



Erläuterungen zur Änderung vom 8. September 2010 der Familienzulagenverordnung (FamZV)¹; Einrichtung des Familienzulagenregisters

A Ausgangslage

Mit der Änderung des Familienzulagengesetzes (FamZG)² vom 18. Juni 2010³ wurde in den Artikeln 21a bis 21e FamZG die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung des Familienzulagenregisters (FamZReg) geschaffen. Das FamZG überträgt dem Bundesrat den Erlass der Ausführungsbestimmungen bezüglich der zu erfassenden Daten, deren Bearbeitung sowie deren Aufbewahrung, des Zugangs zu den Daten, der Datensicherheit und des Datenschutzes. Die Änderung des FamZG wurde zusammen mit den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen am 15. Oktober 2010 in Kraft gesetzt.

Die Inbetriebnahme des FamZReg ist auf Anfang 2011 geplant. Es wird von der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) geführt und vom Bund finanziert.

Das FamZReg bildet die zentrale Informationsplattform für die nach schweizerischem Recht ausgerichteten Familienzulagen für Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland. Es hat primär die Verhinderung des Doppelbezugs von Familienzulagen nach Artikel 6 FamZG zum Ziel. Im Weiteren soll das FamZReg die Durchführungsstellen der Familienzulagen beim Vollzug des FamZG unterstützen, Transparenz über bezogene Familienzulagen herstellen und dem Bund und den Kantonen als Auskunftsstelle dienen. Schliesslich soll das FamZReg - in Ergänzung zur gesamtschweizerischen Statistik über die Familienzulagen⁴ - die für statistische Auswertungen benötigten Daten liefern.

Im FamZReg werden Familienzulagen nach FamZG und dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952⁵ über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) erfasst. Hierzu gehören Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Geburts- und Adoptionszulagen. Erfasst werden Leistungen an Arbeitnehmende, Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige. Die Höhe der Zulage wird nicht in das Register aufgenommen, da sie sich aus den anwendbaren kantonalen Ausführungsgesetzgebungen ergibt. Erfasst wird demgegenüber, wenn in einem Kanton für ein Kind höhere Ansätze ausgerichtet werden (z.B. höhere Ansätze für kinderreiche Familien oder für eine Ausbildung, die vor Vollendung des 16. Altersjahres begonnen wird). Ebenfalls ins FamZReg aufgenommen werden die Zuschläge zu den Arbeitslosentaggeldern⁶ und zu den IV-Taggeldern bei Eingliederungsmassnahmen⁷. Diese Leistungen sind gegenüber den Familienzulagen nach FamZG und FLG subsidiär. Zusätzliche freiwillige Leistungen der Arbeitgeber werden nicht erfasst (z.B. in öffentlich rechtlichen Dienstverhältnissen oder

¹ Verordnung vom 31. Oktober 2007 über die Familienzulagen; SR **836.21**

² SR **836.2**

³ BBI **2010** 4263

⁴ Statistik nach Art. 27 Abs. 2 FamZG i.V.m. Art. 20 FamZV

⁵ SR **836.1**

⁶ Art. 22 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982 (AVIG); SR **837.0**

⁷ Art. 22 des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1959 über die Invalidenversicherung (IVG); SR **831.20**

gestützt auf Gesamtarbeitsvertrag). Ebenfalls nicht aufgenommen werden die Haushaltzulagen gemäss FLG. Sie stellen eine eigene, im FamZG nicht geregelte Zulagenart dar.

Zum Datenaustausch mit dem FamZReg sind die Durchführungsstellen der Familienzulagen verpflichtet. Zugang zum FamZReg haben die Durchführungsstellen und deren Aufsichtsbehörden. Die Arbeitgeber gelten nicht als Durchführungsstellen im Sinne des FamZG. Sie melden folglich keine Daten ans FamZReg und sind nicht zugangsberechtigt. Die Öffentlichkeit ist Nutzerin mit einem beschränkten Informationszugang über die Internetseite *InfoFamZ*.

B Zu den einzelnen Bestimmungen

4a. Abschnitt: Familienzulagenregister

Art. 18a Inhalt des Familienzulagenregisters

Massgebend für die Struktur des Familienzulagenregisters (FamZReg) sind die Informationen über das Kind, für das eine Zulage ausgerichtet wird. Gemäss aktueller Schätzung der Anzahl Kinder, für die eine Kinder- oder Ausbildungszulage ausgerichtet wird, werden bei Inbetriebnahme des FamZReg rund 1,7 Mio. Kinder registriert sein.

