

**Bundesgesetz
über die Familienzulagen
(Familienzulagengesetz, FamZG)**

Vorentwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 2009¹,*

beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006² über die Familienzulagen wird wie folgt geändert:

3.a Kapitel (neu): Familienzulagenregister

Art. 21a (neu) Zweck

Die Zentrale Ausgleichsstelle führt ein Familienzulagenregister, um:

- a. den Doppelbezug von Familienzulagen nach Artikel 6 zu verhindern;
- b. den administrativen Aufwand beim Vollzug dieses Gesetzes zu vermindern.

Art. 21b (neu) Datenbekanntgabe

¹ Der Bundesrat bezeichnet die Stellen, denen das Familienzulagenregister durch Abrufverfahren zugänglich ist.

² Öffentlich zugänglich sind die Informationen darüber, ob für ein Kind eine Familienzulage bezogen wird und welche Stelle diese ausrichtet. Für die Abfrage sind die Versichertennummer und das Geburtsdatum des Kindes anzugeben. Zur Wahrung des Kindeswohls kann der Bundesrat Ausnahmen von der öffentlichen Zugänglichkeit festlegen.

Art. 21c (neu) Meldepflicht

Die folgenden Stellen melden der Zentralen Ausgleichsstelle unverzüglich die für die Führung des Familienzulagenregisters notwendigen Daten:

- a. die Familienausgleichskassen nach Artikel 14;

¹ BBl 2009

² SR 836.2

- b. die Arbeitslosenkassen nach den Artikeln 77 und 78 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982³ über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung;
- c. die kantonalen AHV-Ausgleichskassen für die Erfüllung ihrer Aufgaben nach Artikel 13 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 1952⁴ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft und Artikel 60 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959⁵ über die Invalidenversicherung;
- d. die kantonalen Stellen, die für die Durchführung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige zuständig sind.

Art. 21d (neu) Finanzierung

¹ Das Familienzulagenregister wird von den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a–d finanziert.

² Die Aufteilung der Kosten auf diese Stellen erfolgt proportional zur Anzahl der Datenmeldungen, die zu einem Eintrag ins Familienzulagenregister führen. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten und die Zahlungsmodalitäten.

Art. 21e (neu) Ausführungsbestimmungen

Der Bundesrat erlässt in Zusammenarbeit mit den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a–d die Ausführungsbestimmungen. Dazu gehören insbesondere:

- a. die zu erfassenden Daten und deren Bearbeitung;
- b. der Zugriff auf die Daten;
- c. die zur Sicherstellung des Datenschutzes und der Datensicherheit erforderlichen organisatorischen und technischen Massnahmen;
- d. die Aufbewahrungsdauer der Daten.

Gliederungstitel vor Art. 25

6. Kapitel: Schlussbestimmungen und Übergangsbestimmung

Art. 25 Bst. f (neu)

- f. die systematische Verwendung der Versichertennummer (Art. 50d AHVG).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom 2009

¹ Die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a–d müssen die für die Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters notwendigen Daten spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der vorliegenden Änderung für die Meldung an die Zentrale Ausgleichsstelle aufbereitet haben. Der Bundesrat bestimmt die Einzelheiten.

³ SR 837.0

⁴ SR 836.1

⁵ SR 831.20

² Die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a–d erstatten dem Bund die Kosten für den Aufbau des Familienzulagenregisters zurück. Die Kosten werden proportional zur Anzahl der von den Stellen im Jahr vor der Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters ausgerichteten Familienzulagen aufgeteilt. Sie werden den Stellen spätestens am 31. März des auf die Inbetriebnahme folgenden Jahres in Rechnung gestellt.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.



Erläuternder Bericht zum Vorentwurf einer Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG); Einrichtung eines Familienzulagenregisters

Anhörung

Bern, 13. März 2009

1. Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar dieses Jahres sind das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006¹ (Familienzulagengesetz, FamZG) und die Verordnung vom 31. Oktober 2007² über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV) in Kraft. Die Einrichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters für Familienzulagen (nachfolgend: Familienzulagenregister) wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung im Frühjahr 2007 von einem Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert. Die Mehrheit der Kantone, sämtliche kantonalen und Verbandsausgleichskassen der AHV sowie mehrere Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erachteten ein Familienzulagenregister als unabdingbar, um das Verbot des Doppelbezugs von Familienzulagen durchzusetzen. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) deshalb anlässlich der Verabschiedung der Familienzulagenverordnung am 31. Oktober 2007 beauftragt, Abklärungen betreffend die Einrichtung eines Familienzulagenregisters vorzunehmen und dem Bundesrat Antrag über das weitere Vorgehen und die Schaffung der entsprechenden gesetzlichen Grundlage zu stellen.

Am 3. Oktober 2007 wurden im National- und Ständerat je eine Motion „Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern“ mit identischem Wortlaut eingereicht (Motionen 07.3618 Schiesser und 07.3619 Zeller). Diese halten fest, dass mit dem FamZG neu bereits bei einem sehr kleinen Arbeitspensum Anspruch auf ganze Familienzulagen bestehen werde, was die Gefahr deutlich erhöhe, dass für Kinder mehrfach Familienzulagen geltend gemacht würden. Aus diesem Grund könnten die Durchführungsstellen nur mit der Schaffung eines Familienzulagenregisters Gewähr bieten, einem allfälligen Missbrauch im Sinne von Mehrfachbezügen von Familienzulagen wirkungsvoll begegnen zu können. Der Bundesrat beantragte am 28. November 2007 die Annahme der beiden Motionen; zwischenzeitlich ist ihnen in beiden Räten diskussionslos zugestimmt worden.

Der Bundesrat hat am 19. September 2008 gestützt auf ein Konzept des EDI über das weitere Vorgehen betreffend Familienzulagenregister entschieden. Er hat das EDI beauftragt, ihm bis im Sommer 2009 eine Botschaft zur Änderung des FamZG für die Einrichtung eines Familienzulagenregisters zu unterbreiten. Dabei hat er wichtige Eckwerte für die Anhörungsvorlage definiert. Die Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters ist auf den 1. Januar 2011 geplant.

Die Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung, in der die Einrichtung eines Familienzulagenregisters von fast allen Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert worden ist, wurde im Frühjahr 2007

¹ SR 836.2

² SR 836.21

durchgeführt und liegt somit noch nicht zwei Jahre zurück. Aus diesem Grund sowie im Interesse einer möglichst raschen Umsetzung dieser Forderung, hat sich der Bundesrat entschieden, anstelle einer Vernehmlassung eine Anhörung nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005³ über das Vernehmlassungsverfahren bei den Durchführungsstellen, den Kantonen sowie den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen durchzuführen.

1.2 Ziel der Vorlage

Die Einrichtung eines Familienzulagenregisters hat primär die Verhinderung des Doppelbezugs von Familienzulagen zum Ziel. Nach Artikel 6 FamZG wird für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet, vorbehaltlich der Differenzzahlung nach Artikel 7 Absatz 2 FamZG. Es ist möglich, dass für ein Kind beispielsweise von der Mutter, dem Vater und dem Stiefvater Familienzulagen beantragt werden. Solche Mehrfachbezüge gilt es durch eine Abklärung der konkreten Umstände und der Klärung der Anspruchskonkurrenz zu verhindern. Unter den Begriff des Doppelbezugs fallen demnach nicht nur Doppel-, sondern auch Mehrfachbezüge von Familienzulagen.

Heute ist die Abklärung, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird, mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden. Die notwendigen Auskünfte müssen von der Kasse, bei der ein Antrag gestellt worden ist, telefonisch oder schriftlich eingeholt werden. Trotz teilweise aufwändiger Recherchen sind die Resultate nicht immer zuverlässig und in gewissen Fällen ist es unmöglich herauszufinden, ob und welche Stelle für ein Kind aktuell eine Familienzulage ausrichtet. Es ist davon auszugehen, dass dieser Abklärungsaufwand mit dem FamZG noch zugenommen hat, weil bereits bei einem geringen Arbeitspensum Anspruch auf eine ganze Familienzulage besteht und zudem vermehrt Differenzzulagen ausgerichtet werden.

1.3 Inhalt der Vorlage

Die Zentrale Ausgleichsstelle soll das Familienzulagenregister führen. Im Familienzulagenregister sollen sämtliche Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz und im Ausland mit ihrer Versichertennummer der AHV erfasst werden, für die eine Familienzulage nach schweizerischem Recht ausgerichtet wird. Die Stellen, die mit der Durchführung der Familienzulagen betraut sind, haben die für die Führung des Familienzulagenregisters notwendigen Daten an die Zentrale Ausgleichsstelle zu melden. Der Bundesrat regelt die zugangsberechtigten Stellen, wobei ausschliesslich die Durchführungsstellen vollumfängliche Einsicht ins Familienzulagenregister haben werden. Die Informationen darüber, ob für ein Kind eine Familienzulage bezogen wird und welche Stelle diese ausrichtet, sollen dagegen unter Angabe der Versichertennummer der AHV sowie des Geburtsdatums des Kindes öffentlich zugänglich sein. Die Kosten für den Aufbau und den Betrieb des Familienzulagenregisters sollen vollumfänglich von den Durchführungsstellen getragen werden. Der Bundesrat wird die Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagenregister in Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen erlassen.

1.4 Umsetzung

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug der Bestimmungen zum Familienzulagenregister beauftragt. Er soll zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters durch das EDI - Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) - evaluieren lassen, ob und inwieweit das Familienzulagenregister seinen in Artikel 21a festgelegten Zweck erreicht. Die Öffentlichkeit wird über die Ergebnisse der Evaluation informiert.

1.5 Verhältnis zum europäischen Recht

Das Verhältnis des FamZG zum europäischen Recht wird in Artikel 24 FamZG geregelt. Diese Regelung wird auch auf die neuen Bestimmungen über das Familienzulagenregister anwendbar sein.

³ SR 172.061

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der vorgeschlagenen Änderung des FamZG und der Einrichtung eines Familienzulagenregisters werden die beiden Motionen 07.3618 Schiesser und 07.3619 Zeller „Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern“ erfüllt.

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.a Kapitel (neu): Familienzulagenregister

Artikel 21a Zweck

Im Rahmen der Evaluation der verschiedenen Möglichkeiten betreffend Registerführung hat sich gezeigt, dass die Zentrale Ausgleichsstelle aufgrund ihrer Erfahrung und ihres Fachwissens im Bereich Registerführung - Führung der bestehenden Versicherten- und Rentenregister AHV/IV - die am besten geeignete Stelle ist. Diese Auffassung teilen insbesondere auch die Vertreter der Konferenz der kantonalen AHV-Ausgleichskassen und der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen der AHV (nachfolgend: Vertreter der Kassenverbände).

Buchstabe a

Um mit dem Familienzulagenregister Doppelbezüge effektiv verhindern zu können, muss darin jedes Kind mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland erfasst werden, für das eine Familienzulage nach dem FamZG und nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952⁴ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) ausgerichtet wird. Zudem sind diejenigen Kinder aufzunehmen, für die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung Zuschläge zu den Taggeldern⁵ und während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen in der Invalidenversicherung Kindergelder⁶ bezahlt werden. Diese Leistungen sind gegenüber den Familienzulagen nach FamZG und FLG subsidiär. Dagegen sind Kinder- und Waisenrenten der Alters- und Hinterlassenenvorsorge, Kinderrenten der Invalidenversicherung und Leistungen für Kinder im Rahmen der Unfallversicherung und der Erwerbsersatzordnung nicht ins Familienzulagenregister aufzunehmen, weil hier die kumulative Ausrichtung von Familienzulagen nach dem FamZG oder dem FLG zulässig ist. Neben der unabdingbaren Voraussetzung, dass die Daten im Familienzulagenregister vollständig sind, müssen diese korrekt und aktuell sein (vgl. hierzu nachfolgende Ausführungen zu Art. 21c).

Buchstabe b

Mit einem EDV-basierten Familienzulagenregister kann der Aufwand der Durchführungsstellen für die Abklärung, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird, erheblich gesenkt werden. Deshalb dient das Familienzulagenregister auch der Verminderung des administrativen Aufwands beim Vollzug des FamZG.

Artikel 21b Datenbekanntgabe

Absatz 1

Der Bundesrat wird die Stellen bestimmen, denen das Familienzulagenregister durch Abrufverfahren zugänglich ist. Dies sollen ausschliesslich jene Stellen sein, die für die Durchführung von Familienzulagen zuständig sind und die folglich den Zugang zur Zweckerreichung nach Artikel 21a benötigen.

⁴ SR 836.1

⁵ Nach Art. 22 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosenversicherungsgesetz; AVIG, SR 837.0) erhält der Versicherte einen Zuschlag zum Taggeld, der den auf den Tag umgerechneten gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht, auf die er Anspruch hätte, wenn er in einem Arbeitsverhältnis stünde.

⁶ Nach Art. 22 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) erhält ein Versicherter während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen ein Taggeld, bestehend aus einer Grundentschädigung und, wenn er Kinder hat, einem Kindergeld.

Zu diesen Stellen werden die in Artikel 21c genannten sowie weitere Stellen gehören. Das sind:

- Die insgesamt rund 200 Familienausgleichskassen nach Artikel 14, mithin die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen, die kantonalen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.
- Die aktuell 25⁷ öffentlichen (kantonalen) und die 10 privaten Arbeitslosenkassen, die nach Arbeitslosenversicherungsgesetz Familienzulagen als Zuschläge zu den Arbeitslosentaggeldern festlegen und ausrichten.
- Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für die Erfüllung seiner Aufgaben als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung⁸.
- Die kantonalen AHV-Ausgleichskassen, die einerseits mit der Durchführung der Familienzulagen in der Landwirtschaft betraut sind (Art. 13 FLG). Andererseits setzen sie – und nicht etwa die IV-Stellen – die Kindergelder im Bereich der Invalidenversicherung fest und richten diese aus (Art. 60 IVG).
- Die Durchführungsstellen der Familienzulagen für Nichterwerbstätige; zwar sehen zurzeit alle kantonalen Familienzulagenordnungen die Durchführung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige durch die kantonalen Familienausgleichskassen vor. Dies ist indes im FamZG nicht zwingend vorgeschrieben und somit sind die Kantone befugt, diese Aufgabe auch einer anderen Stelle zu übertragen.
- Die für die Koordination der Familienzulagen im internationalen Verhältnis zuständigen schweizerischen Stellen. Die Funktion der Verbindungsstelle wird zurzeit vom BSV wahrgenommen.
- Das BSV für die Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 27 FamZG. Der Bundesrat wird im Rahmen des Erlasses der Ausführungsbestimmungen zu prüfen haben, inwiefern für die Erstellung der gesamtschweizerischen Statistik über Familienzulagen (Art. 27 FamZG i.V.m. Art. 20 FamZV) auch Daten aus dem Familienzulagenregister ausgewertet werden sollen.

Der Zugang zum Familienzulagenregister soll den berechtigten Stellen durch ein elektronisches Abrufverfahren mittels eines Authentifizierungsnachweises gewährt werden. Der Zugang wird die Leseberechtigung und die Möglichkeit für individuelle Abfragen anhand verschiedener Suchkriterien – beispielsweise Versichertennummer AHV, Name oder Geburtsjahr - umfassen, wobei sich die Suche primär nach der Versichertennummer der AHV des Kindes richten wird (vgl. hierzu auch nachfolgende Ausführungen zu Art. 21c und Art. 21e).

Absatz 2

Es werden ausschliesslich die vom Bundesrat bezeichneten Stellen durch Abrufverfahren Zugang zu sämtlichen Daten im Familienzulagenregister haben. Aus den nachfolgenden Gründen rechtfertigt es sich jedoch, auch der Öffentlichkeit eine auf ein Minimum beschränkte Auswahl der im Familienzulagenregister enthaltenen Daten zugänglich zu machen. Diese Auswahl enthält nur die Informationen darüber, ob und von welcher Stelle für ein Kind eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Diese Informationen sind jedoch nicht vollständig öffentlich zugänglich, sondern für eine Abfrage werden zwingend zwei Angaben verlangt. Die abfragende Person wird die Versichertennummer der AHV und das Geburtsdatum des Kindes angeben müssen. Über diese Informationen verfügen nur die Erziehungsberechtigten, die Arbeitgebenden, die einen Antrag auf Familienzulagen erhalten, sowie diejenigen Stellen, die zur systematischen Verwendung der Versichertennummer der AHV berechtigt sind. Die Versichertennummer der AHV eines Kindes lässt keine Rückschlüsse auf das Geburtsdatum zu und genügt deshalb allein nicht, um Zugang zu den Informationen zu erlangen.

Der Zugang zu den Informationen, ob und von welcher Stelle für ein Kind eine Familienzulage ausgerichtet wird, soll analog dem seit 1. Januar 2009 auf dem Internet zugänglichen *InfoRegister*⁹ gewährt werden. Auf dieser Internetseite können sich die Versicherten der AHV/IV unter Angabe ihrer

⁷ Die Kantone Obwalden und Nidwalden führen gemeinsam eine Arbeitslosenkasse.

⁸ vgl. Art. 83 AVIG

⁹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_de.jsp

Versichertennummer der AHV und ihres Geburtsdatums diejenigen AHV-Ausgleichskassen mit Adressen anzeigen lassen, welche unter ihrem Namen ein individuelles Konto führen.

Diese beschränkte Abfragemöglichkeit dient insbesondere denjenigen Arbeitgebenden, die Anträge ihrer Arbeitnehmenden auf Familienzulagen vorprüfen oder als Abrechnungsstellen fungieren und damit eine wichtige Rolle bei der Durchführung der Familienzulagen ausüben. Gemäss einer im Sommer 2008 von den beiden Kassenverbänden bei ihren Mitgliedern durchgeführten Umfrage waren das damals rund 1'300 vorwiegend grosse Arbeitgebende. Mit dieser beschränkten Abfragemöglichkeit wird dem Anliegen dieser Arbeitgebenden Rechnung getragen, dass sie bei der Vorprüfung der Anträge auf Familienzulagen ohne grossen Aufwand herausfinden können, ob und von welcher Stelle für das betreffende Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird. Wird der administrative Aufwand dieser Arbeitgebenden kleiner, vermindert sich anschliessend auch derjenige der Familienausgleichskassen, was der Zweckbestimmung des Familienzulagenregisters nach Artikel 21a dient. Aus folgenden Gründen ist es jedoch ausgeschlossen, dass diese Arbeitgebenden einen Zugang zum Familienzulagenregister erhalten, also vom Bundesrat als Zugangsberechtigte im Sinne von Absatz 1 bestimmt werden:

- Nach Artikel 14 FamZG sind die Familienausgleichskassen die gesetzlichen Durchführungsorgane der Familienzulagen und die Arbeitgebenden sind lediglich an der Durchführung beteiligt (vgl. Art. 15 FamZG).
- Aus datenschutzrechtlichen Gründen könnte den Arbeitgebenden nicht in alle Daten Einsicht gewährt werden, die im Familienzulagenregister erfasst werden sollen. Denn nach Artikel 328b des Obligationenrechts¹⁰ dürfen die Arbeitgebenden Daten über Arbeitnehmende nur bearbeiten, soweit sie deren Eignung für das Arbeitsverhältnis betreffen oder diese zur Durchführung des Arbeitsvertrages erforderlich sind.
- Hätten auch die mindestens 1'300 Arbeitgebenden Zugang zum Familienzulagenregister und wären meldepflichtig, wäre die Erreichung des Zwecks nach Artikel 21a in Frage gestellt. Je mehr Stellen Daten liefern und aktualisieren müssen, desto grösser ist die Gefahr, dass die angestrebte Qualität nicht erreicht werden kann.
- Die Lieferung von Daten von zusätzlich mindestens 1'300 Arbeitgebenden würde einen massiv höheren technischen und administrativen Aufwand für die Zentrale Ausgleichsstelle und damit erhebliche Mehrkosten bedeuten. Heute besteht kein Datenaustausch zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle und Arbeitgebenden. Müsste ein solcher ermöglicht werden, hätte die Zentrale Ausgleichsstelle in Folge Gewährleistung der Datensicherheit, Erteilung der Berechtigungen, Bewirtschaftung der Passwörter etc. erheblichen Zusatzaufwand, welcher unverhältnismässig wäre.

Mit dem FamZG soll möglichst für jedes Kind eine Familienzulage ausgerichtet und damit die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise ausgeglichen werden (Art. 2 FamZG). Nun gibt es aber anspruchsberechtigte Elternteile, die eine Familienzulage erhalten, diese aber dem anderen Elternteil, der die elterliche Sorge hat, nicht weiterleiten, obwohl sie hierzu gesetzlich verpflichtet sind (Art. 8 FamZG und Art. 285 Abs 2 des Zivilgesetzbuches¹¹). Zudem kann es vorkommen, dass Eltern die Familienzulagen nicht bestimmungsgemäss, also nicht für die Bedürfnisse ihrer Kinder verwenden. Artikel 9 FamZG sieht deshalb die Möglichkeit vor, dass die Auszahlung direkt an den Elternteil mit der elterlichen Sorge oder an das mündige Kind erfolgen kann. Hierfür hat der betroffene Elternteil oder das mündige Kind bei der Stelle, die die Familienzulage ausrichtet, ein begründetes Gesuch einzureichen. Weil es aber nicht selten vorkommt, dass der anspruchsberechtigte Elternteil jegliche Auskunft verweigert und der andere Elternteil oder das mündige Kind nicht wissen, ob und von welcher Stelle eine Familienzulage ausgerichtet wird, können sie ein solches Gesuch nicht stellen. Ohne diese Informationen bleibt ihnen deshalb nur die Möglichkeit, in einem mit Aufwand und allenfalls Kosten verbundenen Verfahren eine behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung zu erwirken. Damit dies künftig vermieden werden kann und die

¹⁰ SR 220

¹¹ SR 210

Weiterleitung sowie die Auszahlung an Dritte nach FamZG effizient und effektiv durchgesetzt werden kann, sind die Informationen darüber, ob und von welcher Stelle eine Familienzulage ausgerichtet wird, unter Angabe der Versichertennummer der AHV sowie des Geburtsdatums des Kindes öffentlich zugänglich zu machen.

Dem Bundesrat soll jedoch die Kompetenz eingeräumt werden, zur Wahrung des Kindeswohles Informationen, ob und von welcher Stelle eine Familienzulage ausgerichtet wird, für bestimmte Kinder von der öffentlichen Zugänglichkeit auszunehmen. Hierbei ist vor allem an Adoptivkinder und Kinder zu denken, für die Kinderschutzmassnahmen - vor allem Entzug der elterlichen Obhut und Platzierung an einem geeigneten Ort nach Artikel 310 des Zivilgesetzbuches - getroffen werden mussten. Bei der Bestimmung von Ausnahmen wird der Bundesrat insbesondere auch die Verfahren zu regeln haben, die garantieren, dass die Informationen zu den betreffenden Kindern der Öffentlichkeit tatsächlich nicht zugänglich sind.

Artikel 21c Meldepflicht

Das Familienzulagenregister kann seinen Zweck nach Artikel 21a nur dann erfüllen, wenn die darin erfassten Daten vollständig, korrekt und aktuell sind. Folglich müssen sämtliche Stellen, welche für die Durchführung der Familienzulagen verantwortlich sind, die für die Führung des Familienzulagenregisters notwendigen Daten unverzüglich an die Zentrale Ausgleichsstelle melden. In den Buchstaben a-d werden diese Stellen abschliessend aufgezählt. Diese Stellen sind für die Richtigkeit und die Aktualisierung der Daten verantwortlich. Vor erstmaliger Meldung von Personendaten an die Zentrale Ausgleichsstelle haben sie diese in der Unique Person Identification database (UPI)¹² zu verifizieren. Stellen, die noch keinen Zugang zur UPI haben, können einen solchen bei der Zentralen Ausgleichsstelle beantragen. Dazu müssen sie berechtigt sein, die Versichertennummer der AHV systematisch zu verwenden, wozu sie ausdrücklich ermächtigt werden sollen (vgl. nachfolgende Ausführungen zu Art. 25 Bst. f).

Für Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz soll der vollständige Datensatz erst ans Familienzulagenregister gemeldet werden, wenn die Zulage zugesprochen worden ist. Diese Meldung soll unverzüglich, das heisst in der Regel am Tag, an dem der Antrag auf Familienzulage genehmigt worden ist, erfolgen.

Eine andere Regel soll für Kinder mit Wohnsitz im Ausland gelten. Nimmt beispielsweise eine Person, die bis anhin in Frankreich gearbeitet hat und die mit ihrer Familie weiterhin in Frankreich lebt, neu eine Erwerbstätigkeit in der Schweiz auf, sind die Familienzulagen zwischen der Schweiz und Frankreich zu koordinieren. Damit diese Koordination möglichst effizient erfolgen kann, muss die zuständige französische Stelle so rasch als möglich mit der schweizerischen Stelle in Kontakt treten können, bei der die neu in der Schweiz erwerbstätige Person einen Antrag auf Familienzulagen für ihre in Frankreich lebenden Kinder gestellt hat. Denn solange ein Antrag in der Schweiz hängig ist, zahlen die ausländischen Behörden in der Regel nicht oder stellen ihre Zahlungen ein. Um die Stelle, welche den Antrag in der Schweiz bearbeitet, schnellstmöglich ausfindig zu machen, sollen die Daten betreffend Kinder mit Wohnsitz im Ausland bereits im Zeitpunkt der Antragstellung im Familienzulagenregister erfasst werden. Dadurch wird der Verwaltungsaufwand verringert und verhindert, dass die Familie über längere Zeit keine Familienzulagen erhält. Bei Antragstellung wird das Kind mit Wohnsitz im Ausland in der Regel noch über keine Versichertennummer der AHV verfügen, die das Identifikationsmerkmal im Familienzulagenregister bilden wird (vgl. nachfolgende Ausführungen zu Art. 21 e). Die Versichertennummer der AHV für Kinder mit Wohnsitz im Ausland wird folglich erst im Familienzulagenregister aufgenommen werden können, wenn sie von der betroffenen Stelle bei der Zentralen Ausgleichsstelle beantragt wurde, was normalerweise erst nach Beurteilung des Anspruchs der Fall sein dürfte.

¹² Es handelt sich um die Funktionalität des zentralen Versichertenregisters der AHV für die Personenidentifikation bei der Zuordnung und der Verwaltung der Versichertennummer der AHV.

Weil die Stellen verpflichtet werden, ihre Daten unverzüglich an die Zentrale Ausgleichsstelle zu melden, wird diese ihrerseits sämtliche Vorkehrungen für eine umgehende Prüfung und Verarbeitung der eingehenden Datenmeldungen treffen müssen. Sie wird die Datenaustauschsysteme sowie die erforderlichen Plausibilisierungs- und Kontrollverfahren so aufbauen, dass die eingehenden Datenmeldungen mindestens einmal alle vierundzwanzig Stunden automatisch und standardisiert kontrolliert und verarbeitet werden. Dabei wird es sich einerseits um Überprüfungen der Form der Datenmeldungen und andererseits um inhaltliche Kontrollen handeln. Ergeben diese Überprüfungen beispielsweise, dass für das Kind bereits eine Zulage ausgerichtet wird oder eine Datenmeldung nicht korrekt ist, soll die Stelle umgehend eine entsprechende Meldung erhalten. Ausserdem wird es der Zentralen Ausgleichsstelle obliegen, das Familienzulagenregister periodisch mit der UPI und mit den Datenbanken der Stellen nach Buchstaben a-d abzugleichen.

Artikel 21d Finanzierung

Absatz 1

Das Familienzulagenregister dient dem Vollzug der Familienzulagen, weshalb die Kosten für dessen Betrieb als Vollzugskosten der Familienzulagen gelten. Wie dies in anderen Sozialversicherungen auch der Fall ist, sollen diese Vollzugskosten vollständig aus dem System der Familienzulagen selber finanziert werden. Folglich werden die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d die Vollkosten für den Betrieb (direkte Kosten, indirekte Kosten und die Kosten für die notwendigen technischen Anpassungen an IT-Applikationen) zu tragen haben (vgl. nachfolgende Ziff. 3.3).

Absatz 2

Die Aufteilung der Betriebskosten soll nach dem Grundsatz erfolgen, dass diejenigen Stellen, die das Familienzulagenregister am meisten nutzen, auch den grössten Teil der Kosten übernehmen. Die Evaluation verschiedener Möglichkeiten hat ergeben, dass diesem Grundsatz am besten gefolgt werden kann, indem die Kosten im Verhältnis zur Anzahl Datenmeldungen pro Stelle nach Artikel 21c Buchstaben a-d, die zu einem Eintrag ins Familienregister führen, aufgeteilt werden. Damit soll die Bewirtschaftung der Daten im Familienzulagenregister in Rechnung gestellt werden. Die Einträge im Familienzulagenregister werden historisiert, d.h. es wird ersichtlich sein, wie viele Einträge eine Stelle nach Artikel 21c Buchstaben a-d ausgelöst hat. Als Einträge gelten erstmalige Einträge, Änderungen und Löschungen. Werden Daten beispielsweise von einer Familienausgleichskasse nicht in der richtigen Form an die Zentrale Ausgleichsstelle gemeldet und müssen diese berichtigt und der Zentralen Ausgleichsstelle erneut übermittelt werden, soll nur diejenige Datenmeldung verrechnet werden, welche schlussendlich einen Eintrag im Familienzulagenregister generiert.

Damit kann die Zentrale Ausgleichsstelle ohne grossen administrativen und technischen Aufwand die Einträge im Familienzulagenregister pro Stelle zählen und die Kosten entsprechend aufteilen. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Datenmeldepflicht in Artikel 21c gesetzlich verankert wird. Dadurch ist gesichert, dass die Stellen ihre Daten auch tatsächlich liefern und das Familienzulagenregister die notwendige Qualität aufweist.

Gegen diese Kostenaufteilung kann vorgebracht werden, dass damit diejenigen Stellen am meisten zahlen müssen, die ihre Daten zur Verfügung stellen und damit den grössten Beitrag zur Zweckerreichung des Familienzulagenregisters leisten. Dieser Einwand ist jedoch insofern zu relativieren, als es auch genau diese Stellen sind, die am meisten vom Familienzulagenregister profitieren. Denn sie werden wohl am häufigsten durch Abfragen im Familienzulagenregister abklären, ob für ein Kind bereits eine Zulage ausgerichtet wird. Und selbst wenn sie wenig Abfragen machen, profitieren sie, weil ihnen von der Zentralen Ausgleichsstelle automatisch gemeldet wird, dass für ein Kind, zu dem sie Daten ans Familienzulagenregister liefern, bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Mit den Vertretern der Kassenverbände wurde auch die Aufteilung der Kosten proportional zur Anzahl Zugriffe auf das Familienzulagenregister diskutiert. Damit würde die Nutzung der im Familienzulagenregister enthaltenen Informationen in Rechnung gestellt. Um mit dieser Variante eine möglichst gerechte Aufteilung zu erreichen, müssten die Abfragen pro Stelle nach Artikel 21c

Buchstaben a-d gezählt werden. Sicherlich dürfte nicht auf die Anzahl der Anmeldungen (Einloggen mittels Login und Passwort) oder die Zeitdauer der einzelnen Zugriffe bzw. Abfragen abgestellt werden, weil nicht diese Kriterien in erster Linie aufzeigen, welche Stellen das Familienzulagenregister am meisten nutzen. Diese Kostenaufteilung hätte den Vorteil, dass damit diejenigen Stellen den grössten Teil der Kosten tragen würden, die offensichtlich vom Familienzulagenregister profitieren, indem sie durch Abfragen abklären, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage bezogen wird.

Diesem Vorteil stehen jedoch die folgenden gewichtigen Nachteile gegenüber, die klar überwiegen: Die Stellen sind durch Artikel 21c zwar zur Meldung der für die Führung des Familienzulagenregisters notwendigen Daten, aber nicht zum Zugriff auf das Familienzulagenregister verpflichtet. Melden sie keine Daten, verletzen sie Bundesrecht. Machen sie dagegen keine Abfragen im Familienzulagenregister, ist dies zwar mit Blick auf die Zweckbestimmung des Familienzulagenregisters nicht optimal, stellt indes keine Pflichtverletzung dar. Die Anzahl der Zugriffe auf das Familienzulagenregister ist somit nicht abschätzbar. Wie bereits ausgeführt, können die Stellen die Daten im Familienzulagenregister auch ohne Abfragen nutzen, weil sie von der Zentralen Ausgleichsstelle eine automatische Meldung erhalten, wenn für ein Kind, zu dem sie Daten ans Familienzulagenregister liefern, bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird. Hinzu kommt, dass jene Arbeitgebenden, welche die Anspruchsberechtigung für eine Zulage selber prüfen, die unentgeltliche öffentliche Abfragemöglichkeit nach Artikel 21b Absatz 2 nutzen können, die Familienausgleichskassen dadurch weniger Abfragen im Familienzulagenregister machen müssen und die Arbeitgebenden folglich nichts an die Finanzierung beitragen würden. Weil es sich dabei zumeist um grosse Arbeitgebende handelt, wäre die angestrebte Finanzierungsgerechtigkeit nicht gewährleistet. Im Weiteren müsste die Zentrale Ausgleichsstelle für die Realisierung dieser Variante ein spezielles System betreiben. Die Anzahl der Abfragen müsste in einer Datenbank erfasst und historisiert werden, damit die Kostenabrechnung korrekt und nachvollziehbar erfolgen könnte. Dies würde Mehrkosten mit sich bringen.

Aus diesen Gründen soll die Aufteilung der Betriebskosten proportional zur Anzahl der Datenmeldungen erfolgen, die zu einem Eintrag ins Familienzulagenregister führen. In den Ausführungsbestimmungen wird der Bundesrat insbesondere den massgebenden Zeitabschnitt für die Kostenaufteilung sowie die Zahlungsmodalitäten zu bestimmen haben.

Artikel 21e Ausführungsbestimmungen

Wie oben ausgeführt, werden die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d das Familienzulagenregister in erster Linie nutzen und vollumfänglich finanzieren. Deshalb ist es sachgerecht, wenn diese Stellen vom Bundesrat vor seinen Entscheidungen bezüglich näherer Ausgestaltung und Betrieb des Familienzulagenregisters und damit in die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einbezogen werden. Diesem Anliegen der Mitwirkung wird im Übrigen bereits Rechnung getragen, indem die Vertreter der Kassenverbände die Erarbeitung der gesetzlichen Grundlage und den Aufbau des Familienzulagenregisters begleiten. In welcher Form die Zusammenarbeit nach der Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters erfolgen soll, wird vom Bundesrat nach Konsultation der Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d zu bestimmen und in den Ausführungsbestimmungen festzulegen sein.

Buchstaben a und b

Die Ausführungsbestimmungen werden insbesondere nähere Regelungen über die im Familienzulagenregister zu erfassenden Daten, deren Bearbeitung und den Zugriff auf diese Daten enthalten müssen. Im Familienzulagenregister sollen ausschliesslich diejenigen Daten erfasst werden, die zur Verhinderung des Doppelbezugs von Familienzulagen und zur Verminderung des administrativen Aufwands beim Vollzug notwendig sind. Der Bundesrat wird diese Daten abschliessend definieren. Auszurichten ist das Familienzulagenregister an den Informationen über das Kind, für das eine Zulage bezogen wird. Jedes erfasste Kind wird über die Versichertennummer der AHV identifiziert. Diese wird

von der Zentralen Ausgleichsstelle zugewiesen, sobald eine Geburt von den Zivilstandsbehörden gemeldet worden ist¹³.

Es sollen hauptsächlich die folgenden Daten ins Familienzulagenregister aufgenommen werden:

- Das Kind mit der Versichertennummer der AHV (Namen, Vornamen und Geburtsdatum¹⁴);
- die Stelle, die die Zulage ausrichtet;
- die Zulagenart (Geburts-, Adoptions-, Kinder-, Ausbildungs- und Differenzzulage);
- die Gesetzesgrundlage der Zulage (FamZG, FLG oder AVIG und kantonale Familienzulagenordnung; IVG);
- der Anspruchsbeginn und das Anspruchsende;
- die Bezügerin oder der Bezüger der Zulage mit
 - der Versichertennummer der AHV;
 - (Namen und Vornamen¹⁵);
 - dem Familienstatus (Vater, Mutter, Pflege-, Stief- oder Adoptivelternteil, Bruder, Schwester, Grosselternteil);
 - dem Erwerbsstatus (Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende, Nichterwerbstätige, Landwirte, mitarbeitende Familienmitglieder in der Landwirtschaft, Arbeitslose, Bezüger eines IV-Taggeldes bei Eingliederungsmassnahmen).

Das Familienzulagenregister wird demnach keine besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Artikel 3 Buchstaben c und d des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹⁶ über den Datenschutz (DSG) enthalten. Deshalb ist dem Gesetzmässigkeitsprinzip aus datenschutzrechtlicher Sicht Genüge getan, wenn im FamZG die Regelung der zu erfassenden Daten, deren Bearbeitung sowie der Zugriff auf die Daten in Artikel 21e dem Bundesrat delegiert wird (vgl. Art. 17 und 19 Abs. 3 DSG).

Buchstaben c und d

Schliesslich werden die Ausführungsbestimmungen die für die Gewährleistung des Datenschutzes und der Datensicherheit erforderlichen organisatorischen und technischen Massnahmen sowie die Aufbewahrung der Daten regeln. Die Archivierung hat sich nach dem Bundesgesetz vom 26. Juni 1998¹⁷ über die Archivierung (BGA) zu richten.

Gliederungstitel vor Artikel 25

Der Titel des 6. Kapitels ist mit dem Begriff «Übergangsbestimmung» zu ergänzen, weil betreffend das Familienzulagenregister eine Übergangsbestimmung eingefügt werden soll.

Artikel 25 Buchstabe f

Die Familienzulagen bilden auch mit dem Inkrafttreten des FamZG eine kantonale Sozialversicherung. Folglich kann die systematische Verwendung der Versichertennummer der AHV im Bereich der Durchführung der Familienzulagen direkt auf Artikel 50d Absatz 2 AHVG abgestützt werden. Dennoch soll die vorliegende Änderung des FamZG zum Anlass genommen werden, die systematische Verwendung der Versichertennummer der AHV jener Stellen, die für die Durchführung der Familienzulagen verantwortlich sind, auf eine solide gesetzliche Basis zu stellen. Aus diesem Grund wird auch

¹³ Vgl. hierzu Art. 50c des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) i.V.m. Art. 133^{bis} der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV, SR 831.101).

¹⁴ Personendaten aus der Unique Person Identification database (UPI).

¹⁵ Personendaten aus der UPI.

¹⁶ SR 235.1

¹⁷ SR 152.1

diesbezüglich die AHV-Gesetzgebung (Art. 50d AHVG) als sinngemäss anwendbar erklärt (vgl. hierzu auch Botschaft zur Änderung des AHVG vom 23. November 2005¹⁸).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom.....

Absatz 1

Damit das Familienzulagenregister umgehend mit dessen Inbetriebnahme seinen Zweck nach Artikel 21a erfüllen kann, müssen die Daten bezüglich der Kinder, für die bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird, vor Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters erfasst werden. Deshalb wird den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d ab Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des FamZG eine Frist von drei Monaten eingeräumt, diese Daten für die Lieferung an die Zentrale Ausgleichsstelle aufzubereiten. Der Bundesrat wird in den Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten und den Ablauf des erstmaligen Datentransfers regeln.

Absatz 2

Die Vollkosten für den Aufbau des Familienzulagenregisters sind wie die Betriebskosten Vollzugskosten der Familienzulagen und vollumfänglich von den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d zu finanzieren.

Die Zentrale Ausgleichsstelle wird die effektiven Aufbaukosten (vgl. nachfolgende Ziff. 3.3) auf die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d aufteilen. Die Kostenaufteilung hat sich nach dem Grundsatz zu richten, dass die Hauptnutzenden des Familienzulagenregisters den grössten finanziellen Beitrag an den Aufbau des Familienzulagenregisters leisten. Deshalb sollen die Aufbaukosten nach der Anzahl der von den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d im Vorjahr der Inbetriebnahme ausgerichteten Familienzulagen aufgeteilt werden. Für die Familienausgleichskassen nach Artikel 14 FamZG wird sich die Zentrale Ausgleichsstelle auf die statistischen Daten des BSV stützen (Stand: 31. Dezember), die von den Kantonen bei den Familienausgleichskassen erhoben und ans BSV übermittelt werden (Art. 27 FamZG i.V.m. Art. 20 FamZV). Die Daten betreffend die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben b-d wird ebenfalls das BSV zusammentragen und an die Zentrale Ausgleichsstelle liefern. Diese Kostenaufteilung stützt sich damit auf verlässliche statistische Angaben und ist auch deshalb sachgerecht, weil die pro Stelle ausgerichteten Familienzulagen von einem Jahr zum nächsten keinen grossen Schwankungen unterliegen. Die Aufbaukosten werden den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d bis spätestens am 31. März des auf die Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters folgenden Jahres in Rechnung gestellt.

Mit der Statistik über die Anzahl der im Vorjahr der Inbetriebnahme ausgerichteten Familienzulagen wird im Übrigen geprüft werden können, ob die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d ihrer Meldepflicht nach Absatz 1 nachgekommen sind. Da diese Statistik jährlich gemacht wird, wird sie auch nach der Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters zur Überprüfung der Datenmeldepflicht nach Artikel 21c herangezogen werden können. Sollte eine Stelle nach Artikel 21c Buchstaben a-d dieser Pflicht nachweislich nicht nachkommen, wird dies den zuständigen Aufsichtsbehörden angezeigt werden.

3. Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Sowohl der Aufbau als auch der Betrieb des Familienzulagenregisters erfordern zusätzliche personelle und finanzielle Mittel im Umfang von rund 2 Mio. Franken pro Jahr (vgl. nachfolgende Ziff. 3.3). Diese Kosten sollen vollumfänglich aus dem System der Familienzulagen, mithin von den Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d getragen werden. Folglich ist keine finanzielle Beteiligung des Bundes vorgesehen. Gestützt auf den Beschluss über das weitere Vorgehen vom 19. September

¹⁸ BBI 2006 513

2008 soll dem Bundesrat spätestens bis zur Verabschiedung der Botschaft zur Änderung des FamZG eine detaillierte Kostenschätzung unterbreitet werden. Bis zur Rückerstattung der Aufbaukosten spätestens im Folgejahr der Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters trägt jedoch der Bund das Kostenrisiko gestützt auf Artikel 27 FamZG.

Der Bund wird zudem als Arbeitgeber vom Familienzulagenregister betroffen sein.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen zu Lasten der Kantone und Gemeinden zu erwarten. Sie werden indes als Arbeitgebende vom Familienzulagenregister betroffen sein.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Für den Aufbau des Familienzulagenregisters entstehen Kosten für die Projektierung und die Entwicklung sowie für die Ausbildung der Mitarbeitenden derjenigen Stellen, die Daten ans Familienzulagenregister melden. Nach aktuellen Schätzungen der Zentralen Ausgleichsstelle belaufen sich diese Kosten in den Jahren 2009 und 2010 auf insgesamt maximal 4,5 Mio. Franken. Der grösste Teil der Kosten entfällt auf die Entwicklung der Informatiklösungen für die Datenbank Familienzulagenregister, die Plausibilisierungs- und Kontrollinstrumente und die Gewährung des Zugangs für die berechtigten Stellen.

Die Betriebskosten für das Familienzulagenregister betragen nach dem aktuellen Stand der Kostenschätzungen der Zentralen Ausgleichsstelle rund 2 Mio. Franken pro Jahr. Sie umfassen die Kosten der Zentralen Ausgleichsstelle für die Administration, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Familienzulagenregisters.

Die Zentrale Ausgleichsstelle wird dem Bundesrat bis spätestens zur Verabschiedung der Botschaft eine detaillierte Schätzung der Aufbau- und der Betriebskosten unterbreiten (vgl. auch vorgehende Ziff. 3.1).

Die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d werden sowohl die Aufbau- als auch die Betriebskosten des Familienzulagenregisters vollumfänglich zu tragen haben. Damit werden es vor allem die Arbeitgebenden sein, die das Familienzulagenregister finanzieren. Es werden aber auch hauptsächlich die Arbeitgebenden sein, die davon profitieren. Die Stellen nach Artikel 21c Buchstaben a-d werden das Familienzulagenregister mit den notwendigen Daten beliefern und für Abklärungen nutzen, ob für ein Kind bereits eine Zulage bezogen wird. Ihr administrativer Aufwand wird merklich sinken und durch die gesteigerte Zuverlässigkeit der Abklärungsergebnisse werden Doppelbezüge effektiv verhindert werden können (vgl. auch vorgehende Ziff. 1.2). Dadurch sind erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten. Diese lassen sich anhand folgender Rechnung veranschaulichen: Die Gesamtkosten für die Familienzulagen belaufen sich auf rund 4,5-5 Mrd. Franken pro Jahr. Würde die Zahl der Doppelbezüge auf lediglich 1% veranschlagt (zurzeit liegen keine Schätzungen über das Ausmass von Doppelbezügen vor), beläuft sich der Schaden auf rund 45 Mio. Franken pro Jahr, welcher die auf 2 Mio. Franken geschätzten jährlichen Betriebskosten bei weitem übersteigt.

3.4 Andere Auswirkungen

Das Familienzulagenregister soll insbesondere Doppelbezüge von Familienzulagen verhindern und damit den unberechtigten Bezug von Leistungen unterbinden. Damit leistet das Familienzulagenregister einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in unsere Sozialwerke.

4. Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹⁹ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Legislaturplanung 2007–2011 enthält die Leitlinie 3, wonach die gesellschaftliche

¹⁹ BBI 2008 753

²⁰ BBI 2008 8543

Kohäsion gestärkt werden soll. Der Bundesrat hat sich hierzu für das Jahr 2009 die Entwicklung einer kohärenten Familienpolitik als Ziel gesetzt. Eine Massnahme zur Zielerreichung ist die Erarbeitung einer Botschaft zu Änderung des FamZG im ersten Halbjahr 2009, mit der die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung eines Familienzulagenregisters geschaffen werden soll (vgl. Ziele des Bundesrates 2009, Band I²¹).

5. Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für das zur Änderung vorgeschlagene Gesetz findet sich in Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung²². Gestützt auf diese Bestimmung ist der Bund zum Erlass von Vorschriften über die Familienzulagen berechtigt.

Die neuen Bestimmungen betreffend Familienzulagenregister haben keine Änderungen von anderen Bundesgesetzen zur Folge. Insbesondere reicht Artikel 25 Absatz 1 FLG aus, damit auch die Daten zu den Familienzulagen in der Landwirtschaft im Familienzulagenregister erfasst werden.

5.2 Erlassform

Für die Finanzierung von Aufbau und Betrieb des Familienzulagenregisters wird eine neue Abgabe zu Lasten derjenigen Stellen eingeführt, die für die Durchführung von Familienzulagen zuständig sind und damit letztendlich vor allem zu Lasten der Arbeitgebenden. In Anwendung von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d der Bundesverfassung sind der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Grundlagen ihrer Bemessung sowie allfällige Ausnahmen in einem Gesetz im formellen Sinn zu regeln. Eine Lockerung des Gesetzmässigkeitsprinzips bezüglich Normstufe erscheint aufgrund der Art der Abgabe vorliegend nicht gerechtfertigt. Im Weiteren ist die Datenmeldepflicht nach Artikel 21c eine Verpflichtung bei der Umsetzung und beim Vollzug von Bundesrecht im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe f der Bundesverfassung und rechtfertigt mithin ebenfalls eine Grundlage auf Gesetzesstufe.

5.3 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit den Artikeln 21b, 21d, 21e und Absatz 1 der Übergangsbestimmung wird dem Bundesrat die Befugnis zum Erlass der Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagenregister delegiert. Er hat die Stellen einzubeziehen, die zur Datenmeldung und zur vollumfänglichen Finanzierung der Aufbau- und Betriebskosten verpflichtet werden (vgl. vorgehende Ausführungen zu Art. 21e). Diese Delegation der Rechtsetzungsbefugnisse an den Bundesrat rechtfertigt sich deshalb, weil im Familienzulagenregister keine besonders schützenswerten Personendaten oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Artikel 3 Buchstaben c und d DSGVO enthalten sein werden (vgl. vorgehende Ausführungen zu Art. 21e).

Sämtliche Bestimmungen betreffend Einrichtung des Familienzulagenregisters sollen Mitte 2010, jedoch spätestens auf die für den 1. Januar 2011 geplante Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters in Kraft treten.

²¹ <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de> (Band I, Ziel 8)

²² SR 101

Anhörung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen; Einrichtung eines Familienzulagenregisters

Liste der Adressaten
Liste des destinataires
Elenco dei destinatari

März 2009
Mars 2009
Marzo 2009

1. Kantone / Cantons / Cantoni

Staatskanzlei des Kantons Zürich	Kaspar Escher-Haus 8090 Zürich
Staatskanzlei des Kantons Bern	Postgasse 68 3000 Bern 8
Staatskanzlei des Kantons Luzern	Bahnhofstrasse 15 6002 Luzern
Standeskanzlei des Kantons Uri	Postfach 6460 Altdorf 1
Staatskanzlei des Kantons Schwyz	Postfach 6431 Schwyz
Staatskanzlei des Kantons Obwalden	Rathaus 6060 Sarnen
Staatskanzlei des Kantons Nidwalden	Rathaus 6370 Stans
Regierungskanzlei des Kantons Glarus	Rathaus 8750 Glarus
Staatskanzlei des Kantons Zug	Postfach 156 6301 Zug
Chancellerie d'Etat du Canton de Fribourg	Rue des Chanoines 17 1701 Fribourg
Staatskanzlei des Kantons Solothurn	Rathaus 4509 Solothurn
Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt	Rathaus, Postfach 4001 Basel
Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft	Rathausstrasse 2 4410 Liestal
Staatskanzlei des Kantons Schaffhausen	Rathaus 8200 Schaffhausen
Kantonskanzlei des Kantons Appenzell Ausserrhoden	Regierungsgebäude Postfach 9102 Herisau
Ratskanzlei des Kantons Appenzell Innerrhoden	Marktgasse 2 9050 Appenzell

Staatskanzlei des Kantons St. Gallen	Regierungsgebäude 9001 St. Gallen
Standeskanzlei des Kantons Graubünden	Reichsgasse 35 7001 Chur
Staatskanzlei des Kantons Aargau	Regierungsgebäude 5000 Aarau
Staatskanzlei des Kantons Thurgau	Regierungsgebäude 8510 Frauenfeld
Cancelleria dello Stato del Cantone Ticino	Piazza Governo 6501 Bellinzona
Chancellerie d'Etat du Canton de Vaud	Château cantonal 1014 Lausanne
Chancellerie d'Etat du Canton du Valais	Palais du Gouvernement 1950 Sion
Chancellerie d'Etat du Canton de Neuchâtel	Château 2001 Neuchâtel
Chancellerie d'Etat du Canton de Genève	Rue de l'Hôtel-de-Ville 2 1211 Genève 3
Chancellerie d'Etat du Canton du Jura	Rue du 24-Septembre 2 2800 Delémont
Konferenz der Kantonsregierungen	Sekretariat Haus der Kantone Speichergasse 6 Postfach 444 3000 Bern 7

2. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft associations faitières de l'économie qui œuvrent au niveau national associazioni mantello nazionali dell'economia

economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere Swiss business federation	Postfach 8032 Zürich
Schweizerischer Gewerbeverband (SGV) Union suisse des arts et métiers (USAM) Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM)	Postfach 3001 Bern
Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori	Postfach 8032 Zürich

Schweiz. Bauernverband (SBV) Union suisse des paysans (USP) Unione svizzera dei contadini (USC)	Haus der Schweizer Bauern Laurstrasse 10 5200 Brugg
Schweizerische Bankiervereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB) Swiss Bankers Association	Postfach 4182 4002 Basel
Schweiz. Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	Postfach 3000 Bern 23
Kaufmännischer Verband Schweiz (KV Schweiz) Société suisse des employés de commerce (SEC Suisse) Società svizzera degli impiegati di commercio (SIC Svizzera)	Postfach 1853 8027 Zürich
Travail.Suisse	Postfach 5775 3001 Bern

3. Durchführungsstellen organes d'exécution organi d'esecuzione

Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen Conférence des caisses cantonales de compensation Conferenza delle casse cantonali di compensazione Conferenza da las cassas chantunalas da cumpensaziun	Chutzenstrasse 10 3007 Bern
Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) Association suisse des caisses de compensation professionnelles	p.A. Ausgleichskasse Arbeitgeber Basel Viaduktstrasse 42 4002 Basel
Von den Kantonen nach Art. 14 Bst. a FamZG anerkannte Familienausgleichskassen Caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons au sens de l'art. 14 let. a LAFam Casse di compensazione per assegni familiari riconosciute dai Cantoni conformemente all'articolo 14 let. a LAFam	Vgl. Liste Anhang 1
Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse (FAK-EAK) Caisse de compensation pour allocations familiales de la Caisse fédéral de compensation (CAF-CFC) Cassa di compensazione per assegni familiari della Cassa federale di compensazione (CAF-CFC)	Holzikofenweg 36 3003 Bern

Arbeitslosenkassen Caisses de chômage Casse di disoccupazione	Vgl. Liste Anhang 2
--	---------------------

Anhang 1

Anhörung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen; Einrichtung eines Familienzulagenregisters

Liste der von den Kantonen nach Art. 14 Bst. a FamZG anerkannten Familienausgleichskassen,	März 2009
Liste des caisses de compensation pour allocations familiales reconnues par les cantons au sens de l'art. 14 let. a LAFam	Mars 2009
Elenco della casse di compensazione per assegni familiari riconosciute dai Cantoni conformemente all'articolo 14 let. a LAFam	Marzo 2009

Caisse d'allocations familiales ASSBA	Vieux-Village 14 Case postale 28 1967 Bramois
Caisse d'allocations familiales de l'industrie valaisanne "PRO FAMILIA" p/Mme Monnard	Case postale 23 1921 Martigny-Croix
Caisse valaisanne d'allocations familiales de l'industrie du bâtiment "CAFIB"	Rue de l'Avenir 11 Case postale 32 1951 Sion
Caisse interprofessionnelle valaisanne d'allocations familiales "CIVAF"	Condémines 14 Case postale 1951 Sion
Groupement interprofessionnel pour le paiement d'allocations familiales "INTER"	Place du Midi 36 Case postale 565 1951 Sion
Caisse d'allocations familiales de l'Artisanat du Bâtiment CAFAB p/Bureau des Métiers	Av. de Tourbillon 33 Case postale 141 1951 Sion
Caisse valaisanne d'allocations familiales du commerce indépendant "CACI"	Place de la Gare 2 1950 Sion
Familienausgleichskasse der Vereinigung Aarg. Krankenhäuser (FAK- VAKA)	Laurenzenvorstadt 77 Postfach 5001 Aarau
Familienausgleichskasse Kosmetik und Coiffure	c/o Gidor SA Zugerstrasse 77 6340 Baar
Familienausgleichskasse Basler KMU	Elisabethenstrasse 23 Postfach 332 4010 Basel
Familienausgleichskasse der Stiftung Diakonissenhaus Bern und der Stiftung Siloah Gümligen	Schänzlistrasse 43 3013 Bern
Familienausgleichskasse der Gewerkschaften im Kanton Bern	Monbijoustrasse 61 Postfach 1050 3000 Bern 23
Familienausgleichskasse des Arbeitgeberverbandes Kreuzlingen und Umgebung, Herrn Jörg Buchmann	Rigistrasse 8 8598 Bottighofen

Caisse d'allocations familiales de la Société cantonale fribourgeoise des Maîtres-coiffeurs	c/o M. Castella Alain Chemin du Gibloux 29 1630 Bulle
Stiftung Familienausgleichskasse der SV Group	Postfach 8600 Dübendorf 1
Familienausgleichskasse swisstempfamily	Stettbacherstrasse 10 8600 Dübendorf
Caisse Broyarde interprofessionnelle de compensation pour allocations familiales	Rue St-Laurent 3 case postale 719 1470 Estavayer-le-Lac
Caisse d'allocations familiales de la Société de médecine du canton de Fribourg	Rue de l'Hôpital 15 case postale 1701 Fribourg
Caisse d'allocations familiales de la l'Association des Banques du canton de Fribourg	c/o Banque Cantonale de Fribourg A l'att. de M. Jacques Gremaud Bd de Pérolles 1 case postale 1701 Fribourg
Caisse fribourgeoise interprofessionnelle de compensation pour allocations familiales CAFAL	Route du Jura 37 case postale 74 1706 Fribourg
Caisse d'allocations familiales Chrétienne-sociale	Rue Joseph-Pilier 6 case postale 1433 1701 Fribourg
Caisse de compensation pour allocations familiales de l'Association HAIR-CLUB SUISSE	c/o Oly SA Rue de la Banque 2 case postale 1127 1701 Fribourg
Caisse interprofessionnelle d'allocations familiales de la Fédération des Entreprises romandes	Rue Saint-Jean 99 1211 Genève 11
Caisse de compensation neuchâteloise des maîtres serruriers constructeurs	Av. Eugène-Pittard 24 1211 Genève 12
FAK Rheintalischer Firmen	Postfach 218 9435 Heerbrugg
Stiftung Leica FAK	Heinrich-Wild-Strasse 9435 Heerbrugg
TEXTIL Familienausgleichskasse, c/o Herrn Zähler	Säntisstrasse 4 8280 Kreuzlingen
ASPA Caisse de compensation pour allocations familiales de l'association patronale des mécaniciens et constructeurs-mécaniciens	Collège 73 2301 La Chaux-de-Fonds
AFIT (Industries textiles vaudoises)	Case postale 1215 1001 Lausanne
CAFAL (Détaillants en alimentation et commerce)	Ch. des Devins 72 1012 Lausanne
CAFCS (Communauté interprofessionnelle sociale chrétienne vaudoise)	p.a. Fiduciaire FAVRE & PERREAUD S.A. Av. du Grey 3 (Cp 47) 1000 Lausanne 22 Bergières

ETABLISSEMENTS MEDICO-SOCIAUX	A l'att. Mme N. Grangier Rue Fontenailles 16 Case postale 99 1000 Lausanne 6
Cassa di compensazione per gli assegni familiari della camera di commercio, dell'industria e dell'artigianato del Cantone Ticino CCIA	Corso Elvezia 16 6901 Lugano
Regionale Ausgleichskasse für Familienzulagen Murten	c/o Frau Scholl Charlotte Grubenweg 7 3280 Murten
CALFACO Caisse Interprofessionnelle d'allocations familiales des commerçants, sections commerçants	Av. du 1er Mars 18 2000 Neuchâtel
CALOBA Caisse de compensation professionnelle pour allocations familiales des banques neuchâtelaises	Place Pury 4 2000 Neuchâtel
Familienausgleichskasse IVS	c/o Pro Pers AG Zentralstr. 2 8212 Neuhausen
ASSP Caisse de compensation pour le paiement d'allocations familiales de l'Association des Sociétés Suisses de Publicité	Rte du Lac 2 1094 Paudex
Familienausgleichskasse der Vereinigung Soloth. Bankinstitute, c/o Bâloise Bank SoBa	Amthausplatz 4 4502 Solothurn
Familienausgleichskasse soloth. Gewerbe, GEFASO	Gibelinstrasse 27 4503 Solothurn
Familienausgleichskasse Raiffeisen Schweiz	Raiffeisenplatz Postfach 9001 St. Gallen
FAK der Bankenvereinigung St.Gallen	Postfach 9001 St. Gallen
FAK für Zwirneri, Wirkerei und Bekleidung	Postfach 345 9016 St. Gallen
FAK St.Galler Arbeitgeber des Detailhandels	Lindenstrasse 137 Postfach 245 9016 St. Gallen
FAK Staatspersonal des Kantons St.Gallen, Personalamt	Davidstrasse 35 9001 St. Gallen
FAK für das Gemeindepersonal, Personalamt/Lohnwesen	Rathaus 9001 St. Gallen
FAK Tagblattmedien	Fürstenlandstrasse 122 Postfach 2362 9000 St. Gallen
Familienausgleichskasse des Vereins privater psychiatrischer Kliniken, c/o Treuhandbüro Kindlimann & Partner	Wermatswilerstrasse 8 8610 Uster
FAK Bühler AG	Gupfenstrasse 5 9240 Uzwil
Caisse professionnelle MEDICALE ET DENTAIRE	p.a. Produits dentaires S.A Rue des Bosquets 18 1800 Vevey

Cassa di compensazione per gli assegni familiari dell'associazione bancaria ticinese	Villa Negroni 6943 Vezia
Familienausgleichskasse Zürcher Krankenhäuser	Bürgerheimstrasse 8-12 8820 Wädenswil
Familienausgleichskasse der bernischen Anwälte und Notare	Postfach 3052 Zollikofen
FAK SGV Verband St. Gallischer Volksschulträger	Postfach 19 9526 Zuckenriet
Familienausgleichskasse des Apothekerverbandes des Kantons Zürich	Rotbuchstrasse 83 8037 Zürich
Familienausgleichskasse Holding-und Finanzgesellschaften	Ankerstrasse 53 Postfach 1170 8026 Zürich
Familienausgleichskasse ZIA/SIA c/o Dr.W.Meili + Partner AG	Lavaterstrasse 40 Postfach 375 8027 Zürich
Familienausgleichskasse Arbeitgeber Baselland, AGEBAL	Altmarktstrasse 96 4410 Liestal
Familienausgleichskasse der Krankenversicherer im Kanton Bern	Herrn U. Bolliger Postfach 610 3800 Interlaken
Caisse intercorporative vaudoise d'allocations familiales (CIVAF)	Route du Lac 2 Case postale 1215 1001 Lausanne
Caisse d'allocations familiales de la Fédération vaudoise des entrepreneurs – FVE	Case postale 1131 Tolochenaz
Caisse de compensation professionnelle pour les allocations familiales des banques, des sociétés financières et des entreprises de conseils du canton de Genève	Case postale 1035 1211 Genève 26
Association de la caisse d'allocations familiales de l'Union Industrielle de Genève	9, route des Jeunes Case postale 1111 1211 Genève 26

Anhang 2

Anhörung zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen; Einrichtung eines Familienzulagenregisters

**Liste der Arbeitslosenkassen
Liste des caisses de chômage
Elenco della casse di disoccupazione**

**März 2009
Mars 2009
Marzo 2009**

Arbeitslosenkasse des Kantons Zürich Hauptsitz	Brunngasse 6 Postfach 8400 Winterthur
Beco Arbeitslosenkasse Kanton Bern Hauptsitz	Lagerhausweg 10 3018 Bern
Arbeitslosenkasse des Kantons Luzern	Bürgenstrasse 12 6002 Luzern
Kantonale Arbeitslosenkasse Uri	Klausenstrasse 4 6460 Altdorf
Kantonale Arbeitslosenkasse Schwyz	Lückenstrasse 8 Postfach 1181 6431 Schwyz
Arbeitslosenkasse Ob- und Nidwalden	Landweg 3 Postfach 6052 Hergiswil
Arbeitslosenkasse des Kantons Glarus	Zwinglistrasse 6 Postfach 533 8750 Glarus
Arbeitslosenkasse des Kantons Zug	Industriestrasse 24 6300 Zug
Caisse publique de chômage du canton de Fribourg	Rue du Nord 1 1701 Fribourg
Öffentliche Arbeitslosenkasse des Kantons Solothurn	Unt. Sternengasse 2 4509 Solothurn
Öffentliche Arbeitslosenkasse Basel-Stadt	Hochstrasse 37 Postfach 4002 Basel
Öffentliche Arbeitslosenkasse Basel-Land	Bahnhofstrasse 32 4133 Pratteln
Kant. Arbeitslosenkasse Schaffhausen	Oberstadt 9 8200 Schaffhausen
Arbeitslosenkasse des Kantons Appenzell A. Rh.	Regierungsgebäude Obstmarkt 3 9102 Herisau
Kant. Arbeitslosenkasse Appenzell I.Rh.	Poststrasse 9 9050 Appenzell

Kant. Arbeitslosenkasse St. Gallen	Davidstrasse 21 9001 St. Gallen
Arbeitslosenkasse Graubünden	Grabenstrasse 8 7001 Chur
Öffentliche Arbeitslosenkasse d. Kantons Aargau	Bahnhofstrasse 78 Postfach 5000 Aarau
Arbeitslosenkasse des Kantons Thurgau	Zürcherstrasse 285 Postfach 8510 Frauenfeld
Cassa pubbl. cant. di assic. contro la disoccupazione	Via C. Ghiringhelli 15 a 6501 Bellinzona
Caisse cantonale de chômage (CCh)	Rue Caroline 9 1014 Lausanne
Caisse publique cant. valaisanne de chômage Administration centrale	Place du Midi 40 Case postale 1951 Sion 1
Caisse cant. neuchât. d'assur.-chômage	Av. Léopold-Robert 11a Case postale 2352 2302 La Chaux-de-Fonds
Caisse cantonale genevoise de chômage	40, rue de Montbrillant Case postale 2293 1211 Genève 2
Caisse publique d'assur.-chômage de la République et Canton du Jura	Rue Bel-Air 3 Case postale 368 2350 Saignelégier
Arbeitslosenkasse Comedia Zentralsekretariat	Monbijoustrasse 33 3001 Bern
Caisse chômage du SIT-Geneve	Case postale 3287 1211 Genève 3
Caisse d'ass.chômage de la Soc. des jeunes Commerçants	Rue du Grand-Pont 18 Case postale 6599 1002 Lausanne
Cassa disoccupazione Cristiano Sociale/OCST	Via S. Balestra 19 6900 Lugano
Caisse de chômage Interprofessionnelle	Chemin de la Perche 2 2900 Porrentruy
Arbeitslosenkasse der Industrien d. ZH Oberlandes	Ferrachstr. 35 Postfach 156 8630 Rüti
Arbeitslosenkasse IAW	Zürcherstrasse 41 8400 Winterthur
SYNA Arbeitslosenkasse ALK - Zentrale	Josefstrasse 59 Postfach 8031 Zürich
Caisse de chômage OCS	Rue Porte-Neuve 20 Case postale 1951 Sion
Unia Arbeitslosenkasse Zentralverwaltung	Strassburgstrasse 11 8004 Zürich