



Sammelvortrag zur Änderung folgender Gesetze im Zusammenhang mit dem Entlastungspaket 2018:
Gesetz über die Familienzulagen (KFamZG)
Fischereigesetz (FiG)
Gesetz über Handel und Gewerbe (HGG)

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	1
2. Ausgangslage	1
3. Grundzüge der Neuregelung	1
3.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	1
3.1.1 Ausgangslage	1
3.1.2 Funktion der Familienzulagen	2
3.1.3 Ziel des Lastenausgleichs	3
3.1.4 Lastenausgleichssysteme	4
3.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	6
3.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	7
4. Rechtsvergleich	8
4.1 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	8
5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs	8
6. Erläuterungen zu den Artikeln	8
6.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	8
6.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	11
6.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	12
7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	12
8. Finanzielle Auswirkungen	13
8.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	13
8.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	13
8.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	13
9. Personelle und organisatorische Auswirkungen	14
9.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	14
9.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	14
9.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	14
10. Auswirkungen auf die Gemeinden	14
10.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	14
10.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	14
10.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	14
11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	14
11.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	14
11.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	15
11.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	15
12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	15
12.1 Allgemeines	15
12.2 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)	15
12.2.1 Einführung eines Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen ..	15
12.2.2 Vernehmlassungsverfahren	16
12.3 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)	17
12.4 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)	17
13. Antrag	17

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Gesetz über Massnahmen des Entlastungspakets 2018

1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt in seinem Bericht vom 28. Juni 2017 an den Grossen Rat¹ ein Entlastungspaket 2018 (EP 2018), das jährlich wiederkehrende Entlastungen von CHF 185 Mio. ab dem Jahr 2021 vorsieht. Die vorgeschlagenen über 150 Entlastungsmassnahmen ermöglichen es, in den kommenden vier Jahren den Finanzhaushalt auszugleichen sowie die für das Jahr 2019 geplante Steuergesetzrevision zu finanzieren.

Der Grosse Rat beriet das EP 2018 in der Novembersession 2017. Zur Umsetzung einiger Massnahmen sind Gesetzesänderungen notwendig. Im vorliegenden Sammelvortrag werden die Änderungen des Gesetzes über die Familienzulagen, des Fischereigesetzes und des Gesetzes über Handel und Gewerbe kommentiert.

2. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt in seinem Bericht vom 28. Juni 2017 an den Grossen Rat ein Entlastungspaket 2018 (EP 2018), das jährlich wiederkehrende Entlastungen von CHF 185 Mio. ab dem Jahr 2021 vorsieht. Vordringliches Ziel des EP 2018 ist es, dem Grossen Rat einen ausgeglichenen Voranschlag 2018 und Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021 vorzulegen. Die vorgeschlagenen über 150 Entlastungsmassnahmen ermöglichen es, in den kommenden vier Jahren den Finanzhaushalt auszugleichen sowie die für das Jahr 2019 geplante Steuergesetzrevision zu finanzieren.

Der Grosse Rat beriet das EP 2018 in der Novembersession 2017. Zur Umsetzung einiger Massnahmen sind Gesetzesänderungen notwendig.

3. Grundzüge der Neuregelung

3.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

3.1.1 Ausgangslage

Für Kinder bis zum 16. Lebensjahr schreibt das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG)² eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken pro Monat und für junge Erwachsene von 16 bis 25 Jahren eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Monat vor, sofern sich die jungen Erwachsenen in einer anerkannten Ausbildung befinden. Anspruch auf Familienzulagen haben alle Arbeitnehmenden, Selbstständigerwerbenden und Nichterwerbstätigen mit Kindern oder jungen Erwachsenen in Ausbildung. Finanziert werden die Familienzulagen von Erwerbstätigen durch Beiträge der Arbeitgeber, der Selbstständigerwerbenden und der Arbeitnehmenden nicht AHV-beitragspflichtiger Arbeitgeber (sog. AnobAG). Die Familienzulagen von Nichterwerbstätigen werden im Kanton Bern je zur Hälfte von Kanton und Gemeinden finanziert. In der Landwirtschaft gilt eine Sonderregelung.

Das FamZG ist ein Rahmengesetz, welches Minimalstandards vorgibt und seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist. Die Kantone können wesentliche Punkte der kantonalen Familienzulagenordnung selbst bestimmen. Dazu zählt unter anderem, ob sie einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einführen wollen oder nicht. Heute verfügen 16 Kantone über einen solchen Lastenausgleich: Basel-Land, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Nidwalden, Obwalden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Uri, Waadt, Wallis und

¹ RRB 693/2017

² SR 836.2

Zug (vgl. Ecoplan, Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern, im Auftrag der JGK bzw. des Amtes für Sozialversicherungen [ASV], Dezember 2016, S. 5³).

Die heutige Familienzulagenordnung des Kantons Bern sieht keinen Lastenausgleich vor. Die Familienzulagenkommission (eine beratende Kommission des Regierungsrates nach Art. 31 KFamZG) sprach sich im Rahmen der Vorberatung des neuen kantonalen Familienzulagen-gesetzes (Gesetz vom 11. Juni 2008 über die Familienzulagen; KFamZG⁴) gegen einen Lastenausgleich aus. Die vorberatende Kommission des Grossen Rates war für einen Lastenausgleich, der Grosse Rat lehnte ihn ab. Begründet wurde dies u.a. damit, dass gut geführte Familienausgleichskassen belohnt und nicht bestraft werden sollen. Der Wettbewerb solle spielen. Zudem wurden Mehrkosten befürchtet (Tagblatt des Grossen Rates vom 9. April 2008, Seite 437f.). Im Dezember 2016 legte die JGK der Familienzulagenkommission den Bericht des Beratungsbüros Ecoplan „Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern“ vor, weil die JGK bereits damals das Sparpotenzial und die mögliche Ausgestaltung eines Lastenausgleichs zur Diskussion stellen wollte. Die Kommission beschloss mit vier zu einer Stimme bei zwei Enthaltungen, auf den Bericht nicht einzutreten.

Im Ständerat ist am 28. September 2017 die Motion „Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung“ (Motion 17.3860 Baumann Isidor) eingereicht worden. Die Kantone sollen damit zur Durchführung eines vollen Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen verpflichtet werden. Die konkrete Regelung des Lastenausgleichs würde dabei den Kantonen obliegen.

Im Rahmen des Entlastungspakets 2018 (EP 2018) sieht der Regierungsrat die Einführung eines Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen vor (Massnahme 45.10.3). Der Kanton Bern als Arbeitgeber hat eine AHV-pflichtige Lohnsumme von jährlich rund 2.3 Milliarden Franken. Er ist der Familienausgleichskasse des Kantons Bern (FKB) angeschlossen. Die jährlichen Beiträge an die FKB betragen rund 42 Millionen Franken. Mit einem Lastenausgleich würde der durchschnittliche Risikosatz aller im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen bei voraussichtlich 1.6 Prozent liegen⁵. Wenn die FKB den Beitragssatz wegen des Lastenausgleichs auf diesen Prozentsatz senkt, betragen die Minderausgaben des Kantons für die Beiträge an die FKB jährlich rund 4.7 Millionen Franken.

3.1.2 Funktion der Familienzulagen

Familienbedingte Mehrkosten liegen u.a. vor, wenn Eltern gegenüber Kindern Leistungen zu erbringen haben. Die Rechtsgrundlage dafür findet sich in den zivilrechtlichen Bestimmungen. Es entspricht einem allgemeinen und auch international getragenen Konsens, dass die familienbedingten Mehrkosten zu den anerkannten sozialen Risiken gehören, welche von Sozialversicherungssystemen zu erfassen sind (vgl. Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, 2010, Einleitung Rz. 1f.).

Bis Ende 2008 wurden die Familienzulagen nur teilweise über die Familienausgleichskassen abgewickelt. Die Arbeitgeber richteten die Zulagen zum Teil selber und ohne Ausgleich innerhalb einer Familienausgleichskasse aus. Die Zulagen hatten dadurch eher den Charakter einer Lohnnebenleistung.

