

**Bericht und Antrag des Regierungsrates
an den Kantonsrat Schaffhausen
betreffend Teilrevision des Gesetzes über Familien-
und Sozialzulagen (FSG)**

12-25

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag über eine Teilrevision des kantonalen Gesetzes über Familien- und Sozialzulagen (FSG).

1. Ausgangslage

Das Bundesparlament hat die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft in das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) einbezogen und damit eine einheitliche Regelung der Familienzulagen für alle erwerbstätigen Personen getroffen. Der Bundesrat hat beschlossen, die Neuerungen auf den 1. Januar 2013 in Kraft zu setzen. Als Folge davon müssen die Kantone ihrerseits die kantonalen Bestimmungen auf diesen Zeitpunkt hin anpassen. Die kantonalen Regelungen finden sich im Gesetz über Familien- und Sozialzulagen (FSG; SHR 836.100).

2. Heutige Regelung

Im Kanton Schaffhausen können selbständigerwerbende Personen bereits heute Familienzulagen beziehen – in gleicher Höhe und unter den gleichen Voraussetzungen wie die Arbeitnehmenden. Die Zulagen werden einerseits durch Beiträge der Selbständigerwerbenden und andererseits durch einen Zuschuss des kantonalen Sozialfonds in der Höhe der Hälfte der ausbezahlten Zulagen finanziert. Die Beiträge der Selbständigerwerbenden werden auf dem gesamten für die AHV massgebenden Erwerbseinkommen erhoben. Die Familienausgleichskassen bestimmen den Beitragssatz. Für Selbständigerwerbende, die der kantonalen Familienausgleichskasse angehören, liegt der Satz bei 0,5 % des AHV-pflichtigen Einkommens.

3. Neuerungen im Bundesgesetz und Anpassungsbedarf im kantonalen Gesetz

Organisation und Finanzierung der Familienzulagen liegen gemäss Art. 16 f. FamZG in der Kompetenz der Kantone. Das Bundesgesetz enthält aber auch zur Organisation und zur Finanzierung Bestimmungen, die für alle Kantone bindend sind:

Alle Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft werden dem FamZG unterstellt und müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Der revidierte Art. 12 Abs. 1 FamZG bestimmt, dass für die Selbständigerwerbenden die gleichen Regeln für die Kassenzugehörigkeit gelten wie für die Arbeitgeber. Auch die Selbständigerwerbenden können sich neu der Familienausgleichskasse anschliessen, die von ihrer AHV-Ausgleichskasse geführt wird. Eine Familienausgleichskasse nur für Selbständigerwerbende, welcher sich alle Selbständigerwerbenden anschliessen müssen, ist nicht zulässig. Diese Vorgaben des Bundes gelten in Schaffhausen bereits heute. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in den Art. 2, 8 und 10 FSG. Sie bedürfen keiner Anpassung.

Zur Finanzierung der Leistungen entrichten die Selbständigerwerbenden Beiträge, die nach Artikel 16 Absatz 2 FamZG in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens bemessen werden. Weder ein Mindestbeitrag noch die sinkende Beitragsskala gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung kommen zur Anwendung. Die Beiträge sind jedoch gemäss dem neuen Absatz 4 von Art. 16 FamZG – im Gegensatz zu den Beiträgen auf den Löhnen – auf dem Einkommen plafoniert, welches dem Höchstbetrag des versicherten Verdienstes in der obligatorischen Unfallversicherung (zur Zeit Fr. 126'000.-- im Jahr) entspricht. Diese Plafonierung ist zwingend und gilt für alle Kantone. Im Kanton Schaffhausen bezahlen die Selbständigerwerbenden gemäss dem heute gültigen Art. 26 FSG einen Beitrag vom AHV-pflichtigen Erwerbseinkommen; eine Obergrenze ist nicht vorgesehen. Da der Bund die Beitragspflicht neu abschliessend regelt, ist Art. 26 Abs. 2 FSG aufzuheben.

Die Beteiligung des kantonalen Sozialfonds an der Finanzierung der Zulagen für Selbständigerwerbende soll im Rahmen dieser Gesetzesrevision wegfallen. Die Familienausgleichskassen sollen – wie bei den Ar-

beitagern – auch bei den Selbständigerwerbenden für die Finanzierung der Zulagen selber sorgen (vgl. dazu auch Bemerkungen zu Art. 26, S. 5 f.).