Absatz 1

In Buchstabe a. bis i. sind die Daten abschliessend aufgeführt, die je Kind und Zulage zwingend im FamZReg zu erfassen sind. Buchstabe j. enthält eine fakultative Angabe.

Die Versichertennummer dient zur Identifikation der Kinder sowie der Bezügerinnen und Bezüger im FamZReg. Sie wird zusammen mit den Personenidentifikationsdaten (Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und Geschlecht) im FamZReg erfasst (Bst. a und b). Die Verantwortung für die Ermittlung und Zuteilung der korrekten Versichertennummer bei der Anmeldung oder Änderung einer Familienzulage liegt bei den Stellen nach Artikel 21c FamZG. Sie sind zur systematischen Verwendung der Versichertennummer berechtigt (Art. 25 Bst. g FamZG i.V.m. Art. 50d AHVG⁸).

Das FamZReg enthält die Beziehung des anspruchsbegründenden Kindes zur anspruchsberechtigten Person im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 FamZG. Adoptiveltern sind wie die leiblichen Eltern zu erfassen, weil nach dem Zivilgesetzbuch⁹ (ZGB) mit der Adoption das Kindesverhältnis entsteht und das Kind die Rechtsstellung eines Kindes der Adoptiveltern erhält.

Im FamZReg ist die für die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulage zuständige, d.h. rechtlich verantwortliche Stelle zu erfassen (Bst. e). Diese meldet in der Regel die Daten ans FamZReg. Ist für die Dossierführung jedoch nicht die rechtlich verantwortliche Stelle zuständig, sondern eine Zweig- oder Abrechnungsstelle und meldet diese die Daten ans FamZReg, so wird sie als meldende Stelle ebenfalls registriert (Bst. f). Damit wird die rasche Kontaktaufnahme zwischen den dossierführenden Stellen ermöglicht.

Das FamZReg enthält das genaue Datum, an dem der Anspruch auf die Familienzulage beginnt und das Datum, an dem er endet (Bst. i). Die Zulagen werden nach Genehmigung des Antrags oder nach Vornahme einer Änderung ans FamZReg gemeldet (vgl. nachfolgende Erläuterungen zu Art. 18d FamZV). Einzig die Differenzzulagen, welche für

⁸ Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung; SR **831.10**

⁹ SR **210**

Kinder mit Wohnsitz im Ausland bezahlt werden, können zur Vereinfachung der Koordination der Familienzulagen im internationalen Verhältnis bereits im Antragszeitpunkt ans FamZReg gemeldet werden. Deshalb sind hier Beginn und Ende des Anspruchs nicht zwingend anzugeben. Die Arbeitslosenkassen verwalten die Familienzulagen ohne ein Anfangs- und Enddatum für den Leistungsanspruch, sie melden den Kontrollmonat und die Anzahl Arbeitstage, für die sie eine Familienzulage ausrichten. Bei einmaligen Zulagen (Geburts- und Adoptionszulagen) sind Beginn und Ende des Anspruchs nicht anzugeben.

Die Arbeitgeber sind an der Durchführung der Familienzulagenordnungen beteiligt (Art. 15 Abs. 2 FamZG). Ihre Aufgaben richten sich nach den kantonalen Vorgaben und den Vereinbarungen mit ihren FAK. Deshalb wird den FAK die Möglichkeit geboten, zusätzlich die Kontaktinformationen ihrer Arbeitgeber an das Register zu melden (Bst. j). Die Verwaltung dieser Daten obliegt ausschliesslich den FAK.

Art. 18b Zugangsberechtigte Stellen

Zugang zum FamZReg haben die meldepflichtigen Stellen nach Artikel 21c FamZG und ihre Aufsichtsbehörden.

Buchstaben a und b

Meldepflichtig sind alle FAK, die Arbeitslosenkassen sowie die AHV-Ausgleichskassen. Verbindungsstelle für die Koordination der Familienzulagen im internationalen Verhältnis ist aktuell das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).

