

**Vortrag des Regierungsrats
an den
Grossen Rat des Kantons Bern
betreffend das
Gesetz über die Familienzulagen (KFamZG)**

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung der Schwerpunkte der Vorlage	2
2.	Ausgangslage	3
2.1	Bundesrecht.....	3
2.2	Kantonales Recht.....	3
3.	Entstehung des neuen Gesetzes	4
3.1	Die Diskussion in der beratenden Kommission KZG.....	4
3.2	Die Schwerpunkte im neuen kantonalen Familienzulagengesetz.....	5
3.2.1	Arten und Höhe der Familienzulagen.....	5
3.2.2	Familienzulagen für Selbständigerwerbende.....	5
3.2.3	Anerkennung von Familienausgleichskassen.....	6
3.2.4	Finanzielles Gleichgewicht der Familienausgleichskassen.....	7
3.2.5	Revision von Familienausgleichskassen.....	7
3.2.6	Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen.....	7
3.2.7	Lastenausgleich.....	8
3.3	Hoheitliche und übertragene Aufgaben.....	9
3.3.1	Das Zentralregister.....	9
3.3.2	Die Anschlusspflicht.....	10
3.3.3	Die Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige.....	11
3.4	Die Umsetzung des Bundesrechts.....	11
4.	Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	11
4.1	Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 und 2).....	12
4.2	Familienzulagen für Erwerbstätige (Artikel 3 – 22).....	12
4.2.1	Familienzulagenordnungen (Artikel 3 – 6).....	12
4.2.2	Organisation (Artikel 7 – 14).....	13
4.2.3	Finanzierung (Artikel 15 – 19).....	16
4.2.4	Revision, Berichterstattung und Aufsicht (Artikel 20 – 22).....	18
4.3	Familienzulagen für Nichterwerbstätige (Artikel 23 – 28).....	19
4.3.1	Unterstellung und Anspruch (Artikel 23 und 24).....	19
4.3.2	Organisation (Artikel 25 – 27).....	20
4.3.3	Finanzierung (Artikel 28).....	20
4.4	Rechtspflege (Artikel 29).....	21
4.5	Vollzug (Artikel 30 – 34).....	21
4.6	Übergangs- und Schlussbestimmungen (Artikel 35 – 37).....	22
5.	Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton	22
5.1	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton aus der Durchführung der Zulagenordnung für Erwerbstätige.....	22
5.2	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton aus der Durchführung der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige.....	23
5.3	Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton als Arbeitgeber.....	24
6.	Auswirkungen auf die Gemeinden	24
7.	Auswirkungen auf die Wirtschaft	25
8.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	25

1. Zusammenfassung der Schwerpunkte der Vorlage

Das kantonale Gesetz vom 5. März 1961 über Kinderzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (Kinderzulagengesetz; KZG)¹ muss wegen dem neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) revidiert werden. Die Kantone haben kein umfassendes Familienzulagengesetz zu erlassen, sondern die zwingenden bundesrechtlichen Bestimmungen anzuwenden und das Bundesrecht zu ergänzen. Zudem erteilte der Grosse Rat dem Regierungsrat mehrmals den Auftrag, Verbesserungen des KZG zu prüfen und einen Entwurf zur Änderung des KZG vorzulegen. Mit dem vorliegenden neuen kantonalen Familienzulagengesetz (KFamZG) trägt der Regierungsrat diesen Anforderungen und Anliegen Rechnung. Die Schwerpunkte der Vorlage sind folgende:

Höhe und Arten der Familienzulagen

Zu den bundesrechtlichen Mindestleistungen gemäss FamZG gehören Kinder- und Ausbildungszulagen. Diese betragen monatlich 200 Franken für Kinder bis 16 Jahre und 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren, die eine Ausbildung absolvieren. Die Höhe und die Arten der obligatorischen Familienzulagen sollen sich nach dem bundesrechtlichen Minimum richten. Daneben soll es den einzelnen Familienausgleichskassen möglich sein, freiwillig höhere Zulagen und andere, bestimmte Arten von Zulagen vorzusehen.

Familienzulagen für Selbständigerwerbende

Neu sollen die Selbständigerwerbenden ebenfalls dem Familienzulagengesetz unterstellt werden. Die Finanzierung und die Leistungen sind analog den Unselbständigerwerbenden geregelt. Mit der Ausdehnung des Anspruchs auf die Selbständigerwerbenden wird eine Lücke im bisherigen System geschlossen. Dies hat der Grosse Rat mit der Überweisung der Motion SP/Juso-Fraktion „Entrichtung von Kinderzulagen an Selbständigerwerbende“ in Auftrag gegeben.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Nach dem neuen Bundesrecht haben künftig auch Nichterwerbstätige Anspruch auf Familienzulagen. Die Organisation und die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige überlässt der Bund den Kantonen. Die Familienausgleichskasse des Kantons Bern wird die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige durchführen. Die Finanzierung erfolgt durch Kanton und Gemeinden, da die Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu einem grossen Teil die Sozialhilfe entlasten.

Anschlusspflicht

Das Bundesrecht regelt die Familienzulagen für alle AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber. Die Nichtunterstellung unter das Familienzulagengesetz und die Befreiung von der Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse sind somit nicht mehr möglich.

Höchstbeitragssatz und Defizitdeckung

Es wird ein einheitlicher Höchstbeitragssatz für alle Familienausgleichskassen eingeführt. Kann eine private Familienausgleichskasse nach Auflösung der Schwankungsreserven ihre Aufwendungen nicht mehr mit dem Höchstbeitragssatz finanzieren, soll die Deckung des Defizits durch Ausgleichszahlungen der übrigen privaten Familienausgleichskassen für eine zeitlich beschränkte Dauer erfolgen. Ein allfälliges Defizit der Familienausgleichskasse des Kantons Bern wird wie bisher von Kanton und Gemeinden getragen, da die Familienausgleichskasse des Kantons Bern auch die Funktion einer Auffangkasse hat und somit schlechte Risiken zwangsweise aufnehmen muss.

¹ BSG 832.71

2. Ausgangslage

2.1 Bundesrecht

Am 13. Mai 1991 reichte Nationalrätin Angeline Fankhauser eine Parlamentarische Initiative² in der Form einer allgemeinen Anregung ein. Sie verlangt für jedes in der Schweiz wohnhafte Kind eine Zulage von mindestens 200 Franken und einen gesamtschweizerischen Lastenausgleich. Zusätzlich sollen Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter eine Bedarfsleistung erhalten. Am 2. März 1992 beschloss der Nationalrat, der Parlamentarischen Initiative Folge zu leisten.

Ende 1998 legte die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) einen ersten Gesetzesentwurf vor. Wegen der Sanierung der Bundesfinanzen wurde das Geschäft bis 2001 sistiert. Am 8. September 2004 verabschiedete die SGK-N einen überarbeiteten Gesetzesentwurf³. Dieser orientiert sich am Grundsatz "ein Kind – eine Zulage". Anspruchsberechtigt sind alle Eltern, unabhängig davon, ob sie Arbeitnehmende, Selbständigerwerbende oder Nichterwerbstätige sind. Es gibt nur ganze Zulagen. Die Mindesthöhe der Zulage beträgt 200 Franken für jedes Kind und 250 Franken für jedes Kind in Ausbildung. Die Kantone haben das neue Familienzulagengesetz zu vollziehen und die Finanzierung zu regeln. Die Bundeszulagenordnung in der Landwirtschaft wird in Bezug auf Arten und Mindesthöhe der neuen Ordnung angepasst, im Übrigen aber beibehalten.

National- und Ständerat folgten im Wesentlichen dem Gesetzesentwurf, sahen jedoch von einer Unterstellung der Selbständigerwerbenden ab. Die Kantone haben die Finanzierung der Zulagen für Erwerbstätige und die Durchführungskosten zu regeln. Zudem sind sie verpflichtet, Familienzulagen an Nichterwerbstätige zu finanzieren und müssen die Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen und die Organisation regeln. Ansonsten haben die Kantone einen erheblichen Gestaltungsspielraum, da die Regelung durch den Bund nicht abschliessend ist. Am 24. März 2006 nahmen die Eidgenössischen Räte das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG)⁴ an.

Gegen das neue Familienzulagengesetz ergriff der Schweizerische Gewerbeverband das Referendum⁵. Am 26. November 2006 nahm das Volk das Familienzulagengesetz mit einem Ja-Stimmenanteil von 68 Prozent an. Es soll am 1. Januar 2009 in Kraft treten.

2.2 Kantoniales Recht

Die kantonale Kinderzulagenordnung ist im Kinderzulagengesetz (KZG) geregelt.

Der Grosse Rat erteilte dem Regierungsrat mehrmals den Auftrag, Anliegen zur Verbesserung des KZG zu prüfen und einen Entwurf zur Änderung des KZG vorzulegen. Eingereicht wurden ein Postulat und drei Motionen:

- Postulat Rüfenacht-Frey, Safern, "Erwerbsunabhängige Kinderzulagen" (025/96) vom 15. Januar 1996. Der Grosse Rat stimmte dem Postulat am 25. Juni 1996 zu. Der Regierungsrat wird darin verpflichtet zu prüfen, ob und allenfalls wie ein Systemwechsel von der erwerbsabhängigen zur erwerbsunabhängigen Kinderzulage kostenneutral realisiert werden kann.

² BBl 1999 3220ff.

³ BBl 2004 6887ff.

⁴ BBl 2006 3515ff.

⁵ BBl 2006 6755f.