Mit der Einführung einer schweizweit einheitlichen Rahmengesetzgebung auf Bundesebene wurde die Ausrichtung der Familienzulagen über die Familienausgleichskassen obligatorisch. Die Familienzulagen gemäss FamZG sind denn auch nicht (mehr) eine blosse Lohnzulage, sondern – vergleichbar mit der obligatorischen beruflichen Unfallversicherung⁶ – ein fast ausschliesslich von Arbeitgeberseite finanzierter Sozialversicherungszweig. So unterstellt Artikel 1 FamZG die Familienzulagen dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG)⁷. Im Rahmen der parlamentarischen Bera-

³ abrufbar unter: www.jgk.be.ch/asv → Publikationen

⁴ BSG 832.71

⁵ Berechnungsbasis: Familienzulagenstatistik 2015.

⁶ Art. 91 Abs. 1 Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG; SR 832.20).

⁷ SR 830.1

tungen zum FamZG wurde auch auf den durch das FamZG veränderten Charakter der Familienzulagen hingewiesen (vgl. etwa AB 2005 S 722, zum Ganzen: BGE 135 V 175 E. 6.2.2). Die Familienausgleichskassen sind sozialversicherungsrechtliche Durchführungsstellen, auch wenn sie privatrechtlich organisiert sind (BGE 135 V 176 E. 6.2.2). Die Familienzulagen sind der sechstgrösste Sozialversicherungszweig in der Schweiz (Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV], Familienzulagenstatistik 2015, S. 5).

3.1.3 Ziel des Lastenausgleichs

Der Lastenausgleich hat im Sozialversicherungsrecht einen hohen Stellenwert. Dabei muss – versicherungsmathematisch – berücksichtigt werden, dass bei einer grossen Risiko- bzw. Solidargemeinschaft die Lasten besser verteilt werden als bei einer kleinen Einheit (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 17 Rz. 99). Mit einem Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen kann folglich eine ausgeglichene Verteilung der Familienzulagenlasten unter den Arbeitgebern, Selbstständigerwerbenden und AnobAG im Kanton Bern erreicht werden. Heute besteht nur innerhalb der einzelnen Familienausgleichskassen und damit häufig nur innerhalb einer Branche eine Solidargemeinschaft.

Die Beiträge der Arbeitgeber, Selbstständigerwerbenden und AnobAG an die Familienausgleichskassen werden grundsätzlich in Prozent der AHV-pflichtigen Einkommenssumme berechnet (Art. 16 Abs. 2 und 4 FamZG). Familienausgleichskassen mit zahlreichen Arbeitgebern mit tiefen Löhnen und Arbeitnehmenden mit vielen Kindern haben daher meistens hohe Beitragssätze. Hingegen haben Familienausgleichskassen, denen mehrheitlich Betriebe mit hohen Löhnen und Arbeitnehmenden mit wenigen Kindern angeschlossen sind, meistens tiefere Beitragssätze. So sind nicht diejenigen Familienausgleichskassen am günstigsten, die am effizientesten arbeiten, sondern jene, die eine kostengünstige Struktur haben, d.h. wenige Zulagen ausrichten müssen und eine hohe Lohnsumme ausweisen. Ein Lastenausgleich unter den Familienausgleichskassen hat folglich für Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende von Branchen mit eher tiefen Löhnen bzw. Einkommen und vielen Familienzulagen tendenziell einen Mehrwert zur Folge.

Im Kanton Bern sind 50 Familienausgleichskassen von unterschiedlicher Grösse tätig (Stand: 2017⁸). Sie lassen sich hinsichtlich des Totals der in einem Jahr ausgerichteten Familienzulagen wie folgt einteilen (Stand: 2015)⁹:

- 17 Kassen zahlten Familienzulagen bis zu 1 Million Franken aus.
- 15 Kassen zahlten Familienzulagen zwischen 1 und 4.9 Million Franken aus.
- 15 Kassen zahlten Familienzulagen zwischen 5 und 25 Million Franken aus.
- 3 Kassen zahlten Familienzulagen zwischen 70 und 255 Million Franken aus.

Die Beitragssätze der im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen lagen im Jahr 2013 zwischen 0.5 und 2.3 Prozent, im Jahr 2014 zwischen 0.5 und 2.38 Prozent sowie im Jahr 2015 zwischen 0.1 und 2.41 Prozent der AHV-pflichtigen Einkommenssumme.

Ein Lastenausgleich bedeutet für die Familienausgleichskassen nicht, dass der Wettbewerb untereinander abgeschafft wird. Eine Familienausgleichskasse kann mit tiefen Verwaltungskosten und abgestimmter Produktpalette nach wie vor um Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende werben. Die AHV kennt den Lastenausgleich unter den Ausgleichskassen bereits seit 1948. Dieser hat sich bewährt.

Die Einführung eines kantonalen Lastenausgleichs ist mit Artikel 15 FamZG, wonach die Familienausgleichskassen u.a. für ein finanzielles Gleichgewicht durch Äufnung einer angemessenen Schwankungsreserve zu sorgen haben, vereinbar (BGE 135 V 175 E. 6.2.2, Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 17 Rz. 98). Die Finanzierungsautonomie der Familienausgleichskassen bleibt somit mit einem Lastenausgleich erhalten.

⁸ Gemäss telefonischer Auskunft der BBSA vom September 2017.

⁹ BSV (2015): Auswertung der Familienzulagenstatistik im Auftrag des Beratungsbüros Ecoplan.

3.1.4 Lastenausgleichssysteme

Die Kantone sind ermächtigt, einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen (Art. 17 Abs. 2 Bst. k FamZG, BGE 135 V 175 E. 6.2.1). Sie haben bei dessen Ausgestaltung einen weiten Ermessensspielraum (Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 17 Rz. 102).

Die Vielfalt der 16 kantonalen Lastenausgleichssysteme zwischen den Familienausgleichskassen ist gross. Grundsätzlich kann zwischen einfachen und transparenten sowie komplexen Systemen unterschieden werden. Von den Vertreterinnen und Vertretern der sieben Familienausgleichskassen¹⁰, die vom Beratungsbüro Ecoplan zum Lastenausgleich befragt worden waren, vertraten die meisten Befragten die Ansicht, dass für den Kanton Bern ein möglichst einfaches und transparentes System am besten geeignet sei¹¹. Nachfolgend wird daher auf diese Lastenausgleichssysteme näher eingegangen.

3.1.4.1 Reiner Lastenausgleich

Ein einfaches und transparentes Lastenausgleichssystem ist der sog. „reine Lastenausgleich“. Zwölf der 16 Kantone mit einem Lastenausgleich haben dieses System gewählt¹², dieses jedoch teilweise modifiziert. Beim reinen Lastenausgleich wird die Höhe der Ausgleichszahlungen dadurch ermittelt, dass die ausgerichteten Zulagen im Sinne des FamZG und die AHV-beitragspflichtige Einkommenssumme in das Verhältnis zueinander gesetzt werden: einerseits für alle im Kanton tätigen Familienausgleichskassen, und andererseits für die einzelnen Familienausgleichskassen. Dieses Verhältnis zwischen den ausgerichteten Zulagen und der AHV-beitragspflichtigen Einkommenssumme ergibt den durchschnittlichen Risikosatz bzw. den Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskassen. Gestützt darauf wird ermittelt, ob die einzelne Familienausgleichskasse Ausgleichszahlungen erhält oder solche leisten muss (vgl. Kieser/Reichmuth, a.a.O., Art. 17 Rz. 103).

Beispiel: In einem Kanton sind fünf Familienausgleichskassen (FAK) mit folgenden Einkommens- und Zulagensummen sowie Risikosätzen (Zulagensumme in Prozent der Einkommenssumme) tätig:

	Einkommenssumme in CHF	Familienzulagensumme in CHF	Risikosatz in Prozent	Differenz zum durchschnittlichen Risikosatz in Prozent	Ausgleichszahlungen in Lastenausgleich in CHF	Ausgleichszahlungen an FAK in CHF
FAK A	638 000 000	12 972 000	2.033	-0.051	328 429	
FAK B	9 100 000	133 000	1.462	-0.623	56 708	
FAK C	2 300 000	44 000	1.913	-0.172	3 948	
FAK D	2 482 000	88 000	3.546	+1.461		36 257
FAK E	58 050 000	1 563 000	2.693	+0.608		352 828
Total	709 932 000	14 800 000	durchschnittlicher Risikosatz: 2.085		389 085	389 085

¹⁰ Familienausgleichskasse für das schweizerische Bankengewerbe, eidgenössische Familienausgleichskasse, (Familien-)Ausgleichskasse der Berner Arbeitgeber, (Familien-)Ausgleichskasse Gastro-Social, Familienausgleichskasse für Metzger, Schulesta, Coiffure & Esthétique, Imorek, Berner Geschäftsinhaber und Milchwirtschaft, Familienausgleichskasse Panvica, kantonale Familienausgleichskasse (vgl. Ecoplan, a.a.O., Ziffer 1.2 a, S. 6).

¹¹ Ecoplan, a.a.O., Ziffer 4.2, S. 25

¹² Basel-Landschaft, Genf, Jura, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Uri, Waadt und Zug (vgl. Kieser, a.a.O., Ziffer 7, Seite 1178).

Formel für den durchschnittlichen Risikosatz:

$$\frac{\text{Total Familienzulagen aller FAK}}{\text{Total Einkommenssummen aller FAK}} \times 100$$

Formel für den Risikosatz der einzelnen FAK:

$$\frac{\text{Total Familienzulagen der einzelnen FAK}}{\text{Total Einkommenssummen der einzelnen FAK}} \times 100$$

Formel für die Ausgleichszahlung der einzelnen FAK:

$$\frac{\text{Total Einkommenssummen einzelne FAK} \times (\text{durchschnittl. Risikosatz} - \text{individ. Risikosatz})}{100}$$

Der Risikosatz der Familienausgleichskassen A, B und C liegt unter dem durchschnittlichen Risikosatz. Das heisst, sie zahlen im Vergleich zur Einkommenssumme unterdurchschnittlich viele Zulagen aus. Sie müssen daher in den Lastenausgleich einzahlen. Bei den Familienausgleichskassen D und E verhält es sich umgekehrt.

Ein reiner Lastenausgleich führt nicht zu einem einheitlichen Beitragssatz bei den im jeweiligen Kanton tätigen Familienausgleichskassen. So lagen die Beitragssätze beispielsweise der im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen im 2016 zwischen 0.1 und 1.92 Prozent, im Kanton Waadt zwischen 0.1 und 2.45 Prozent, im Kanton Baselland zwischen 1.1 und 1.97 Prozent, im Kanton Solothurn zwischen 0.70 und 1.90 Prozent und im Kanton Jura zwischen 0.1 und 3.2 Prozent¹³.

3.1.4.2 Modifikationen des reinen Lastenausgleichs

Der reine Lastenausgleich kann auf verschiedene Arten modifiziert werden. So sind beispielsweise Anpassungen bezüglich des Einbezugs bzw. Nichteinbezugs der Selbstständigerwerbenden, der Höhe der Ausgleichszahlung, des Betrags der berücksichtigten Familienzulagen und der Bestimmung der berücksichtigten Ausgaben und Einnahmen der Familienausgleichskassen sowie die Anknüpfung an das Vermögen der Familienausgleichskassen möglich (vgl. Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 8/2013, Ziffer 8, Seite 1179ff.).

a) Einbezug bzw. Nichteinbezug der Selbstständigerwerbenden

Beim Lastenausgleich muss unterschieden werden, ob in die Berechnung sowohl Unselbstständige wie auch die Selbstständigen einbezogen werden oder ob ein System gewählt wird, in dem diesbezüglich getrennte Lastenausgleichsberechnungen vorgenommen werden.

Gegenwärtig sehen die Kantone St. Gallen, Waadt und Wallis vor, dass für die Bereiche der unselbstständigen Erwerbstätigkeit und der selbstständigen Erwerbstätigkeit ein je getrenntes Lastenausgleichssystem besteht. Die Kantone Luzern, Schwyz, Obwalden, Nidwalden, Zug, Freiburg, Basel-Landschaft, Graubünden, Genf und Jura wenden demgegenüber ein Lastenausgleichssystem an, welches bezogen auf beide Bereiche einheitlich berechnet wird (Kieser, a.a.O., Ziffer 8.2, Seite 1179).

Die Selbstständigerwerbenden können Anspruch auf Familienzulagen haben. Beitragspflichtig sind sie jedoch nur bis zu einem Einkommen von 148'200 Franken (vgl. Art. 16 Abs. 4 FamZG). Ferner ist es zulässig, für die Selbstständigerwerbenden einen anderen Beitragssatz zu wählen als er für die Beiträge aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit gilt (Art. 16 Abs. 3 FamZG; Kieser, a.a.O., Ziffer 8.2, Seite 1179f.). Der Einbezug bzw. Nichteinbezug von Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit in den reinen Lastenausgleich kann daher verschiedene zulässige Ausprägungen des reinen Lastenausgleichs zur Folge haben.

¹³ BSV (2018): Auswertung der Familienzulagenstatistik im Auftrag des ASV.

b) Modifikation bezüglich der Höhe der Ausgleichszahlung

Beim reinen Lastenausgleich werden die Ausgleichszahlungen wie unter Ziffer 3.1.4.1 berechnet. Die Ausgleichszahlung kann aber in bestimmter Weise beschränkt werden. So wird im Kanton St. Gallen die Höhe der Ausgleichsabgabe auf 0.3 Prozent der massgebenden Lohnsumme der jeweiligen Familienausgleichskasse begrenzt (sog. teilweiser Lastenausgleich; Kieser, a.a.O, Ziffer 8.3, Seite 1180).

c) Modifikation bezüglich des Betrags der berücksichtigten Familienzulagen

Zulässig ist es, den Lastenausgleich so zu modifizieren, dass nur ein bestimmter überschüssender Betrag der Familienzulagen einbezogen wird. Es kann etwa darum gehen, dass für die Berechnung des Lastenausgleichs nur diejenigen Zulagen berücksichtigt werden, welche einen bestimmten Betrag übersteigen; dabei muss dieser Betrag so festgesetzt werden, dass ein direkter Bezug zu den Bestimmungsfaktoren des Lastenausgleichs besteht. Zu denken ist etwa an eine Lösung, nach welcher diejenigen Zulagen einbezogen werden, welche einen bestimmten Anteil der massgebenden Lohnsumme übersteigen¹⁴ (Kieser, a.a.O, Ziffer 8.4, Seite 1180).

d) Modifikationen bezüglich der Bestimmung der berücksichtigten Ausgaben und Einnahmen

In den Lastenausgleich sind primär die (effektiv) ausbezahlten Familienzulagen einzubeziehen. Nicht ausgeschlossen ist aber, auf weitere Positionen abzustellen.

Einnahmeseitig kann es darum gehen, dass Vermögenserträge bzw. ein bestimmter Vermögensverzehr berücksichtigt werden. Eine solche Lösung setzt voraus, dass eine Reihe von konkretisierenden Elementen bestimmt wird. Es könnte etwa festgelegt werden, dass Vermögensteile der Familienausgleichskasse, welche über dem durchschnittlichen Jahresbetrag (aus den letzten fünf Jahren) der Familienzulagen liegen, zu einem Zehntel als Einnahmen berücksichtigt werden. Ferner könnte definiert werden, dass ein bestimmter Vermögensertrag als Einnahme berücksichtigt wird. Dies setzt voraus, dass die Familienausgleichskassen gehalten sind, ein bestimmtes Mindestvermögen (beispielsweise in der Höhe der halben Jahresausgaben für die Familienzulagen) auszuweisen und dass auf diesem Vermögen ein bestimmter Ertrag (beispielsweise in der Höhe der Mindestverzinsung in der beruflichen Vorsorge) angenommen wird.

Ausgabeseitig kann es darum gehen, dass allenfalls die (angemessenen) Verwaltungskosten berücksichtigt werden. Dabei muss näher umschrieben werden, wie die Angemessenheit der Verwaltungskosten bestimmt wird; zweckmässigerweise werden die Verwaltungskosten an die Höhe der ausbezahlten Familienzulagen geknüpft (Kieser, a.a.O, Ziffer 8.5, Seite 1180).

e) Anknüpfung des Lastenausgleichs an das Vermögen der Familienausgleichskasse

Die Auszahlung der allfälligen Ausgleichszahlung kann an eine bestimmte Maximalgrenze des Vermögens der betreffenden Familienausgleichskasse geknüpft werden¹⁵. Die Ausrichtung der Ausgleichszahlung unterbleibt dabei, wenn das Vermögen einer Familienausgleichskasse den Betrag der jährlichen Zulagenzahlungen überschreitet. Dies stellt in gewisser Hinsicht die Einführung einer absoluten Begrenzung dar (Kieser, a.a.O, Ziffer 8.7, Seite 1181).

