

Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2008

**4521**

**Einführungsgesetz  
zum Bundesgesetz über die Familienzulagen  
(EG FamZG)**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. Juni 2008,

*beschliesst:*

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

**A. Allgemeine Bestimmungen**

§ 1. <sup>1</sup> Die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) finden Anwendung, soweit das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (FamZG) und die Verordnung über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007 (FamZV), dieses Einführungsgesetz und die kantonalen Vollzugsvorschriften keine Regelung enthalten. Ergänzendes  
Recht

<sup>2</sup> Insbesondere sind die Bestimmungen des AHVG und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen anwendbar auf

- a. die Kassenrevision und die Kontrolle der Arbeitgebenden,
- b. die Festsetzung und den Bezug des Beitrags,
- c. die Verrechnung der Familienzulagen mit Beiträgen der Sozialversicherungen.

§ 2. Direktion im Sinne dieses Gesetzes ist die für das Sozialwesen zuständige Direktion des Regierungsrates. Zuständige  
Direktion

§ 3. Die Direktion ist zuständig für den Abschluss von Vereinbarungen im Sinne von Art. 12 Abs. 2 letzter Satz FamZG. Vereinbarungen  
nach Art. 12  
Abs. 2 FamZG

## B. Familienzulagen für Arbeitnehmende

- Finanzierung § 4. <sup>1</sup> Die Familienzulagen für Arbeitnehmende und die Verwaltungskosten werden durch Beiträge der Arbeitgebenden und der Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender finanziert.
- <sup>2</sup> Jede Familienausgleichskasse legt die Höhe des Beitragssatzes fest. Sie berücksichtigt dabei ihren Bedarf für die Familienzulagen, für die Deckung der Verwaltungskosten, für die Äufnung der Schwankungsreserve und für Zahlungen an den Lastenausgleich.
- Pflichten der Kassen und Arbeitgebenden § 5. <sup>1</sup> Jede Familienausgleichskasse informiert die Arbeitnehmenden entweder direkt oder durch die angeschlossenen Arbeitgebenden über ihren Anspruch auf Zulagen.
- <sup>2</sup> Unabhängig davon informieren die Arbeitgebenden ihre Arbeitnehmenden über den Anspruch.
- <sup>3</sup> Die Arbeitgebenden machen der Familienausgleichskasse alle für die Ausrichtung der Zulagen notwendigen Angaben und bringen die erforderlichen Bescheinigungen über das Arbeitsverhältnis der Arbeitnehmenden, die Zulagen beanspruchen, bei.
- <sup>4</sup> Die Arbeitgebenden leiten Meldungen der Arbeitnehmenden, die ihren Anspruch beeinflussen, ohne Verzug an die Familienausgleichskasse weiter.
- Geltendmachung der Zulagen § 6. <sup>1</sup> Die Arbeitnehmenden beantragen die Ausrichtung von Zulagen bei der zuständigen Familienausgleichskasse. Der Antrag kann stellvertretend durch die Arbeitgebenden gestellt werden.
- <sup>2</sup> Die Arbeitnehmenden teilen der Familienausgleichskasse oder dem Arbeitgebenden unverzüglich jede Veränderung mit, die ihren Anspruch beeinflussen könnte.
- Lastenausgleich a. Zweck § 7. <sup>1</sup> Die Familienausgleichskassen beteiligen sich an einem Lastenausgleich. Damit soll die unterschiedliche Belastung der Kassen durch zulagenberechtigte Kinder ausgeglichen werden.
- b. Bemessung § 8. <sup>1</sup> Für den Lastenausgleich ist das Verhältnis zwischen dem Lastenausgleichssatz aller Familienausgleichskassen und dem Risikoausgleichssatz der einzelnen Kasse massgebend.
- <sup>2</sup> In den Ausgleich werden die beitragspflichtige jährliche Lohnsumme und die jährlich geleisteten Familienzulagen einbezogen.
- <sup>3</sup> Die Lohnsumme wird nach Art. 5 AHVG berechnet. Bestandteil der Lohnsumme bilden auch die massgebenden Löhne der angeschlossenen Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende.

§ 9. <sup>1</sup> Der Lasten- und der Risikoausgleichssatz werden in Prozenten ausgedrückt.

c. Lasten- und Risikoausgleichssatz

<sup>2</sup> Der Lastenausgleichssatz ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der durch alle Familienausgleichskassen gemäss Gesetz ausbezahlten Familienzulagen an den beitragspflichtigen Lohnsummen aller diesen Familienausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende.

<sup>3</sup> Der Risikoausgleichssatz der einzelnen Kasse ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der von ihr gemäss Gesetz ausbezahlten Familienzulagen an der beitragspflichtigen Lohnsumme der ihr angeschlossenen Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende.

§ 10. <sup>1</sup> Ist der Risikoausgleichssatz einer Familienausgleichskasse höher als der Lastenausgleichssatz aller Kassen, erhält sie eine Ausgleichsforderung gegenüber dem Ausgleichsfonds in der Höhe der Differenz dieser beiden Sätze. Der sich daraus ergebende Prozentsatz ist mit der beitragspflichtigen Lohnsumme der betreffenden Kasse zu vervielfachen.

d. Verfahren

<sup>2</sup> Ist der Risikoausgleichssatz einer Familienausgleichskasse niedriger als der Lastenausgleichssatz aller Kassen, schuldet sie dem Ausgleichsfonds die Differenz dieser beiden Sätze. Der sich daraus ergebende Prozentsatz ist mit der beitragspflichtigen Lohnsumme der betreffenden Kasse zu vervielfachen.

§ 11. <sup>1</sup> Für die Durchführung des Lastenausgleichs wird ein Ausgleichsfonds geschaffen. In den Fonds fallen die aus dem Lastenausgleich eingehenden Zahlungen. Zu seinen Lasten gehen die Leistungen an die berechtigten Familienausgleichskassen.

e. Ausgleichsfonds

<sup>2</sup> Der Fonds wird von der Direktion verwaltet.

§ 12. <sup>1</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten für die Durchführung des Lastenausgleichs.

f. Durchführung

<sup>2</sup> Die Direktion ist zuständig für die Durchführung des Lastenausgleichs.

### C. Familienzulagen für Nichterwerbstätige

§ 13. <sup>1</sup> Nichterwerbstätige beantragen die Ausrichtung von Zulagen bei der nach § 24 zuständigen Familienausgleichskasse jeweils für längstens zwölf Monate. Sie legen die für die Prüfung der Berechtigung notwendigen Unterlagen bei, insbesondere:

Geltendmachung

- a. die in den vorangehenden zwölf Monaten zuletzt eingereichte Steuererklärung,
- b. eine Bescheinigung der zuständigen Gemeinde, dass keine Ergänzungsleistungen im Sinne des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG) bezogen werden.

<sup>2</sup> Zuständige Gemeinde gemäss Abs. 1 lit. b ist jene Gemeinde, die für die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen zuständig wäre.

<sup>3</sup> Macht eine antragstellende Person geltend, die wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnisse wichen im Bezugsjahr massgebend von den Zahlen der in den vergangenen zwölf Monaten eingereichten Steuererklärung ab, oder wurde in dieser Zeit keine Steuererklärung eingereicht, hat die antragstellende Person ihren Anspruch anderweitig nachzuweisen.

<sup>4</sup> Die Zulagen werden unter dem Vorbehalt ausbezahlt, dass die definitiven Steuerfaktoren der direkten Bundessteuer das Unterschreiten der Einkommensgrenze bestätigen. Die antragstellende Person wird auf ihre Rückerstattungspflicht hingewiesen.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Finanzierung § 14. Der Kanton finanziert die Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

#### **D. Durchführungsorgane**

Anmeldung § 15. Familienausgleichskassen nach Art. 14 lit. c FamZG melden sich bei der Direktion an.

Anerkennung § 16. <sup>1</sup> Als Durchführungsorgane nach Art. 14 lit. a FamZG werden Familienausgleichskassen anerkannt, wenn sie

- a. von einer Arbeitgeberorganisation getragen werden,
- b. mindestens 500 Arbeitnehmende umfassen,
- c. dafür Gewähr bieten, dass ihre Tätigkeit den gesetzlichen Vorschriften entspricht und sie die Geschäftsführung ordnungsgemäss besorgen.

<sup>2</sup> Die Direktion entscheidet über die Anerkennung und ihren Entzug.

<sup>3</sup> Die Anerkennung kann aus wichtigen Gründen entzogen werden, insbesondere wenn die Voraussetzungen, unter denen sie erteilt worden ist, weggefallen sind oder sich geändert haben oder wenn die Direktion nachträglich Kenntnis von Tatsachen erlangt, aufgrund derer die Anerkennung hätte verweigert werden müssen.

- § 17. Die kantonale Familienausgleichskasse nach Art. 14 lit. b FamZG ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. Kantonale Kasse  
a. Rechtsnatur
- § 18. <sup>1</sup> Die Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA Zürich) führt die kantonale Familienausgleichskasse. b. Führung
- <sup>2</sup> Die zuständigen Organe der SVA Zürich handeln bei der Erfüllung der Aufgaben aus diesem Gesetz als Organe und unter dem Namen der kantonalen Familienausgleichskasse.
- <sup>3</sup> Die §§ 2–13 des Einführungsgesetzes zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung vom 20. Februar 1994 (EG AHVG/IVG) werden sinngemäss angewendet, soweit das vorliegende Gesetz keine besonderen Bestimmungen enthält.
- § 19. Der Aufsichtsrat legt den Beitragssatz fest. c. Beitragssatz
- § 20. Der Kanton haftet für die Verbindlichkeiten der kantonalen Familienausgleichskasse, soweit deren eigene Mittel nicht ausreichen. d. Haftung
- § 21. Die kantonale Familienausgleichskasse führt ein Register über die Personen, die der kantonalen Familienzulagenordnung unterstehen. Der Kanton entschädigt sie dafür, wobei die zuständige Direktion den Ansatz bestimmt. Zentralregister
- § 22. <sup>1</sup> Die Familienausgleichskassen sind zuständig für: Aufgaben der Kassen
- a. den Anschluss der Personen im Sinne von Art. 11 Abs. 1 und Art. 19 FamZG, die der kantonalen Familienzulagenordnung unterstehen,
  - b. den Bezug der Beiträge,
  - c. die Berechnung, Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen,
  - d. die Abrechnung über die bezogenen Beiträge und die ausbezahlten Familienzulagen mit den ihnen angeschlossenen Personen,
  - e. den Erlass von Verfügungen und Einspracheentscheiden,
  - f. die unverzügliche Meldung an die kantonale Familienausgleichskasse über den Anschluss einer Person an die Kasse, unter Angabe des Anschlussdatums,
  - g. die unverzügliche Meldung an die kantonale Familienausgleichskasse über den Austritt einer Person aus der Kasse, unter Angabe des Austrittsdatums,
  - h. weitere Aufgaben und Leistungen, insbesondere solche auf dem Gebiet
    1. der Unterstützung von Angehörigen der Armee,
    2. der beruflichen Vorsorge,

3. des Arbeitnehmer- und Familienschutzes,
4. der Kinderbetreuung,
5. der Arbeitssicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz,
6. der Berufs- und Weiterbildung.

<sup>2</sup> Die weiteren Aufgaben und Leistungen gemäss Abs. 1 lit. h sowie die Durchführungsbestimmungen werden im Kassenreglement der Familienausgleichskasse abschliessend aufgeführt. Sie dürfen die ordnungsgemässe Abwicklung der gesetzlichen Familienzulagen nicht beeinträchtigen.

<sup>3</sup> Die weiteren Aufgaben und Leistungen gemäss Abs. 1 lit. h dürfen nicht in das Lastenausgleichsverfahren gemäss §§ 7 ff. einbezogen werden.

<sup>4</sup> Auftraggebende für weitere Aufgaben und Leistungen gemäss Abs. 1 lit. h können insbesondere sein:

- a. die Gründerverbände der Familienausgleichskassen,
- b. die paritätischen Kommissionen von Gesamtarbeitsverträgen,
- c. der Kanton.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

Vereinfachtes  
Abrechnungs-  
verfahren

§ 23. Die Familienausgleichskassen können die Festsetzung und Auszahlung der Zulagen den Arbeitgebenden in eigener Verantwortung übertragen.

Anschluss

§ 24. <sup>1</sup> Der Anschluss an eine Familienausgleichskasse richtet sich nach der bereits bestehenden Mitgliedschaft bei der AHV-Ausgleichskasse.

<sup>2</sup> Ist eine Arbeitgeberin oder ein Arbeitgeber Mitglied eines Verbandes, der eine Familienausgleichskasse nach Art. 14 lit. a FamZG führt, schliesst sie oder er sich in der Regel dieser Kasse an.

Aufsicht

§ 25. <sup>1</sup> Die Direktion überwacht den Vollzug dieses Gesetzes, wobei sie insbesondere

- a. die Tätigkeit der Familienausgleichskassen überwacht und koordiniert und die notwendigen Weisungen erteilt,
- b. im Falle von Streitigkeiten zwischen Familienausgleichskassen insbesondere über die Zuständigkeit entscheidet,
- c. die Jahresrechnung sowie Geschäfts- und Revisionsberichte der Familienausgleichskassen prüft.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.

§ 26. <sup>1</sup> Es besteht eine Kommission für Familienausgleichskassen.

Kommission  
für Familien-  
ausgleichskassen

<sup>2</sup> Der Regierungsrat wählt auf Antrag der Direktion für eine Amtsdauer von vier Jahren die Vorsitzende oder den Vorsitzenden und die weiteren Mitglieder der Kommission. Dabei achtet er darauf, dass die kantonale Kasse und die übrigen Familienausgleichskassen sowie die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite angemessen vertreten sind.

<sup>3</sup> Die Kommission berät die Direktion in allen Fragen, die mit den Familienzulagen im Zusammenhang stehen, insbesondere in Bezug auf

- a. die Anerkennung von Familienausgleichskassen,
- b. den Entzug der Anerkennung,
- c. die Genehmigung der Liquidation einer Familienausgleichskasse,
- d. die Genehmigung eines Zusammenschlusses von Familienausgleichskassen.

## E. Haftungs- und Strafbestimmungen

§ 27. <sup>1</sup> Verursachen die Organe oder die Angestellten der Familienausgleichskassen einen Schaden durch strafbare Handlungen oder indem sie Vorschriften dieses Gesetzes oder des damit anwendbar erklärten AHVG absichtlich oder grobfahrlässig missachten, haften in nachstehender Reihenfolge

Haftung  
der Familien-  
ausgleichskassen

- a. die Familienausgleichskassen,
- b. die Gründerverbände oder deren Rechtsnachfolgerinnen oder -nachfolger für die anerkannten Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen sowie der Kanton für die kantonale Familienausgleichskasse.

<sup>2</sup> Schadenersatzforderungen sind bei der zuständigen Familienausgleichskasse geltend zu machen. Diese entscheidet darüber mit Verfügung. Die Forderung erlischt, wenn die oder der Geschädigte ihr oder sein Begehren nicht innert eines Jahres nach Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle zehn Jahre nach der schädigenden Handlung.

§ 28. <sup>1</sup> Die Art. 87–91 AHVG sind anwendbar auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften dieses Gesetzes verletzen.

Straf-  
bestimmungen

<sup>2</sup> Für die Beurteilung der Übertretungen sind die Statthalterämter zuständig.

## F. Schlussbestimmungen

Vollzug	§ 29. Der Regierungsrat erlässt die Vollzugsvorschriften.
Aufhebung bisherigen Rechts	§ 30. Das Kinderzulagengesetz (KZG) vom 8. Juni 1958 wird aufgehoben.
Änderung bisherigen Rechts	§ 31. Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 wird wie folgt geändert:
Zuständigkeit a. Bundesrechtliche Streitigkeiten	<p>§ 2. <sup>1</sup> Soweit das Bundesrecht vorschreibt, dass Beschwerden aus dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts durch ein kantonales Versicherungsgericht beurteilt werden, ist hierfür das Sozialversicherungsgericht als einzige kantonale Gerichtsinstanz zuständig. Dies gilt insbesondere für Beschwerden nach Art. 56 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) in Verbindung mit den Bundesgesetzen über die</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG),</li> <li>b. Invalidenversicherung (IVG),</li> <li>c. Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG),</li> <li>d. Krankenversicherung (KVG),</li> <li>e. Unfallversicherung (UVG),</li> <li>f. Militärversicherung (MVG),</li> <li>g. Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst, und Zivilschutz (EOG),</li> <li>h. Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG),</li> <li>i. obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzent-schädigung (AVIG),</li> <li>j. Familienzulagen (FamZG).</li> </ul> <p>Abs. 2 unverändert.</p>
b. Kantonalrechtliche Streitigkeiten	<p>§ 3. Das Sozialversicherungsgericht beurteilt endgültig Beschwerden und Klagen aus dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts, soweit dies die Gesetzgebung vorsieht, insbesondere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>lit. a und b unverändert.</li> <li>lit. c wird aufgehoben.</li> <li>lit. d wird zu lit. c.</li> </ul>
Übergangsbestimmung	§ 32. <sup>1</sup> Arbeitgebende im Sinne von §§ 3 und 21 KZG und solche, die eine betriebliche Familienausgleichskasse führen, sowie Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender schliessen sich einer Familienausgleichskasse an.

<sup>2</sup> Arbeitgebende und Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender gemäss Abs. 1, die sich bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes noch keiner Familienausgleichskasse angeschlossen haben, schliesst die Direktion nach vorangegangener Mahnung der für sie zuständigen Familienausgleichskasse an. Der Anschluss erfolgt rückwirkend auf den Tag des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

---

## **Weisung**

### **I. Grundzüge der Vorlage**

Bisher waren die Kantone für die Regelung der Kinderzulagen zuständig. In der eidgenössischen Volksabstimmung vom 26. November 2006 sprachen sich die Stimmberechtigten für die Annahme einer bundesweit einheitlichen Regelung der Familienzulagen aus (Bundesgesetz über die Familienzulagen [FamZG, SR 836.2]). Damit fällt dieser Bereich neu in die Zuständigkeit des Bundes. Dieser hat im Bundesgesetz zur Hauptsache folgende Grundzüge festgelegt:

- Den Arbeitnehmenden, deren Einkommen eine bestimmte Einkommensgrenze übersteigt, sowie den Nichterwerbstätigen mit bescheidenem Einkommen steht eine Kinderzulage von Fr. 200 für jedes Kind bis 16 Jahre und eine Ausbildungszulage von Fr. 250 für Kinder von 16 bis 25 Jahren zu. Es handelt sich dabei um Mindestansätze.
- Alle Arbeitgebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die bisher im kantonalen Recht vorgesehene Befreiung ist nicht mehr möglich. Nicht mehr zulässig sind zudem im Gegensatz zur bisherigen Regelung von einem einzelnen Arbeitgeber geführte Betriebskassen.

Das vorliegende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) setzt die bundesrechtliche Zulagenordnung für den Kanton Zürich auf kantonaler Ebene um. Die bisherigen, nach dem Alter abgestuften kantonalen Ansätze (Fr. 170 bis vollendetes 12. Altersjahr, danach Fr. 195 pro Monat und Kind) des Kantons Zürich liegen unter den neuen bundesrechtlichen Vorgaben. Neu unter die Zulagenordnung fallen gemäss bundesrechtlicher Regelung die Nichterwerbstätigen.

Das EG FamZG regelt die Kassenzugehörigkeit der Arbeitgebenden und die Voraussetzungen des Kassenwechsels. Zudem werden die Rahmenbedingungen für die Familienausgleichskassen festgelegt. Im Weiteren führt das EG FamZG einen Lastenausgleich zwischen den verschiedenen Familienausgleichskassen ein. Dieser Punkt wurde im Vernehmlassungsverfahren kontrovers beurteilt.

Aufgrund der Erweiterung des Kreises der Zulagenberechtigten und der Erhöhung der Ansätze ist davon auszugehen, dass den Arbeitgebenden im Kanton Zürich jährliche Mehrkosten von schätzungsweise 77 Mio. Franken entstehen. Für den Kanton Zürich als Arbeitgeber dürften Mehrkosten von jährlich rund 14 Mio. Franken anfallen. Bei den neu anspruchsberechtigten Nichterwerbstätigen entstehen voraussichtlich Kosten in der Höhe von rund 30 Mio. Franken im Jahr, die der Kanton Zürich übernimmt.