- Motion Roland Seiler, Moosseedorf, "Mindestens 200 Franken Kinderzulagen für alle" (233/98) vom 24. November 1998. Der Grosse Rat überwies am 29. Juni 1999 den zweiten Teil dieser Motion als Postulat, wonach die Kinderzulage für Kinder bis 12 Jahre mindestens 200 Franken und für Kinder ab 12 Jahren mindestens 250 Franken betragen soll.
- Motion Franziska Widmer, Bern, "Solidarität bei der Finanzierung der Kinderzulagen" (131/99) vom 21. Juni 1999. Der Regierungsrat wird darin verpflichtet, das Gesetz so zu revidieren, dass die Solidarität bei der Finanzierung der Kinderzulagen zwischen allen Betrieben gewährleistet wird. Der Grosse Rat überwies am 12. April 2000 den Vorstoss als Postulat.
- Motion SP/Juso-Fraktion "Entrichtung von Kinderzulagen an Selbständigerwerbende" (125/2006) vom 6. Juni 2006. Der Grosse Rat stimmte der Motion am 22. November 2006 zu. Danach sollen hauptberuflich Selbständigerwerbende mit Wohn- bzw. Geschäftssitz im Kanton Anspruch auf Kinderzulagen haben.

Der Regierungsrat verschloss sich keinem dieser Anliegen. Er war bereit sie entgegen zu nehmen und zu prüfen, wollte jedoch den laufenden Gesetzgebungsarbeiten auf Bundesebene nicht vorgreifen.

3. Entstehung des neuen Gesetzes

3.1 Die Diskussion in der beratenden Kommission

Der Regierungsrat lässt sich bei der Durchführung des Kinderzulagengesetzes von einer Kommission mit neun Mitgliedern beraten (nachfolgend „Kommission KZG“ genannt). Ihr gehören der Vorsteher oder die Vorsteherin des Amtes für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht, je drei Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen sowie je eine Vertreterin oder ein Vertreter der kantonalen Familienausgleichskasse und einer anerkannten privaten Familienausgleichskasse an (Artikel 34 KZG).

In Hinblick auf das neue kantonale Familienzulagengesetz setzte sich die Kommission KZG bereits bei Vorliegen des Entwurfs des neuen Bundesgesetzes mit einzelnen Schwerpunkten auseinander. Sie diskutierte die Arten der Familienzulagen, deren Höhe und Finanzierung, die Anerkennung und die Aufgaben der Familienausgleichskassen sowie die Aufsicht und Revision von Familienausgleichskassen. Die Kommission KZG besprach auch den Lastenausgleich. Ziel dieser Diskussion war auszuloten, wo sich die Sozialpartner finden können. Dies war deshalb von Bedeutung, weil die heutigen Kinderzulagen als Zulage zum Lohn betrachtet und vom Arbeitgeber finanziert werden. Da die Mehrheit der Mitglieder der Kommission KZG gleichzeitig auch mit der Führung einer Familienausgleichskasse betraut ist, wurden organisatorische Fragen ebenfalls besprochen.

Am 14. März 2007 beriet die Kommission KZG einen ersten, von der Verwaltung ausgearbeiteten Entwurf des kantonalen Familienzulagengesetzes. Er beinhaltete die diskutierten Schwerpunkte, trug aber auch den überwiesenen parlamentarischen Vorstössen Rechnung. Die Kommission KZG widersetzte sich mit 7 zu 0 Stimmen und einer Enthaltung einem Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen, einem einheitlichen Beitragssatz und einem Ausgleichsfonds. Sie sah darin einen Angriff auf die Finanzierungsautonomie der Familienausgleichskassen.

3.2 Die Schwerpunkte im neuen kantonalen Familienzulagengesetz

3.2.1 Höhe und Arten der Familienzulagen

In Bezug auf die **Höhe** der Kinder- und Ausbildungszulagen waren sich die Mitglieder der Kommission KZG einig, dass der Werkplatz Bern keine höheren Familienzulagen als die Mindestzulagen gemäss FamZG verkräften kann (d.h. 200 Franken Kinderzulage, 250 Franken Ausbildungszulage; Artikel 5 FamZG).

Mit der Überweisung der Motion Seiler "Mindestens 200 Franken Kinderzulagen für alle" (233/98) als Postulat hat der Regierungsrat einen Prüfungsauftrag erhalten. Angesichts der Haltung der Sozialpartner verzichtet der Regierungsrat auf eine sozialpolitisch fortschrittlichere Lösung und beschränkt sich auf die Mindestleistungen gemäss Bundesrecht (Artikel 5 FamZG). Den einzelnen Familienausgleichskassen soll es jedoch möglich sein, freiwillig höhere Kinder- und Ausbildungszulagen vorzusehen.

Aufgrund von Artikel 13 Absatz 3 FamZG werden nur noch **ganze Zulagen** ausgerichtet. Die bisherige kantonale Abstufung der Zulagen nach Beschäftigungsgrad entfällt.

Die Arbeitgeber-Vertreter der Kommission KZG waren grundsätzlich nicht bereit, **Geburts- und Adoptionszulagen** zu finanzieren. Sie wollten es den einzelnen Familienausgleichskassen überlassen, ob sie solche Leistungen auch unter dem neuen Recht erbringen und finanzieren wollen. Aus diesem Grund wird im Gesetzesentwurf auf Geburts- und Adoptionszulagen als obligatorische Leistungen verzichtet.

3.2.2 Familienzulagen für Selbständigerwerbende

Nach Artikel 11 Absatz 1 FamZG sind Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht AHV-beitragspflichtiger Arbeitgeber der Familienzulagenordnung unterstellt. Anspruch auf Zulagen haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit und ohne AHV-pflichtigem Arbeitgeber (Artikel 13 Absatz 1 und 2 FamZG).

Die Selbständigerwerbenden waren im Entwurf der SGK-N ebenfalls der Familienzulagenordnung für Erwerbstätige unterstellt und hatten Anspruch auf Zulagen⁶. Diese Ausdehnung des Anspruchs auf die Selbständigerwerbenden schloss in den Augen der SGK-N eine wichtige Lücke im bisherigen System der kantonalen Familienzulagenordnungen⁷.

National- und Ständerat diskutierten die Unterstellung der Selbständigerwerbenden intensiv. Schliesslich verzichteten sie im Differenzbereinigungsverfahren darauf, die selbständig erwerbenden Personen dem Gesetz zu unterstellen und strichen deren Anspruch auf Familienzulagen⁸. Die Kommissionssprecher beider Räte machten aber ausdrücklich darauf aufmerksam, dass die Kantone frei seien, die Selbständigerwerbenden ihren Zulagenordnungen zu unterstellen⁹.

In der Kommission KZG sprachen sich die Arbeitgebervertreter bereits bei der Diskussion des Entwurfs des FamZG gegen eine Unterstellung der Selbständigerwerbenden aus.

⁶ BBl 2004 6931 f. (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe c und 13 Absatz 3 E FamZG)

⁷ BBl 2004 6896f.

⁸ Amtl. Bull. 2006 S 98 (13.3.2006), Amtl. Bull. 2006 N 246 (15.3.2006)

⁹ vgl. Amtl. Bull. 2006 S 99 (13.3.2006): SR Schwaller: "Die Kommission wünscht aber, dass ich die Aussage mache, dass die Kantone sehr wohl Regelungen für Selbständige erlassen können und in der Ausgestaltung frei bleiben"; Amtl. Bull. 2006 N 245 (15.3.2006): NR Egerszegi-Obrist machte darauf aufmerksam, dass die Kantone "selber noch bessere Regelungen treffen können."

Der Regierungsrat will die Selbständigerwerbenden der Familienzulagenordnung für Erwerbstätige unterstellen und zwar aus folgenden Überlegungen:

- Der Grosse Rat hat mit der Überweisung der Motion SP/Juso-Fraktion "Entrichtung von Kinderzulagen an Selbständigerwerbende" (125/2006) deutlich signalisiert, dass er eine Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter die Familienzulagenordnung der Erwerbstätigen wünscht.
- Das FamZG ist geprägt vom Gedanken "Ein Kind – eine Zulage". Es entspricht diesem Gedanken, wenn auch Selbständigerwerbende einen Anspruch auf Familienzulagen haben.
- In jüngster Zeit hat die Zahl der Erwerbstätigen, die einen eigenen Betrieb führen, stark zugenommen. Viele wählten den Schritt von der Arbeitslosigkeit weg in die Selbständigkeit. Gerade bei diesen Familien belasten die Kosten für die Kinder das Familienbudget stark. Sozialpolitisch ist es daher wünschenswert, wenn diese Familien finanziell entlastet werden.
- Selbständigerwerbende sind häufig gleichzeitig auch Arbeitnehmende. Dabei ist es oft schwierig abzuschätzen, ob sie nun vorwiegend selbständig oder angestellt sind. Eine Abgrenzung zwischen haupt- und nebenberuflicher selbständiger Tätigkeit wurde in der Kommission KZG von den Vertretern der Familienausgleichskassen durchführungstechnisch als nicht praktikabel eingestuft. Mit der Unterstellung sämtlicher Selbständigerwerbenden unter das kantonale Familienzulagengesetz wird diese Abgrenzung hinfällig.

3.2.3 Anerkennung von Familienausgleichskassen

Die Führung einer Familienausgleichskasse ist mit finanziellen Risiken verbunden, denn es muss jederzeit Gewähr dafür geboten werden, dass die in Aussicht gestellten Leistungen erbracht werden können. Entscheidende Kriterien für die Beschränkung dieser Risiken sind die Qualität der Geschäftsführung der Familienausgleichskassen sowie die Qualität der internen und externen Kontrollen.

Der Bundesgesetzgeber lässt deshalb drei Arten von Familienausgleichskassen zur Durchführung der Familienzulagenordnung zu (Artikel 14 FamZG):

- a) Die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen;
- b) die kantonalen Familienausgleichskassen und
- c) die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.

Die Kantone haben die Kriterien für die Anerkennung festzulegen (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe c FamZG) und die Familienausgleichskassen zu beaufsichtigen (Artikel 17 Absatz 2 erster Satz FamZG).

Der Kanton Bern verfügt bereits heute über eine kantonale Familienausgleichskasse (Artikel 14ff. KZG). Im geltenden Recht sind zudem private Familienausgleichskassen, die eine AHV-Verbandsausgleichskasse führen oder die bereits 1961 bestanden haben, zur Durchführung der Kinderzulagenordnung zugelassen (Artikel 17 Absatz 1 KZG).