Buchstaben c, d und e

Die zuständigen Aufsichtsbehörden sind die kantonalen Behörden, welche die Aufsicht nach Art. 17 Absatz 2 FamZG über die FAK ausüben, das BSV als Aufsichtsbehörde des Bundes über die Familienzulagen und als Aufsichtsbehörde der AHV-Ausgleichskassen (Art. 27 Abs. 2 FamZG und Art. 72 Abs. 1 AHVG) sowie das Seco für die Arbeitslosenkassen (Art. 83 Abs. 1 AVIG).

Der Zugang zum FamZReg erfolgt mittels Telezas3¹⁰. Dieser Zugang umfasst die Leseberechtigung und die Möglichkeit für individuelle Abfragen anhand verschiedener Suchkriterien.

Art. 18c Ausnahmen von der öffentlichen Zugänglichkeit

Die ZAS betreibt für die Öffentlichkeit die Internetseite *InfoFamZ*, auf der unter Angabe der Versichertennummer sowie des Geburtsdatums des Kindes ersichtlich ist, ob für dieses Kind eine Zulage bezogen wird und welche Stelle sie ausrichtet (Art. 21b Abs. 2 FamZG).

Absatz 1

Der beschränkte Informationszugang der Öffentlichkeit auf *InfoFamZ*¹¹ kann in bestimmten Fällen die Wahrung des Kindeswohls gefährden. Zwar können weder der Name des anspruchsbegründenden Kindes noch derjenige der anspruchsberechtigten Person abgerufen werden, aber die Angaben zu der Stelle, welche eine Familienzulage ausrichtet, lassen Rückschlüsse über den Wohn- bzw. Arbeitsort der anspruchsberechtigten Person zu. Die öffentliche Zugänglichkeit kann deshalb problematisch sein für Kinder, die adoptiert bzw. im Hinblick auf eine spätere Adoption zur Pflege aufgenommen werden und schon vorher

¹⁰ Telezas3 ist eine web-basierte Informationsapplikation des Bundes für das AHV-Versichertenregister. Für den Zugang werden ein Benutzername, ein Passwort und ein Zertifikat benötigt.

¹¹ Analog InfoRegister; vgl. www.zas.admin.ch > Dienstleistungen > InfoRegister

über eine Versichertennummer verfügt haben. Hierbei handelt es sich um Kinder mit Wohnsitz in der Schweiz oder im Ausland, denen bereits vor der Adoption bzw. Aufnahme zur Pflege eine Versichertennummer zugewiesen wurde. Andererseits gilt dies auch für jene Kinder, für die eine Kindesschutzmassnahme angeordnet und der persönliche Verkehr mit einer oder mehreren anspruchsberechtigter Person(en) verboten wird. Die für die Adoption und den Kindesschutz zuständigen kantonalen Behörden verfügen über das nötige Fachwissen um zu entscheiden, welche Fälle zur Wahrung des Kindeswohls von der öffentlichen Zugänglichkeit auszunehmen sind.

Absatz 2

Die Bezeichnung „Arbeitstag“ umfasst die Wochentage von Montag bis Freitag, ohne Samstage, Sonn- und Feiertage.

Art. 18d Meldepflicht

Die Bezeichnung „Arbeitstag“ umfasst die Wochentage von Montag bis Freitag, ohne Samstage, Sonn- und Feiertage.

Absatz 1

Diese Meldepflicht garantiert die Vollständigkeit und Tagesaktualität des FamZReg. Die meldepflichtigen Stellen (Art. 21c FamZG) müssen ihre administrativen Geschäftsabläufe und Informatiksysteme bis zur Inbetriebnahme des FamZReg so ausgestalten, dass sie der Meldepflicht nachkommen können.