Die Kantone haben ihre Familienzulagenordnungen auf den 1. Januar 2009 an die Bundesvorgaben anzupassen.

## **II. Ausgangslage**

Nach der Annahme des FamZG ist der Bund neu in einer Materie zuständig, für die bis anhin 26 Kantone 49 verschiedene Zulagenordnungen eingeführt hatten.

Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative, die den Anstoss für ein eidgenössisches Zulagengesetz gab, war die Entflechtung der Zulagen von der Erwerbstätigkeit (Grundsatz: ein Kind – eine Zulage). Folgerichtig sollte auch die Höhe der Zulage nicht vom Grad einer ausgeübten Erwerbstätigkeit abhängen. Zudem sollten bundesweit ein Mindestzulagenansatz eingeführt und der Zulagenanspruch für alle Kantone vereinheitlicht werden (bundesrechtliche Regelung der Anspruchsvoraussetzungen). Die Zuständigkeit zur Regelung der Finanzierung und Organisation der Zulagen und Durchführungsorgane (derzeit bestehen 830 private und 25 kantonale Familienausgleichskassen) sollte den Kantonen verbleiben.

Mit Ausnahme des Einbezugs der Selbstständigerwerbenden in die Zulagenordnung wird das beschriebene Anliegen der Initiative mit dem Bundesgesetz in einem hohen Grad verwirklicht:

- Mit dem FamZG werden Mindestleistungen garantiert. Der Zulagenansatz von Fr. 200 pro Monat und Kind für Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr ist für die Kantone verbindlich festgeschrieben. Eltern mit Kindern, die sich noch in einer Ausbildung befinden, erhalten eine Ausbildungszulage im Betrag von Fr. 250

pro Monat und Kind, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Kindes. Der Bundesgesetzgeber hat mit diesen Vorgaben den unteren Rahmen verbindlich abgesteckt. Den Kantonen ist es freigestellt, Zulagen festzulegen, die darüber hinausgehen. Ebenso können die Kantone weitere Leistungen festlegen. So können sie Zulagen für den Fall der Geburt oder der Adoption vorsehen. Überdies können die Kantone auch den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die Selbständigerwerbenden ausdehnen.

- Nach dem FamZG sollen auch Teilzeit-Arbeitnehmende Anspruch auf ganze Zulagen haben, sofern ihr jährliches beitragspflichtiges Einkommen mindestens dem einer jährlichen halben AHV-Mindestrente entspricht (Fr. 6630, Stand 2007; Art. 13 Abs. 3 FamZG). Es werden nur noch ganze Zulagen ausgerichtet.
- Während bisher alle Kantone Zulagen für die Arbeitnehmenden vorsahen, kannten bis anhin nur fünf Kantone eine Bezugsberechtigung für Nichterwerbstätige. Der Kanton Zürich selber kennt keine Zulagen für Nichterwerbstätige. Das neue FamZG sieht nun vor, dass alle Kantone die Nichterwerbstätigen in die Bezugsberechtigung einbeziehen. Der bundesrechtliche Anspruch ist an die Voraussetzung geknüpft, dass das steuerbare Einkommen der oder des Nichterwerbstätigen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet und dass keine Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung bezogen werden (Art. 19 Abs. 2 FamZG).
- Neu haben sich alle Arbeitgebenden einer Familienausgleichskasse anschliessen. Die bisher vorgesehene Möglichkeit, wonach Arbeitgebende bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen von der Unterstellung unter das Kinderzulagengesetz befreit werden konnten, wird vom Bundesrecht ausdrücklich ausgeschlossen. Nicht mehr zulässig sind auch die von einem einzelnen Arbeitgebenden zur Ausrichtung von Familienzulagen geführten Betriebskassen.
- Zudem sind neu auch diejenigen Unselbständigerwerbenden dem FamZG unterstellt, deren Arbeitgeberin oder Arbeitgeber ausnahmsweise nicht AHV-beitragspflichtig ist (Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende). Die Befreiung der Arbeitgebenden von der AHV-Beitragspflicht kann darin begründet sein, dass diese in der Schweiz über keine Betriebsstätte verfügen oder eine entsprechende völkerrechtliche Übung die Beitragsentrichtung verbietet (zum Beispiel in Bezug auf diplomatische Vertretungen ausländischer Staaten). Die betroffenen Arbeitnehmenden waren bis anhin von der Zulagenberechtigung ausgenommen.

Der Bundesgesetzgeber bezeichnet das neue FamZG als Rahmengesetz. Verleiht der Kanton den Berechtigten keine das bundesrechtliche Mindestmass übersteigende Leistungsansprüche, so handelt es sich beim FamZG um mehr als ein Rahmengesetz. In diesem Fall enthält das Bundesgesetz in Bezug auf die Anspruchsberechtigung (d. h. in materieller Hinsicht) bereits eine weitgehend abschliessende Ordnung.

Vorgesehen ist, dass die Kantone ihre Familienzulagenordnungen den neuen Bundesvorgaben auf den 1. Januar 2009 anpassen. Auf diesen Zeitpunkt wird das FamZG in Kraft treten. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Ausführungsbestimmungen des Bundes zum FamZG (Verordnung über die Familienzulagen, FamZV), zu denen eine Vernehmlassung erfolgte, am 31. Oktober 2007 vom Bundesrat verabschiedet wurden. Von Bedeutung für den Kanton Zürich war dabei die ersatzlose Streichung der Bestimmung, die den Kantonen die Festlegung des Höchstbeitragssatzes der Familienausgleichskassen vorschrieb.

### **III. Umsetzung auf kantonaler Ebene**

#### **1. Übersicht**

Als Grundsatz für die kantonale Gesetzgebung ist festzulegen, dass diese die bundesrechtlichen Mindestvorgaben übernimmt. In seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 350/2006 betreffend Anpassung Familienzulagengesetz (richtig: Kinderzulagengesetz) vom 14. März 2007 hat der Regierungsrat festgehalten, dass der durch das FamZG vorgegebene Leistungsausbau für Arbeitgebende und öffentliche Hand eine erhebliche zusätzliche Last darstelle. Dies gelte nicht nur in Bezug auf die Höhe der Zulagenansätze, sondern auch hinsichtlich der Ausdehnung des Kreises der Bezügerinnen und Bezüger auf die Nichterwerbstätigen. Dennoch sei nicht beabsichtigt, Arbeitnehmende und Nichterwerbstätige an der Finanzierung zu beteiligen. Eine Erhöhung der Ansätze der Zulagen über das FamZG hinaus sei somit nicht angezeigt. Vorgesehen sei, sich auch am Mindeststandard gemäss FamZG für Nichterwerbstätige (Einkommensgrenze) zu orientieren. Zudem solle keine Erweiterung der Leistungen (Geburts- oder Adoptionszulagen) erfolgen.

Was schliesslich die Selbstständigerwerbenden betrifft, hat der Regierungsrat bereits im Rahmen seiner Stellungnahme zu verschiedenen Motionen im Jahr 2000 (KR-Nrn. 20/2000, 29/2000 und 36/2000) darauf hingewiesen, dass diese nicht in ein Kinderzulagensystem ein-

gebunden werden wollen, das sie zumindest teilweise selber finanzieren müssten. Von diesem Sachverhalt ist nach wie vor auszugehen. Zu erwähnen ist zudem, dass die bundesrechtliche Unterstellung der Selbstständigerwerbenden entgegen der ursprünglichen Vorlage des Parlaments im vom Volk verabschiedeten FamZG nicht vorgesehen ist. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass auf Bundesebene eine parlamentarische Initiative, die am 6. Dezember 2006 kurz nach der Volksabstimmung vom 26. November 2006 über das FamZG eingereicht wurde, verlangt, dass die Selbstständigerwerbenden einen Anspruch auf Familienzulagen erhalten. Nachdem die zuständigen Kommissionen der eidgenössischen Räte der Initiative zugestimmt haben, wird eine Gesetzesrevision ausgearbeitet. Aufgrund des Gesagten ist der Einbezug der Selbstständigerwerbenden in die kantonale Familienzulagenordnung nicht vorgesehen.

Neben den erhöhten Zulagenansätzen ist auf folgende wesentliche Neuerungen für die Gesetzgebung im Kanton Zürich hinzuweisen:

- Der Bundesgesetzgeber dehnt die Berechtigung auf Nichterwerbstätige aus. Zu regeln sind die Finanzierung dieser Zulagen und die Frage der zuständigen Kasse.
- Neu haben sich alle Arbeitgebenden einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Eine Befreiung wie bis anhin ist nicht mehr möglich. Mit dem Einbezug aller Arbeitgebenden dehnt der Bundesgesetzgeber die Finanzierungsbasis der Zulagen aus und verstärkt damit die solidarische Beteiligung an den Familienlasten.
- Mit einem gestützt auf Art. 17 Abs. 2 lit. k FamZG erfolgenden Lastenausgleich unter den im Kanton Zürich tätigen Familienausgleichskassen soll sichergestellt werden, dass alle Arbeitgebenden in vergleichbarem Rahmen zur Finanzierung beitragen.
- Zur Durchführung berechtigt sind nur die von den AHV-Ausgleichskassen oder der kantonalen Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskassen sowie die anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Betriebliche Familienausgleichskassen eines einzelnen Arbeitgebers (Betriebskassen) sind nicht mehr zulässig.

Grundsätzlich erweist sich die bestehende Zuständigkeitsordnung als zweckmässig. Neu vorgesehen ist aber, dass die Aufsicht über alle Familienausgleichskassen bei der zuständigen Direktion liegt. Für die privaten Kassen lag diese bisher bei der Kommission für Familienausgleichskassen. Diese Kommission wird als beratendes Organ beibehalten, wobei neben der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite neu auch die Familienausgleichskassen vertreten sein sollen. Die Kommission berät die Direktion in allen Fragen, die mit Familienzulagen im Zusammenhang stehen, insbesondere in Bezug auf die Anerken-

nung und den Entzug der Anerkennung, die Liquidation und Fusion von Familienausgleichskassen.