Die beratende Kommission KZG war sich einig, dass die Zahl der beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a FamZG) im Gegensatz zum geltenden Recht nicht beschränkt werden soll.

Der Regierungsrat ist für eine Öffnung der Anzahl der anerkannten Familienausgleichskassen (im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a FamZG). Dies insbesondere deshalb, weil sich neu auch Unternehmen mit einer ausgebauten Besoldungsordnung sowie Betriebe, welche einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt sind, einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen.

3.2.4 Finanzielles Gleichgewicht der Familienausgleichskassen

Nach Artikel 15 Absatz 3 FamZG haben die Familienausgleichskassen durch Öffnung einer angemessenen Schwankungsreserve für das finanzielle Gleichgewicht zu sorgen. Die Schwankungsreserve ist dann angemessen, wenn sie zwischen 20 und 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt (Artikel 13 Absatz 3 des Entwurfes der Verordnung zum FamZG; E FamZV)¹⁰. Die Schwankungsreserve dient der jederzeitigen Erfüllung der laufenden Verpflichtungen. Mit ihr soll auch vermieden werden, dass der Beitragssatz während des laufenden Jahres angepasst werden muss.

Grundsätzlich haftet die Familienausgleichskasse für die von ihr in Aussicht gestellten Familienzulagen. Das oberste Organ der Familienausgleichskasse trägt die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht und damit auch für eine angemessene Schwankungsreserve. Die Familienausgleichskasse und subsidiär deren Träger haften für Schäden, die von den Organen der Familienausgleichskasse widerrechtlich verursacht wurden.

3.2.5 Revision von Familienausgleichskassen

Wie unter Ziffer 3.2.3 erwähnt, sind die Qualität der Geschäftsführung der Familienausgleichskassen und die Qualität der internen und externen Kontrollen entscheidende Kriterien für die Beschränkung der finanziellen Risiken einer Familienausgleichskasse.

Die Geschäftsführung ist deshalb entsprechend zu überprüfen. Für die Revision von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a FamZG) haben nach Ansicht des Regierungsrates die gleichen Voraussetzungen zu gelten wie für jene der AHV-Ausgleichskassen.

Bei Familienausgleichskassen, die von AHV-Ausgleichskassen geführt werden, findet die Revision der Familienausgleichskasse zwangsläufig zusammen mit der Revision der AHV-Ausgleichskasse statt. Es rechtfertigt sich daher, bei der Revision der beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (im Sinne von Artikel 14 Buchstabe a FamZG) die gleichen, strengen Anforderungen zu stellen.

3.2.6 Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen

Die Beitragssätze der Familienausgleichskassen im Kanton Bern bewegen sich heute zwischen 0,5 und 2,9 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme. Diese Unterschiede sind in der Regel darauf zurückzuführen, dass Familienausgleichskassen mit zum Beispiel zahlreichen kleinen handwerklichen Betrieben, einer kleinen Lohnsumme und vielen Kinderzulagen hohe Beitragssätze haben. Hingegen haben Familienausgleichskassen von Verbänden mit mehrheitlich Betrieben mit einer hohen Lohnsumme und wenigen Familienzulagen in der Regel tiefe Beitragssätze. Insofern findet kein eigentlicher Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen statt, sondern eine Selektion der besseren Risiken.

¹⁰ abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2007.html>

Um einen Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen einführen zu können, müssten die obligatorischen Leistungen, die alle Familienausgleichskassen zu erbringen haben, einheitlich über einen Lastenausgleich finanziert werden. Am wettbewerbsfähigsten wäre dann diejenige Familienausgleichskasse, welche die obligatorischen Leistungen mit den niedrigsten Verwaltungskosten erbringen könnte.

Heute richten einzelne Familienausgleichskassen höhere Zulagen aus als die neuen, bundesrechtlich vorgeschriebenen Minimalzulagen. Einige Kassen kennen Geburts- und Adoptionszulagen, andere wiederum sehen Haushaltszulagen und weitere Leistungen vor. Kinder- und Ausbildungszulagen über dem gesetzlichen Minimum sowie weitere andere freiwillige Leistungen sollen die Familienausgleichskassen auch unter dem neuen Recht erbringen dürfen.

3.2.7 Lastenausgleich

Die Motion Widmer "Solidarität bei der Finanzierung der Kinderzulagen" (131/99) wurde dem Regierungsrat als Postulat überwiesen. Er wurde beauftragt zu prüfen, inwieweit ein Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen zu mehr Solidarität bei der Finanzierung der Kinderzulagen führen würde.

Die beratende Kommission KZG diskutierte intensiv über den Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen und lehnte ihn ab.

Argumente gegen einen Lastenausgleich:

- Ein Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen widerspricht der Finanzierungsautonomie der Familienausgleichskassen.
- Ein Lastenausgleich bewirkt eine Strukturhaltung, wo eine solche nicht sinnvoll ist: Ungenügend finanzierte Familienausgleichskassen bleiben erhalten, stabile Familienausgleichskassen werden nicht gefördert.
- Ein Lastenausgleich generiert nur Kosten (Mittelumverteilung) und keinen Nutzen. Aufgrund des Lastenausgleichs wird keine einzige Zulage zusätzlich ausbezahlt.
- Für viele Berufsverbände haben die eigenen Familienausgleichskassen ein hohes integratives Gewicht. Dadurch kann die Verbandsmitgliedschaft positiv beeinflusst werden. Mit einem Lastenausgleich verlieren die Berufsverbände an Attraktivität.
- Das geltende Recht kennt die Befreiung von der Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse (Artikel 5 und 6 KZG) und die Nichtunterstellungen von zum Beispiel öffentlichen Verwaltungen unter das Gesetz (Artikel 4 KZG). Wenn sich neu die öffentliche Hand und die grossen Unternehmen mit ausgebauter Besoldungsordnung einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen, führt dies bereits zu einem wesentlichen Lastenausgleich.
- Die obligatorischen Familienzulagen werden alleine durch die Arbeitgeber finanziert. Für die anspruchsberechtigten Personen ist es deshalb unerheblich, ob sie ihre Zulagen von einer "günstigen" oder einer "weniger günstigen" Familienausgleichskasse erhält.

Argumente für einen Lastenausgleich:

- Unter der heutigen Regelung haben - wie unter Ziffer 3.2.6 erwähnt - Familienausgleichskassen mit zahlreichen Betrieben mit vielen ungelerten Arbeitskräften, einer kleinen Lohnsumme und vielen Familienzulagen hohe Beitragssätze. Hingegen haben Familienausgleichskassen von Verbänden mit mehrheitlich Betrieben mit einer hohen Lohnsumme und wenigen Familienzulagen in der Regel tiefe Beitragssätze. Damit lassen sich zu einem grossen Teil auch die heutigen Beitragssätze der im Kanton tätigen Familienausgleichskassen erklären. Sie bewegen sich zwischen 0,5 und 2,9 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme.

Angesichts dieser Tatsache ist nicht diejenige Familienausgleichskasse am günstigsten, die am effizientesten arbeitet, sondern jene, die am wenigsten Kinder- und Ausbildungszulagen ausrichten muss und eine hohe beitragspflichtige Lohnsumme hat. Der Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen ist somit verzerrt und zwingt nicht zu einer effektiven und effizienten Verwaltung.

- Ein Lastenausgleich entzieht der Wirtschaft weniger finanzielle Mittel, da die Schwankungsreserve für alle Familienausgleichskassen auf dem gesetzlichen Minimum gehalten werden könnte.
- Eine Familienzulagenordnung ohne Lastenausgleich führt innerhalb eines Verbandes nicht unbedingt zu Solidarität. Gehört ein Arbeitgeber zum Beispiel einem Berufs- und einem zwischenberuflichen Verband mit je einer Familienausgleichskasse an, kann er die für ihn günstigere Familienausgleichskasse wählen.
- Ein Lastenausgleich ermöglicht eine ausgeglichene finanzielle Belastung aller im Kanton tätigen Arbeitgeber und eine Solidarität unter den Familienausgleichskassen.

Mit der Einführung eines Höchstbeitragssatzes (vgl. Ausführungen hinten zu Artikel 16) muss die Frage geklärt werden, was mit einem allfälligen Defizit einer privaten Familienausgleichskasse geschieht. Der Regierungsrat strebt eine Lösung an, die zu keiner Strukturzerhaltung führt, und mit der dennoch ein allfälliges Defizit einer privaten Familienausgleichskasse gedeckt werden kann. Er schlägt deshalb vor, ein allfälliges Defizit durch Ausgleichszahlungen der übrigen privaten Familienausgleichskassen für eine zeitlich beschränkte Dauer zu decken.

In einem gleichen Verfahren wird ein allfälliges Defizit der Familienausgleichskasse des Kantons Bern gedeckt. Muss die Familienausgleichskasse des Kantons Bern zur Finanzierung der Familienzulagen den Höchstbeitragssatz überschreiten, so werden diese Aufwendungen über den Lastenausgleich entsprechend Artikel 25 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) getragen (Ausführungen hinten zu Artikel 17). Dies entspricht der bisherigen Regelung, die jedoch seit Inkrafttreten des KZG (1961) nie zur Anwendung kam.

Dieser Lastenausgleich ist angebracht, weil die Familienausgleichskasse des Kantons Bern alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden aufnehmen muss. Sie kann sich die Risiken im Gegensatz zu den privaten Familienausgleichskassen nicht auswählen. So muss sie beispielsweise auch Arbeitgeber übernehmen, die wegen ihrer ungünstigen Risikostruktur von den privaten Kassen nicht aufgenommen werden.

3.3 Hoheitliche und übertragene Aufgaben

3.3.1 Das Zentralregister

Heute führt die Familienausgleichskasse des Kantons Bern ein **Zentralregister**. Darin wird festgehalten, ob und welcher Familienausgleichskasse die Arbeitgeber im Kanton Bern angeschlossen sind.