Die konkrete Ausgestaltung des neuen Lastenausgleichssystems wird nachstehend unter Ziffer 6.1 erläutert.

3.2 *Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)*

Die Anpassung der Patentgebühren für Angelfischerinnen und Angelfischer bezweckt die Anhebung der Patentkosten auf ein im schweizerischen Quervergleich gerechtfertigtes Niveau unter gleichzeitiger Wahrung der hohen Attraktivität der Fischerei im Kanton Bern.

¹⁴ Beispiel: Art. 35 Abs. 2 Kinderzulagengesetz des Kantons St. Gallen

¹⁵ Beispiel: Art. 35 Abs. 3 Kinderzulagengesetz des Kantons St. Gallen

Der Kanton Bern bietet mit seinen ca. 50 Patentgewässern die grösste Vielfalt an befischbaren Gewässern in der Schweiz. Mit dem Patent können grosse Seen, Bergseen, Stauseen, grosse und kleine Fliessgewässer in den drei grossen Regionen der Alpen, des Mittellands und des Juras befischt werden. Mit einer Gebühr von aktuell CHF 200.- für ein Jahrespatent liegt der Kanton Bern im interkantonalen Vergleich am unteren Rand des Patentgebührenspektrums. Obschon ein direkter Quervergleich mit gewissen Kantonen aufgrund der unterschiedlichen Ausgestaltung der Patentkategorien schwierig ist, kann festgehalten werden, dass die meisten Kantone deutlich höhere Patentgebühren kennen als der Kanton Bern. So betragen die Jahrespatentgebühren in den kleinen Kantonen Uri und Appenzell Innerrhoden CHF 330.- bzw. CHF 300.-. Um einzig den Zürichsee vom Boot aus zu befischen, bezahlen die Fischerinnen und Fischer in Schwyz und St. Gallen CHF 184.- bzw. CHF 180.-. Für die Befischung der drei Seen im Kanton Zürich vom Boot aus ist eine Patentgebühr von CHF 300.- zu entrichten. Im Wallis müssen zwei Patente zum Preis von CHF 370.- erworben werden, um alle Patentgewässer befischen zu können. Vor diesem Hintergrund ist die Anpassung der Patentgebühren für Angelfischerinnen und Angelfischer im Kanton Bern gerechtfertigt.

In der Januarsession 2014 hat der Grosse Rat das Postulat Meyer (P 176-2013) mit 112 zu 10 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) überwiesen. Damit wird der Regierungsrat aufgefordert zu prüfen, ob in der Fischerei ein Hegebeitrag analog zur Jagd eingeführt werden kann.

Die Kantone können zur Förderung und zum Schutz der Natur und der Lebewesen von Jägerinnen und Jägern sowie von Fischerinnen und Fischern besondere Beiträge, sog. Hegebeiträge, erheben. Verschiedene Kantone (z.B. Aargau, Freiburg, Jura, Tessin oder Wallis) haben solche Regelungen auch für die Fischerei eingeführt. Mit den entsprechenden Einnahmen werden Hegemassnahmen finanziert, wie z.B. Lebensraumaufwertungen, Bewirtschaftungsmassnahmen, Notabfischungen (Naturereignisse und Katastrophen) und Gewässerschutzmassnahmen (insbesondere Gewässerputzaktionen von Fischereivereinen). Mit dem Hegebeitrag wird somit zum einen sichergestellt, dass gebundene finanzielle Mittel zur Pflege und zum Schutz der Gewässer als Lebensraum vorhanden sind. Zum anderen kann mittels Hegebeitrag auch die Akzeptanz der Fischerei gefördert werden. Denn Fischerinnen und Fischer werden dadurch nicht bloss als Nutzerinnen und Nutzer der Gewässer wahrgenommen, sondern auch als Personen, die diese pflegen und schützen.

Der Kanton Bern kennt in der Fischerei das Patentsystem. Die Gebühren für Angelfischerpatente sind im Fischereigesetz vom 21. Juni 1995 (FiG)¹⁶ geregelt. Das FiG sieht in Artikel 43 Absatz 1 vor, dass mindestens fünf Prozent der Gebühreneinnahmen zweckgebunden für Renaturierungs- und Bewirtschaftungsmassnahmen Dritter zu verwenden sind. Ein kleiner Teil dieser Einnahmen wurde bereits in der Vergangenheit für die Durchführung von Hegemassnahmen eingesetzt, und zwar auf der Grundlage eines Leistungsvertrags mit dem Bernisch Kantonalen Fischereiverband (BKFV).

Die Schaffung einer separaten Rechtsgrundlage für die Erhebung des Hegebeitrags wird zum einen zu einer klaren Abgrenzung zwischen den Einnahmen aus den Patentgebühren und den Hegebeiträgen führen. Zum anderen ist aufgrund der erhöhten zweckgebundenen finanziellen Mittel für Hegemassnahmen ein Mehrwert für die Gewässer und ihre Lebensgemeinschaften zu erwarten.

3.3 *Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)*

Der Kanton erhebt gemäss Artikel 24a des Gesetzes vom 4. November 1992 über Handel und Gewerbe (HGG) eine Abgabe auf dem Bruttospielertrag der Glücksspiele und Glückspielautomaten der Spielbanken im Sinne der eidgenössischen Spielbankengesetzgebung. Abgabepflichtig ist die Betreiberin oder der Betreiber der Spielbank. Je 10 bis 20 Prozent der Kantonsabgabe werden der Standortgemeinde und dem Fonds für Suchtprobleme der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zugewiesen (Art. 24a Abs. 5 HGG). Die Polizei- und Militärdirektion sieht im Rahmen des Entlastungspakets 2018 eine gestaffelte Kürzung des Anteils des

¹⁶ BSG 923.11

Fonds für Suchtprobleme aus der Spielbankenabgabe vor.

4. Rechtsvergleich

4.1 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Die Kantone weisen in diesem Bereich sehr unterschiedliche Begebenheiten auf, weshalb sich ein Vergleich nicht aufdrängt.

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Der Regierungsrat hat sich dazu bekannt, die Massnahmen des EP 2018 möglichst rasch umzusetzen. Die Inkraftsetzung der Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen und des Gesetzes über Handel und Gewerbe ist deshalb auf den 1. Januar 2019 geplant; diejenige des Fischereigesetzes auf den 1. Januar 2020.

Analog zum „ASP-Controlling“ ist ein jährliches „EP-Controlling“ geplant, voraussichtlich jeweils im Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Voranschlag/Aufgaben- und Finanzplan.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

6.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

Artikel 14

Mit der Einführung eines Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen müssen die Familienausgleichskassen mit den Beiträgen neu auch allfällige Ausgleichszahlungen finanzieren. *Absatz 3 Buchstabe d* ist entsprechend zu ergänzen. Bei *Buchstabe b und c* ändert lediglich die Interpunktion aufgrund des zusätzlichen Buchstabens d.

Artikel 16a, 16b und 16c

a) Grundsatz und Berechnung

Im Kanton Bern soll ein Lastenausgleich eingeführt werden, der wirksam, administrativ einfach und transparent ist. Die Mittel aus dem Lastenausgleich sollen möglichst effizient umverteilt werden.

Es wird ein reiner Lastenausgleich eingeführt. Die Berechnung der Lastenanteile erfolgt wie oben unter Ziffer 3.1.4.1 beschrieben (*Art. 16b und Art. 16c Abs. 1 und 2*): Es wird zum einen das Total der ausgerichteten obligatorischen Familienzulagen (*Art. 1 KFamZG*) berücksichtigt. Indem die freiwilligen Zulagen (z.B. Geburts- und Adoptionszulagen; *Art. 2 KFamZG*) nicht in den Lastenausgleich einbezogen werden, kann diesbezüglich weiterhin ein Wettbewerb unter den Familienausgleichskassen stattfinden. Zum andern wird das Total der beitragspflichtigen Einkommenssumme der Mitglieder der Familienausgleichskasse im Lastenausgleich berücksichtigt. Die Familienausgleichskassen müssen der Stelle, die das Lastenausgleichsverfahren durchführt (*Art. 16d*), somit nur zwei Zahlen melden: Das Total der obligatorischen Familienzulagen und das Total der AHV-beitragspflichtigen Einkommenssumme ihrer Mitglieder (vgl. *Art. 16f Abs. 1*). Der administrative Aufwand der Familienausgleichskassen kann damit gering gehalten werden. Damit wird ein voller Lastenausgleich durchgeführt. Mit einem teilweisen Lastenausgleich, mit dem die Höhe der Ausgleichszahlungen beschränkt würde (vgl. Ziffer 3.1.4.2 b), könnten nicht 4.7 Mio. Franken gespart werden. Im Übrigen wird mit der im eidgenössischen Parlament hängigen Motion ein voller Lastenausgleich verlangt (vgl. Ziffer 3.1.1). Sollte die Motion angenommen werden, würde der Lastenausgleich bereits den neuen bundesrechtlichen Vorgaben entsprechen.