## **2. Kantonales Einführungsgesetz**

Für die Umsetzung der bundesrechtlichen Zulagenordnung wird ein kantonales Einführungsgesetz geschaffen (EG FamZG). Da keine eigenständigen Leistungen aus kantonalem Recht vorgesehen werden, schafft der Kanton grundsätzlich kein eigenes materielles Recht, das in einem kantonalen Zulagengesetz zu regeln wäre. Der kantonale Gesetzgeber bewegt sich im Rahmen, der ihm vom Bundesgesetzgeber mit der Regelungskompetenz hinsichtlich der Organisation der Durchführungsorgane (Familienausgleichskassen) sowie der Finanzierung der Leistungen eingeräumt wurde. Dieser Rahmen ist mit demjenigen vergleichbar, der dem Kanton in den Bereichen der Alters- und Hinterlassenen- sowie der Kranken- und der Arbeitslosenversicherung eingeräumt wurde. Wie dort rechtfertigt sich somit auch bei der kantonalen Umsetzung der Familienzulagen die Regelung in einem Einführungsgesetz.

## **3. Umfang der Leistungen**

Die bisherigen kantonalen Ansätze (Fr. 170 bis und mit vollendetem 12. Altersjahr, danach Fr. 195 pro Monat und Kind) liegen unter den neuen Ansätzen des FamZG (Fr. 200 bis und mit vollendetem 16. Altersjahr, danach Fr. 250 pro Monat und Kind als Ausbildungszulage). Mit deren Anhebung auf den bundesrechtlichen Standard fällt die Abstufung der Zulagen nach dem Alter weg.

Nichterwerbstätige erhalten Zulagen, sofern ihr jährliches steuerbares Einkommen das Anderthalbfache der jährlichen Altershöchstrente für Alleinstehende nicht übersteigt (Fr. 39 780, Stand 2007; Art. 19 Abs. 2 FamZG). Von den Arbeitnehmenden haben nur solche Anspruch auf Zulagen, deren Einkommen Fr. 6630 (halbe AHV-Mindestrente für Alleinstehende, Stand 2007) oder mehr pro Jahr beträgt. Diese Einkommensgrenze (Art. 13 Abs. 3 FamZG) gilt auch für in Teilzeit beschäftigte Arbeitnehmende: Erreichen oder überschreiten sie diese Einkommensgrenze, erhalten sie eine volle Zulage, andernfalls besteht kein Anspruch auf eine Zulage.

Nach Art. 5 Abs. 3 FamZG passt der Bundesrat die Mindestansätze der Teuerung an, wenn der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung um mindestens fünf Punkte gestiegen ist.

#### 4. Durchführungsregelung

Der Kanton bestimmt die Kassenzugehörigkeit der Arbeitgebenden und die Voraussetzungen eines Kassenwechsels (Art. 17 Abs. 2 lit. b und g FamZG). Nach Art. 14 FamZG gelten als Durchführungsorgane die kantonale Familienausgleichskasse, die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen sowie nach kantonalem Recht anerkannte berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen. Die Bestimmung, wonach die kantonale Familienausgleichskasse als Auffangeinrichtung für Arbeitgebende gilt, die keinem Gründerverband einer AHV-Ausgleichskasse mit Familienausgleichskasse bzw. keiner anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskasse angehören, wird sinngemäss übernommen (§ 15 Kinderzulagengesetz vom 8. Juni 1958, KZG, LS 836.1). Die bisher befreiten Arbeitgebenden haben sich der für sie zuständigen Familienausgleichskasse anzuschliessen.

Der Kanton sieht Bestimmungen über die obligatorische Errichtung der kantonalen Familienausgleichskasse vor. Die bisherige Regelung in den §§ 22–25 KZG wird sinngemäss übernommen. Der Beitragsatz und die Fondseinlagen der kantonalen Familienausgleichskasse werden neu durch den Aufsichtsrat festgelegt. Dies entspricht der Regelung, wie sie bis heute für die privaten Familienausgleichskassen gilt.

Ebenso werden die Rahmenbedingungen für die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen festgelegt. Diese Kassen haben sich bei der zuständigen Direktion anzumelden und zu erklären, dass sie sich dem kantonalen Recht (EG FamZG) unterstellen.

Zudem werden die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung der beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen geregelt. Die bestehende Bestimmung, wonach eine Kasse anerkannt wird, wenn sie von einer Arbeitgeberorganisation getragen wird, mindestens 500 Arbeitnehmende umfasst, ihre Tätigkeit im Einklang mit den gesetzlichen Vorgaben ausübt und Gewähr für eine geordnete Geschäftsführung bietet (§ 17 Abs. 1 lit. a–d KZG), wird übernommen. Nicht mehr möglich ist die Anerkennung einer Kasse, die – wie bisher in § 17 Abs. 1 lit. a KZG vorgesehen – von einem einzelnen Arbeitgebenden geführt wird (Art. 14 lit. a FamZG und Art. 12 Abs. 1 FamZV, sogenannte betriebliche Familienausgleichskassen).

Neu unterstehen auch Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende dem FamZG. Diese werden wie Arbeitgebende behandelt (Art. 11 Abs. 1 lit. b FamZG). Bei den Arbeitnehmenden ohne

beitragspflichtige Arbeitgebende handelt es sich im Übrigen um einen kleinen Personenkreis (im Kanton Zürich rund 700 Personen).

Für Nichterwerbstätige wird vorgesehen, dass sie sich der Familienausgleichskasse des Verbandes anschliessen, dessen Ausgleichskasse bereits für ihre AHV-Beiträge zuständig ist. Gehören sie keinem Verband an oder führt dieser keine Familienausgleichskasse, werden sie der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen.

Art. 12 Abs. 2 FamZG sieht vor, dass Arbeitgebende der Familienzulagenordnung des Kantons unterstehen, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat, oder wenn ein solcher fehlt, ihres Wohnsitzkantons. Zweigniederlassungen unterliegen grundsätzlich der Zulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden. Allerdings können die Kantone abweichende Regelungen vereinbaren. Das EG FamZG sieht einen entsprechenden Vorbehalt vor, damit die zuständige Direktion mit anderen Kantonen eine dem Einzelfall angemessene Lösung treffen kann.

Der Kanton sieht Regelungen für die Revision der Kassen und die Kontrolle der Arbeitgebenden vor.

## **5. Einführung eines Lastenausgleichs**

Im Kanton Zürich bestehen derzeit 50 Familienausgleichskassen (Stand Ende 2006) und die kantonale Familienausgleichskasse. Die Kassen weisen bezüglich der Bezügerstruktur starke Unterschiede auf. Tendenziell richten gerade Kassen in Branchen im tieferen Lohnsegment mehr Kinderzulagen aus. Die Arbeitgebenden, die diesen Kassen nach § 24 EG FamZG angehören, müssen demnach mit tieferen Lohnsummen höhere Zulagenausgaben finanzieren. Wie unterschiedlich die Beitragslast für Arbeitgebende verteilt ist, kann im Kanton Zürich an der Bandbreite der Beitragssätze abgelesen werden, die gegenwärtig von 0,6% bis 2,6% der beitragspflichtigen Lohnsumme reicht.

Die im Bundesgesetz eingeführten Grundsätze, wonach sich alle Arbeitgebenden einer Kasse anzuschliessen haben und wonach ein Arbeitgebender nicht seine eigene Kasse führen darf (Verbot der betrieblichen Ausgleichskasse), bezwecken den Einbezug all derjenigen, die Kinderzulagen auszurichten haben bzw. ein entsprechendes Risiko tragen. Die Verteilung der Familienlasten kann insofern etwa mit der Situation für das Risiko Alter verglichen werden, bezüglich dessen bei der AHV ebenfalls einheitlich festgelegte Leistungen im Umlageverfahren zu finanzieren sind. Dort wird eine gleiche Beitragsbelastung für die Arbeitgebenden (und die Versicherten) durch den AHV-Fonds

sichergestellt, über den alle Ausgleichskassen die Leistungen und Beiträge abrechnen. Wie bei der AHV soll dies auch für die Beitragszahlungen für Familienzulagen gelten. Die unterschiedlichen Mitgliedsstrukturen der Familienausgleichskassen führen zu einer gewissen Ungleichbehandlung der Arbeitgebenden. Kassen mit Mitgliedern, die tendenziell tiefere Löhne ausrichten und Arbeitnehmende mit vielen Kindern beschäftigen, müssen höhere Beitragssätze erheben. Von daher rechtfertigt sich ein Ausgleich der Beitragslasten.

Wichtig ist ein funktionierender Risikoausgleich auch mit Bezug auf die KMU. Diese sind (je nach Branche) sehr unterschiedlich auf die Familienausgleichskassen verteilt. Der Kanton hat grosse Anstrengungen zur KMU-Förderung unternommen. Mit einem Lastenausgleich wird sichergestellt, dass diesen Bemühungen auch bei den Beiträgen für Familienzulagen Nachachtung verschafft wird. Auch unter familienpolitischen Gesichtspunkten ist eine gesamthafte Risikoverteilung über alle Kassen im Kanton anzustreben. Das Risiko Kinderzulage soll von allen Arbeitgebenden gleichmässig getragen werden.

In den jährlichen Ausgleich sollen einzig die ausbezahlten gesetzlichen Kinderzulagen und die beitragspflichtige Lohnsumme einbezogen werden. Je nachdem, ob eine Kasse im Verhältnis zum Durchschnitt aller Kassen einen höheren oder tieferen Risikoausgleichssatz (prozentualer Anteil der ausbezahlten gesetzlichen Kinderzulagen an der beitragspflichtigen Lohnsumme) ausweist, erhält oder bezahlt sie einen Ausgleich.

Mit der Einführung des Lastenausgleichs bestimmen die Familienausgleichskassen die Höhe ihres Beitragssatzes weiterhin selbst. Jede Familienausgleichskasse bestimmt damit selbst, wie viel Verwaltungskosten sie den Arbeitgebenden in Rechnung stellt, bzw. in welchem Ausmass die Arbeitgebenden am Kapitalertrag des Reservefonds ihrer Kasse partizipieren. Dies sorgt für eine gewisse Konkurrenz zwischen den Familienausgleichskassen.