Alle beitragspflichtigen Arbeitgeber, die nicht einer Familienausgleichskasse beitreten, werden heute der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen (Artikel 11 Absatz 1 KZG). Dieser zwangsweise Anschluss eines Arbeitgebers an die kantonale Familienausgleichskasse und die Führung des Zentralregisters sind hoheitliche Aufgaben. Sie sollten daher grundsätzlich vom Kanton ausgeübt werden.

Die Verwaltung und Geschäftsführung der Familienausgleichskasse des Kantons Bern ist im geltenden Recht der Ausgleichskasse des Kantons Bern (AKB) übertragen (Artikel 14 Absatz 2 KZG). Die Kontrolle des Anschlusses an eine Familienausgleichskasse läuft parallel zur Kontrolle über die Erfassung aller Beitragspflichtigen in der AHV, für die die AKB zuständig ist (Artikel 63 Absatz 2 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung [AHVG]¹¹). Das FamZG sieht dieselbe Regelung vor: Die Kantone müssen die Geschäftsführung der kantonalen Familienausgleichskasse der kantonalen AHV-Ausgleichskasse übertragen (Artikel 17 Absatz 1 FamZG).

Der Regierungsrat erachtet es deshalb als sinnvoll, diese Aufgabe als übertragene Aufgabe weiterhin bei der kantonalen Familienausgleichskasse zu belassen. Die dafür anfallenden Kosten sind ihr zu vergüten.

Mit einem **eidgenössischen Bezüger- und Kinderregister** könnte sichergestellt werden, dass alle Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen, die Familienzulagen erhalten, zentral erfasst werden. Doppelzahlungen könnten dadurch vermieden werden. Die vorberatenden Kommissionen des National- und Ständerates wollten jedoch keine entsprechende Bestimmung im FamZG aufnehmen. Folglich wurde die Frage in den Räten nicht diskutiert. Bei Inkrafttreten des FamZG wird es somit kein eidgenössisches Bezüger- und Kinderregister geben. Gemäss einer mündlichen Auskunft des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) im Mai 2007 soll eine entsprechende Änderung der FamZG in den ersten Jahren nach dessen Inkrafttreten vorgenommen werden.

Kantonale Register vermögen diesen Anforderungen nicht zu genügen. Das Problem stellt sich beispielsweise dann, wenn eine Person im Kanton Zürich und deren Ehepartner im Kanton Bern arbeitet. Sie können bei zwei Familienausgleichskassen in zwei verschiedenen Kantonen einen Anspruch auf Familienzulagen geltend machen. Es kann zu einem Doppelbezug kommen, weil die kantonalen Register nur innerhalb des eigenen Kantons die Kontrolle führen.

3.3.2 Die Anschlusspflicht

Wie soeben geschildert, muss die kantonale Familienausgleichskasse alle beitragspflichtigen Arbeitgeber, die nicht einer Familienausgleichskasse beitreten, zwangsweise bei sich aufnehmen. Sie übernimmt die Rolle einer Auffangkasse und erhält damit auch schlechte Risiken (z.B. säumige Zahler).

Diese Aufgabe erhöht den Betriebsaufwand der kantonalen Familienausgleichskasse. Er ist ihr entsprechend abzugelten. Andernfalls würde die kantonale Familienausgleichskasse gegenüber den anderen Familienausgleichskassen benachteiligt.

¹¹ SR 831.10

3.3.3 Die Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige

Die Kantone haben die Organisation und die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu regeln (Artikel 21 FamZG).

Im Kanton Bern werden schätzungsweise 3'000 bis 3'500 Familienzulagen an Nichterwerbstätige auszurichten sein. Es lohnt sich deshalb nicht, ein Massenverarbeitungssystem wie bei der Prämienverbilligung einzurichten.

Es ist davon auszugehen, dass der erstmalige Anspruch auf Familienzulagen in den meisten Fällen von Müttern gestellt wird, die soeben ein Kind geboren haben. Erfahrungsgemäss nehmen diese Frauen vielfach Kontakt mit der AHV-Ausgleichskasse auf, um den Erwerb ersatz bei Mutterschaft geltend zu machen. Geben die Mütter die Erwerbstätigkeit nach der Niederkunft auf, muss auch die Beitragspflicht für die AHV geklärt und geregelt werden. Es finden also verschiedene Kontakte mit der AHV-Ausgleichskasse statt. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, die Durchführung der Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige der kantonalen Familienausgleichskasse zu übertragen, die von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse (AKB) geführt wird (Artikel 17 Absatz 1 FamZG). Für diese Aufgabe muss sie eine eigene, in sich geschlossene Rechnung führen.

3.4 Die Umsetzung des Bundesrechts

Der Bundesgesetzgeber hat in Artikel 17 FamZG die Kantone verpflichtet, das Familienzulagengesetz umzusetzen. Die Kantone haben dabei kein umfassendes Familienzulagengesetz zu erlassen, sondern die zwingenden bundesrechtlichen Bestimmungen anzuwenden und das Bundesrecht zu ergänzen.

Sie sind verpflichtet, sich bei der Ausarbeitung der Bestimmungen über die Familienausgleichskassen an die AHV anzulehnen¹² und die Organisationsstrukturen und das Verfahren der AHV zu berücksichtigen (Artikel 17 Absatz 2 zweiter Satz FamZG).

Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)¹³ sind auf die Familienzulagen anwendbar (Artikel 1 FamZG). Ausgenommen davon sind die Aufsicht und Verantwortlichkeit über die Durchführung der Familienzulagenordnung (Artikel 76 Absatz 2, 78 ATSG und Artikel 1 zweiter Satz FamZG)¹⁴. Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der Kantone (Artikel 17 Absatz 2 erster Satz FamZG).

Aus diesen Gründen sind bundesrechtlich beispielsweise geregelt: Das Verfahren und die Rechtspflege (Artikel 34ff., 56ff. ATSG und Artikel 22 FamZG), die Anspruchskonkurrenz (Artikel 7 FamZG), die Verjährung (Artikel 24 ATSG) und das Bearbeiten von Personendaten (Artikel 25 Buchstabe a FamZG).

4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Das FamZG regelt zwei Zulagenordnungen: eine für Erwerbstätige und eine für Nichterwerbstätige. Das neue kantonale Gesetz über Familienzulagen (KFamZG) übernimmt diese Unterteilung. Das KFamZG setzt den beiden Abschnitten wie das FamZG allgemeine Bestimmungen voran, die für beide Zulagenordnungen gelten.

¹² BBI 2004 6909

¹³ SR 830.1

¹⁴ BBI 2004 6902

4.1 Allgemeine Bestimmungen (Artikel 1 und 2)

Artikel 1

Das FamZG schreibt in Artikel 3 vor, dass die Familienzulagen mindestens Kinder- und Ausbildungszulagen umfassen müssen. Diese Mindestregelung wird ins KFamZG übernommen (*Absatz 1*). Die Höhe der Zulagen (*Absatz 2*) richtet sich ebenfalls nach dem bundesrechtlichen Minimum (Artikel 5 FamZG). Eine Abstufung der Zulagen nach Beschäftigungsgrad ist unter dem neuen Recht nicht möglich. Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet (Artikel 13 Absatz 3 erster Satz FamZG).

Artikel 2

Nach Artikel 3 Absatz 2 FamZG können die Kantone höhere Kinder- und Ausbildungszulagen als nach Artikel 5 FamZG sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Davon macht der Kanton Bern Gebrauch. In *Buchstabe a und b* sind freiwillige Leistungen genannt, welche die Familienausgleichskassen erbringen können.

Ebenfalls zu den freiwilligen Familienzulagen zählen die Leistungen zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes (*Buchstabe c*). Die Kantone haben die Kompetenz, Aufgaben in diesem Bereich den Familienausgleichskassen zu übertragen und zu regeln (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe I FamZG).

4.2 Familienzulagen für Erwerbstätige (Artikel 3 – 22)

4.2.1 Familienzulagenordnungen (Artikel 3 – 6)

Artikel 3

Das FamZG regelt in den Artikeln 11 bis 17 die Familienzulagen für AHV-beitragspflichtige Arbeitgeber und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von nicht AHV-beitragspflichtigen Arbeitgebern (sog. „AnobAG“; das sind beispielsweise Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die für eine ausländische Firma ohne Geschäftsdomizil in der Schweiz arbeiten). Artikel 18 FamZG ergänzt, dass für landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie selbständigerwerbende Landwirtinnen und Landwirte das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)¹⁵ gilt. Artikel 3 verweist auf die Anwendbarkeit dieser FamZG-Bestimmungen.

Artikel 4

Wie unter Ziffer 3.2.2. ausführlich geschildert, unterstellt das KFamZG die Selbständigerwerbenden ebenfalls der Zulagenordnung für Erwerbstätige. Voraussetzung für die Unterstellung ist, dass sie im Kanton Bern ihren Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben und AHV-beitragspflichtig sind (*Absatz 1*).

Sie sind beitragspflichtig (Artikel 15) und haben Anspruch auf Familienzulagen (*Absatz 2*).

Das FamZG gilt nur für Arbeitgeber und Personen, die ihm gemäss Artikel 11 FamZG unterstellt sind und jene, die gestützt auf das FamZG Anspruch auf Familienzulagen haben. Damit die Bestimmungen des FamZG auch für Selbständigerwerbende gelten, müssen sie für diese als anwendbar erklärt werden (*Absatz 3*).

¹⁵ SR 836.1

Artikel 5

Selbständigerwerbende sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber rechnen ihre Beiträge - analog dem Verfahren bei der AHV - je nach abzurechnender Lohnsumme monatlich, einmal pro Quartal oder Halbjahr oder nur einmal jährlich mit ihrer Familienausgleichskasse ab. Im gleichen Rhythmus sollen die Beiträge abgerechnet und mit den Familienzulagen verrechnet werden können (*Absatz 1*).