Absatz 2

Die Kassen sind für die Erfüllung der Meldepflicht nach Absatz 1 darauf angewiesen, dass sie die notwendigen Daten von den Arbeitgebern umgehend erhalten. Die Arbeitgeber haben folglich ihre Prozesse sowohl in administrativer als auch in technischer Hinsicht so zu organisieren, dass sie den Kassen jeden Antrag auf eine neue Familienzulage sowie sämtliche Änderungen, von denen sie Kenntnis erhalten, laufend melden. Für die Zielerreichung des FamZReg sind insbesondere Änderungen, die den Zulagenanspruch beeinflussen, so rasch als möglich zu melden. Die wichtigste Änderung ist die Einstellung einer Familienzulage aufgrund des Austrittes eines Arbeitnehmenden. Meldet der Arbeitgeber der Kasse das Ende der Zulage nicht vor dem Austritt und die neu zuständige Kasse den Beginn der Zulage rechtzeitig, führt dies zu einem Widerspruch im FamZReg. Der Widerspruch wird beiden Kassen mitgeteilt und diese müssen ihn beheben. Diesen unnötigen administrativen Aufwand gilt es zu verhindern. Die Frist von 10 Arbeitstagen, in denen die Arbeitgeber der Kasse eine den Zulagenanspruch beeinflussende Änderung zu melden haben, trägt den Geschäftsabläufen der Arbeitgeber Rechnung; sie können die Meldungen gesammelt alle zwei Wochen an die Kassen übermitteln. In Kombination mit der in Absatz 1 statuierten eintägigen Meldefrist der Stellen nach Artikel 21c FamZG sollte gewährleistet sein, dass Widersprüche auf ein Minimum reduziert werden.

Die Durchsetzung der Meldepflicht der Arbeitgeber obliegt ausschliesslich den Kassen. Bei Verletzung der Meldepflicht kann die Kasse den Arbeitgeber mit einer Ordnungsbusse belegen (Art. 23 FamZG i.V.m. Art. 91 AHVG).

Art. 18e Kontrolle der Meldepflicht

Absatz 1

Das BSV kontrolliert für jede meldepflichtige Stelle mindestens einmal pro Kalenderjahr die Einhaltung der Meldepflicht nach Artikel 18d Absatz 1. Dabei werden die bis zum Kontrollzeitpunkt gemachten Datenmeldungen mit den Vorjahresmeldungen verglichen. Als weitere Vergleichsgrösse kann das BSV die Anzahl Familienzulagen heranziehen, die für die betreffende Stelle in der Statistik des BSV (Art. 27 Abs. 2 FamZG i.V.m. Art. 20 FamZV) erfasst ist.

Absätze 2 und 3

Zeigt die Kontrolle, dass eine meldepflichtige Stelle in der Kontrollperiode aus Gründen, die bei ihr liegen, keine oder im Verhältnis zu den Vorjahren zu wenig Daten gemeldet hat, so fordert das BSV die betreffende Stelle auf, die Daten innerhalb einer kurzen Frist an das FamZReg nachzuliefern. Dasselbe gilt bei Meldung unvollständiger Daten.

Kommt die Stelle dieser Aufforderung nicht nach, gelangt das BSV an die zuständige Aufsichtsbehörde. Die zuständigen Aufsichtsbehörden sind die kantonalen Behörden, welche nach Artikel 17 Abs. 2 FamZG die Aufsicht über die FAK ausüben, das BSV als Aufsichtsbehörde der AHV-Ausgleichskassen (Art. 72 Abs. 1 AHVG) sowie das Seco für die Arbeitslosenkassen (Art. 83 Abs. 1 AVIG).

Die Aufsichtsbehörde hat die betreffende Stelle unter Androhung weiterer Massnahmen umgehend anzuweisen, die Daten an das FamZReg nachzuliefern. Lässt die betreffende Stelle auch diese Frist ungenutzt verstreichen, so ordnet die Aufsichtsbehörde die nötigen weiteren Massnahmen an.

Art. 18f Meldeverkehr und Datenbearbeitung

Absatz 1

Der Datenaustausch geschieht in einem elektronischen Verfahren über die Datenaustauschplattform sedex (secure data exchange)¹². Diese Plattform ist ein e-Government-Standard der Bundesverwaltung und ermöglicht einen sicheren Datenaustausch sehr grosser und vieler gleichzeitiger Meldungen zwischen den Teilnehmenden. Die meldepflichtigen Stellen nach Artikel 21c FamZG definieren Umfang, Aufbau und Betrieb ihrer eigenen Informatiksysteme, welche die Basis für den Austausch bilden, im Rahmen der Vorgaben der ZAS in eigener Kompetenz.