## **IV. Die finanziellen Auswirkungen der Neuordnung**

### **1. Kosten**

Aufgrund der Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten und der Erhöhung der Zulagensätze ergeben sich Mehrkosten. Im heutigen Zeitpunkt ist von folgenden zusätzlichen Aufwendungen auszugehen: Gemäss Schätzungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV; Stand Mai 2006) entfallen auf die Arbeitgebenden schweizweit 455 Mio. Franken an Mehrkosten. Davon dürften 17%

(Bevölkerungsanteil) auf die Arbeitgebenden im Kanton Zürich entfallen, was rund 77 Mio. Franken entspricht. Dieselben Schätzungen gehen bei den Zulagen in der Landwirtschaft schweizweit von Mehrkosten von 6 Mio. Franken aus. Anteilsmässig würde davon auf den Kanton Zürich rund 1 Mio. Franken entfallen. Im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2008–2011 sind zudem 14 Mio. Franken jährlich als Mehraufwand des Kantons Zürich als Arbeitgeber für die Familienzulagen seiner Arbeitnehmenden vorgesehen.

Bei den neuen Anspruchsberechtigten (Nichterwerbstätige und Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende) fallen voraussichtlich folgende Kosten an: Gemäss Schätzungen des BSV und des Statistischen Amtes des Kantons Zürich liegen die Mehrkosten für Zulagen an Nichterwerbstätige bei rund 30 Mio. Franken. Diese sind im Entwurf zum KEF 2008–2011 enthalten. Gemäss Schätzungen der SVA Zürich kommen bei den Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende Kosten von rund 2 Mio. Franken hinzu.

## **2. Finanzierung der Zulagen**

Die Kantone regeln die Finanzierung der Familienzulagen (Art. 16 FamZG). Die Zulagen für die Arbeitnehmenden sollen wie bis anhin von den Arbeitgebenden finanziert werden. Ein Einbezug der Arbeitnehmenden ist im kantonalen Einführungsgesetz (EG FamZG) nicht vorgesehen. Zudem ist im Gesetz festgehalten (§ 4 Abs. 2), dass die Familienausgleichskassen ihre Beitragssätze selbst bestimmen, wobei sie den vom Bundesrecht gesteckten Rahmen (Art. 15 Abs. 3 FamZG) zu beachten haben.

Die Finanzierung der Zulagen für die Nichterwerbstätigen soll von der öffentlichen Hand übernommen werden, wie dies der Regierungsrat bereits in seiner Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 350/2006 betreffend Anpassung Familienzulagengesetz (richtig: Kinderzulagengesetz) vom 14. März 2007 sinngemäss festgehalten hat. Vorgesehen ist, dass diese Leistungen wie auch die entsprechenden Durchführungskosten durch den Kanton getragen werden. Die Regelung der Durchführungskosten bleibt der Verordnung vorbehalten.

Zudem ist der Kreis der zulagenberechtigten Nichterwerbstätigen festzulegen. Dieser soll sich in folgenden Grenzen bewegen: Zum einen sieht das FamZG vor, dass bei Erwerbstätigkeit eines Elternteils mit dem entsprechenden Anspruch auf Zulagen dieser Anspruch demjenigen des nichterwerbstätigen Elternteils vorgeht (Art. 7 Abs. 1 lit. a FamZG). Zum andern ist der Zulagenanspruch auf Personen mit Jahreseinkommen bis gegenwärtig Fr. 39 780 beschränkt (Plafonierung).

Zudem wird bei Eltern mit Einkommen bis zum genannten Betrag vorausgesetzt, dass sie keine Ergänzungsleistungen beziehen (Art. 19 Abs. 2 FamZG).

Die Finanzierung der Zulagen in der Landwirtschaft erfolgt nach bisheriger Regelung. Die Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende unterliegen der Beitragspflicht wie die Arbeitgebenden (Art. 11 Abs. 1 lit. b FamZG).

## **V. Auswertung der Vernehmlassungen und Ergänzungen der Sicherheitsdirektion**

In der von Juli bis Dezember 2007 erfolgten Vernehmlassung wurde der Entwurf des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) grundsätzlich positiv aufgenommen. Trotzdem ging ein breit gefächertes Katalog von Änderungsvorschlägen ein. Haupteinwände betrafen die Festlegung eines Höchstbeitragsatzes, den Risikoausgleich sowie die Regelung des Anschlusses an eine Familienausgleichskasse. Aus Sicht der Sicherheitsdirektion haben sich sodann Ergänzungen aufgedrängt, die am Ende dieses Abschnitts aufgeführt sind. Im Einzelnen lassen sich die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmenden nach folgenden Gruppen gliedern:

*Stellungnahmen von Sozialversicherungsgericht, Gemeindepräsidentenverband und Sozialkonferenz sowie Statthalter-Konferenz des Kantons Zürich*

Das Sozialversicherungsgericht stellt fest, dass die Vernehmlassungsvorlage keine Verfahrensänderungen enthält, die das Gericht betreffen. Gemeindepräsidentenverband und Sozialkonferenz halten fest, dass sie die Vorlage positiv unterstützen bzw. ausdrücklich begrüssen. Die Statthalter-Konferenz nimmt mit Befriedigung davon Kenntnis, dass die Strafkompetenz bei den Statthalterämtern liegt.

*Stellungnahme der Sozialversicherungsanstalt des Kantons Zürich (SVA Zürich)*

Die SVA Zürich, welche die kantonale Familienausgleichskasse führt, kann keinen zwingenden Grund erkennen, warum der Kanton Zürich den Höchstbeitragsatz der Kassen im Gesetz festschreiben sollte. Der Entwurf sah vor, dass der Regierungsrat den Höchstbeitragsatz festlegt. Dies gründete vorab im Umstand, dass der Entwurf der Familienzulagenverordnung des Bundes den Kantonen vorschrieb, den Höchstbeitragsatz an die Familienausgleichskassen festzulegen. In der vom Bundesrat verabschiedeten Verordnung vom 31. Oktober 2007 wurde diese Regelung ersatzlos gestrichen. Deshalb und auf-

grund der klaren Ablehnung dieser Bestimmung durch die Vernehmlassungsteilnehmenden kann auf eine entsprechende Regelung im EG FamZG verzichtet werden.

Die SVA Zürich unterstützt den vorgeschlagenen Lastenausgleich. Die vorgesehene Lösung diene den Interessen der Arbeitgeberschaft. Sie schaffe für alle Arbeitgebenden die gleichen wettbewerbsneutralen Rahmenbedingungen, was besonders auch im Fall der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) von grosser Bedeutung sei. Zudem fördere er die Solidarität unter den Arbeitgebenden.

#### *Stellungnahmen der privaten Familienausgleichskassen und Branchenverbände*

17 Familienausgleichskassen, die eine grosse Zahl von Branchenverbänden vertreten, sowie vier einzelne Branchenverbände haben zum Entwurf Stellung genommen. Aus den Stellungnahmen geht insbesondere hervor, dass die Bestimmungen betreffend den Höchstbeitragsatz, den Risikoausgleich sowie die Regelung des Anschlusses an eine Familienausgleichskasse nahezu von allen Kassen und Verbänden abgelehnt werden. Die Regelung des Höchstsatzes soll – wie bereits erwähnt – dahinfallen.

Einzig die Familienausgleichskasse Zürcher Arbeitgeber unterstützt den Lastenausgleich ausdrücklich. Im Übrigen hat sie Anmerkungen zu verschiedenen Bestimmungen, so zu den Pflichten der Kassen und der Arbeitgebenden sowie der Arbeitnehmenden. Dabei sieht sie in erster Linie die Arbeitgebenden in der Pflicht und nicht die Kassen. In erster Linie sind aber die Aufgaben und Pflichten der Versicherungsorgane, d. h. der Kassen, welche der Aufsicht des Kantons unterliegen, festzuschreiben, wie es Art. 27 Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) vorsieht. Daher ist an der vorgeschlagenen Regelung festzuhalten. Kritisiert wird sodann die subsidiäre Haftung des Kantons für die Kantonale Familienausgleichskasse. Hierauf ist bereits vorne eingegangen worden. Die Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen soll zwischen Kanton und Familienausgleichskassen einvernehmlich geregelt werden können, was in der Verordnung auszuführen ist. Die Aufsicht der zuständigen Direktion soll die Tätigkeit der Familienausgleichskassen auch koordinieren, um den einheitlichen Vollzug zu gewährleisten. Zudem sollen Jahresrechnung sowie Geschäfts- und Revisionsbericht geprüft werden. Damit wird auch eine materielle Prüfung vorgenommen, da die Ausdehnung auf weitere Bezügerkreise wie Nichterwerbstätige und Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende eine verstärkte Aufsicht erfordert. Die Strafbestimmungen richten sich auch gegen Leistungsbezüger und dienen präventiv zudem der Missbrauchsbekämpfung, weshalb daran

festzuhalten ist. Die Haftung der Familienausgleichskassen entspricht der Schadenshaftung nach Art. 70 AHVG bzw. Art. 78 ATSG und ist beizubehalten.

Alle anderen Familienausgleichskassen und die Branchenverbände nehmen wie folgt Stellung gegen den Lastenausgleich: Dieser stehe im Widerspruch zur bundesrechtlich garantierten Finanzierungsautonomie, wonach die Familienausgleichskassen für ihr finanzielles Gleichgewicht zu sorgen hätten. Mit dem Lastenausgleich über alle beruflichen Grenzen hinweg werde eine kantonsweite Risikogemeinschaft vorgeschrieben, die den einzelnen Kassen Mittel entziehe, um sie bei anderen zur finanziellen Entlastung einzusetzen. Damit werde unnötig Strukturerhaltung betrieben. Ein Risikoausgleich führe nur zu einer Umverteilung von Mitteln ohne entsprechenden Nutzen, da damit keine Zulage zusätzlich ausgesprochen würde. Dazu träten Kosten für den administrativen Mehraufwand. Schliesslich würden diejenigen Kassen bestraft, die am effizientesten arbeiten. Aus diesen und weiteren Gründen sei der Lastenausgleich ersatzlos aus der Vorlage zu streichen. Einzelne Kassen verlangen zudem, dass das vereinfachte Abrechnungsverfahren bei Einführung des Lastenausgleichs gestrichen werde. Diese Streichung soll erfolgen, weil ansonsten eine strenge Kontrolle durch die Kassen ausgeübt werden müsse und die Arbeitgebenden nicht mehr im gleichen Masse zur Erfüllung der Aufgabe beigezogen werden könnten. Die gleiche Gruppe der Vernehmlassungsteilnehmenden fordert sodann in Bezug auf den Kassenanschluss, dass an der bisherigen Wahlfreiheit der Arbeitgebenden unter den Kassen festgehalten werde. Die Bestimmung regelt die Zuständigkeit zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten abschliessend, was sinnvoll und zweckmässig ist, erübrigt sich doch damit ein Verwaltungsentscheid. An der vorgesehenen Lösung ist deshalb festzuhalten.

