden soll, werde der Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt, sofern der Lastenausgleich nicht auch im Verhältnis der beiden Gruppen (Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende) untereinander spiele.

Die Vorlage behandelt einerseits alle Arbeitgebenden, andererseits alle Selbstständigerwerbenden gleich. Damit ist dem Anspruch auf materielle Gleichbehandlung Genüge getan. Der von den Verbandsausgleichskassen geforderte Lastenausgleich unter Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden könnte ohnehin nur über die Bildung einer Solidargemeinschaft mit Einheitsrechnung erreicht werden, was die Kassen ja wiederum fast einhellig ablehnen.

Berücksichtigt wurden folgende Anliegen:

- Auf Anregung zweier Gemeinden wird Artikel 2 Absatz 1 insofern offener formuliert, als der Terminus "AHV-Zweigstellen" durch "Gemeindebehörden" ersetzt wird. Mit der Aufnahme des Zusatzes "Unter Berücksichtigung von Artikel 16 Absatz 4 FamZG" in Artikel 14 Absatz 1 wird zudem zum Ausdruck gebracht, dass die Beiträge der Selbstständigerwerbenden nur auf einem plafonierten Einkommen erhoben werden dürfen.
- Eine Verbandsausgleichskasse stört sich daran, dass Arbeitgebende, die mehreren Berufsverbänden angehören, durch die vorgeschlagene Änderung von Artikel 5 Absatz 1 teilweise ihres Wahlrechts nach Artikel 117 Absatz 1 Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101) verlustig gehen, das in der Praxis sinngemäss auch bezüglich des Anschlusses an die Familienausgleichskasse zur Anwendung komme. Die Neuformulierung des Artikels 5 trägt diesem Anliegen Rechnung. Der Kanton will sich hier nicht in den Wettbewerb unter den Verbandsausgleichskassen einmischen. Der Verweis in Artikel 8 muss infolgedessen neu auf Artikel 5 Absatz 1 (statt Absatz 2) lauten.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 2 Absatz 1

Auch die Selbstständigerwerbenden sind grundsätzlich verpflichtet, bei der Durchführung des FZG mitzuwirken. Die Formulierung wird entsprechend erweitert. Allerdings sind es die Steuerbehörden, die den Durchführungsorganen (Familienausgleichskassen und Abrechnungsstellen) die AHV-pflichtigen Einkommen der Selbstständigerwerbenden melden, was in

Artikel 11 Absatz 2 FZG ausdrücklich gesagt wird. Die Steuerbehörden melden auch die steuerbaren Einkommen der Nichterwerbstätigen (Art. 19 FamZG).

In der Praxis sind es oft die Gemeindekanzleien, die den Durchführungsorganen die erforderlichen Auskünfte erteilen. Der Terminus "AHV-Zweigstellen" wird aus diesem Grund durch den offener gehaltenen Terminus "Gemeindebehörden" ersetzt.

Artikel 5 Absatz 1 und 2

Artikel 5 Absatz 1 entspricht inhaltlich dem bisherigen, ergänzt um die Selbstständigerwerbenden.

Der Anschluss von Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden einerseits bei einer Verbandsausgleichskasse (für die AHV) und andererseits bei der kantonalen Familienausgleichskasse (für die Familienzulagen) führt zu einem administrativ nicht zu rechtfertigenden Mehraufwand (beispielsweise müssen Lohndaten von zwei verschiedenen Kassen erhoben und verarbeitet werden). Absatz 2 verbietet unter Vorbehalt von Absatz 3 ein solches duales System in Fällen, in denen Arbeitgebende und/oder Selbstständigerwerbende Mitglied einer Verbandsausgleichskasse sind, die eine Familienausgleichskasse im Kanton Uri führt.

Artikel 7 Absatz 1, 2, 3 und 4

Die Verordnung über die Sozialversicherungsstelle Uri soll die Verordnung betreffend die Einführung des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (RB 20.2411) ersetzen. Der Landrat hat an seiner Session vom 4. April 2012 der Vorlage zugestimmt. Die Änderungen in Artikel 7 Absatz 1 und 2 FZG stehen in diesem Zusammenhang. Materiell bewirken sie nichts Neues. Die Geschäftsführung der Familienausgleichskasse Uri ist und bleibt der Ausgleichskasse Uri übertragen (Abs. 1), wie das Artikel 17 Absatz 1 FamZG vorschreibt. Absatz 2 stellt klar, dass die Organe der Ausgleichskasse Uri (Fachkommission, Geschäftsleitung, Vorsitzende oder Vorsitzender der Geschäftsleitung und Revisionsstelle gemäss Artikel 3 Verordnung über die Sozialversicherungsstelle Uri) bei der Erfüllung der Aufgaben aus dem FZG als Organe und im Namen der Familienausgleichskasse Uri handeln.

Die Formulierung in Absatz 3 wird wiederum auf die Selbstständigerwerbenden ausgeweitet. Die Familienausgleichskasse Uri muss auch ihre Unterstellung kontrollieren.

Der neue Absatz 4 betrifft eine Frage der Durchführung. Eine Verbandsausgleichskasse (AHV-Ausgleichskasse gemäss Art. 64 [Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)]), die im Kanton eine Familienausgleichskasse führt, soll von der Familienausgleichskasse Uri nicht gleichzeitig als Abrechnungsstelle anerkannt werden können. Die Bestimmung verhindert, dass eine Verbandsausgleichskasse - je nach Lage des Risikos - entweder nur für die Gruppe der Arbeitgebenden oder nur für die Gruppe der Selbstständigerwerbenden eine Familienausgleichskasse im Kanton führt.

Artikel 8

Weil der zu erklärende Begriff "andere Familienausgleichskassen" durch die Neuformulierung von Artikel 5 nicht mehr in dessen Absatz 2 vorkommt, wird neu auf Artikel 5 Absatz 1 verwiesen.

Artikel 11 Titel, Absatz 1 und 2

Weil die Steuerbehörden (nicht die Selbstständigen selbst) die AHV-pflichtigen Einkommen der Selbstständigerwerbenden ermitteln und sie den Ausgleichskassen und Familienausgleichskassen melden, muss die Überschrift von Artikel 11 offener formuliert werden.

Der neue Absatz 2 hält fest, wie die Steuerbehörden das massgebende Einkommen der Selbstständigerwerbenden für die Familienausgleichskassen ermitteln. Dies geschieht analog zur (und gleichzeitig mit der) Ermittlung des beitragspflichtigen Einkommens in der AHV.

Absatz 1 nimmt den bisherigen Absatz 2 auf.

Artikel 13 Absatz 1, 2 und 3

Auch diese Anpassungen stehen nicht im Zusammenhang mit der Änderung des FamZG.

Oberstes Organ der Sozialversicherungsstelle Uri und mithin der Ausgleichskasse Uri wird voraussichtlich neu eine Fachkommission. Dieser Terminus tritt anstelle des bisherigen (Aufsichtskommission).

Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe d wird ersatzlos gestrichen. Er steht im Widerspruch zu Artikel 7 Absatz 3 (respektive neu Absatz 4), der die Anerkennung von Abrechnungsstellen in die Kompetenz der Familienausgleichskasse Uri legt. Dort gehört sie aufgrund ihres rein operativen Charakters auch hin.

Artikel 14 Titel, Absatz 1, 2 und 3

Weil Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende beitragspflichtig sind, muss sowohl die Überschrift von Artikel 14 wie auch dessen Absatz 1 weiter gefasst werden. Das Wort Lohn ist durch Einkommen zu ersetzen, was in Bezug auf die entschädigten Dienstleistungen der Selbstständigerwerbenden sprachlich präziser ist. Der Verweis auf Artikel 16 Absatz 4 FmZG bringt zum Ausdruck, dass das beitragspflichtige Einkommen der Selbstständigerwerbenden von Bundesrechts wegen plafoniert ist.

In den Absätzen 2 und 3 kommt mit dem im Plural gewählten Begriff "Beitragssätze" zum Ausdruck, dass in Uri kein Einheitsbeitragssatz gilt. Während die von den Verbandsausgleichskassen geführten und in Uri tätigen Familienausgleichskassen ihre Beitragssätze selbst bestimmen, legt sie der Regierungsrat für die Familienausgleichskasse Uri im FZR fest. Die prozentualen Beitragssätze der Familienausgleichskasse Uri dürften in der Regel unterschiedlich hoch sein.

Artikel 15

Die neue Formulierung ("der für die Arbeitgebenden gilt" statt: "der für die Familienausgleichskasse Uri gilt") bringt zum Ausdruck, dass für die Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender (ANobAG) der Beitragssatz der Arbeitgebenden, nicht derjenige der Selbstständigerwerbenden gilt. Materiell ändert sich damit an der bisherigen Bestimmung nichts. Bei sogenannten ANobAG fehlt es an einer beitragspflichtigen Arbeitgeberin oder einem beitragspflichtigen Arbeitgeber mit Sitz in der Schweiz. So sind beispielsweise Personen mit Arbeitsort in der Schweiz ANobAG, die für eine in der Schweiz nicht beitragspflichtige Arbeitgeberin oder einen nicht beitragspflichtigen Arbeitgeber (z. B. ausländische Firma ohne Geschäftsdomizil in der Schweiz, Botschaft oder Konsulat eines anderen Lands) arbeiten.

Artikel 18 Titel, Absatz 1 (neu)

Die Familienausgleichskasse Uri bildet für beide Gruppen - Arbeitgebende wie Selbstständigerwerbende - zwecks Sicherung der Zulagenansprüche je eine Schwankungsreserve (Abs. 1). Die Überschrift von Artikel 18 wird in Plural gesetzt. Die Grösse der Schwankungsreserve ist hier wie dort gleich definiert (Abs. 2).

Artikel 19

Mit der neuen Formulierung ("unter den Arbeitgebenden" statt: "unter den Mitgliedern") wird zum Ausdruck gebracht, dass die im Kanton Uri tätigen Familienausgleichskassen nur insofern in den Lastenausgleich einbezogen werden, als die Gruppe der Arbeitgebenden betroffen ist. Für die Selbstständigerwerbenden wird kein Lastenausgleich installiert.

Artikel 21 Absatz 2

Die Anpassungen stehen nicht im Zusammenhang mit der Änderung des FamZG.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Familienausgleichskassen oft nicht in der Lage sind, der Familienausgleichskasse Uri für die Berechnung des Lastenausgleichs Lohnsummen und Zulagen bis zum 31. März des Folgejahrs zu melden, wie das in Artikel 21 Absatz 2 FZG vorgesehen ist. Entweder liegen die Abschlüsse nicht definitiv vor, oder sie konnten von der Revisionsstelle bis zu diesem Zeitpunkt nicht geprüft werden. Der Abgabetermin wird aus diesem Grund auf den 30. Juni des folgenden Jahrs hinausgeschoben. Bis zu diesem Zeitpunkt erwartet die Familienausgleichskasse von den jeweiligen Revisionsstellen bestätigte Angaben.

7. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Landrat, die Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen, wie es im Anhang enthalten ist, zuhanden der Volksabstimmung zu verabschieden.

Anhang

- Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen

GESETZ
über die Familienzulagen (FZG)
(Änderung vom ...)

Das Volk des Kantons Uri beschliesst:

I.

Das Gesetz vom 28. September 2008 über die Familienzulagen (FZG)¹ wird wie folgt geändert:

Artikel 2 Absatz 1

¹Die diesem Gesetz unterstellten Personen, die Arbeitgebenden, die Selbstständigerwerbenden, die Verwaltungs- und Rechtspflegeorgane, insbesondere die zuständigen Steuer- und Gemeindebehörden, sind verpflichtet, den zuständigen Organen unentgeltlich die Auskünfte zu erteilen und die verlangten Unterlagen einzureichen, die für den Vollzug dieses Gesetzes erforderlich sind. Daten können den zuständigen Organen elektronisch zur Verfügung gestellt werden oder von diesen beim Dateninhabenden abgerufen werden.

Artikel 5 Kassenzugehörigkeit

¹Der Familienausgleichskasse Uri werden alle Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden angeschlossen, die nicht einer anderen von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse angehören. Nichterwerbstätige und Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender werden der Familienausgleichskasse Uri angeschlossen.

²Arbeitgebende und Selbstständigerwerbende können sich der Familienausgleichskasse Uri nicht anschliessen, wenn sie Mitglied einer AHV-Ausgleichskasse sind, die eine Familienausgleichskasse im Kanton Uri führt. Vorbehalten bleibt Absatz 3.

³Gemeinwesen sowie öffentliche Verwaltungen, Betriebe, Anstalten und übrige Körperschaften des öffentlichen Rechts werden der Familienausgleichskasse Uri angeschlossen.

¹ RB 20.2511

Artikel 7 Familienausgleichskasse Uri

¹Unter dem Namen "Familienausgleichskasse Uri" besteht eine kantonale Familienausgleichskasse als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit und Sitz in Altdorf. Der Ausgleichskasse Uri obliegt die Geschäftsführung der Familienausgleichskasse.

²Die Organe der Ausgleichskasse Uri handeln bei der Erfüllung der Aufgaben aus diesem Gesetz als Organe und unter dem Namen der Familienausgleichskasse Uri. Die Verordnung über die Sozialversicherungsstelle Uri² ist sinngemäss anwendbar, soweit das vorliegende Gesetz keine besonderen Bestimmungen enthält.

³Die Familienausgleichskasse Uri kontrolliert die Unterstellung der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden. Sie ist Verbindungsstelle bei internationalen Verhältnissen.

⁴Die Familienausgleichskasse Uri kann AHV-Ausgleichskassen als Abrechnungsstellen anerkennen, sofern sie nicht bereits eine Familienausgleichskasse im Kanton Uri führen.

Artikel 8 Andere Familienausgleichskassen

Andere Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 sind die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.

Artikel 11 Meldung der AHV-pflichtigen Einkommen

¹Die diesem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden melden die AHV-pflichtigen Löhne, entrichten die Beiträge und zahlen die Leistungen nach den Weisungen der Familienausgleichskassen den Berechtigten aus. Sie eröffnen den Entscheid den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

²Die Steuerbehörden ermitteln die AHV-pflichtigen Einkommen der Selbstständigerwerbenden nach der AHV-Gesetzgebung³ und melden sie den Familienausgleichskassen.

² RB 20.2411

³ Artikel 9 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

Artikel 13 Aufsicht

¹Der Regierungsrat übt die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus und erlässt Bestimmungen zur Revision der Familienausgleichskassen. Er kann damit die Fachkommission über die Ausgleichskasse Uri beauftragen.

²Die Fachkommission über die Ausgleichskasse Uri:

- a) genehmigt die Jahresrechnung und den Geschäftsbericht der Familienausgleichskasse Uri;
- b) registriert die von den AHV-Ausgleichskassen im Kanton geführten Familienausgleichskassen;
- c) kann Familienausgleichskassen, die ihre Aufgaben trotz Mahnung nicht ordnungsgemäss wahrnehmen, ihre Tätigkeit auf dem Kantonsgebiet untersagen.

³Die Familienausgleichskasse Uri führt die Geschäftsstelle der Fachkommission. Der Kanton vergütet ihr die entsprechenden Aufwendungen.

Artikel 14 Beiträge der Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden

¹Unter Berücksichtigung von Artikel 16 Absatz 4 FamZG erheben die Familienausgleichskassen bei den ihr angeschlossenen Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden je einen prozentualen Beitrag auf den AHV-pflichtigen Einkommen, um ihre Aufwendungen zu decken.

²Die Familienausgleichskassen legen die Höhe der Beitragssätze fest. Sie berücksichtigen dabei ihren Bedarf für die Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserven, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den Lastenausgleich.

³Der Regierungsrat legt die Beitragssätze für die Familienausgleichskasse Uri fest.

Artikel 15 Beitrag der Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender

Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender entrichten den Beitrag, der für die Arbeitgebenden gilt.

Artikel 18 Schwankungsreserven

¹Die Familienausgleichskasse Uri äufnet zur Sicherung der Zulagenansprüche der Arbeitnehmenden und der Selbstständigerwerbenden je eine Schwankungsreserve.

²Übersteigt eine Schwankungsreserve 80 Prozent eines Jahresaufwands oder sinkt die Reserve auf unter 30 Prozent eines Jahresaufwands, muss der Regierungsrat den betreffenden Beitragssatz senken oder erhöhen.

Artikel 19 Lastenausgleich

a) Grundsatz

Zur Stärkung der Solidarität unter den Arbeitgebenden der im Kanton tätigen Familienausgleichskassen und zur Vermeidung von Risikoselektionen, beteiligen sich alle diesem Gesetz unterstellten Familienausgleichskassen an einem Lastenausgleich.

Artikel 21 Absatz 2

Die Familienausgleichskasse Uri rechnet mit den Familienausgleichskassen ab. Diese haben ihr bis spätestens 30. Juni des folgenden Jahres die durch ihre Revisionsstellen bestätigten Angaben über die Lohnsummen sowie die ausbezahlten Zulagen auszuweisen.

II.

Diese Änderung unterliegt der Volksabstimmung. Sie tritt am 1. Januar 2013 in Kraft.

Im Namen des Volkes

Der Landammann: Markus Züst

Der Kanzleidirektor: Roman Balli