Absätze 2 und 3

Das FamZReg bildet den Zustand der Familienzulagen zum jeweiligen Meldungszeitpunkt ab. Jede Datenmeldung ans FamZReg wird automatisiert in einem ersten Verarbeitungsschritt des Registers auf ihre Plausibilität geprüft. Sie wird nur zur Weiterverarbeitung und zum Eintrag ins FamZReg zugelassen, wenn sämtliche von der ZAS definierten formellen und inhaltlichen Kriterien erfüllt sind. Nicht plausible Meldungen werden den Stellen zurückgesandt. Diese haben die entsprechenden Korrekturen vorzunehmen und die Daten nochmals ans Register zu melden. Die Verantwortung für die Richtigkeit der im FamZReg erfassten Daten liegt nicht beim FamZReg, sondern bleibt vollumfänglich bei den Durchführungsstellen der Familienzulagen.

¹² www.bfs.admin.ch > Aktuell > Modernisierungsprojekte > Registerharmonisierung > sedex

Art. 18g Mitwirkung

Die Mitwirkung der Stellen nach Artikel 21c FamZG bei der Weiterentwicklung des FamZReg ist garantiert. Sie umfasst beispielsweise die Möglichkeit, zur Einführung neuer Datenfelder Stellung zu nehmen, da dies direkten Einfluss auf ihre eigenen Informatiksysteme hat.

Art. 18h Datenschutz und Informatiksicherheit

Bei den im FamZReg enthaltenen Daten handelt es sich nicht um besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c und d des Bundesgesetzes vom 19. Juni 1992¹³ über den Datenschutz (DSG).

Absatz 2

Die aufgeführten Stellen sorgen für die Erfüllung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen, die ihre Daten vor Verlust und unbefugter Bearbeitung schützen.

Art. 18i Aufbewahrungsdauer

Die Daten des Familienzulagenregisters werden mit Blick auf die Frist für die Geltendmachung ausstehender Leistungen sowie Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen bis 5 Jahre nach Ende des einzelnen Zulagenanspruchs im FamZReg aufbewahrt (Art. 24 und 25 ATSG¹⁴).

Gemäss Artikel 6 des Archivierungsgesetzes (BGA)¹⁵ ist die ZAS verpflichtet, die Registerdaten vor der Vernichtung dem Bundesarchiv anzubieten. Die ZAS wird die Daten frühestens 5 Jahre und 3 Monate nach dem Ende des einzelnen Zulagenanspruchs vernichten. Die zusätzliche Frist von 3 Monaten soll den Stellen nach 21c FamZG beispielsweise ermöglichen, einen kurz vor Ablauf der fünfjährigen Frist eingegangenen Antrag auf Ausrichtung ausstehender Leistungen anhand der Informationen im FamZReg zu prüfen.

Art. 23a Übergangsbestimmungen zur Änderung vom

Absatz 1

Die Inbetriebnahme des FamZReg ist auf Anfang 2011 geplant. Das BSV bestimmt in Absprache mit der ZAS den genauen Zeitpunkt, sobald der Datenaustausch zwischen dem FamZReg und den Stellen nach Artikel 21c FamZG einwandfrei funktioniert. Damit sich die meldepflichtigen Stellen rechtzeitig auf die Inbetriebnahme vorbereiten und ihren Datenbestand ans FamZReg melden können, teilt ihnen das BSV den Zeitpunkt mindestens zwei Monate im Voraus mit.

Absatz 2

Die Stellen nach Artikel 21c FamZG haben ihre Daten spätestens drei Monate nach Inkrafttreten der Artikel 21a bis 21e FamZG für die Lieferung ans FamZReg aufzubereiten (Art. 28a Abs. 1 FamZG). Das bedeutet, die Daten müssen innerhalb dieser drei Monate an die formellen und inhaltlichen Vorgaben des Registers angepasst werden. In dieser Zeit können auch Testlieferungen an das FamZReg vorgenommen werden. Um bei

¹³ SR **235.1**

¹⁴ Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG); SR **830.1**

¹⁵ Bundesgesetz vom 26. Juni 1998 über die Archivierung (BGA); SR **152.1**

Inbetriebnahme des FamZReg über einen vollständigen und bereinigten Datenbestand zu verfügen, haben die Stellen ihre Daten bis spätestens am 15. des Monats vor Inbetriebnahme an das FamZReg zu melden. Diese Verpflichtung gilt nur für diejenigen Familienzulagen, die sie ab dem Zeitpunkt der Inbetriebnahme voraussichtlich ausrichten.