#### *Stellungnahmen der Mitglieder der Kommission für Familienausgleichskassen*

Die Stellungnahmen der an der Vernehmlassung beteiligten Kommissionsmitglieder fallen unterschiedlich aus. Ein Vertreter der Arbeitgeberseite begrüsst die Vorlage und äussert sich im Wesentlichen im gleichen Sinne wie die Familienausgleichskasse Zürcher Arbeitgeber, weshalb auf die entsprechenden Ausführungen verwiesen werden kann. Eine andere Vertretung der Arbeitgeberseite kann der Vorlage ohne Änderungs- oder Ergänzungsanträge zustimmen. Die Meinung der Vertreter des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich wird durch dessen Stellungnahme wiedergegeben. Der Vertreter des Kantonalen Gewerbeverbandes Zürich äussert sich als Mitglied der Arbeitgeberseite durch die Eingabe des Verbandes. Diesbezüglich kann auf die nachstehenden Bemerkungen Bezug genommen werden.

*Stellungnahmen der politischen Parteien*

Die EVP ist mit der Zulagenhöhe, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens und dem Ausschluss der Selbstständigerwerbenden von der Unterstellung unter das EG FamZG nicht einverstanden. Sie fordert Kinderzulagen von mindestens Fr. 250 pro Monat und Ausbildungszulagen von mindestens Fr. 300 pro Monat. Zudem verlangt sie die Ausrichtung einer Geburtszulage von Fr. 2000. Daneben sollen die Selbstständigerwerbenden dem Gesetz unterstellt und dieses auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt werden.

Die Grünen befürworten die Unterstellung aller Arbeitgebenden unter das EG FamZG, lehnen aber die vorgeschlagene Plafonierung bei den Nichterwerbstätigen ebenso wie das festgelegte Mindesteinkommen bei den Teilzeit-Erwerbstätigen ab. Sie würden eine Erweiterung des Geltungsbereiches auf Selbstständigerwerbende begrüssen. Die Grünen lehnen den Mindestzulagenansatz gemäss FamZG ab. Sie möchten die Zulagenansätze bis zur durchschnittlichen Kostendeckung der Aufwendungen für Kinder erhöhen und die teuerungsbedingte Erhöhung festschreiben lassen. Zudem erachten sie eine Ausweitung der Leistungen auf Selbstständigerwerbende sowie für Geburt und Adoption als richtig. Sie fordern die Umsetzung einer offensiven Information der Anspruchsberechtigten. Die Grünen befürworten den Lastenausgleich unter den verschiedenen Kassen und die Kriterien für die Festlegung des Beitragssatzes, sofern keine «überbordenden» Vermögen angelegt werden, bzw. diese den Bezügerinnen und Bezügern wieder zugutekommen. Die Grünen unterstützen sodann die Übertragung weiterer Aufgaben und Leistungen an die Kassen, insbesondere wenn sie direkt armutsbetroffenen Familien zugutekommen und/oder die Gleichstellung von Frau und Mann fördern wie beispielsweise die Kinderbetreuung. Die Grünen befürworten zudem die Aufsichtspflicht des Kantons. Zu den Vorbringen von EVP und Grünen ist im Wesentlichen festzuhalten, dass nicht vorgesehen ist, den Bezügerkreis zu erweitern und die Leistungen zu erhöhen oder auszudehnen. Ebenso wenig ist eine Inkraftsetzung des EG FamZG vor dem 1. Januar 2009 geplant.

Die FDP erachtet die Übernahme der Mindestansätze gemäss Familienzulagengesetz des Bundes als richtig. Das vorgeschlagene System des Lastenausgleichs wird als «ultima ratio» anerkannt. Sie bezeichnet es als stossend, dass Unternehmen, die in mehreren Kantonen Betriebsstätten unterhalten, in jedem Kanton abrechnen müssen. Die vorgesehene Regelung versucht diesem Anliegen soweit möglich Rechnung zu tragen.

Die SP fordert einerseits die Ausdehnung des Bezügerkreises auf die Selbstständigerwerbenden und andererseits eine Erhöhung der

Zulagenansätze auf das Anderthalbfache der Mindestzulage gemäss FamZG oder zumindest das Festschreiben eines wesentlich höheren Betrages als die Mindestzulage gemäss Bund. Zudem wünscht die SP eine «zügige» Behandlung der Vorlage und die Inkraftsetzung per Januar 2009. Wie bereits erwähnt, ist nicht geplant, Selbstständig-erwerbende dem Gesetz zu unterstellen und die Zulagenansätze zu erhöhen. Es sollen auch keine weiteren Leistungen eingeführt werden.

*Stellungnahmen der Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen, des Kantonalen Gewerbeverbandes Zürich sowie des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich*

Die Vereinigung Zürcherischer Arbeitgeberorganisationen und der Kantonale Gewerbeverband Zürich begrüssen die vorgesehenen Leistungen sowie die im EG FamZG enthaltene Möglichkeit, wonach Arbeitgebende mit Arbeitnehmenden in verschiedenen Kantonen mit einer einzigen Familienausgleichskasse abrechnen können. Der Lastenausgleich wird einzig in der im Entwurf vorgeschlagenen Form anerkannt. Abgelehnt werden die Strafbestimmungen. An diesen soll aber festgehalten werden. Sie richten sich nicht nur gegen Arbeitgebende, sondern auch gegen Leistungsbezüger und dienen präventiv der Missbrauchsbekämpfung.

Der Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich verlangt folgende Änderungen: Bei der Zulage sei eine Anpassung an das hohe Lebenshaltungsniveau angezeigt. Die Anspruchsberechtigung für Nicht-erwerbstätige sei dahingehend zu präzisieren, dass Personen, die nach Aufwand besteuert würden, keinen Anspruch auf Zulagen haben. Nicht nur Arbeitgeberorganisationen kämen als Träger einer Familienausgleichskasse in Frage, sondern auch Arbeitnehmende. Die Wahlfreiheit zwischen den Kassen durch die Arbeitgebenden sei zu gewährleisten, um den Wettbewerb zu verwirklichen. Die Zulagenansätze seien spätestens zwei Monate nach Annahme des EG FamZG in Kraft zu setzen. Eine Erhöhung der Ansätze ist aus Kostengründen abzulehnen, da das FamZG bereits erhebliche Mehrkosten verursacht. Die Anspruchsberechtigung für Nichterwerbstätige richtet sich nach den Vorgaben des Bundes. An der bewährten Form der Trägerschaft, wie sie bisher schon im Kanton Zürich gegolten hat, ist festzuhalten. Auf die Frage der Wahlfreiheit unter den Kassen ist bereits eingegangen worden. Eine Inkraftsetzung des Gesetzes oder einzelner Teile davon vor dem 1. Januar 2009 ist nicht vorgesehen.

*Ergänzungen der Sicherheitsdirektion*

Die Vorlage wurde gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf gestrafft und es wurde – soweit möglich – auf Wiederholungen von Bestimmungen des FamZG verzichtet. Demzufolge konnten die §§ 1

(Zweck), 3 (Geltungsbereich), 6 (Zulagenansatz) und 13 (Anspruch von Nichterwerbstätigen auf Familienzulagen) der Vernehmlassungsvorlage gestrichen werden.

Neu ist in § 1 das ergänzende Recht (vormals § 29) aufgeführt, damit der Adressat von Anfang an weiss, welche Erlasse im Bereich der Familienzulagen von Bedeutung sind. Abs. 2 wurde zudem dahingehend durch einen neuen Buchstaben c ergänzt, dass die Bestimmungen des AHVG und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen auch auf die Verrechnung der Familienzulagen mit Beiträgen der Sozialversicherungen anwendbar sind.

Gemäss Art 12 Abs. 2 FamZG unterstehen Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden, wobei die Kantone abweichende Regelungen vereinbaren können. Es ist daher im EG FamZG nur zu regeln, wer für den Kanton Zürich solche Vereinbarungen abschliessen kann. §§ 4 und 5 des Vernehmlassungsentwurfes wurden neu in § 3 zusammengefasst und angepasst.

In den nachfolgenden Paragrafen wurden Titel und Bestimmungen übersichtlicher und einfacher gefasst und die Reihenfolge bei den Haftungs- und Strafbestimmungen sowie den Schlussbestimmungen zur Verbesserung der Systematik umgestellt. Zudem wurden folgende Änderungen bzw. Ergänzungen vorgenommen:

- §§ 7–12 (vormals §§ 10–12): Der Risikoausgleich wurde in Analogie zum FamZG in Lastenausgleich umbenannt und wie folgt strukturiert: a. Zweck (§ 7), b. Bemessung (§ 8), c. Lasten- und Risikoausgleichssatz (§ 9), d. Verfahren (§ 10), e. Ausgleichsfonds (§ 11) und f. Durchführung (§ 12).
- §§ 17–20 (vormals § 19): Die Regelung betreffend die kantonale Familienausgleichskasse wurde neu gegliedert in: a. Rechtsnatur (§ 17), b. Führung (§ 18), c. Beitragssatz (§ 19) und d. Haftung (§ 20).
- § 21 (vormals § 20): Die kantonale Familienausgleichskasse führt ein Register über alle Personen, die der kantonalen Familienzulagenordnung unterstehen.
- § 21 (alt) ist entbehrlich, da die Haftung der Arbeitgebenden bereits im FamZG geregelt ist.
- § 24 (vormals § 23): Die Marginalie heisst neu Anschluss. Alt § 23 Abs. 1 ist entbehrlich.
- § 29: Diese zusätzliche Bestimmung besagt, dass der Regierungsrat Vollzugsvorschriften erlässt.
- § 31: Dieser Paragraf wurde neu eingeführt. Er hält die Änderungen im Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 (LS 212.81) fest. Dieses hat zusätzlich über Streitigkeiten im

Bereich des FamZG zu entscheiden. Hingegen entfällt die Beurteilung von Streitigkeiten nach KZG, da dieses aufgehoben wird und das ATSG zum Zug kommt.

- § 32 (vormals 30). Die Marginalie heisst neu Übergangsbestimmung. Arbeitgebende, die bisher eine Betriebskasse führten, sowie Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgebender haben sich auch einer Familienausgleichskasse anzuschliessen.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass am Lastenausgleich festgehalten wird, da die positiven Gesichtspunkte überwiegen (konsequente Umsetzung des Bundesrechts, Förderung der Solidarität unter allen Branchen und Arbeitgebenden, Plafonierung der Beiträge zugunsten der KMU, familienfreundliche Umsetzung des Bundesrechts, Wettbewerb unter den Kassen dort, wo er nicht gegen das Solidaritätsprinzip verstösst).

## **VI. Zu den einzelnen Bestimmungen**

### **A. Allgemeine Bestimmungen**

#### *§ 1 Ergänzendes Recht*

##### Abs. 1

Der Adressat soll von Anfang an wissen, welche Erlasse im Bereich der Familienzulagen von Bedeutung sind. Mit der Verweisung auf ATSG, AHVG und FamZG soll eine einheitliche Rechtsanwendung sichergestellt werden.

##### Abs. 2

Nach Art. 17 Abs. 2 lit. i FamZG hat der Kanton für die Arbeitgeberkontrolle und die Revision der Kassen Bestimmungen vorzusehen.

Im geltenden KZG ist lediglich vorgesehen, dass die anerkannten Familienausgleichskassen der Kommission für Familienausgleichskassen einen Tätigkeitsbericht, die Jahresrechnung und den Revisionsbericht vorzulegen haben. Mit der Verweisung auf die Bestimmungen des AHVG zur Kassenrevision und zur Arbeitgeberkontrolle kommt der kantonale Gesetzgeber dem Auftrag des Bundesgesetzgebers nach.

Die Anwendung der Bestimmungen des AHVG drängt sich insbesondere auch für den Fall auf, in dem eine AHV-Ausgleichskasse die Familienausgleichskasse führt und deshalb den entsprechenden Revisionsbestimmungen untersteht.

Ebenfalls verwiesen wird aufgrund ihrer Bedeutung auf die Festsetzung und den Bezug des Beitrages sowie die Verrechnung der Familienzulagen mit Beiträgen der Sozialversicherungen.

### *§ 2 Zuständige Direktion*

Die für das EG FamZG zuständige Direktion ist die Sicherheitsdirektion, der das Sozialwesen zugeordnet ist. Sie beaufsichtigt die Tätigkeit der Durchführungsorgane, wobei ihr ein Weisungsrecht zusteht. Im Einzelnen wird sie namentlich mit folgenden Aufgaben betraut: Sie trifft Vereinbarungen in Bezug auf die einheitliche Abrechnung von Hauptsitz und Zweigniederlassung (§ 3), sie ist zuständig für die Durchführung des Lastenausgleichs und verwaltet den Ausgleichsfonds (§§ 11 Abs. 2 und 12 Abs. 2), sie nimmt die Anmeldung der von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse entgegen (§ 15), sie anerkennt die beruflichen oder zwischenberuflichen Kassen (§ 16 Abs. 2), sie legt die Entschädigung für die Registerführung fest (§ 21), sie nimmt die Aufsicht über die Kassen wahr (§ 25).

### *§ 3 Vereinbarungen nach Art. 12 Abs. 2 FamZG*

Gemäss Art. 12 Abs. 2 FamZG unterstehen Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden, wobei die Kantone abweichende Regelungen vereinbaren können. Vorliegend wird bestimmt, dass die Direktion solche Vereinbarungen für den Kanton abschliessen kann. Wenn die Zweigniederlassung nicht im Kanton Zürich liegt, setzt der Abschluss einer solchen Vereinbarung voraus, dass der andere Kanton ebenfalls eine einheitliche Abrechnung von Hauptsitz und Zweigniederlassung zulässt.

## **B. Familienzulagen für Arbeitnehmende**

### *§ 4 Finanzierung*

#### Abs. 1

Die Arbeitnehmenden werden nicht an der Zulagenfinanzierung beteiligt. Wie bis anhin werden die Beiträge bei den Arbeitgebenden erhoben. Ausgenommen sind Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende. Diese bezahlen ihre Zulagen selber.

#### Abs. 2

Die Kasse legt die Höhe des Beitragssatzes grundsätzlich weiterhin autonom fest. Dabei hat sie darauf zu achten, dass sie ihren Bedarf für die Familienzulagen, ihre Verwaltungskosten, die Äufnung ausreichender Reserven und Zahlungen an den Lastenausgleich deckt.

### *§ 5 Pflichten der Kassen und Arbeitgebenden*

#### Abs. 1

Art. 1 FamZG erklärt das ATSG für den Bereich der Zulagen grundsätzlich für anwendbar, wobei in Art. 17 Abs. 2 FamZG den Kantonen ergänzende Gesetzgebungskompetenzen eingeräumt werden.

Die Aufgaben und Pflichten der Kassen werden im Rahmen der vorliegenden Bestimmung konkretisiert. Dazu gehört insbesondere die Pflicht zur Information und Aufklärung.

#### Abs. 2

Unabhängig von der Informationspflicht der Kasse haben auch die Arbeitgebenden die Arbeitnehmenden zu informieren.

#### Abs. 3

Die Arbeitgebenden haben die Voraussetzungen für die Durchführung der Zulagen sicherzustellen.

#### Abs. 4

Die Arbeitgebenden haben Meldungen der Arbeitnehmenden ohne Verzug an die Familienausgleichskasse weiterzuleiten.

### *§ 6 Geltendmachung der Zulagen*

#### Abs. 1

Für die Arbeitnehmenden gilt bezüglich des Anspruchs auf Familienzulagen das Antragsprinzip, wobei die Arbeitgebenden stellvertretend für sie handeln können.

#### Abs. 2

Die Arbeitnehmenden tragen ebenfalls eine Mitwirkungspflicht und haben unverzüglich neue Tatsachen zu melden.

### *§ 7 Lastenausgleich, Zweck*

Neu wird unter den Familienausgleichskassen ein jährlicher Lastenausgleich durchgeführt. Damit soll die unterschiedliche Belastung der Kassen durch zulagenberechtigte Kinder ausgeglichen werden.

### *§ 8 Bemessung*

#### Abs. 1

Für den Lastenausgleich ist das Verhältnis zwischen dem Lastenausgleichssatz aller Familienausgleichskassen und dem Risikoausgleichssatz der einzelnen Kassen massgebend.

#### Abs. 2

In den Ausgleich einbezogen werden die beitragspflichtige jährliche Lohnsumme und die jährlich geleisteten Familienzulagen.

Familienausgleichskassen, die schweizweit tätig sind, haben die im Kanton Zürich ausbezahlten Lohnsummen und Zulagen getrennt auszuscheiden.

Abs. 3

Die Lohnsumme wird nach Art. 5 AHVG berechnet. Darin enthalten sind neben den massgebenden Löhnen von Arbeitnehmenden angeschlossener Arbeitgebender auch die massgebenden Löhne der angeschlossenen Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende.

#### *§ 9 Lasten- und Risikoausgleichssatz*

Abs. 1

Der Lasten- und der Risikoausgleichssatz werden in Prozenten ausgedrückt.

Abs. 2

Der Lastenausgleichssatz ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den zu leistenden Familienzulagen aller Kassen und den beitragspflichtigen Lohnsummen aller Kassen.

Abs. 3

Der Risikoausgleichssatz der einzelnen Kasse ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen auszubezahlenden Familienzulagen und beitragspflichtiger Lohnsumme.

#### *§ 10 Verfahren*

Abs. 1

Familienausgleichskassen mit einem Risikoausgleichssatz, der höher ist als der Lastenausgleichssatz, erhalten die Differenz von den Kassen, deren Risikoausgleichssatz unter jenem des Lastenausgleichssatzes liegt. So wird erreicht, dass alle Kassen – gemessen an der massgebenden Lohnsumme – gleich hohe Risiken tragen. Die Solidarität unter den Kassen bedeutet, dass die zwischen den bezügerstarken bzw. -schwachen Arbeitgebenden ungleich verteilten Risiken ausgeglichen werden.

Abs. 2

Kassen mit günstigen Risiken leisten Ausgleichszahlungen und tragen damit zur Solidarität unter den Arbeitgebenden bei.

#### *§ 11 Ausgleichsfonds*

Abs. 1 und 2

Für die Durchführung des Lastenausgleichs wird ein Fonds geschaffen, der durch die zuständige Direktion verwaltet wird.

### *§ 12 Durchführung*

#### Abs. 1 und 2

Die Einzelheiten werden vom Regierungsrat festgelegt, wobei die zuständige Direktion als neutrale Stelle für die Durchführung des Lastenausgleichs zwischen allen Familienausgleichskassen verantwortlich ist.

## **C. Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

### *§ 13 Geltendmachung*

#### Abs. 1

Für den Zulagenanspruch der Nichterwerbstätigen gilt das Antragsprinzip. Der Anspruch gilt jeweils längstens für zwölf Monate. Die Anspruchsberechtigten haben sich bei der für sie zuständigen Kasse zu melden und die notwendigen Voraussetzungen nachzuweisen:

Zum einen ist der Zulagenanspruch auf jene Personen beschränkt, deren jährliches steuerbares Einkommen nicht über Fr. 39 780 (Stand 2007) liegt. Als Berechnungsgrundlage für die Prüfung der Einkommensgrenze im Zeitpunkt der Geltendmachung dient die in den vorangehenden zwölf Monaten eingereichte Steuererklärung. Es soll damit auf eine möglichst aktuelle Einkommenssituation abgestellt werden.

Weiter hat die antragstellende Person nachzuweisen, dass sie keine Ergänzungsleistungen nach dem Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG) bezieht (Art. 19 Abs. 2 FamZG). Die entsprechende Bescheinigung ist bei der zuständigen Gemeinde einzuholen. Diese Bescheinigung soll kostenlos sein, was in der Verordnung zu regeln sein wird.

#### Abs. 2

Das ELG bestimmt die Zuständigkeit.

#### Abs. 3

Analog zur Individuellen Prämienverbilligung (IPV) wird der antragstellenden Person in jenen Fällen, in denen ihre wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse im Bezugsjahr massgebend von den Angaben der Steuererklärung abweichen, die Möglichkeit gewährt, den entsprechenden Nachweis zu erbringen.

#### Abs. 4

Den Korrekturmodus für die auf Grundlage der Selbstdeklaration beurteilten Zulagenansprüche bildet die definitive Veranlagung für die direkte Bundessteuer. Die Überprüfung nach Vorliegen der definiti-

ven Steuerzahlen kann zu einer Rückerstattung der bezogenen Zulagen gemäss ATSG führen.

Abs. 5

Die Verordnung regelt die Einzelheiten wie beispielsweise die Zuständigkeiten bezüglich der Rückerstattung.

#### *§ 14 Finanzierung*

Die Nichterwerbstätigen und die Gemeinden werden nicht zur Finanzierung der Familienzulagen für die Nichterwerbstätigen herangezogen.

### **D. Durchführungsorgane**

#### *§ 15 Anmeldung*

Die Anmeldepflicht der von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse dient der Registerführung und der Wahrnehmung der Aufsicht.

#### *§ 16 Anerkennung*

Abs. 1

Für die beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen wird im Wesentlichen die bisherige Ordnung des kantonalen Kinderzulagengesetzes inhaltlich übernommen (§ 17 Abs. 1 KZG). Diese hat sich bewährt.

Abs. 2

Die Anerkennung bzw. der Entzug der Anerkennung erfolgt durch die zuständige Direktion.

Abs. 3

Diese Bestimmung hält die Voraussetzungen über den Entzug der Anerkennung fest (vgl. § 17 Abs. 2 KZG).

#### *§ 17 Kantonale Kasse, Rechtsnatur*

Mit dieser Bestimmung wird die bisherige bewährte Regelung übernommen (§ 22 Abs. 1 KZG).

#### *§ 18 Führung*

Die bestehende Ordnung soll beibehalten werden (§ 22 Abs. 2 KZG und § 14 KZVV).

#### *§ 19 Beitragssatz*

Der Aufsichtsrat ist das oberste Organ der Familienausgleichskasse. Er ist zuständig für die Festlegung des Beitragssatzes.

### *§ 20 Haftung*

Die bisherige Regelung gemäss § 24 Abs. 4 KZG soll übernommen werden.

### *§ 21 Zentralregister*

Es soll ein zentral geführtes kantonales Register Aufschluss über sämtliche dem Gesetz unterstellten Personen erteilen. Das Register wird von der kantonalen Familienausgleichskasse geführt, die dafür vom Kanton entschädigt wird.

### *§ 22 Aufgaben der Kassen*

#### Abs. 1

Die Bestimmung legt gestützt auf Art. 17 Abs. 2 lit. f FamZG die Aufgaben und Pflichten der Familienausgleichskassen fest. Dabei wird die bisherige materielle Ordnung weitgehend in das neue Gesetz übernommen und insoweit präzisiert, als die Kassen aufgrund des FamZG stärker eingebunden werden: Da der Kanton dem Bund gegenüber eine geordnete Durchführung und die Verwirklichung der materiellen Ansprüche der Zulagenberechtigten zu gewährleisten hat, verpflichtet er die Kassen zum Anschluss der in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich fallenden Arbeitgebenden bzw. Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende und Nichterwerbstätige (Abs. 1 lit. a). Damit eine lückenlose Erfassung aller Mitglieder auch hinreichend kontrolliert werden kann, ist erforderlich, dass die Kassen entsprechend Meldung machen. Diese hat gegenüber der kantonalen Kasse zuhanden des Zentralregisters zu erfolgen (Abs. 1 lit. f und g). Als weitere Aufgabe ist vorzusehen, dass die Kassen Verfügungen über die Zulagen erlassen (Abs. 1 lit. e).

#### Abs. 2

Nach Art. 17 Abs. 2 lit. l FamZG haben die Kantone die Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen zu regeln. Dabei soll gewährleistet werden, dass deren Abwicklung die Durchführung der Familienzulagen nicht beeinträchtigt und dass sie im Kassenreglement aufgeführt sind.

#### Abs. 3

Umschrieben wird zudem die Abgrenzung des Lastenausgleichsverfahrens von weiteren Aufgaben und Leistungen.

#### Abs. 4

Diese Bestimmung enthält die wichtigsten Auftraggeber der Familienausgleichskassen gemäss Abs. 1 lit. h.

#### Abs. 5

Das Nähere wird in der Verordnung ausgeführt.

### *§ 23 Vereinfachtes Abrechnungsverfahren*

Diese Form der Aufgabenteilung zwischen Kasse und Arbeitgebenden war schon bisher in der kantonalen Kinderzulagenregelung enthalten und hat sich bewährt.

### *§ 24 Anschluss*

#### Abs. 1

Diese Norm regelt die Zuständigkeit. Eine allgemeine Verweisung auf die Regelung des AHVG ist nicht sinnvoll, da das FamZG selbst zahlreiche Abweichungen von der dortigen Regelung aufweist:

So wird für die Zweigniederlassungen in Art. 12 Abs. 2 FamZG vorgesehen, dass diese in der Regel der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden, unterstellt sind. Im Gegensatz dazu ist in Art. 117 Abs. 3 der AHV-Verordnung vom 31. Oktober 1947 (AHVV) vorgesehen, dass Zweigniederlassungen der Kasse des (arbeitgeberischen) Hauptsitzes angeschlossen werden.

Nach Art. 117 Abs. 2 AHVV kann für den Fall, dass Sitz (bzw. Wohnsitz) und Verwaltung eines Arbeitgebenden, der nicht Mitglied eines Gründerverbandes ist, in verschiedenen Kantonen liegen, die zuständige kantonale Ausgleichskasse – im Einvernehmen der beteiligten Kassen – gewählt werden.

Weiter ist im AHVG die Zugehörigkeit der Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende eindeutig geregelt: Diese haben sich immer der kantonalen Ausgleichskasse anzuschliessen (Art. 64 Abs. 2 AHVG).

Den Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende, die bereits einer AHV-Ausgleichskasse angehören, die auch eine Familienausgleichskasse führt, soll nun aber ermöglicht werden, sich dieser anzuschliessen. Damit können sie von einer Zulagenabrechnung über in der Regel ein und dieselbe Kasse profitieren.

Demzufolge regelt das EG FamZG die Zugehörigkeit zu einer Familienausgleichskasse nach der bestehenden Mitgliedschaft bei einer AHV-Ausgleichskasse.

#### Abs. 2

Sofern eine Mitgliedschaft zu einem beruflichen oder zwischenberuflichen Verband besteht und der Verband eine Familienausgleichskasse führt, ist diese Kasse zuständig.

### *§ 25 Aufsicht*

#### Abs. 1

Die Tätigkeit der Familienausgleichskassen untersteht der Aufsicht der zuständigen Direktion, was eine einheitliche Durchführungspraxis fördert.

Die Direktion hat die Kompetenz, die für den Vollzug nötigen Weisungen zu erteilen. Insbesondere entscheidet sie auch über Fragen der Kassenzugehörigkeit etwa bei negativen Kompetenzkonflikten oder im Falle eines Arbeitgebenden, der sich nicht der für ihn zuständigen Kasse anschliesst.

Abs. 2

Die Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt.

#### *§ 26 Kommission für Familienausgleichskassen*

Abs. 1

Es besteht wie bisher eine Fachkommission.

Abs. 2 und 3

Der Regierungsrat wählt auf Antrag der Direktion für eine Amtsdauer von vier Jahren die Vorsitzende oder den Vorsitzenden sowie die weiteren Mitglieder der Kommission. Neu sind in ihr auch die Familienausgleichskassen offiziell vertreten. Die Kommission für Familienausgleichskassen ist wichtig für den fachlichen Austausch. Sie berät die Direktion in allen Fragen, die mit den Familienzulagen im Zusammenhang stehen, insbesondere in Fragen der Anerkennung neuer Familienausgleichskassen und des Entzugs der Anerkennung, der Fusion und der Auflösung von Familienausgleichskassen.

### **E. Haftungs- und Strafbestimmungen**

#### *§ 27 Haftung der Familienausgleichskassen*

Abs. 1

Diese Regelung entspricht der Verantwortlichkeit der Durchführungsträger nach Art. 78 ATSG.

Abs. 2

Diese Bestimmung enthält die formellen Voraussetzungen der Schadenshaftung.

#### *§ 28 Strafbestimmungen*

Abs. 1

Das AHVG ist sinngemäss anwendbar.

Abs. 2

Für die Beurteilung der Übertretungen sind weiterhin die Statthalterämter zuständig. Diese Regelung hat sich bewährt. Für den Fall, dass eine AHV-Ausgleichskasse die Familienausgleichskasse führt und sich der Arbeitgeber auch im Zusammenhang mit der Durchführung der AHV-Beiträge (nach Art. 88 AHVG) strafbar macht, ist die Beur-

teilung des allfällig strafbaren Verhaltens im selben Verfahren gewährleistet.

## **F. Schlussbestimmungen**

### *§ 29 Vollzug*

Es wird – wie bereits im geltenden Gesetz – festgehalten, dass der Regierungsrat die Vollzugsvorschriften erlässt.

### *§ 30 Aufhebung bisherigen Rechts*

Das Kinderzulagengesetz vom 8. Juni 1958 (KZG) ist aufzuheben.

### *§ 31 Änderung bisherigen Rechts*

Das Gesetz über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 (LS 212.81) muss dahingehend geändert werden, dass dieses neu Streitigkeiten aus dem Bereich des FamZG beurteilt (§ 2 Abs. 1: Zuständigkeit bei bundesrechtlichen Streitigkeiten). Hingegen entfällt die Beurteilung von Streitigkeiten aus dem KZG (§ 3 lit. c: Zuständigkeit bei kantonalrechtlichen Streitigkeiten), da das KZG durch das EG FamZG ersetzt und der Rechtsmittelweg ab 1. Januar 2008 durch das ATSG bestimmt wird.

### *§ 32 Übergangsbestimmung*

#### *Abs. 1*

Hier wird die Anschlusspflicht der bisher befreiten Arbeitgebenden und jener, die bisher eine Betriebskasse führten, sowie der Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgebende geregelt.

#### *Abs. 2*

Die Direktion ist für den Anschluss aller, die gemäss Abs. 1 dem Gesetz zu unterstellen sind, zuständig.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:  
Notter

Der Staatsschreiber:  
Husi