Andere Kennzahlen wie beispielsweise die Verwaltungskosten oder das Vermögen werden im Lastenausgleich nicht berücksichtigt (vgl. Ziffer 3.1.4.2 d und e). Damit wird gewährleistet,

dass auf Ebene der nicht in den Lastenausgleich einbezogenen Kennzahlen nach wie vor ein Wettbewerb zwischen den Familienausgleichskassen stattfinden kann¹⁷.

b) Selbstständigerwerbende

Die Berechnungsgrundlage für die Beiträge der Selbstständigerwerbenden an die Familienausgleichskassen ist das AHV-pflichtige Einkommen nach Artikel 9 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)¹⁸, soweit es die Grenze gemäss Artikel 22 der Verordnung des Bundesrates vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung (UVV)¹⁹ nicht übersteigt (Art. 16 Abs. 4 FamZG). Sie liegt bei 148 200 Franken im Jahr (Stand: 2017). Für den Lastenausgleich sollen die Einkommen der Selbstständigerwerbenden nur insoweit berücksichtigt werden, als sie diese jährliche Grenze nicht übersteigen (*Art. 16b Abs. 2 Bst. b*).

Von den 50 im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen führen 30 Familienausgleichskassen auch die Zulagenordnung für Selbstständigerwerbende durch (Stand: 2015). Lediglich bei zwei Familienausgleichskassen ist der Beitragssatz für die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden nicht identisch. Das Total der Beiträge der Selbstständigerwerbenden dieser zwei Familienausgleichskassen beläuft sich auf rund 185 000 Franken pro Jahr, jenes aller Selbstständigerwerbenden im Kanton Bern auf gut 126 Millionen Franken (Stand: 2015). Angesichts dieses geringen Anteils und der Tatsache, dass nur zwei Familienausgleichskassen unterschiedliche Beitragssätze für Arbeitgeber und Selbstständigerwerbende haben, ist ein gemeinsamer Lastenausgleich für die Arbeitgeber und die Selbstständigerwerbenden gerechtfertigt. Der administrative Aufwand der Familienausgleichskassen fällt damit geringer aus als mit einem separaten Lastenausgleich.

c) Ausgleichszahlungen aufgrund des Lastenausgleichs nach Artikel 16b und 16c²⁰:

Ausgleichszahlungen in den Lastenausgleich	Anzahl zahlende FAK
unter 100 000 CHF	6
zwischen 100 000 und 500 000 CHF	9
zwischen 500 000 und 1 Mio. CHF	6
über 1 Mio. CHF	9
	Total 30

Die tiefste Einzahlung einer Familienausgleichskasse in den Lastenausgleich beträgt rund 3 500 Franken. Die höchste Einzahlung beläuft sich auf rund 13 Millionen Franken.

Ausgleichszahlungen aus dem Lastenausgleich	Anzahl beziehende FAK
unter 100 000 CHF	7
zwischen 100 000 und 500 000 CHF	9
zwischen 500 000 und 1 Mio. CHF	2
über 1 Mio. CHF	2
	Total 20

Die tiefste Ausgleichszahlung, die eine Familienausgleichskasse erhält, liegt bei rund 18 500 Franken. Die höchste Ausgleichszahlung beträgt rund 33 Millionen Franken.

Mit dem Lastenausgleich werden jährlich rund 38 Millionen Franken umverteilt. Dies entspricht ungefähr einem Promille der Einkommenssumme der gesamten Wirtschaft im Kanton Bern.

d) Fälligkeit der Ausgleichszahlungen und Verzugszins

Die Ausgleichszahlungen in den Lastenausgleich und an die Familienausgleichskassen werden innerhalb von 30 Tagen ab Eröffnung der Lastenausgleichsanteile fällig (vgl. *Art. 16c*

¹⁷ Ecoplan, a.a.O., Ziffer 4.2, S. 25

¹⁸ SR 831.1

¹⁹ SR 832.202

²⁰ Berechnungsbasis: Familienzulagenstatistik 2015.

Abs. 3). Auf diese Weise ist sichergestellt, dass die Mittel aus dem Lastenausgleich effizient umverteilt werden. Es werden keine Mittel unnötig gebunden.

Die Durchführungsstelle verfügt die Lastenanteile der Familienausgleichskassen (Art. 16d Abs. 2). Sie sind innerhalb von 30 Tagen ab Eröffnung der Verfügung zur Zahlung fällig. Das Gleiche gilt für die Zahlung der Lastenanteile durch die Durchführungsstelle (Art. 16c Abs. 3). Nach Ablauf dieser Frist schulden die Familienausgleichskassen und die Durchführungsstelle einen Verzugszins (Art. 16 Abs. 4).

Artikel 16d

Das Amt für Sozialversicherungen (ASV) ist für den Lastenausgleich zwischen Kanton und Gemeinden im Bereich der Familienzulagen für Nichterwerbstätige und der Ergänzungsleistungen sowie für den Finanztransfer zwischen Bund und Kanton im Bereich der Familienzulagen in der Landwirtschaft zuständig (Art. 25 Abs. 3 KFamZG, Art. 16 Abs. 1 Bst. i Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion [Organisationsverordnung JGK; OrV JGK]²¹). Es verfügt somit über die nötige Erfahrung für die Durchführung des Lastenausgleichsverfahrens zwischen den Familienausgleichskassen. Absatz 1 legt daher fest, dass die zuständige Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion das Lastenausgleichsverfahren durchführt.

Artikel 16e

Für Leistungen des Kantons gilt eine generelle Gebührenpflicht (Art. 66 Gesetz vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen [FLG]²²). Dabei ist es unerheblich, ob die Leistungsempfänger/in um die Leistung nachgesucht hat oder von Amtes wegen in den Genuss der Leistung kommt (vgl. Tagblatt des Grossen Rates Januar-Session 2002, Beilage 3, Seite 19). Absatz 1 legt den Gegenstand der Gebühr (Durchführung des Lastenausgleichsverfahrens) und den Kreis der Abgabepflichtigen (die Familienausgleichskassen) fest. Das ASV erbringt mit der Durchführung des Lastenausgleichsverfahrens Leistungen für alle Familienausgleichskassen. Es wird dafür von ihnen kostendeckende Gebühren erheben (Art. 2a Verordnung vom 22. Februar 1995 über die Gebühren der Kantonsverwaltung [Gebührenverordnung; GebV]²³).

Artikel 16f

Für die Berechnung der Lastenanteile haben die Familienausgleichskassen dem ASV je das Total der ausgerichteten obligatorischen Familienzulagen und das Total der beitragspflichtigen Einkommenssummen der Mitglieder der Familienausgleichskasse zu melden (Abs. 1 Bst. a und b). Die Richtigkeit dieser Angaben ist durch die Revisionsstelle gegenüber der Durchführungsstelle zu bestätigen (Abs. 2).

Die Familienausgleichskassen müssen der Aufsichtsbehörde, d.h. der Bernischen BVG- und Stiftungsaufsicht (BBSA), die Jahresberichterstattung spätestens sechs Monate nach Rechnungsabschluss einreichen (Art. 18 KFamZG). Weil alle im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen das Kalenderjahr als Geschäftsjahr haben (Stand: 2017²⁴), fällt die Einreichfrist für alle auf den 30. Juni. Dasselbe Datum soll der Einfachheit halber auch für die Einreichung der beiden Zahlen für den Lastenausgleich massgebend sein (Abs. 1).

Artikel 16g

Um das Lastenausgleichsverfahren durchführen zu können, benötigt das ASV als Durchführungsstelle die Namen und Adressen der im Kanton Bern nach Artikel 14 FamZG zugelassenen Familienausgleichskassen. Die BBSA als Aufsichtsbehörde verfügt über diese Daten. Sie hat sie dem ASV zur Verfügung zu stellen (Abs. 1).

²¹ BSG 152.221.131

²² BSG 620.0

²³ BSG 154.21

²⁴ Gemäss telefonischer Auskunft der BBSA vom September 2017.

Die BBSA ist finanziell selbsttragend und deckt ihre Kosten mit Gebühreneinnahmen aus ihrer Aufsichtstätigkeit (Art. 5 und 13 Gesetz vom 17. März 2014 über die Bernische BVG- und Stiftungsaufsicht [BBSAG]²⁵). Der Aufwand für das zur Verfügung stellen von Daten ist ihr daher zu vergüten. Die Abgeltung soll pauschal erfolgen. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in der Verordnung (Abs. 2).

6.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)

Kapiteltitlel 3

Dieser Kapiteltitlel wird um den Begriff Hegebeitrag ergänzt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass mit Artikel 43a FiG eine gesetzliche Grundlage für die separate Erhebung von Hegebeiträgen geschaffen wird.

Artikel 34

Das bernische Patentsystem kennt bisher nur zwei Alterskategorien: jene der Jugendlichen bis zum 16. Altersjahr und jene der Erwachsenen. Ab dem 17. Altersjahr bezahlen alle die vollen Patentgebühren. Genau in dieser Altersphase entscheidet sich oft, ob Jugendliche ihren Bezug zur Fischerei aufrechterhalten oder die Fischerei zugunsten anderer Freizeitbeschäftigungen aufgeben. Diese Alterskategorie der Auszubildenden ist sehr kostensensitiv; die mehr als dreimal so hohen Patentgebühren für Erwachsene können eine nachhaltig abschreckende Wirkung haben. Neu sieht deshalb Artikel 34 Absatz 4 FiG die Einführung einer zusätzlichen Alters- bzw. Preiskategorie für Auszubildende bis zum 25. Altersjahr vor. Diesem für den Fischernachwuchs wichtigen Personenkreis soll der Patentbezug ebenfalls zu einem reduzierten Tarif ermöglicht werden.

Artikel 37 Absatz 2

Der Grundsatz, wonach für Jugendliche ein ermässiger Ansatz gilt, wird um die neue Patentkategorie der Auszubildenden ergänzt.

Artikel 38

Die Gebührenhöhe für Angelfischerpatente in Artikel 38 Absatz 1 FiG wird auf ein im schweizerischen Quervergleich angepasstes Niveau angehoben und gegenüber heute um 20 bis 25 Prozent erhöht. Auch damit bleiben die bernischen Patentgebühren im nationalen Vergleich sehr attraktiv.

Die Gebühren für die Jugendkarten gemäss Artikel 38 Absatz 3 FiG werden analog den Gebühren für Erwachsene, tendenziell jedoch etwas weniger stark, erhöht.

In Artikel 38 Absatz 3a FiG werden künftig die Gebühren für Auszubildende analog den beiden bisherigen Alterskategorien festgelegt. Die Gebühren betragen – mit Ausnahme der Tages- und Gastpatente – jeweils die Hälfte jener für Erwachsene.

Artikel 43a

Künftig ist beim Erwerb eines Angelfischerjahrespatents im Sinne von Artikel 38 Absatz 1 Buchstaben *a* und *b* FiG der Nachweis für geleistete Hegearbeit zu erbringen. Dies gilt auch für Personen ohne Wohnsitz im Kanton Bern nach Artikel 38 Absatz 2 FiG, die ein solches Jahrespatent beziehen. Wer beim Erwerb eines dieser Jahrespatente keinen Nachweis über die geleistete Hegearbeit erbringt, hat zusätzlich zur jährlichen Regal- bzw. Patentgebühr einen Hegebeitrag zu bezahlen. Der Regierungsrat oder – bei entsprechender Kompetenzdelegation – die Volkswirtschaftsdirektion regelt durch Verordnung, wie dieser Nachweis konkret erbracht werden kann (vgl. Art. 68 Abs. 2 Bst. *u* und Abs. 3 FiG).

²⁵ BSG 212.223

In Artikel 43a Absatz 3 FiG wird der Gebührenrahmen für den jährlichen Hegebeitrag festgelegt. Dieser beträgt mindestens CHF 20.- und höchstens CHF 100.-. Es liegt in der Kompetenz des Regierungsrates oder – bei entsprechender Kompetenzdelegation – in jener der Volkswirtschaftsdirektion, dessen konkrete Höhe durch Verordnung zu bestimmen (vgl. Art. 68 Abs. 2 Bst. *u* und Abs. 3 FiG). Dabei ist zu berücksichtigen, dass ausserkantonale Fischerinnen und Fischer keinen höheren Hegebeitrag zu bezahlen haben.

Die Einnahmen aus den Hegebeiträgen werden zweckgebunden zur Finanzierung von Hegemassnahmen verwendet. Dabei handelt es sich um Lebensraumaufwertungen, Bewirtschaftungsmassnahmen, Notabfischungen (Naturereignisse und Katastrophen) und Gewässerschutzmassnahmen. Der Kanton Bern leistet in diesem Zusammenhang insbesondere Finanzhilfen an vertraglich beigezogene Dritte gemäss Artikel 47 FiG, welche die entsprechenden Arbeiten zur Förderung der Fischerei durchführen.

Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe u und Absatz 3

Der Regierungsrat erlässt Ausführungsvorschriften in Bezug auf die Erbringung des Nachweises für geleistete Hegearbeit und die konkrete Höhe des Hegebeitrags. Dies wird neu in Artikel 68 Absatz 2 Buchstabe *u* FiG erwähnt. Mit der Ergänzung in Absatz 3 dieser Gesetzesbestimmung erhält der Regierungsrat die Kompetenz, die Ausgestaltung dieser Ausführungsvorschriften an die Volkswirtschaftsdirektion zu übertragen.

6.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Artikel 24a

Die im Fonds für Suchtprobleme zur Verfügung stehenden Mittel äufnen sich aus dem Alkoholzehntel, der Spielbankenabgabe und durch das Gastgewerbegesetz. Jährlich erhält der Fonds dadurch zwischen sechs bis sieben Millionen Franken. Aus der Spielbankenabgabe gemäss Artikel 24a HGG werden derzeit 15 Prozent zugewiesen, was rund 285'000 Franken ausmacht, wobei darin ebenfalls die Abgaben der ehemaligen Kursäle für die Geschicklichkeitsspielautomaten mit Geldgewinn enthalten sind (vgl. Art. 3a i.V.m. Art. 19a ff. der Spielaparateverordnung vom 20. Dezember 1995 [SpV; BSG 935.551]). Der Bestand des Fonds per Ende 2015 beträgt 2,7 Millionen Franken.

Im Rahmen des Entlastungspakets 2018 soll der Anteil des Fonds für Suchtprobleme aus der Spielbankenabgabe ab dem Jahr 2019 von 15 auf 10 Prozent reduziert werden, d.h. um rund 100'000 Franken. Ab dem Jahr 2020 soll eine weitere Reduktion um rund 140'000 Franken erfolgen.

Damit fiele die Zuweisung aus der Spielbankenabgabe an den Fonds für Suchtprobleme unter die gesetzlich vorgesehene Bandbreite von 10 bis 20 Prozent. Die Zuweisungsbandbreite an den Fonds für Suchtprobleme in Artikel 24a Absatz 5 HGG ist entsprechend zu flexibilisieren. Die Bandbreite für die Zuweisung an die Standortgemeinden bleibt von dieser Änderung unberührt.

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Das EP 2018 ist in den Regierungsrichtlinien 2015 – 2018 nicht ausdrücklich erwähnt. In Bezug auf die Finanzlage halten die Richtlinien allerdings fest, dass das finanzielle Gleichgewicht labil ist, wobei auf verschiedene finanzpolitische Risiken namentlich im Bereich der Steuern und bei der Aufwandentwicklung im Alters-, Sozial-, Gesundheits- und Behindertenbereich verwiesen wird.

8. Finanzielle Auswirkungen

8.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

Im Voranschlag 2018 und Aufgaben- und Finanzplan 2019 – 2021 ist wegen der Einführung des Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen ab dem Jahr 2020 eine gesamtstaatliche Aufwandminderung von rund 6.63 Millionen Franken berücksichtigt. Bei der bisherigen Schätzung der Aufwandminderung wurde fälschlicherweise von einer zu hohen Lohnsumme des Kantons ausgegangen. Die Einsparung beträgt unter Berücksichtigung der korrekten Lohnsumme rund 4.7 Millionen Franken und basiert auf der Annahme, dass der Beitragssatz der FKB ab 2020 von 1.8 auf 1.6 Prozent sinkt, was ungefähr dem durchschnittlichen Risikosatz aller im Kanton Bern tätigen Familienausgleichskassen entspricht (Stand: 2015).

Tiefere Beiträge der Hochschulen an die Familienausgleichskasse könnten sich auch entlastend auf die Jahresrechnung der einzelnen Hochschulen auswirken. Diese ist ein Faktor bei der jährlichen Festlegung des Kantonsbeitrags an die Hochschulen (vgl. z.B. Art. 129 Abs. 2 Bst. f Verordnung vom 12. September 2012 über die Universität [Univ]²⁶). Daher hat die vorliegende Entlastungsmassnahme allenfalls auch Einsparungen bei den Kantonsbeiträgen an die Hochschulen zur Folge. Eine Abschätzung der allfälligen finanziellen Auswirkungen ist aber noch nicht möglich.

Die pauschale Abgeltung der Aufwände der BBSA für das zur Verfügung stellen der Namen, Adressen und allfälligen Kontaktdaten der Familienausgleichskassen (Art. 16g Abs. 2) wird voraussichtlich unter 1000 Franken pro Jahr liegen.

8.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)

In den letzten Jahren betragen die Einnahmen aus den Patentgebühren jährlich ca. CHF 1,9 Mio. Die Erhöhung der Patentgebühren führt zu entsprechenden Mehreinnahmen, wobei die Einführung der neuen Patentkategorie für Auszubildende kurzfristig gewisse Mindereinnahmen zur Folge hat, zumal ausserkantonale Angehörige dieser Personengruppe keine doppelten Gebühren mehr bezahlen werden. Die höhere Attraktivität der Patente für die Auszubildenden dürfte jedoch längerfristig und gesamthaft betrachtet zu einem Anstieg der Patentbezüge führen. Bilanzmässig kann diesbezüglich mit jährlichen Mehreinnahmen in der Höhe von CHF 300'000.- bis CHF 400'000.- gerechnet werden.

Hinsichtlich des Hegebeitrags ist Folgendes festzuhalten: Etwa 5'000 der aktuell ca. 7'500 Jahrespatentbezügerinnen und -bezüger sind Mitglieder des BKFV, leisten in diesem Rahmen bereits Hegearbeit und sind folglich von der Bezahlung des Hegebeitrags befreit. Demgegenüber sind die etwa 2'500 Fischerinnen und Fischer, die dem BKFV nicht angehören und regelmässig keine Hegearbeit erbringen, verpflichtet, den Hegebeitrag zu entrichten. Ausgehend von einem voraussichtlichen Hegebeitrag von CHF 40.- pro Fischerin oder Fischer ergeben sich jährliche Einnahmen von rund CHF 100'000.-. Davon dürften 50 bis 70 Prozent für Hegemassnahmen in Anwendung von Artikel 47 FiG verwendet werden, womit für den Kanton Bern Zusatzeinnahmen von 30 bis 50 Prozent resultierten. Diese Zusatzeinnahmen sollen für kantonseigene Hegemassnahmen im Bereich des Fischereimanagements verwendet werden (z.B. Jungfischbefischungen zur Überprüfung der Naturverlaichung oder genetische Untersuchungen). Solche Arbeiten werden künftig an Bedeutung gewinnen.

8.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Die Änderung ermöglicht die Einsparung der angestrebten zusätzlichen 140'000 Franken.

²⁶ BSG 436.111.1

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

9.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

Der Mehraufwand, der dem ASV mit der Durchführung des Lastenausgleichs entsteht, kann mit den bestehenden Personalressourcen bewältigt werden.

9.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)

Die Erhebung des Hegebeitrags und die damit verbundene Prüfung des Nachweises über die geleistete Hegearbeit werden vom bestehenden elektronischen Patentbezugssystem (Webshop), das gegenwärtig überarbeitet und modernisiert wird, übernommen. Die Angelfischerinnen und -fischer werden ihre Patente und den Hegebeitrag wie bis anhin direkt im Internet oder bei einer der Agenturen für die Ausgabe von Angelfischerpatenten, die der BKFV dem Fischereiinspektorat auf der Basis eines Leistungsvertrags zur Verfügung stellt, beziehen und bezahlen können. Die Prüfung des Nachweises und die Erhebung des Hegebeitrags dürften allenfalls geringfügige Anpassungen der Prozesse und der dazu gehörenden IT-Systeme nötig machen. Anderweitige personelle und organisatorische Auswirkungen hat die Vorlage indes nicht.

9.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Die Änderung hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen zur Folge.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

10.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

Die Lohnsumme der Gemeinden, die der FKB angeschlossen sind, betrug im 2015 rund 1.125 Milliarden Franken. Unter der Annahme, dass der Beitragssatz der FKB ab 2020 auf 1.6 Prozent sinkt, betragen die Einsparungen der Gemeinden jährlich 2.25 Millionen Franken.

Den Gemeinden fällt mit dem Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen kein administrativer Mehraufwand an.

10.2 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)

Es sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden absehbar.

10.3 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Es sind keine Auswirkungen auf die Gemeinden zu erwarten.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

11.1 Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)

Familienausgleichskassen, welche Ausgleichszahlungen leisten müssen, werden im ungewichteten Durchschnitt um 0.3 Prozent der AHV-pflichtigen Einkommenssumme belastet. Im Gegenzug werden andere Familienausgleichskassen im ungewichteten Durchschnitt um 0.2 Prozent der AHV-pflichtigen Einkommenssumme entlastet. Entsprechend ergibt sich tendenziell eine Umverteilung zwischen Branchen mit niedriger Lohnsumme und vielen Familienzulagen sowie Branchen mit höherer Lohnsumme und wenigen Familienzulagen. Es werden rund 38 Millionen Franken umverteilt, was rund einem Promille der Einkommenssumme der gesamten Wirtschaft im Kanton Bern entspricht.

Der Lastenausgleich ist administrativ einfach. Den Familienausgleichskassen entsteht mit der Einreichung der zwei Kennzahlen (Art. 16f) ein marginaler administrativer Mehraufwand.

Für die Durchführung des Lastenausgleichs müssen die Familienausgleichskassen dem ASV kostendeckende Gebühren entrichten (Art. 16e).

11.2 *Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)*

Es sind keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft absehbar.

11.3 *Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)*

Es sind keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft zu erwarten.

12. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

12.1 *Allgemeines*

Das Vernehmlassungsverfahren wurde in Form einer konferenziellen Anhörung am 12. Dezember 2017 durchgeführt, an der sechs Personen teilnahmen. Schriftliche Stellungnahmen konnten bis am 18. Dezember 2017 eingereicht werden. Es gingen 17 schriftliche Stellungnahmen ein. Davon hatten neun Vernehmlassungsteilnehmende keine Bemerkungen zu den Vorlagen oder verzichteten auf eine Stellungnahme.

Die SVP ist erstaunt, dass für die Umsetzung der EP-Massnahme i.S. „Brückenangebote“ (Massnahme 48.4.5) keine Gesetzesänderung vorgeschlagen wird. Es bleibe unverständlich, dass diese umstrittene Lastenverschiebung innerhalb der Staatsebenen (vom Kanton zu den Gemeinden) vom Mantelerlass²⁷ ausgenommen werden soll.

Aufgrund der materiell notwendigen Diskussionen, die eine gewisse Zeit beanspruchen, hat der Regierungsrat entschieden, eine separate Vorlage zu erarbeiten. Die Arbeiten werden Anfang 2018 unter Einbezug des Gemeindeverbandes beginnen mit dem Ziel, die Anpassung auf 2020 vorzunehmen.

12.2 *Änderung des kantonalen Familienzulagengesetzes (KFamZG; BSG 832.71)*

12.2.1 *Einführung eines Lastenausgleichs zwischen den Familienausgleichskassen*

Die Grünen, die BDP, die EVP und der Bernische Staatspersonalverband (BSPV) sind für einen Lastenausgleich. Dagegen sprachen sich die SVP und der Gewerkschaftsbund des Kantons Bern (GKB) aus. Die SVP weist darauf hin, dass der Grosse Rat im 2008 einen Lastenausgleich abgelehnt habe und keine neuen Tatsachen vorlägen, die eine Neubeurteilung erforderten.

Zwischen 2008 und der 1. Lesung der vorliegenden KFamZG-Änderung im 2018 wurde der Grosse Rat drei Mal neu bestellt. Zudem zeigte sich in den letzten zehn Jahren, dass der Kanton als Arbeitgeber bei der FKB als Auffangkasse einen überdurchschnittlichen Beitragssatz bezahlt. Angesichts der finanziellen Lage des Kantons ist es notwendig, Massnahmen zu ergreifen, die den Kantonshaushalt entlasten. Von einem Lastenausgleich würden nicht nur der Kanton, sondern alle der FKB angeschlossenen Arbeitgeber profitieren. Die FKB bezahlte im Jahr 2016 42 Prozent aller im Kanton Bern ausgerichteten Familienzulagen aus. Die Kantonsverwaltung macht dabei nur einen kleinen Teil davon aus.

Die FDP, der Kantonalverband Bernischer Arbeitgeber-Organisationen, der Handels- und Industrieverein des Kantons Bern (HIV), die Berner KMU und der GKB wiesen darauf hin, dass der Lastenausgleich erhebliche Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen hätte. Sie äusserten sich jedoch nicht zum vorgeschlagenen Lastenausgleich, weil dem Vortrag keine Auslegeordnung der verschiedenen Lastenausgleichssysteme zu entnehmen sei.

Der Regierungsrat hat den Vortrag entsprechend ergänzt.

²⁷ Die Vernehmlassungsvorlage fasste die drei Gesetzesänderungen in Form eines Mantelerlasses zusammen. Auf Antrag der Finanzkommission werden die Gesetzesänderungen dem Grossen Rat nun einzeln vorgelegt.

Nach Ansicht der SVP sind die Beratungen im eidgenössischen Parlament zur Motion „Familienzulagen. Für eine faire Lastenverteilung“ (Motion 17.3860 Baumann Isidor) abzuwarten, die sich mit der Einführung eines Lastenausgleichs im Bundesrecht befasst. Mit der Motion wird – wie oben unter Ziffer 3.1.1 dargelegt – verlangt, dass alle Kantone einen vollen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen durchführen. Die konkrete Regelung des Lastenausgleichs würde dabei den Kantonen obliegen. Da die Änderung des KFamZG einen vollen Lastenausgleich vorsieht, würde dieser – wenn das eidgenössische Parlament die Motion annähme – nicht gegen neues übergeordnetes Bundesrecht verstossen.

Gemäss dem Kantonalverband Bernischer Arbeitgeber-Organisationen lässt sich eine Aufwandminderung bei den Arbeitgeberbeiträgen des Kantons an die FKB auch ohne Einführung eines Lastenausgleichs realisieren, indem die FKB den Beitragssatz bereits ab 1. Januar 2018 senkt. Ihre Reserven würden für volle 25 Jahre reichen. Der GKB sieht ebenfalls Spielraum für eine Beitragssenkung der FKB, ohne dass ein Lastenausgleich eingeführt werden muss.

Die Reserven der FKB betragen Ende 2016 49.39 Prozent der Jahresausgabe für Familienzulagen im 2016. Rechtlich werden zwischen 20 bis 100 Prozent verlangt (Art. 13 Abs. 2 Verordnung des Bundesrats vom 31. Oktober 2007 über die Familienzulagen; FamZV²⁸). Würde der Beitragssatz ohne einen Lastenausgleich um 0.2 Prozentpunkte gesenkt, so würden gemäss Auskunft der FKB die Reserven der FKB jährlich um rund 27 Mio. CHF reduziert. Das vorgeschriebene Minimum an Reserven von 20 Prozent eines Jahresbedarfs an Zulagen würde innerhalb von drei Jahren erreicht. Als Folge davon müsste der Beitragssatz wieder erhöht werden. Damit würde voraussichtlich gegen Artikel 15 Absatz 1 KFamZG verstossen, wonach der Beitragssatz während längerer Zeit gleich bleiben muss.

Der GKB weist darauf hin, dass die Familienausgleichskassen wichtige Elemente für die Verbände der Sozialpartner seien. Mit den Familienausgleichskassen würden „die für die Sozialpartnerschaft wichtigen Strukturen“ mitfinanziert. Der Regierungsrat nehme mit Blick auf einen ausgeglichenen Kantonshaushalt in Kauf, dass die Instrumente der Sozialpartnerschaft geschwächt würden.

Der Lastenausgleich wird nur bezüglich der obligatorischen Zulagen durchgeführt (Art. 16b Abs. 2 E-KFamZG). Mit den Beiträgen der Arbeitgeber für die obligatorischen Zulagen dürfen die Familienausgleichskassen nur die Aufwendungen für die obligatorischen Zulagen und ihre Verwaltungskosten decken sowie die Schwankungsreserve äufnen (Art. 14 Abs. 3 KFamZG). Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Finanzierung der „für die Sozialpartnerschaft wichtigen Strukturen“ von einem Lastenausgleich direkt betroffen sein soll. In allen Kantonen (ausser im Wallis) finanzieren ausschliesslich die Arbeitgeber die obligatorischen Zulagen.

12.2.2 Vernehmlassungsverfahren

Die SP, die FDP, die Grünen, der HIV, der Kantonalverband Bernischer Arbeitgeber-Organisationen, die Berner KMU sowie der GKB fordern die Durchführung eines ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens. Nur bei Vorlagen von untergeordneter Bedeutung könne auf ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren verzichtet bzw. könne die dreimonatige Vernehmlassungsfrist gekürzt werden.

Der Regierungsrat eröffnete am 6. Dezember 2017 ein Vernehmlassungsverfahren (RRB 1299/2017). In dringenden Fällen kann die Vernehmlassungsfrist von drei Monaten verkürzt werden (Art. 9 Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren [VMV]²⁹). Aus wichtigen Gründen, namentlich bei dringlichen Vorlagen, kann anstelle des schriftlichen Vernehmlassungsverfahrens eine konferenzielle Anhörung durchgeführt werden (Art. 10 Abs. 2 VMV). Diese Anhörung fand am 12. Dezember 2017 statt. Zudem konnten schriftliche Stellungnahmen bis am 18. Dezember 2017 eingereicht werden (RRB 1299/2017). Die Massnahmen des EP 2018 müssen möglichst rasch, d.h. per 1. Januar 2019,

²⁸ SR 836.21

²⁹ BSG 152.025

umgesetzt werden, damit der Finanzhaushalt ausgeglichen und die für das Jahr 2019 geplante Steuergesetzrevision finanziert werden kann. Die Dringlichkeit und Wichtigkeit der Vorlage waren somit gegeben. Es wurde dementsprechend ein Vernehmlassungsverfahren unter Einhaltung der rechtlichen Vorschriften durchgeführt.

Der Kantonalverband Bernischer Arbeitgeber-Organisationen und der GKB behalten sich vor, aufsichtsrechtliche Rechtsbehelfe zu ergreifen, wenn auf ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren verzichtet wird.

Die Zuständigkeit für die Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens liegt beim Regierungsrat (Art. 6 Abs. 1 VMV). Er steht unter der Aufsicht des Grossen Rates (Art. 78 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 6. Juni 1993 [KV]³⁰). Für aufsichtsrechtliche Anzeigen an den Grossen Rat gilt das Verfahren der Petition (Art. 87 Abs. 3 Gesetz vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat; GRG³¹). Art. 87 Abs. 3 GRG regelt, dass die für die aufsichtsrechtliche Anzeige zuständige Kommission einen Vorstoss oder eine parlamentarische Initiative einreichen kann, wenn sie die Petition unterstützt.

12.3 Änderung des Fischereigesetzes (FiG; BSG 923.11)

Die SVP und die EVP sind für die Gesetzesanpassungen.

12.4 Änderung des Gesetzes über Handel und Gewerbe (HGG; BSG 930.1)

Die SVP stimmt der Änderung des HGG zu. Die EVP lehnt sie ab, weil damit der Fonds für Suchtprobleme geschwächt wird.

13. Antrag

Da die Massnahmen des EP 2018 möglichst rasch – per 1. Januar 2019 bzw. beim Fischereigesetz per 1. Januar 2020 – umgesetzt werden sollen, beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, nur eine Lesung durchzuführen (Art. 75 Abs. 3 GRG).

Bern, 23. April 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Pulver*

Der Staatsschreiber: *Auer*

³⁰ BSG 101.1

³¹ BSG 151.21