Bezüglich der Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Familienzulagen ist für das Verhältnis der Familienausgleichskasse zur versicherten Person (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber sowie Selbständigerwerbende) Artikel 25 ATSG anwendbar.

Für das Verhältnis der Familienausgleichskasse zu den Arbeitgebern ist das ATSG nicht anwendbar. *Absatz 2* regelt für dieses Verhältnis die Rückerstattung von unrechtmässig bezogenen Familienzulagen.

Artikel 6

Weil die Familienzulagen Zulagen zum Lohn sind, müssen sie gesondert ausgewiesen werden. Sie dürfen nicht in den Lohn eingerechnet werden.

4.2.2 Organisation (Artikel 7 – 14)

Die Vollzugsorganisation wird im Wesentlichen aus dem geltenden Recht (KZG) übernommen.

Artikel 7

Nach Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe f FamZG regeln die Kantone die Aufgaben und Pflichten der Familienausgleichskassen. Einige Vollzugsaufgaben der Familienausgleichskassen sind bereits in Artikel 15 Absatz 1 FamZG genannt. *Artikel 7* führt weitere Aufgaben auf.

Die Familienausgleichskassen sind verpflichtet, einerseits die Arbeitgeber (Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a FamZG) und die Selbständigerwerbenden (Artikel 4) anzuschliessen und andererseits den Beginn und das Ende eines Anschlusses dem Zentralregister unverzüglich zu melden (*Buchstabe a*).

Nach *Buchstabe b* sind die Familienausgleichskassen verpflichtet, die mit ihnen abrechnenden Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden zu kontrollieren, damit die Ausrichtung der Familienzulagen an die Anspruchsberechtigten gewährleistet ist.

Artikel 8

Die Familienausgleichskassen müssen nach *Absatz 1* ein Reglement haben. Sie sind verpflichtet, darin ihre Organisation, ihre Aufgaben sowie ihre Leistungen und deren Finanzierung festzuhalten. Das Reglement und jede nachträgliche Änderung müssen der Aufsichtsbehörde zur nachträglichen Genehmigung (Artikel 22 Absatz 2) unterbreitet werden (*Absatz 1 zweiter Satz*).

Familienausgleichskassen, die in mehreren Kantonen tätig sind, müssen nach *Absatz 2* für die Familienzulagen im Kanton Bern eine eigene, in sich geschlossene Rechnung führen. Die AHV kennt entsprechende Buchführungsvorschriften, weshalb auf diese verwiesen wird.

Absatz 3 zieht die Familienausgleichskassen für Schäden, die von den Organen der Familienausgleichskassen widerrechtlich verursacht werden, in die Verantwortung. Subsidiär haften die Träger der Familienausgleichskassen.

Artikel 9

Als Durchführungsorgane nennt das FamZG in Artikel 14 die kantonalen Familienausgleichskassen, die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen sowie die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 14 Buchstabe c FamZG haben die Kantone zu regeln (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe I FamZG).

Absatz 1 nennt die Voraussetzung für die Anerkennung von Familienausgleichskassen: Eine Familienausgleichskasse muss über die Mittel zur Durchführung der Zulagenordnung verfügen und volle Gewähr für eine geordnete Geschäftsführung bieten. Der Regierungsrat regelt die näheren Voraussetzungen dafür und für das Verfahren (*Absatz 2*). Damit werden die Anerkennungsvoraussetzungen des geltenden Kinderzulagengesetzes übernommen (Artikel 18 KZG).

Artikel 10

Die Bundesgesetzgebung über die AHV regelt den Zusammenschluss von AHV-Ausgleichskassen. Diese Regelung soll sinngemäss für die Familienausgleichskassen gelten.

Artikel 11

Die Voraussetzungen für den Entzug der Anerkennung werden ebenfalls auf gesetzlicher Ebene geregelt. Weil die von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen von Gesetzes wegen als Durchführungsorgan zugelassen sind (Artikel 14 Buchstabe c FamZG), kann ihnen keine Anerkennung als Familienausgleichskasse entzogen werden. Sie werden jedoch vom Vollzug der Zulagenordnung ausgeschlossen, wenn sie nicht mehr über die Mittel zur Durchführung ihrer Aufgaben verfügt oder nicht mehr volle Gewähr für eine geordnete Geschäftsführung bietet (*Absatz 1*).

Behebt eine Familienausgleichskasse die von der Aufsichtsbehörde festgestellten Mängel nach vorangegangener Mahnung nicht, so kann ihr die Anerkennung entzogen werden resp. kann sie vom Vollzug der Zulagenordnung ausgeschlossen werden (*Absatz 2*).

Wurde einer Familienausgleichskasse im Sinne von Artikel 14 Buchstabe c FamZG die Anerkennung entzogen, bestimmt die zuständige Stelle der JGK, wann diese Familienausgleichskasse aufgelöst wird. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass allfällige ausstehende Leistungen vor der Auflösung der Familienausgleichskasse eingefordert werden können. Die zuständige Stelle der JGK bestimmt nur bei Familienausgleichskassen, die einzig im Kanton Bern tätig sind, den Zeitpunkt der Auflösung (*Absatz 3*). Der Grund dafür ist, dass eine gesamtschweizerisch tätige Familienausgleichskasse in mehreren Kantonen erfolgreich sein kann und ihr lediglich in einem Kanton (zum Beispiel aufgrund ungünstiger Risikostruktur) längerfristig die finanziellen Mittel nicht ausreichen. Eine solche Familienausgleichskasse kann in einem solchen Fall nur vom Vollzug der Zulagenordnung ausgeschlossen resp. es kann ihr nur die Anerkennung entzogen werden.

Beschliesst eine Familienausgleichskasse die eigene Auflösung, so muss sie den Entscheid unverzüglich der zuständigen Stelle der JGK mitteilen. Diese beschliesst den Zeitpunkt der Auflösung (*Absatz 4*).

Der Regierungsrat regelt die näheren Voraussetzungen für den Entzug der Anerkennung und den Ausschluss vom Vollzug sowie das Verfahren (*Absatz 2*).

Artikel 12

Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe a FamZG verpflichtet die Kantone, eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten. Sie muss von der kantonalen AHV-Ausgleichskasse geführt werden (Artikel 17 Absatz 1 FamZG).

Eine kantonale Familienausgleichskasse gibt es im Kanton Bern bereits seit 1961 (Artikel 14ff. KZG). Die bisherige "Familienausgleichskasse des Kantons Bern (FKB)" soll als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt weiter bestehen (*Absatz 1*). Die Ausgleichskasse des Kantons Bern wird wie bis anhin die Geschäfte der Familienausgleichskasse des Kantons Bern führen (*Absatz 2*).

Organisation, Durchführung und Verantwortlichkeiten richten sich nach der Einführungsgesetzgebung zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (*Absatz 3*). Dies entspricht dem heute geltenden Recht (Artikel 14 Absatz 3 KZG).

Artikel 13

Neben den in Artikel 7 genannten Aufgaben hat die kantonale Familienausgleichskasse besondere Aufgaben. Sie umfassen

- die Kontrolle der Kassenzugehörigkeit von Arbeitgebern, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne beitragspflichtigen Arbeitgeber, die der Zulagenordnung für Erwerbstätige unterstellt sind (*Buchstabe a*);
- damit zusammenhängend obliegt ihr die Führung eines Zentralregisters (*Buchstabe a*);
- das Anschliessen von Arbeitgebern, die keiner Familienausgleichskasse angeschlossen sind, und von Selbständigerwerbenden, die nicht jener Familienausgleichskasse angeschlossen sind, bei der sie ihre AHV-Beiträge entrichten (*Buchstabe b*) und
- das Anschliessen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber (*Buchstabe c*). Sie müssen aufgrund von Artikel 64 Absatz 2 AHVG ohnehin mit der kantonalen AHV-Ausgleichskasse abrechnen.

Die kantonale Familienausgleichskasse rechnet ihre Aufwendungen für die besonderen Aufgaben mit dem Kanton ab. Zu diesem Zweck führt sie dafür eine eigene Rechnung (*Absatz 2*).

Artikel 14

Für die Durchführung der Zulagenordnung bezüglich Selbständigerwerbende und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber muss die zuständige Stelle der Finanzdirektion der kantonalen Familienausgleichskasse den Zugriff auf die notwendigen Steuerdaten des zentralen elektronischen Personenregisters (ZPV) mit einem Abrufverfahren einräumen (*Absatz 1*).

Ebenso müssen die Familienausgleichskassen, bei denen Selbständigerwerbende ihre AHV-Beiträge entrichten, über die für die Durchführung der Zulagenordnung bezüglich Selbständigerwerbende notwendigen Steuerdaten verfügen. Die zuständige Stelle der Finanzdirektion muss ihnen deshalb auf Gesuch hin diese Daten zur Verfügung stellen (*Absatz 2*).

Artikel 14 regelt den Datenzugriff analog den entsprechenden Bestimmungen anderer Rechtsgebiete (zum Beispiel zur Festsetzung der persönlichen AHV- und IV-Beiträge, der Beiträge für die einkommensabhängigen Familienzulagen für Kleinbauern und landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und bei der Prämienverbilligung).

4.2.3 Finanzierung (Artikel 15 – 19)

Artikel 15

Die der Familienzuordnung für Erwerbstätige unterstellten Arbeitgeber, Selbständigerwerbenden sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von nicht AHV-beitragspflichtigen Arbeitgebern finanzieren mit Beiträgen die obligatorischen Familienzulagen jener Familienausgleichskasse, der sie angeschlossen sind. Die unterstellten Arbeitgeber dürfen diese Beiträge nicht auf ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer überwälzen. Dies entspricht sinngemäss der heute geltenden Regelung (Artikel 10 Absatz 1 KZG).

Mit den Beiträgen müssen finanziert werden (*Absatz 2*):

- die Zahlungen für die obligatorischen Familienzulagen der jeweiligen Familienausgleichskasse (*Buchstabe a*);
- die Aufnung einer Schwankungsreserve (*Buchstabe b*) und
- die Verwaltungskosten (*Buchstabe c*).

Artikel 16

Gemäss Artikel 14 E-FamZV müssen die Kantone den maximalen Beitragssatz an die Familienausgleichskasse festlegen. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid im 2003 festgehalten, dass die Kantone für die Beiträge an die Familienausgleichskassen eine Obergrenze im Gesetz festlegen müssen (2P.329/2001). Es betrachtet die Beiträge als öffentliche Abgaben, weshalb das im Abgaberecht geltende Gesetzmässigkeitsprinzip der Bundesverfassung (Artikel 127 Absatz 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999; BV)¹⁶ zur Anwendung kommt. Danach sind der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und deren Bemessung in den Grundzügen im Gesetz zu regeln. Diese Bestimmung entspricht auch Artikel 69 Absatz 4 Buchstabe b der bernischen Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 (KV)¹⁷.

Der Höchstbeitragssatz soll im Kanton Bern für die obligatorischen Familienzulagen 3 Prozent betragen (*Absatz 1*). Der bisherige Höchstbeitragssatz (er galt nur für die Familienausgleichskasse des Kantons Bern) betrug 2,5 Prozent (Artikel 16 Absatz 2 KZG). Angesichts der im Vergleich zu heute besseren obligatorischen Leistungen rechtfertigt es sich, den Höchstbeitragssatz mit 3 Prozent etwas höher anzusetzen. Er gilt für alle im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen.

Die Familienausgleichskassen werden verpflichtet darauf zu achten, dass ihre Finanzierung so ausgerichtet ist, dass der Beitragssatz über längere Zeit gleich bleibt (*Absatz 2*). Mit dieser Vorschrift soll bezweckt werden, dass angeschlossene Arbeitgeber und Personen während längerer Zeit bei der gleichen Familienausgleichskasse bleiben. Es soll verhindert werden, dass mit einem vorübergehend tiefen Beitragssatz andere Arbeitgeber abgeworben werden, welche die Familienausgleichskasse wieder verlassen, sobald der Beitragssatz erhöht wird.

Die Beiträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber müssen in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden (Artikel 16 Absatz 2 FamZG). Die Berechnungsgrundlage für die Beiträge der Selbständigerwerbenden ist das AHV-pflichtige Einkommen nach Artikel 9 AHVG. Es beschränkt sich - wie schon im Entwurf der SGK-N¹⁸ - auf den in der obligatorischen Unfallversicherung höchst versicherbaren Verdienst

¹⁶ SR 101

¹⁷ BSG 101.1

¹⁸ BBI 2004 6908 und 6932f. (Artikel 17 Absatz 1 Buchstabe c E FamZG)

(106'800 Franken; Artikel 22 Absatz 1 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung; UVV¹⁹; Absatz 3).

Artikel 17

Die Familienausgleichskasse des Kantons Bern hat auch die Funktion einer Auffangkasse (Artikel 13 Buchstabe b und c). Sie muss auch Arbeitgeber mit einer kleinen Einkommenssumme und zahlreichen Familienzulagen-Ansprüchen aufnehmen. Sie kann sich die ihr angeschlossenen Betriebe nicht auswählen. Sie übernimmt damit auch schlechte Risiken, die keine andere Familienausgleichskasse aufnehmen will. Sobald der Höchstbeitragssatz für die Finanzierung der Familienzulagen überschritten werden muss, soll das entstehende Defizit von der öffentlichen Hand gedeckt werden (*Absatz 1*). Es soll vom Kanton und den Gemeinden mit einer Lastenverteilung wie bei der Sozialhilfe (d.h. zu je 50 Prozent) getragen werden. Diese Regelung entspricht dem bisherigen Recht (Artikel 16 Absatz 2 KZG). Sie kam seit dem Inkrafttreten des KZG (1961) nie zur Anwendung, weil die kantonale Familienausgleichskasse im Wettbewerb mit den andern Familienausgleichskassen einigermaßen bestehen konnte.

Die *Absätze 2 und 3* regeln das Verfahren der Durchführung dieser Lastenverteilung.

Artikel 18

Im Gegensatz zur Familienausgleichskasse des Kantons Bern nehmen die privaten Familienausgleichskassen (Artikel 14 Buchstabe a und c FamZG) oft eine Selektionierung der Risiken vor, d.h. sie schliessen Arbeitgeber mit einer niedrigen Lohnsumme und zahlreichen Familienzulagen-Ansprüchen aus resp. nehmen sie gar nicht erst auf. Im Sinne einer gewissen Solidarität soll ein allfälliges Defizit einer privaten Familienausgleichskasse von den andern privaten Familienausgleichskassen während höchstens drei aufeinanderfolgenden Jahren getragen werden (*Absatz 1*).

Kann sich eine Familienausgleichskasse innert dieser Zeit finanziell nicht wieder so auffangen, dass sie ihre Aufwendungen mit einem Beitragssatz unter der Höchstgrenze decken kann, wird ihr die Anerkennung entzogen resp. wird sie vom Vollzug ausgeschlossen.

Das Verfahren für die Erhebung der Ausgleichsabgaben und die Grundsätze von deren Berechnung sind in den *Absätzen 3 und 4* geregelt.

Artikel 19

Die freiwilligen Leistungen sollen nur mit Beiträgen finanziert werden, die eigens dafür erhoben worden sind. Damit dies gewährleistet ist, müssen die Familienausgleichskassen für ihre freiwilligen Leistungen eine eigene, in sich geschlossene Rechnung führen (*Absatz 1*). Mit diesen Beiträgen haben die Familienausgleichskassen ihre Aufwendungen für die freiwilligen Leistungen zu finanzieren, eine eigene Schwankungsreserve zu äufnen und die damit verbundenen Verwaltungskosten zu decken (*Absatz 2*).

Bei den freiwilligen Leistungen ist es den Sozialpartnern überlassen, wie sie diese Leistungen finanzieren wollen. Neu können auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verpflichtet werden, durch Beiträge die freiwilligen Leistungen mitzufinanzieren. Bei der heutigen Regelung finanzieren allein die Arbeitgeber die Kinderzulagen (Artikel 10 Absatz 1 KZG). Dass neu auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zur Mitfinanzierung der Beiträge verpflichtet werden können, rechtfertigt sich damit, dass die obligatorischen Leistungen neu höher sind als unter dem geltenden Recht (Artikel 8a

¹⁹ SR 832.202

Absatz 1 KZG) und die Arbeitgeber mit den Beiträgen für die obligatorischen Zulagen mehr belastet werden als heute.

4.2.4 Revision, Berichterstattung und Aufsicht (Artikel 20 – 22)

Der Bundesgesetzgeber hat die Kantone angehalten, sich bei den Bestimmungen über die Familienausgleichskassen an die Organisationsstrukturen und das Verfahren der AHV anzulehnen (Artikel 17 Absatz 2 FamZG). Gerade bei der Revision und der Aufsicht über die Familienausgleichskasse drängt sich dies besonders auf. Mittels einer geordneten Geschäftsführung kann für eine nachhaltige Finanzierung der Familienzulagen gesorgt werden. Damit wird sichergestellt, dass die Familienzulagen jederzeit erbracht werden können.

Artikel 20

Die Kantone haben die Revision der Familienausgleichskassen zu regeln (Artikel 17 Absatz 2 Buchstabe i FamZG).

Die Familienausgleichskassen haben eine Revisionsstelle zu bestimmen (*Absatz 1*). Diese muss die Zulassungsbedingungen der AHV erfüllen (*Absatz 2*), die in Artikel 165 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV)²⁰ festgelegt sind. Für Familienausgleichskassen, die von einer AHV-Ausgleichskasse geführt werden, wird deshalb die gleiche Revisionsstelle die Revision vornehmen, die schon die AHV-Ausgleichskasse revidiert.

Die Revision der Familienausgleichskassen und die Arbeitgeberkontrollen sind nach den gleichen Grundsätzen wie in der AHV durchzuführen (*Absatz 3*). Demzufolge hat sich die Revision sowohl auf die Buch- und die Geschäftsführung wie auch auf die Arbeitgeberkontrolle zu erstrecken (Artikel 68 Absatz 1 und 2 AHVG).

Artikel 21

Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der Kantone (Artikel 17 Absatz 2 FamZG). Sie haben deshalb der zuständigen Stelle der JGK jährlich folgende Unterlagen einzureichen:

- die Jahresrechnung bestehend aus Bilanz und Betriebsrechnung sowie der erforderliche statistische Anhang (*Buchstabe a*);
- den Bericht der Revisionsstelle (*Buchstabe b*) sowie
- eine Liste über die personelle Zusammensetzung des obersten Organs (*Buchstabe c*).

Diese Unterlagen müssen die Familienausgleichskassen der Aufsichtsbehörde spätestens sechs Monate nach Rechnungsabschluss einreichen.

Artikel 22

Unter dem geltenden Recht übt das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht als zuständige Stelle der JGK die Aufsicht über die Familienausgleichskassen aus. Dies soll auch unter dem neuen Recht so sein (*Absatz 1*).

Das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht prüft und genehmigt die eingereichten Jahresrechnungen und Reglemente (*Absatz 2*).

²⁰ SR 831.101

Als Aufsichtsmittel stehen dem Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht namentlich folgende Aufsichtsmittel zur Verfügung (*Absatz 3*):

- Erteilen von Weisungen an die Organe der Familienausgleichskasse und an die Revisionsstelle (*Buchstabe a*);
- Ermahnen, Verwarnen und verhängen von Bussen gegenüber Organen der Familienausgleichskasse (*Buchstabe b*) und
- der Entzug der Anerkennung bei vom Kanton anerkannten Familienausgleichskassen und der Ausschluss vom Vollzug der Familienzulagenordnung von Familienausgleichskassen, die von AHV-Ausgleichskassen geführt werden, wenn die Voraussetzungen dafür (*Artikel 11 Absatz 1 und 2*) vorliegen (*Buchstabe c*).