Die Kantone können gemäss neuem Absatz 3 von Art. 16 FamZG bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse auf den AHV-pflichtigen Löhnen der Arbeitnehmenden und auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss. Wenn der Kanton auf den Erlass einer solchen Bestimmung verzichtet, so entscheiden die Familienausgleichskassen selber, wie sie die Beitragssätze ausgestalten möchten. Im Kanton Schaffhausen soll es weiterhin den Familienausgleichskassen überlassen werden, wie sie die Finanzierung der Familienzulagen gestalten möchten. Der Kanton möchte hier nicht in die Kompetenzen der Kassen eingreifen und verzichtet auf eine entsprechende Regelung im FSG. Für die Mitglieder der kantonalen Familienausgleichskasse werden die Beitragssätze gestützt auf Art. 5 Abs. 2 Bst. a und b FSG auch in Zukunft durch den Regierungsrat festgelegt.

Gemäss Bundesgesetz haben die Selbständigerwerbenden Anspruch auf die gleichen Leistungen wie die Arbeitnehmenden. Der Anspruch unterliegt keiner Einkommensgrenze. In Schaffhausen gilt dies bereits heute. Eine Gesetzesanpassung ist nicht nötig.

4. Finanzielle Auswirkungen

Kanton und Gemeinden

Der Kanton und die Gemeinden sind von diesen Gesetzesänderungen weder finanziell noch materiell direkt betroffen.

Kantonaler Sozialfonds

Heute beteiligt sich der kantonale Sozialfonds mit einem Beitrag, welcher der Hälfte der ausbezahlten Zulagen entspricht, an den Leistungen für Selbständigerwerbende. Gesamthaft lag die Beteiligung im Jahr 2011 bei Fr. 383'000.--. Diese Mitfinanzierung der Zulagen soll in Zukunft entfallen, weshalb der Sozialfonds um den genannten Betrag entlastet wird.

Der Sozialfonds wird über Arbeitgeber-/Arbeitnehmer-Beiträge sowie Zuschüsse der Gemeinden und des Kantons finanziert. Die vorgesehe-

ne Kürzung entspricht rund 6 % der Gesamtkosten des Sozialfonds (6,5 Mio. Franken im 2011) und würde zu einer verhältnismässig geringfügigen Entlastung der Rechnung führen. Der Regierungsrat wird aber im Hinblick auf das Jahr 2013 die Beteiligung der Beitragszahler und die Anteile der Gemeinden und des Kantons überprüfen. Er wird dabei die Entwicklung im Bereich der Arbeitslosenhilfe und den Vermögensbestand des Sozialfonds mitberücksichtigen. Nach Möglichkeit soll der Beitragssatz gesenkt werden. Gemäss § 21 Abs. 1 der Verordnung zum Arbeitslosenhilfegesetz (SHR 837.101) würden sich als Folge dieser Massnahme auch die Gemeinde- und Kantonsbeiträge reduzieren.

Selbständigerwerbende

Die Selbständigerwerbenden bezahlen neu die Zulagen und die Durchführungskosten vollumfänglich durch Beitragsprozente. Die etwa 3'500 selbständigerwerbenden Mitglieder der kantonalen Familienausgleichskasse bezahlen heute einen Beitrag von 0,5 % des AHV-pflichtigen Einkommens. Mit diesem Beitrag werden die Hälfte der Zulagen und die Durchführungskosten finanziert. Wenn nun in Zukunft die Teilsubventionierung durch den Sozialfonds wegfällt, werden sämtliche Aufwände durch die selbständigerwerbenden Mitglieder der kantonalen Familienausgleichskasse über Beiträge finanziert. Bei Ausgaben von Fr. 870'000.-- (Rechnungsjahr 2011) würde dies eine Beitragserhöhung für Selbständigerwerbende von 0,3 bis 0,4 % bedeuten. Die ab 2013 geltende Plafonierung der beitragspflichtigen Einkommen auf Fr. 126'000.-- pro Jahr wirkt sich zwar gegenüber heute nachteilig auf den Ertrag aus, kann aber angesichts der geringen Anzahl betroffener Selbständigerwerbender vernachlässigt werden.

Kantonale Familienausgleichskasse

Die Gesetzesrevision hat auf die Durchführungskosten keine Auswirkungen.

5. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 24 Anspruchsvoraussetzungen

Dieser Artikel kann aufgehoben werden, weil das Bundesrecht abschliessend regelt, unter welchen Voraussetzungen ein Anspruch auf Familienzulagen besteht. Eine Ergänzung oder Präzisierung im kantonalen Recht ist weder erforderlich noch zulässig.

Art. 25 Geltendmachung

Dieser Artikel regelt heute die Zuständigkeit für die Geltendmachung des Familienzulagenanspruchs. Diese Bestimmung findet sich bereits im bisherigen Bundesrecht und galt bisher nur für die Arbeitgeber. Neu kommt sie auch für die Selbständigerwerbenden zur Anwendung (Art. 12 FamZG). Der kantonale Artikel ist aufzuheben.

Art. 26 Finanzierung

Der leicht abgeänderte Absatz 1 enthält neu den Hinweis auf die Bestimmungen im Bundesgesetz. Absatz 2 kann aufgehoben werden, da die Definition des selbständigen Erwerbseinkommens in Art. 16 FamZG geregelt ist.

In Absatz 3 findet sich heute die Bestimmung, wonach der Sozialfonds die Hälfte der Leistungen der Selbständigerwerbenden finanziert. Im Kanton Schaffhausen können Selbständigerwerbende schon seit vielen Jahren Familienzulagen beziehen. Nach der Gesetzesfassung vom 21. Juni 1999 durften die Selbständigerwerbenden ein bestimmtes Einkommen und Vermögen nicht überschreiten, um in den Genuss der Zulagen zu kommen. Finanziert wurden diese durch einen Beitrag der Zulagenbezüger in der Höhe der Hälfte der Zulage für das erste Kind. Die im Kanton Schaffhausen tätigen Familienausgleichskassen für Arbeitgeber wurden ebenfalls verpflichtet, einen Promillesatz der bei ihnen abgerechneten Lohnsumme an die Zulagen für Selbständigerwerbende beizutragen. Schliesslich entrichtete der kantonale Sozialfonds einen Beitrag in der Höhe eines Drittels der Zulagen.

Im Zuge des Inkrafttretens des neuen Bundesgesetzes wurde das kantonale Gesetz einer Totalrevision unterzogen. Parlament und Regierung wollten – obwohl vom Bund damals noch nicht vorgeschrieben – den Selbständigerwerbenden weiterhin Zulagen gewähren. Der Bezügerkreis wurde sogar ausgeweitet, indem die Einkommens- und Vermögensgrenzen wegfielen. Auch die Finanzierung wurde neu geregelt. Die Familienausgleichskassen mussten keine Beiträge mehr leisten und auch die Zulagen wurden ungekürzt ausbezahlt. Im Gegenzug wurden alle Selbständigerwerbenden beitragspflichtig, und der Beitrag des Sozialfonds wurde von einem Drittel auf die Hälfte der ausbezahlten Leistungen erhöht. Mit dieser Massnahme wollte man die Belastung der Beitragspflichtigen etwas abfedern und damit dem Umstand Rechnung tragen, dass der Kanton Schaffhausen eine Sozialleistung anbietet, zu der

er bundesrechtlich nicht verpflichtet wäre. Durch die differenzierte Finanzierung des Sozialfonds wurden mit dieser Lösung allerdings – wenn auch in geringem Ausmass – die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie die Gemeinden und der Kanton an der Finanzierung der Zulagen für Selbständigerwerbende beteiligt.

Die Selbständigerwerbenden werden nun bundesrechtlich den Arbeitnehmenden gleichgestellt. Die Organisation, das Verfahren, die Zuständigkeiten und die Anschlusspflicht der Selbständigerwerbenden und der Arbeitgeber sind identisch. Auch die Finanzierung über Beitragsprozente ist im Bundesgesetz geregelt. Es ist daher nur konsequent, wenn die Selbständigerwerbenden den Arbeitgebern auch kantonrechtlich gleichgestellt werden. Eine Subventionierung eines Teils der Erwerbstätigen ist unter den neuen Voraussetzungen nicht mehr gerechtfertigt und soll aufgehoben werden.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf den im Anhang beigefügten Entwurf zur Teilrevision des Gesetzes über die Familien- und Sozialzulagen (FSG) einzutreten und diesem zuzustimmen.

Schaffhausen, 27. März 2012

Im Namen des Regierungsrates
Die Präsidentin:
Ursula Hafner-Wipf

Der Staatsschreiber:
Dr. Stefan Bilger

Gesetz über Familien- und Sozialzulagen (FSG)

Änderung vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

I.

Das Gesetz über Familien und Sozialzulagen (FSG) vom 22. September 2008 wird wie folgt geändert:

Art. 24

Aufgehoben

Art. 25

Aufgehoben

Art. 26 Abs. 1

¹ Selbständigerwerbende bezahlen einen Beitrag vom Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit gemäss den Bestimmungen des FamZG. Dieser Betrag hat auch die Verwaltungskosten für die Durchführung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende zu decken.

Art. 26 Abs. 2 und 3

Aufgehoben

II.

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: