

**Botschaft
zur Änderung des Bundesgesetzes
über die Familienzulagen
(Einrichtung eines Familienzulagenregisters)**

vom ...

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) mit dem Antrag auf Zustimmung.

Gleichzeitig beantragen wir Ihnen, die folgenden parlamentarischen Vorstösse abzuschreiben:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 2008 | M | 07.3618 | Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern
(S 19.12.07, Schiesser; N 18.9.08) |
| 2008 | M | 07.3619 | Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern
(N 21.12.07, [Zeller]-Engelberger; S 18.12.08) |

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

...

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Hans-Rudolf Merz
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit dieser Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) zur Einrichtung eines Familienzulagenregisters zur Genehmigung.

Seit dem 1. Januar 2009 sind das FamZG und die Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV) in Kraft. Die Einrichtung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters für Familienzulagen (Familienzulagenregister) wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung im Frühjahr 2007 und am 3. Oktober 2007 mit zwei Motionen (07.3618 Schiesser und 07.3619 [Zeller]-Engelberger) gefordert. Nur mit einem Familienzulagenregister könne einem allfälligen Missbrauch im Sinne von Mehrfachbezügen von Familienzulagen wirkungsvoll begegnet werden. In der zur vorgeschlagenen Änderung des FamZG durchgeführten Anhörung wurde die Einrichtung des Familienzulagenregisters wiederum ausdrücklich begrüsst. Die Änderung des FamZG umfasst folgende Elemente:

Die Zentrale Ausgleichsstelle soll das Familienzulagenregister führen. Im Familienzulagenregister sollen sämtliche Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz und im Ausland, für die eine Familienzulage nach schweizerischem Recht ausgerichtet wird, mit ihrer AHV-Versichertennummer erfasst werden. 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 bestimmt 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 AHV-Versichertennummer sowie des Geburtsdatums des Kindes öffentlich zugänglich sein. Die Kosten für den Aufbau des Registers trägt der Bund, die Betriebskosten sollen von den Durchführungsstellen finanziert werden. Der Bundesrat wird die Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagenregister in Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen erlassen. Die Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters ist auf den 1. Januar 2011 geplant.

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Seit dem 1. Januar 2009 sind das Bundesgesetz vom 24. März 2006¹ über die Familienzulagen (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 (Familienzulagenregister) wurde im Rahmen der Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung im Frühjahr 2007 von einem Grossteil der Vernehmlassungsteilnehmenden gefordert. Die Mehrheit der Kantone, sämtliche kantonalen AHV-Ausgleichskassen 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 wurde im Nationalrat und im Ständerat je eine Motion «Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern» mit identischem Wortlaut eingereicht (07.3618 Schiesser und 07.3619 [Zeller]-Engelberger). Diese halten fest, dass mit dem FamZG neu bereits bei einem sehr kleinen Arbeitspensum Anspruch auf ganze Familienzulagen bestehe, 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 Bezugsmissbrauch 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 über das weitere Vorgehen betreffend Familienzulagenregister entschieden. Er hat das EDI beauftragt, ihm eine Botschaft zur Änderung des FamZG für die Einrichtung eines Familienzulagenregisters zu unterbreiten. Dabei hat er wichtige Eckwerte für die Anhörungsvorlage definiert.

Die Vernehmlassung zur Familienzulagenverordnung, in der fast alle Vernehmlassungsteilnehmenden die Einrichtung eines Familienzulagenregisters forderten, wurde im Frühjahr 2007 durchgeführt und liegt somit erst zwei Jahre zurück. Aus diesem Grund sowie im Interesse einer möglichst raschen Umsetzung dieser Forderung hat der Bundesrat anstelle einer Vernehmlassung vom 13. März bis 8. Mai 2009 eine Anhörung nach Artikel 10 des Bundesgesetzes vom 18. März 2005³ über das Vernehmlassungsverfahren bei den betroffenen Kreisen durchgeführt.

¹ SR 836.2
² SR 836.21
³ SR 172.061

1.2 Die beantragte Neuregelung

Die Einrichtung eines Familienzulagenregisters hat primär die Verhinderung des Doppel- bzw. Mehrfachbezugs 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 erheblichen administrativen Aufwand verbunden. Die notwendigen Auskünfte müssen von der Stelle, 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.

Die Zentrale Ausgleichsstelle soll das Familienzulagenregister führen. Im Familienzulagenregister sollen sämtliche Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz und im Ausland, für die eine Familienzulage nach schweizerischem Recht ausgerichtet wird, mit ihrer AHV-Versichertennummer erfasst werden. 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 bestimmt 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 AHV-Versichertennummer sowie des Geburtsdatums des Kindes öffentlich zugänglich sein. Die Kosten für den Aufbau des Familienzulagenregisters werden vom Bund übernommen. Die Betriebskosten sind von den Durchführungsstellen zu tragen. Der Bundesrat wird die Ausführungsbestimmungen zum Familienzulagenregister in Zusammenarbeit mit den Durchführungsstellen erlassen.

Sämtliche Bestimmungen betreffend Einrichtung des Familienzulagenregisters sollen Mitte 2010 in Kraft treten, um die für den 1. Januar 2011 geplante Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters zu ermöglichen.

1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung

1.3.1 Ergebnisse der Anhörung

Im Anhörungsverfahren haben sich sämtliche Kantonsregierungen, die Konferenz der kantonalen Ausgleichskassen gemeinsam mit der Vereinigung der Verbandsausgleichskassen der AHV (nachfolgend: Kassenvereinigungen), zwölf Verbände der

Wirtschaft, acht Familienausgleichskassen, sieben Arbeitslosenkassen und eine Privatperson geäussert. Mit Ausnahme von zwei Familienausgleichskassen begrüssen alle Anhörungsteilnehmenden die Vorlage im Grundsatz. Sie heissen das Familienzulagenregister als geeignetes Instrument zur Verhinderung des Doppelbezugs von Familienzulagen gut und befürworten die Inbetriebnahme auf den 1. Januar 2011. Die Ergebnisse der Anhörung sind in einem Bericht veröffentlicht worden⁴. Im Folgenden werden die Ergebnisse zusammengefasst. Materiell wesentliche Punkte betreffen die von einem erheblichen Teil der Anhörungsteilnehmenden beantragten Änderungen bezüglich des Zugangs zum Register und der Finanzierung.

Vorbehalte gegenüber der Verminderung des administrativen Aufwands

Rund die Hälfte der Anhörungsteilnehmenden, darunter sechzehn Kantone, die Kassenvereinigungen und vier Arbeitgeberverbände stellen in Abrede bzw. bezweifeln, dass der administrative Aufwand beim Vollzug des FamZG mit dem Familienzulagenregister insgesamt vermindert werde, wie dies im Vorentwurf festgehalten wurde. Das Register erleichtere lediglich die Abklärung, ob für ein Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Forderung nach einem Zugang für Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung

Gesamtschweizerisch prüfen rund 1 300 Arbeitgeberinnen die Anträge auf Familienzulagen selbstständig und richten die Zulagen aus. Diese Übernahme wesentlicher Durchführungsaufgaben durch die Arbeitgeberinnen wird als delegierte Dossierführung bezeichnet. Für diese Arbeitgeberinnen war im Vorentwurf kein Zugang zum Familienzulagenregister vorgesehen. Damit sind acht Kantone, die Kassenvereinigungen, sechs Arbeitgeberverbände und eine Familienausgleichskasse nicht einverstanden. Sie beantragen, auch die Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung gesetzlich als Durchführungsorgane anzuerkennen und ihnen einen umfassenden Zugang zum Familienzulagenregister zu gewähren. Mit dem Zugang sei auch die Pflicht zur Datenmeldung zu verbinden. Die delegierte Dossierführung entspreche einem starken Bedürfnis grosser Arbeitgeberinnen mit ausgebautem Personaldienst und trage zur Verwaltungseffizienz bei. Werde ihnen kein vollumfänglicher Zugang gewährt, bestehe die Gefahr, dass das Register lückenhaft sei und zur Fehlerquelle werde.

Finanzierung des Familienzulagenregisters durch den Bund

Zwei Drittel der Kantone, die Kassenvereinigungen, sechs Arbeitgeberverbände, vier Familienausgleichskassen und eine Arbeitslosenkasse beantragen, der Bund und nicht wie vorgeschlagen die Durchführungsstellen habe sämtliche Aufbau- und Betriebskosten des Familienzulagenregisters zu tragen. Dies deshalb, weil das Register zu den Aufgaben des Bundes als gesamtschweizerische Aufsichtsbehörde über die Familienzulagen gehöre. Zudem solle das Register in erster Linie präventive Wirkung bezüglich möglicher Missbräuche entfalten und liege damit im öffentlichen Interesse. Die vorgeschlagene Kostenaufteilung sei unverhältnismässig und ungerecht. Obwohl auch andere Stellen (z.B. Statistik) das Familienzulagenregister

⁴ Veröffentlicht auf der Internetseite der Bundeskanzlei:
<http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2009.html>

nutzten, sollen nur die Durchführungsstellen belastet werden, die durch die Lieferung ihrer Daten den grössten Beitrag zur Zweckerreichung des Registers leisteten.

Zu kurze Frist von drei Monaten zur Aufbereitung der Daten für die erstmalige Lieferung

Die Frist von drei Monaten zur Aufbereitung der Daten für die erstmalige Lieferung an die Zentrale Ausgleichsstelle erachten die Hälfte der Kantone, die Kassenvereinigungen, vier Arbeitgeberverbände und drei Familienausgleichskassen als zu kurz. Es müsse insbesondere berücksichtigt werden, dass sich die Infrastruktur und die administrativen Mittel der verschiedenen Akteure des Familienzulagenregisters erheblich unterscheiden.

1.3.2 Neuerungen gegenüber dem Vorentwurf

Gestützt auf die Ergebnisse der Anhörung ergibt sich gegenüber dem Vorentwurf eine wesentliche materielle Änderung. Sie betrifft die Finanzierung des Familienzulagenregisters. Der Bundesrat beantragt, dass der Bund die Aufbaukosten des Familienzulagenregisters trägt. Die Betriebskosten sollen dagegen, wie im Vorentwurf vorgesehen, von den Durchführungsstellen finanziert werden. Teilweise berücksichtigt werden die Vorbehalte gegenüber der Verminderung des administrativen Aufwands. Nicht gefolgt wird dagegen der Forderung nach dem Registerzugang für Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung (s. hierzu die Ausführungen zu Art. 21b Abs. 1). Schliesslich wird die dreimonatige Frist zur Aufbereitung der Daten für die erstmalige Lieferung nicht verlängert.

1.4 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, da im Familienzulagenregister auch die Kinder mit Wohnsitz im Ausland erfasst werden, für die eine Familienzulage nach schweizerischen Recht ausgerichtet wird. Das Familienzulagenregister soll auch die Abklärungen betreffend Familienzulagen im internationalen Verhältnis erleichtern (s. Ziff. 1.2 und Ausführungen zu Art. 21c).

1.5 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.

1.6 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motionen 07.3618 Schiesser und 07.3619 [Zeller]-Engelberger «Familienzulagen. Mehrfachbezüge verhindern» mit identischem Wortlaut beauftragen den Bundesrat, im Rahmen des FamZG die gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines zentralen Kinder- und Bezügerregisters zu erarbeiten und dieses so bald als möglich zu realisieren. Mit der vorgeschlagenen Änderung des FamZG und der auf den 1. Januar 2011 geplanten Einrichtung eines Familienzulagenregisters werden die beiden Motionen erfüllt und können als erledigt abgeschrieben werden.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Art. 21a (neu) Zweck

Im Rahmen der Abklärungen zu den 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.

Bst. 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, dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952⁵ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) oder nach den kantonalen Familienzulagenordnungen ausgerichtet wird. Zudem sind diejenigen Kinder aufzunehmen, für die im Rahmen der Arbeitslosenversicherung Zuschläge zu den Taggeldern⁶ und während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen in der Invalidenversicherung Kindergelder⁷ 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 (s. hierzu Ausführungen zu Art. 21c).

Bst. b

Mit dem Familienzulagenregister kann der administrative Aufwand beim Vollzug der Familienzulagen kaum in allen Bereichen vermindert werden. Das Register soll indes eine Erleichterung bei den Abklärungen bringen, ob für ein Kind bereits eine

⁵ SR 836.1

⁶ Nach Art. 22 Abs. 1 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG, SR 837.0) erhält die versicherte Person einen Zuschlag zum Taggeld, der den auf den Tag umgerechneten gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht, auf die sie Anspruch hätte, wenn sie in einem Arbeitsverhältnis stünde.

⁷ Nach Art. 22 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG, SR 831.20) erhält eine versicherte Person während der Durchführung von Eingliederungsmassnahmen ein Taggeld, bestehend aus einer Grundentschädigung und, wenn sie Kinder hat, einem Kindergeld.

Familienzulage ausgerichtet wird, und damit die Stellen nach Artikel 21c beim Vollzug des FamZG unterstützen.

Art. 21b (neu) Datenbekanntgabe

Abs. 1

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 AHV-Versichertennummer, Name oder Geburtsjahr des Kindes – umfassen, wobei sich die Suche primär nach der AHV-Versichertennummer des Kindes richten wird (s. hierzu auch Ausführungen zu Art. 21c und Art. 21e).

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

- die insgesamt rund 200 Familienausgleichskassen nach Artikel 14 (die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, die von den AHV-Ausgleichskassen geführten kantonalen und verbandlichen Familienausgleichskassen sowie die Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse);
- die aktuell 25⁸ öffentlichen (kantonalen) und die 10 privaten Arbeitslosenkassen, die nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz Familienzulagen als Zuschläge zu den Arbeitslosentaggeldern ausrichten;
- das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) für die Erfüllung seiner Aufgaben als Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung⁹;
- die AHV-Ausgleichskassen (kantonale Ausgleichskassen, Verbandsausgleichskassen sowie die Eidgenössische und die Schweizerische Ausgleichskasse), die einerseits mit der Durchführung der Familienzulagen in der Landwirtschaft betraut sind (Art. 13 FLG) und andererseits die Kindergelder der Invalidenversicherung ausrichten (Art. 60 IVG);
- die Durchführungsstellen der Familienzulagen für Nichterwerbstätige: Zwar sehen zurzeit alle kantonalen Familienzulagenordnungen diese Durchführung durch die kantonalen Familienausgleichskassen vor; dies ist indes im FamZG nicht zwingend vorgeschrieben, weshalb die Kantone diese Aufgabe auch einer anderen Stelle übertragen können;
- die für die Koordination der Familienzulagen im internationalen Verhältnis zuständigen schweizerischen Stellen (die Funktion der Verbindungsstelle wird zurzeit vom BSV wahrgenommen);

⁸ Die Kantone Obwalden und Nidwalden führen gemeinsam eine Arbeitslosenkasse.

⁹ Art. 84 AVIG

- das BSV für die Erfüllung seiner Aufgaben nach Artikel 27 FamZG. Es sei hier ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine allfällige Auswertung der Daten aus dem Register die gesamtschweizerische Statistik, die aufgrund der von den Kantonen bei den Familienausgleichskassen erhobenen Daten erstellt wird, keinesfalls ersetzen, sondern lediglich ergänzen wird.

Aus folgenden Gründen wird den Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung kein direkter Zugang zum Familienzulagenregister gewährt.

- Der Datenaustausch zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle und den Stellen nach Artikel 21c soll über eine Datenaustauschplattform erfolgen, die den Standard im Bereich AHV/IV bilden wird. Diese Plattform erfüllt hohe Anforderungen in Bezug auf die Datensicherheit und den Datenschutz. Um diese Anforderungen auch beim Einbezug der grossen Zahl der Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung erfüllen zu können, müsste der Zugang zur Datenaustauschplattform neu konzipiert werden. Dies wäre nur mit einem sehr grossen Aufwand realisierbar. Ein Zugang der Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung auf die bestehende Datenaustauschplattform der Durchführungsorgane der AHV/IV ist deshalb abzulehnen. Alternativ müsste ein neues, eigenständiges Datenaustauschsystem zwischen der Zentralen Ausgleichsstelle und den Arbeitgeberinnen entwickelt und aufgebaut werden, mit entsprechend hohen Kosten. Auch die Betriebskosten für die Zentrale Ausgleichsstelle wären infolge Gewährleistung der Datensicherheit, Erteilung der Berechtigungen, Bewirtschaftung der Passwörter etc. beträchtlich und unverhältnismässig. Zudem würde sich die Inbetriebnahme des Registers um mindestens zwei Jahre verzögern.
- Mit einem Einbezug der Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung würde die Qualität des Registers und damit die Erreichung des Zwecks nach Artikel 21a gefährdet. Die Registerführung mit einer überblickbaren Zahl der gesetzlichen Durchführungsorgane (Art. 14 und 15 FamZG), klaren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für die Qualitätssicherung bietet am ehesten Gewähr für den Betrieb eines verlässlichen Registers.
- Den Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung könnte ohne Anerkennung als Durchführungsorgane im FamZG aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht in alle Daten Einsicht gewährt werden, die im Familienzulagenregister erfasst werden sollen (Art. 328b des Obligationenrechts¹⁰).

Die delegierte Dossierführung entspricht jedoch einer gelebten Praxis und auch mit dem Familienzulagenregister soll die effiziente Durchführung der Familienzulagen bei den Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung gewährleistet sein. Deshalb ist vorgesehen, für den standardisierten und automatisierten Datenaustausch zwischen diesen Arbeitgeberinnen und den Familienausgleichskassen eine Informatiklösung zu entwickeln. Die Kosten für die Entwicklung dieser Informatiklösung – wie auch die Kosten für die übrigen Anpassungen im Informatikbereich – sind von den Familienausgleichskassen zu tragen. Das BSV unterstützt die Familienausgleichskassen bei der Entwicklung dieser Lösungen.

¹⁰ SR 220

Abs. 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 für den Zeitpunkt der Anfrage nur die Informationen darüber, ob und von welcher Stelle für ein Kind eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Für die Abfrage dieser Informationen bedarf es jedoch zweier Angaben: Die AHV-Versichertennummer und das Geburtsdatum des Kindes. Über diese Informationen verfügen nur die Erziehungsberechtigten, das Kind selber, die Arbeitgeberinnen, die einen Antrag auf Familienzulagen erhalten, sowie diejenigen Stellen, die zur systematischen Verwendung der AHV-Versichertennummer berechtigt sind. Die AHV-Versichertennummer eines Kindes lässt keine Rückschlüsse auf das Geburtsdatum zu und genügt deshalb allein nicht, um die Information zu erhalten.

Der Zugang zu den Informationen, ob und von welcher Stelle für ein Kind eine Familienzulage ausgerichtet wird, soll wie zu dem seit 1. Januar 2009 auf dem Internet zugänglichen *InfoRegister*¹¹ gewährt werden. Auf dieser Internetseite können sich die Versicherten der AHV/IV unter Angabe ihrer AHV-Versichertennummer und ihres Geburtsdatums diejenigen AHV-Ausgleichskassen mit Adressen anzeigen lassen, welche unter ihrem Namen ein individuelles Konto führen.

Diese beschränkte Abfragemöglichkeit dient insbesondere den Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung. Mit dieser beschränkten Abfragemöglichkeit wird ihrem Anliegen Rechnung getragen, dass sie bei der Prüfung der Anträge auf Familienzulagen ohne grossen Aufwand herausfinden können, ob und von welcher Stelle für das betreffende Kind bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird.

Überdies erfüllt diese Abfragemöglichkeit ein sozialpolitisches Anliegen: Es kommt immer wieder vor, dass der anspruchsberechtigte Elternteil die Familienzulage nicht an den Elternteil weiterleitet, bei dem das Kind lebt, obwohl er hierzu gesetzlich verpflichtet ist (Art. 8 FamZG und Art. 285 Abs 2 des Zivilgesetzbuches¹²), oder dass Eltern die Familienzulagen 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, welche die Familienzulage ausrichtet, ein begründetes Gesuch einzureichen. Weil es aber nicht selten vorkommt, dass der Elternteil, welcher die Zulage bezieht, 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 Kosten verbundenen Verfahren eine behördliche bzw. gerichtliche Entscheidung zu erwirken.

Dem Bundesrat soll jedoch die Kompetenz eingeräumt werden, zur Wahrung des Kindeswohles die Informationen, ob und von welcher Stelle eine Familienzulage ausgerichtet wird, für bestimmte Kinder von der öffentlichen Zugänglichkeit auszunehmen. Hierbei ist beispielsweise an Kinder zu denken, für die Kinderschutzmass-

¹¹ https://inforegister.zas.admin.ch/InfoWeb/InfoRegisterAccueil_de.jsp

¹² SR 210

nahmen – 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.

Art. 21c (neu) 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 müssen vor Meldung der Daten die AHV-Versichertennummer des Kindes in der Unique Person Identification database (UPI)¹³ verifizieren. Sie sind für die Richtigkeit und die Aktualisierung der Daten verantwortlich. Bei der Meldung von AHV-Versichertennummern des Kindes und der Bezügerin oder des Bezügers an die Zentrale Ausgleichsstelle werden diese automatisch mit der UPI abgeglichen und die entsprechenden Personendaten (Namen, Vornamen und Geburtsdatum) zusammen mit der AHV-Versichertennummer im Familienzulagenregister erfasst und an die betreffende Stelle zurückgemeldet. Die Stellen können die Personendaten auch selber in der UPI verifizieren. Stellen, die noch keinen Zugang zur UPI haben, können einen solchen bei der Zentralen Ausgleichsstelle beantragen. Dazu müssen sie befugt sein, die AHV-Versichertennummer systematisch zu verwenden, wozu sie ausdrücklich ermächtigt werden sollen (s. Ausführungen zu Art. 25 Bst. g).

Für Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz soll der vollständige Datensatz 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. Auch sämtliche Änderungen sind unverzüglich zu melden. Indem die Stellen die zugesprochene Familienzulage und sämtliche Änderungen in dem Moment ans Familienzulagenregister melden, in dem sie diese in ihren Systemen verarbeitet haben, wird es ihnen möglich sein, diese Vorgabe einzuhalten.

Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland gilt grundsätzlich die gleiche Regel wie für Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz, wobei dem Koordinationsbedarf bei Familienleistungen im internationalen Verhältnis zusätzlich Rechnung zu tragen ist. Deshalb soll die Meldung der Daten für Kinder mit Wohnsitz im Ausland auf freiwilliger Basis bereits im Zeitpunkt der Antragstellung erfolgen können.

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

¹³ Datenbank, aufgrund welcher die Identifikation von Personen gestützt auf ihre AHV-Versichertennummer möglich ist.

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, sollen die betroffenen Stellen umgehend eine entsprechende Meldung erhalten. Ausserdem wird es der Zentralen Ausgleichsstelle obliegen, das Familienzulagenregister periodisch mit der UPI abzugleichen. Die Datenaustauschsysteme werden sich nach den E-Government-Standards und den Hilfsmitteln des Vereins eCH richten.

Die Kantone haben bei den Familienausgleichskassen jährlich die Daten betreffend die im Vorjahr ausgerichteten Familienzulagen zu erheben und dem BSV zu übermitteln (Art. 27 FamZG i.V.m. Art. 20 FamZV). Diese Angaben werden auch zur Überprüfung der Pflicht zur Datenmeldung an das Familienzulagenregister herangezogen werden können. Sollte eine Familienausgleichskasse dieser Pflicht nicht nachkommen, werden die zuständigen kantonalen Aufsichtsbehörden die notwendigen Schritte vorzunehmen haben.

Art. 21d (neu) Finanzierung

Abs. 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. Im Übrigen werden auch die Register der AHV/IV aus dem System der Sozialversicherung finanziert. Es sind zudem namentlich die Durchführungsstellen, die ein nationales, vom Bund geführtes Familienzulagenregister fordern, weil nur mit einem solchen Register Doppelbezüge verhindert werden können. In der Tat ergeben sich durch die Verhinderung von Doppelbezügen erhebliche Kosteneinsparungen, welche die Betriebskosten des Registers bei Weitem kompensieren dürften. Folglich haben die Stellen nach Artikel 21c die Vollkosten für den Betrieb (direkte Kosten, indirekte Kosten und Kosten für die notwendigen technischen Anpassungen an IT-Applikationen) zu tragen (s. Ziff. 3.3).

Abs. 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, die zu einem Eintrag ins Familienregister führen, aufgeteilt werden. Damit ist für die Kostenaufteilung die Bewirtschaftung jener Daten im Familienzulagenregister massgebend, die der Zentralen Ausgleichsstelle unmittelbar Aufwand verursacht. Die Einträge im Familienzulagenregister werden historisiert, d.h. es wird für die Zentrale Ausgleichsstelle ersichtlich sein, wie viele Einträge eine Stelle nach Artikel 21c 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. Durch die in Artikel 21c gesetzlich verankerte Datenmeldepflicht ist gesichert, dass die Stellen ihre Daten auch tatsächlich liefern und das Familienzulagenregister die notwendige Qualität aufweist. Zudem werden die Stellen, die am meisten Daten liefern, wohl auch 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.

Eine Kostenaufteilung proportional zur Anzahl Zugriffe auf das Familienzulagenregister 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 die Arbeitgeberinnen mit delegierter Dossierführung die unentgeltliche öffentliche Abfragemöglichkeit nach Artikel 21b Absatz 2 nutzen können, die Familienausgleichskassen dadurch weniger Abfragen im Familienzulagenregister machen müssen und diese Arbeitgeberinnen folglich nichts an die Finanzierung beitragen würden. Im Weiteren müsste die Zentrale Ausgleichsstelle für die Realisierung dieser Kostenverteilung ein spezielles System betreiben, was Mehrkosten mit sich bringen würde.

Art. 21e (neu) Ausführungsbestimmungen

Wie oben ausgeführt, werden in erster Linie die Stellen nach Artikel 21c das Familienzulagenregister nutzen und finanzieren. Deshalb ist es sachgerecht, wenn diese Stellen vom Bundesrat in die Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen einbezogen werden. Diesem Anliegen der Mitwirkung wird im Übrigen bereits durch den Einbezug der genannten Stellen in die Aufbauarbeiten des Registers Rechnung getragen. In welcher Form die Zusammenarbeit nach der Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters erfolgen soll, wird vom Bundesrat nach der Konsultation der Stellen nach Artikel 21c zu bestimmen und in den Ausführungsbestimmungen festzulegen sein.

Bst. a und b

Die Ausführungsbestimmungen werden insbesondere Regelungen über die im Familienzulagenregister zu erfassenden Daten, deren Bearbeitung und den Zugriff auf diese Daten festlegen. Im Familienzulagenregister sollen ausschliesslich diejeni-

gen Daten erfasst werden, die zur Verhinderung des Doppelbezugs von Familienzulagen und zur Unterstützung beim Vollzug notwendig sind. Der Bundesrat wird diese Daten abschliessend definieren. Massgebend für die Struktur des Familienzulagenregisters sind die Informationen über das Kind, für das eine Zulage bezogen wird. Jedes erfasste Kind wird über die AHV-Versichertennummer identifiziert. Diese wird von der Zentralen Ausgleichsstelle zugewiesen, sobald eine Geburt von den schweizerischen Zivilstandsbehörden gemeldet worden ist¹⁴.

Damit eine Stelle nach Artikel 21c im Familienzulagenregister rasch feststellen kann, wer nach den Regeln der Anspruchskonkurrenz erstanspruchs- oder differenzzulagenberechtigt ist, werden folgende Daten erfasst:

- AHV-Versichertennummer sowie Namen, Vornamen und Geburtsdatum¹⁵ des Kindes;
- für die Festsetzung und Ausrichtung der Zulage zuständige Stelle nach Artikel 21c;
- dossierführende Stelle (Zweigstelle, Abrechnungsstelle, Arbeitgeberin mit delegierter Dossierführung);
- Zulagenart (Geburts-, Adoptions-, Kinder-, Ausbildungs- und Differenzzulage);
- Gesetzesgrundlage der Zulage (FamZG, FLG oder AVIG und kantonale Familienzulagenordnung; IVG);
- Anspruchsbeginn und Anspruchsende;
- Daten der Bezügerin oder des Bezügers der Zulage:
 - AHV-Versichertennummer;
 - Namen und Vornamen¹⁶;
 - Familienstatus (Vater, Mutter, Pflege-, Stiefelternteil, Bruder, Schwester, Grosselternteil);
 - Erwerbsstatus (Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer, selbstständig erwerbstätig, nichterwerbstätig, Landwirtin oder Landwirt, mitarbeitendes Familienmitglied in der Landwirtschaft, landwirtschaftliche Arbeitnehmerin oder landwirtschaftlicher Arbeitnehmer, arbeitslos, Bezügerin oder 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 1992¹⁷ 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 an den Bundesrat delegiert wird (Art. 17 und 19 Abs. 3 DSG).

¹⁴ S. 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).

¹⁵ Personendaten werden automatisch aus der Unique Person Identification database (UPI) übernommen.

¹⁶ Personendaten werden automatisch aus der Unique Person Identification database (UPI) übernommen.

¹⁷ SR 235.1

Bst. 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 1998¹⁸ über die Archivierung (BGA) zu richten.

Gliederungstitel vor Art. 25

Der Titel des 6. Kapitels ist mit dem Begriff «Übergangsbestimmung» zu ergänzen, weil eine Übergangsbestimmung zur Datenlieferung an das Familienzulagenregister und zu den Aufbaurkosten eingefügt werden soll.

Art. 25 Bst. f (neu)

Kinder mit Wohnsitz im Ausland verfügen im Zeitpunkt der Antragstellung für Familienzulagen in der Regel noch über keine AHV-Versichertennummer. Deshalb müssen die Stellen nach Artikel 21c die Möglichkeit haben, bei der Zentralen Ausgleichsstelle die Zuweisung einer AHV-Versichertennummer zu beantragen. Um hierfür eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen, wird die AHV-Gesetzgebung betreffend die AHV-Versichertennummer (Art.50c AHVG) als sinngemäss anwendbar erklärt.

Bst. g (neu)

Die Familienzulagen sind auch mit dem Inkrafttreten des FamZG eine kantonale Sozialversicherung. Folglich kann die systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer 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 AHV-Versichertennummer jener Stellen, die für die Durchführung der Familienzulagen verantwortlich sind, auf eine solide gesetzliche Basis zu stellen. Aus diesem Grund wird auch diesbezüglich die AHV-Gesetzgebung (Art. 50d AHVG) als sinngemäss anwendbar erklärt (s. hierzu auch Botschaft zur Änderung des AHVG vom 23. November 2005¹⁹).

Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Abs. 1 und 2

Damit das Familienzulagenregister umgehend mit dessen Inbetriebnahme seinen Zweck nach Artikel 21a erfüllen kann, müssen die Daten der Kinder, für die bereits eine Familienzulage ausgerichtet wird, vor Inbetriebnahme des Familienzulagenregisters erfasst werden. Deshalb wird den Stellen nach Artikel 21c ab Inkrafttreten der vorliegenden Änderung des FamZG eine Frist von 3 Monaten eingeräumt, ihre Daten für die Lieferung an die Zentrale Ausgleichsstelle aufzubereiten. Diese Frist ist kurz. Damit das Familienzulagenregister mit allen Daten sämtlicher Stellen termingerecht in Betrieb genommen werden kann, werden das BSV und die Zentrale Ausgleichsstelle sämtliche Stellen so weit und so früh als möglich bei den notwen-

¹⁸ SR 152.1

¹⁹ BBl 2006 513

digen Anpassungen ihrer Systeme beratend begleiten und unterstützen. So werden die Stellen bereits Anfang 2010 die Möglichkeit erhalten, für sämtliche bei ihnen erfassten Kinder in einer Sammelanfrage bei der Zentralen Ausgleichsstelle die bestehenden AHV-Versichertennummern abzufragen. Der Bundesrat wird in den Ausführungsbestimmungen die Einzelheiten und den Ablauf des erstmaligen Datentransfers regeln.

Abs. 3

Der Bundesrat ist bereit, die Aufbaukosten, die einmalig beim Bund bzw. bei der Zentralen Ausgleichsstelle anfallen, durch den Bund zu finanzieren. Damit wird insbesondere den Argumenten Rechnung getragen, die Einrichtung eines Familienzulagenregisters liege auch im öffentlichen Interesse und die Durchführungsstellen hätten durch die erforderliche Anpassung ihrer Systeme ebenfalls beträchtliche Kosten zu tragen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Sowohl der Aufbau als auch der Betrieb des Familienzulagenregisters erfordern zusätzliche personelle und finanzielle Mittel.

Der Bund soll die Kosten für den Aufbau des Familienzulagenregisters tragen (s. Ausführungen zu Art. 21d Abs. 1 und Abs. 3 der Übergangsbestimmung). Hierzu gehören die Projektierungs- und die Entwicklungskosten. Nach aktuellen Schätzungen der Zentralen Ausgleichsstelle belaufen sich diese Kosten in den Jahren 2009 und 2010 auf insgesamt maximal 3,8 Millionen Franken. Der grösste Teil der Kosten entfällt auf die Entwicklung der Informatiklösungen für die Datenbank Familienzulagenregister, die Plausibilisierungs- und Kontrollinstrumente, die Gewährung des Zugangs für die berechtigten Stellen sowie die Personalkosten.

Der Bund wird zudem als Arbeitgeber die Betriebskosten des Registers mitzufinanzieren haben. Der von ihm gesamthaft zu entrichtende Betrag dürfte deutlich unter 100 000 Franken pro Jahr liegen.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Es sind keine Auswirkungen zulasten der Kantone und Gemeinden zu erwarten, insbesondere bedarf die Einrichtung des Familienzulagenregisters keiner Anpassungen der kantonalen Gesetzgebungen. In ihrer Funktion als Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen haben die Kantone und Gemeinden sich ebenfalls an den Betriebskosten des Registers zu beteiligen.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Der Bedarf für die Einrichtung und die Führung eines Familienzulagenregisters durch den Bund ist ausgewiesen (s. Ziff. 1). Vom gesamtschweizerischen Register

werden sämtliche Arbeitgeberinnen betroffen sein, die nach schweizerischem Recht Familienzulagen ausrichten.

Die Betriebskosten für das Familienzulagenregister betragen nach dem aktuellen Stand der Kostenschätzungen der Zentralen Ausgleichsstelle rund 1,7 Millionen Franken pro Jahr. Sie umfassen die Personal- und Infrastrukturkosten der Zentralen Ausgleichsstelle für die Administrierung, den Betrieb und die Weiterentwicklung des Familienzulagenregisters.

Die Stellen nach Artikel 21c werden die Betriebskosten des Familienzulagenregisters zu tragen haben. Damit werden es vor allem die Arbeitgeberinnen sein, die den Betrieb finanzieren. Sie werden auch am meisten vom Familienzulagenregister profitieren. Erhebliche Kosteneinsparungen werden sich aus der Vermeidung von Doppelbezügen ergeben; hinzu kommen Kosteneinsparungen infolge geringerem Abklärungsaufwand (s. auch Ziff. 1.2). Das Potential der Einsparungen erschliesst sich aus folgender Rechnung: Die Gesamtkosten für die Familienzulagen belaufen sich auf rund 5 Milliarden Franken pro Jahr. Wird die Zahl der Doppelbezüge auf 1 Prozent veranschlagt (zurzeit liegen keine Schätzungen über das Ausmass von Doppelbezügen vor), beläuft sich der Schaden auf rund 50 Millionen Franken pro Jahr. Diese potentiellen Kosteneinsparungen waren denn auch der Hauptgrund, weshalb insbesondere die Wirtschaft die Einrichtung eines Familienzulagenregisters gefordert hat. Die Arbeitgeberinnen haben ein offensichtliches Interesse an der Investition in das Familienzulagenregister.

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 nachhaltigen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens in das System der Familienzulagen und in die Sozialwerke insgesamt.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008²⁰ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008²¹ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die Legislaturplanung 2007–2011 enthält die Leitlinie 3, wonach die gesellschaftliche 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 (s. Ziele des Bundesrates 2009, Band I²²).

²⁰ BBl 2008 753

²¹ BBl 2008 8543

²² <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/publikationen/00290/00928/index.html?lang=de>
(Band I, Ziel 8)

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Verfassungsgrundlage für das zur Änderung vorgeschlagene Gesetz findet sich in Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung²³. 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 können.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Änderungen sind vereinbar mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, insbesondere auch mit den Vereinbarungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union.

5.3 Erlassform

Für die Finanzierung des Betriebs des Familienzulagenregisters wird eine neue Abgabe zulasten derjenigen Stellen eingeführt, die für die Durchführung von Familienzulagen zuständig sind. 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.

5.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Mit den Artikeln 21b, 21d, 21e und Absatz 2 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 Betriebskosten verpflichtet werden (s. 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 (s. Ausführungen zu Art. 21e).

²³ SR 101