4.3 Familienzulagen für Nichterwerbstätige (*Artikel 23 – 28*)

4.3.1 Unterstellung und Anspruch (*Artikel 23 und 24*)

Artikel 23

Der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige sind aufgrund von *Artikel 19 Absatz 1 FamZG* alle Personen unterstellt, die im Kanton Wohnsitz haben, in der AHV obligatorisch versichert sind sowie als Nichterwerbstätige im Sinne der AHV gelten. Das sind zum Beispiel Sozialhilfe- und Rentenbezügerinnen und –bezüger, die keine AHV-Beiträge aus Erwerbseinkommen entrichten.

Sie erhalten als Nichterwerbstätige nur dann Familienzulagen (*Artikel 19 Absatz 2 FamZG*), wenn

- sie weniger als das anderthalbfache einer maximalen vollen Altersrente (also derzeit weniger als 39'780 Franken) steuerbares Einkommen pro Jahr erzielen und
- keine Ergänzungsleistungen zur AHV oder IV beziehen.

Das steuerbare Einkommen bestimmt sich gemäss *Artikel 17 E FamZV* nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG)²¹.

Der Zulagenordnung für Erwerbstätige unterstehen nur Personen, deren Erwerbseinkommen mehr als den halben jährlichen Betrag einer minimalen Altersrente der AHV (derzeit 6'630 Franken pro Jahr) beträgt (*Artikel 13 Absatz 3 zweiter Satz FamZG*). Das bedeutet, dass Erwerbstätigen mit einem Einkommen von weniger als 6'630 Franken pro Jahr keine Familienzulagen für Erwerbstätige zustehen. Sie gelten im Sinne der AHV jedoch als erwerbstätig.

Wie oben erwähnt, haben nur Personen, die im Sinne der AHV als nicht erwerbstätig gelten, Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Personen, die im Sinne der AHV als erwerbstätig gelten und weniger als 6'630 Franken Einkommen pro Jahr erzielen, haben nach Bundesrecht weder Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige noch Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

Die Kantone haben die Möglichkeit, diesbezüglich bessere Lösungen vorzusehen. Der Kreis der Personen, die Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige haben, wird deshalb ausgeweitet auf jene, die als Erwerbstätige im Sinne der AHV gelten und weniger als 6'630 Franken Einkommen pro Jahr erzielen (*Artikel 23*). Das können zum Beispiel junge Leute sein, die einen geringen Lehrlingslohn beziehen.

²¹ SR 442.11

Artikel 24

Der Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist bei der kantonalen Familienausgleichskasse geltend zu machen. Die Gründe dafür wurden unter Ziffer 3.3.3. dritter Abschnitt erläutert.

4.3.2 Organisation (Artikel 25 – 27)

Artikel 25

Wie bei den Familienzulagen für Erwerbstätige haben die Kantone auch bei den Familienzulagen für Nichterwerbstätige die Organisation zu regeln.

Aus den unter Ziffer 3.2.3. aufgeführten Gründen ist es sinnvoll, dass die Familienausgleichskasse des Kantons Bern die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige durchführt (*Absatz 1*).

Die Organisation, Durchführung, Verantwortlichkeit und Revision richten sich nach der Einführungsgesetzgebung zur AHV (*Absatz 2*).

Artikel 26

Die Familienausgleichskasse des Kantons Bern hat

- für die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige eine eigene, in sich geschlossene Rechnung zu führen und dabei die Buchführungsvorschriften der AHV-Gesetzgebung zu beachten (*Buchstabe a*),
- die Anträge auf Familienzulagen zu behandeln (*Buchstabe b*),
- Familienzulagen festzusetzen und auszurichten (*Buchstabe c*),
- Verfügungen und Einspracheentscheide zu erlassen und zu eröffnen (*Buchstabe d*).

Für die Auszahlung der Familienzulagen an Nichterwerbstätige hat die Familienausgleichskasse des Kantons Bern mit der zuständigen Stelle der JGK, d.h. mit dem Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht, abzurechnen. Die kantonale Familienausgleichskasse verlangt von der zuständigen Stelle der JGK für ihre Aufwendungen während des Jahres Akontozahlungen und erstellt die definitive Rechnung (*Buchstabe e*).

Artikel 27

Für die Durchführung der Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige benötigt die Familienausgleichskasse des Kantons Bern Zugang zu den Steuerdaten. Die zuständige Stelle der Finanzdirektion macht ihr zu diesem Zweck die notwendigen Daten des zentralen elektronischen Personenregisters (ZPV) durch ein Abrufverfahren zugänglich.

4.3.3 Finanzierung

Artikel 28

Weil die Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu einem grossen Teil die Sozialhilfe entlasten, sollen die Aufwendungen für diese Familienzulagen entsprechend der Lastenverteilung bei der Sozialhilfe je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden (*Absatz 1*).

Zu bedenken ist, dass die Gemeinden durch die im Vergleich zu heute höheren Kinder- und Ausbildungszulagen generell mehr Gemeindesteuern einnehmen²².

²² BBI 2004 6925 (Zusammenstellung der Nettomehrbelastung für Kantone und Gemeinden gemäss Entwurf SGK-N)

Die zuständige Stelle der Finanzdirektion, d.h. die Abteilung Finanz- und Lastenausgleich innerhalb der Finanzverwaltung, soll die Lastenanteile nach den Bestimmungen des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)²³ berechnen (*Absatz 2*).

Es ist Aufgabe der zuständigen Stelle der JGK, d.h. des Amtes für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht, den Gemeinden die Lastenanteile in Rechnung zu stellen (*Absatz 3*).

4.4 Rechtspflege

Artikel 29

Artikel 1 FamZG erklärt die Bestimmungen des ATSG auf die Familienzulagen anwendbar. Das ATSG regelt in den Artikeln 56 – 62 das Rechtspflegeverfahren bezüglich des Verhältnisses der Familienausgleichskasse zu den Versicherten. Über Beschwerden gegen Entscheide der Familienausgleichskassen entscheidet jedoch in Abweichung vom ATSG das Versicherungsgericht des Kantons, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist (Artikel 22 FamZG).

Artikel 29 regelt die Rechtspflege bezüglich der Verfügungen der zuständigen Stelle der JGK. Weil in diesem Fall das ATSG nicht anwendbar ist, richtet sich das Rechtspflegeverfahren nach dem kantonalen Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)²⁴.

4.5 Vollzug (Artikel 30 – 34)

Artikel 30

Die Kantone wurden im Hinblick auf das Inkrafttreten der bilateralen Verträge vom Bundesamt für Sozialversicherung im Jahr 2002 gebeten, für „bestimmte Sonderaufgaben“ im Zusammenhang mit den Familienzulagen eine Anlaufstelle zu bezeichnen.

Für den Kanton Bern soll wie bisher (Artikel 17 der Kinderzulagenverordnung vom 28. April 1961, KZV)²⁵ das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht diese Funktion übernehmen. Es geht dabei um Auskunftsbegehren aus dem EU- und EFTA-Raum sowie um Rückforderungen von Familienzulagen, die zu Unrecht in den EU- und EFTA-Raum ausbezahlt wurden.

Artikel 31

Fehlt eine Regelung in der neu geschaffenen kantonalen Familienzulagengesetzgebung, sind die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts und über die AHV beizuziehen. Sie stellen ergänzendes Recht dar. Diese Bestimmungen gelten sowohl für obligatorische wie auch für freiwillige Leistungen.

Artikel 32

Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen Vollzugsbestimmungen zu erlassen.

Artikel 33

Damit erhalten die Familienausgleichskassen die Möglichkeit, dass sie beispielsweise im Betreibungsverfahren für ausstehende Beiträge nach dem Rechtsvorschlag

²³ BSG 631.1

²⁴ BSG 155.21

²⁵ BSG 832.711

des Schuldners mit der rechtskräftigen Verfügung direkt die Rechtsöffnung erwirken können.

Artikel 34

Die bereits unter geltendem Recht bestehende Kommission KZG (Artikel 34 KZG) soll den Regierungsrat weiterhin bei der Durchführung dieses Gesetzes beraten (*Absatz 1*).

Die Mitglieder werden wie bisher vom Regierungsrat für eine Amtsdauer von vier Jahren ernannt (*Absatz 2*).

Die Zusammensetzung entspricht dem geltenden Recht: Je drei Vertretungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeber-Organisationen sowie je eine Vertretung der kantonalen Familienausgleichskasse und eine der privaten Familienausgleichskassen (*Absatz 3*).

Die Familienzulagenkommission steht unter der Leitung einer Vertreterin resp. eines Vertreters der JGK (*Absatz 4*).

4.6 Übergangs- und Schlussbestimmungen (Artikel 35 – 37)

Artikel 35

Bestehende, nicht von AHV-Verbandsausgleichskassen geführte Familienausgleichskassen im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 KZG sollen ihre bisherige Anerkennung behalten können. Sie müssen zu diesem Zweck ihre Reglemente der neuen Gesetzgebung über Familienzulagen bis zum 30. Juni 2009 anpassen und der zuständigen Stelle der JGK zur Genehmigung unterbreiten (Artikel 8 Absatz 1).

Familienausgleichskassen, die von AHV-Verbandsausgleichskassen geführt werden, sind als Durchführungsorgane der Familienzulagenordnung gestützt auf Artikel 14 Buchstabe c FamZG bereits zugelassen.

Neue, von AHV-Ausgleichskassen geführte Familienausgleichskassen müssen sich bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, anmelden (Artikel 12 E FamZV).

Artikel 36

Das KZG wird aufgehoben und durch das neue Gesetz ersetzt.

Artikel 37

Das Gesetz tritt voraussichtlich am 1. Januar 2009 in Kraft. Der Zeitpunkt wird vom Bundesrat vorgegeben (Artikel 29 Absatz 2 FamZG).

5. Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton

5.1 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton aus der Durchführung der Zulagenordnung für Erwerbstätige

Für die Kinderzulagen kommen heute die Arbeitgeber auf (Artikel 10 Absatz 1 KZG). Die **obligatorischen Familienzulagen** für Erwerbstätige werden von den Arbeitgebern, den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern ohne AHV-beitragspflichtigen Arbeitgeber und den Selbständigerwerbenden finanziert. Die **freiwilligen Familienzulagen** können zusätzlich von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (mit AHV-pflichtigem Arbeitgeber) finanziert werden. Bei den obligatorischen und den freiwilligen Familienzulagen entstehen dem Kanton keine zusätzlichen Kosten.

Die **besonderen Aufgaben** (Artikel 13) werden der kantonalen Familienausgleichskasse zur Koordination und Sicherstellung der Zulagenordnung übertragen. Es handelt sich dabei um hoheitliche Aufgaben, die ihr aus Zweckmässigkeitsgründen übertragen werden. Konsequenterweise sind die Kosten dieser Aufgaben vom Kanton zu übernehmen.

Die **Aufsicht** über die Familienzulagenordnung übernimmt wie bis anhin das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht. Für die Aufsichtstätigkeit werden den Familienausgleichskassen Gebühren in Rechnung gestellt. Es entstehen dem Kanton aus dieser hoheitlichen Tätigkeit keine zusätzlichen Kosten.

Schwierig abzuschätzen ist zum heutigen Zeitpunkt, welche Kosten dem Kanton durch die **Defizitdeckungsgarantie** für die kantonale Familienausgleichskasse entstehen (Artikel 17). Die Defizitdeckungsgarantie des geltenden Rechts (Artikel 16 Absatz 2 KZG) kam bis heute noch nie zur Anwendung, weil die kantonale Familienausgleichskasse im Wettbewerb mit den übrigen Familienausgleichskassen einigermassen bestehen konnte. Ob dies weiterhin so bleiben wird, ist offen.

5.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton aus der Durchführung der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige

Die Aufwendungen für die Familienzulagen an Nichterwerbstätige sollen vom Kanton und von den Gemeinden getragen werden (Artikel 28). Der Bund hat für den Gesetzesentwurf der SGK-N die Kosten für die Kantone und die Gemeinden berechnet²⁶. Danach entstehen durch die Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige für die Kantone und die Gemeinden Mehrkosten von 170 Mio. Franken. Die Ausgaben für die Familienzulagen für die mit Artikel 23 zusätzlich unterstellten Erwerbstätigen sind dabei nicht berücksichtigt. Sie dürften wegen der sehr kleinen Zahl von zusätzlichen Anspruchsberechtigten äusserst gering ausfallen.

Neben den Mehrkosten von 170 Mio. Franken wird es auch zu Mindereinnahmen bei der Besteuerung von juristischen Personen von voraussichtlich 110 Mio. Franken wegen verringerten Unternehmensgewinnen kommen. Durch die Anpassung der Familienzulagenordnung in der Landwirtschaft entstehen zusätzliche Ausgaben von 10 Mio. Franken. Gleichzeitig rechnet der Bund mit Mehreinnahmen von 150 Mio. Franken durch die Besteuerung der Familienzulagen und Aufwandsminderungen sowohl in der Sozialhilfe (40 Mio. Franken) wie auch bei der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung (15 Mio. Franken). Insgesamt ergibt das für die ganze Schweiz Mehrkosten von 85 Mio. Franken. Davon entfällt erfahrungsgemäss ein Siebtel auf den Kanton Bern, was rund 12 Mio. Franken entspricht.

An den Aufwendungen für Familienzulagen für Nichterwerbstätige beteiligen sich die Gemeinden zur Hälfte (Artikel 28 Absatz 1). Sie sind auch an den Mehreinnahmen bei den Steuern und an den Aufwandsminderungen bei der Sozialhilfe beteiligt. Dem Kanton werden aus der Zulagenordnung für Nichterwerbstätige Mehraufwendung von rund 6 Mio. Franken entstehen.

Neben diesen Kosten hat der Kanton der kantonalen Familienausgleichskasse auch die Durchführungskosten für die Zulagenordnung für Nichterwerbstätige zu entschädigen. Diese Kosten dürften sich in der Grössenordnung von einer bis zwei Millionen Franken bewegen.

²⁶ BBI 2004 6925

5.3 Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton als Arbeitgeber

Der Kanton als Arbeitgeber untersteht heute nicht dem KZG (Artikel 4 Buchstabe b KZG). Aufgrund der neuen Zulagenordnung hat er sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Naheliegend ist der Anschluss an die Familienausgleichskasse des Kantons Bern (FKB). Sie wird von der Ausgleichskasse des Kantons Bern geführt, die für ihn als Arbeitgeber bereits als Ausgleichskasse fungiert.

Die Familienausgleichskasse des Kantons Bern hat heute einen Beitragssatz von 1,6 Prozent. Aufgrund der höheren Familienzulagen rechnet sie - bei gleich bleibendem Bestand von angeschlossenen Arbeitgebern - mit einer Erhöhung des Beitragssatzes um 0,3 Prozent. Ungewiss bleibt, ob sich noch weitere, bisher nicht unterstellte oder von der Unterstellung unter das KZG befreite Arbeitgeber der kantonalen Familienausgleichskasse anschliessen werden.

Es ist davon auszugehen, dass die Familienausgleichskasse des Kantons Bern als Auffangkasse auch Arbeitgeber mit einem ungünstigen Verhältnis zwischen AHV-pflichtigem Einkommenssumme und Familienzulagen aufnehmen muss. Aus diesem Grund rechnet die kantonale Familienausgleichskasse mit einer zusätzlichen Erhöhung des Beitragssatzes um 0,2 Prozent, womit sich der künftige Beitragssatz der kantonalen Familienausgleichskasse bei 2,1 Prozent bewegen dürfte.

Aufgrund des Finanzplans rechnet der Kanton als Arbeitgeber bei einer Lohnsumme von 2,7 Mia. Franken im Jahre 2008 mit Beiträgen im Umfang von 34,0 Mio. Franken. Bei einem Beitragssatz von 2,1 Prozent dürfte sich der Beitrag des Kantons auf rund 57,1 Mio. Franken belaufen. Damit ergeben sich Mehrkosten von 23,1 Mio. Franken.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Wie bereits bei den Auswirkungen auf den Kanton geschildert (Ziffer 5.2), bringt die **Familienzulagenordnung für Nichterwerbstätige** den Gemeinden Mehraufwendungen von rund 6 Mio. Franken.

Im heutigen Zeitpunkt ist es schwierig abzuschätzen, welche Kosten den Gemeinden durch die **Defizitdeckungsgarantie** für die kantonale Familienausgleichskasse (Artikel 17) entstehen. Die Defizitdeckungsgarantie des geltenden Rechts kam seit seinem Inkrafttreten (1961) nie zur Anwendung, weil die kantonale Familienausgleichskasse im Wettbewerb mit den andern Familienausgleichskassen einigermassen bestehen konnte.

Durch die neue Familienzulagenordnung für Erwerbstätige sind die Gemeinden auch **als Arbeitgeber** direkt betroffen. Die Gemeinden waren bisher nicht dem KZG unterstellt (Artikel 4 Buchstabe b KZG). Sie müssen sich neu einer Familienausgleichskasse anschliessen. Je nach Verhältnis der beitragspflichtigen Einkommenssumme zu den Familienzulagen und je nach Aufwendungen für die heutigen Kinderzulagen können der einzelnen Gemeinde durch die neue Familienzulagenordnung zusätzliche Kosten entstehen. Deren Umfang kann der Kanton nicht abschätzen, weil er nicht über die entsprechenden Zahlen verfügt.

7. Auswirkungen auf die Wirtschaft

Das FamZG gibt die Mindesthöhe der Kinder- und Ausbildungszulagen vor (Artikel 5 FamZG). Das kantonale Gesetz übernimmt diese Mindestregelung für die obligatorischen Leistungen (Artikel 1). Weil die Mindestzulagen somit höher sind als heute, kommt es bei jenen Arbeitgebern zu einer zusätzlichen Belastung, welche die heutigen Minimalleistungen des KZG finanzieren und ausrichten.

Bestimmte Unternehmen sind heute dem KZG nicht unterstellt (zum Beispiel die kantonalen und kommunalen Verwaltungen; Artikel 4 KZG) oder können sich von der Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse befreien lassen (zum Beispiel Unternehmen mit einem Gesamtarbeitsvertrag; Artikel 5 und 6 KZG). Inwieweit einzelne Unternehmen mit Beiträgen an die Familienausgleichskasse stärker belastet werden, hängt einerseits von der bisherigen Finanzierungsart der Familienzulagen und andererseits von der Ausgestaltung dieses Gesetzes ab.

Heute führen 42 Familienausgleichskassen die Kinderzulagenordnung des Kantons Bern durch. Die ungleichen Höhen der Beitragssätze (zwischen 0,5 und 2,9 Prozent) sind nicht allein auf die unterschiedlichen Leistungen zurückzuführen. In der Regel zahlen zum Beispiel kleinere Handwerksbetriebe mit einer kleinen Lohnsumme viele Kinderzulagen aus. Verbände, in denen solche Betriebe zusammengeschlossen sind, kennen daher bei ihren Familienausgleichskassen tendenziell einen hohen Beitragssatz. Demgegenüber haben Familienausgleichskassen, denen mehrheitlich Betriebe mit einer hohen Lohnsumme und wenigen Kinderzulagen angeschlossen sind (wie etwa Banken, Versicherungen und grosse Treuhandgesellschaften), einen kleinen Beitragssatz.

Die Höhe der Kosten des einzelnen Unternehmens für die Beiträge der Familienzulagen hängt somit davon ab, welcher Familienausgleichskasse es sich anschliesst oder aufgrund seiner Verbandszugehörigkeit anschliessen muss.

8. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Bern,

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: