



Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

**zum Entwurf einer Änderung des  
Kantonalen Familienzulagengesetzes  
(Familienzulagen für Selbständig-  
erwerbende)**

*Regierungsratsentwurf*

## Übersicht

*Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat eine Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen vom 8. September 2008. Die Teilrevision wird notwendig, weil die eidgenössischen Räte am 18. März 2011 eine Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) beschlossen haben. Neu werden auch die Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe diesem Gesetz unterstellt. Bis anhin war es Sache der Kantone zu entscheiden, ob sie für diese Kategorie von Selbständigerwerbenden Familienzulagen vorsehen wollen. Lediglich die Selbständigerwerbenden in der Landwirtschaft waren schweizweit geregelt. Der Kanton Luzern kennt bereits heute eine Regelung, wonach sich Selbständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen dem Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellen können.*

*Mit der Änderung des Familienzulagengesetzes müssen sich Selbständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe, die in der AHV obligatorisch versichert sind, wie die Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschliessen. Sie haben Anspruch auf dieselben Familienzulagen wie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Der Anspruch ist nicht von ihrem Einkommen abhängig. Finanziert werden diese Familienzulagen über prozentuale Beiträge der Selbständigerwerbenden an die Familienausgleichskassen. Basis ist das AHV-pflichtige Einkommen. Allerdings dürfen die Beiträge für Selbständigerwerbende nur auf dem Teil des Einkommens erhoben werden, der dem Verdienst entspricht, welcher in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versichert ist. Dies sind zurzeit 126'000 Franken pro Jahr. Auf Einkommensanteilen über diesem Betrag dürfen keine Beiträge erhoben werden. Weiter gelten Selbständigerwerbende, die in der AHV obligatorisch versichert sind, aber kein jährliches Erwerbseinkommen erzielen, das dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV, gelten von Bundesrechts wegen als Nichterwerbstätige. Die halbe minimale volle Altersrente der AHV beträgt heute 6'960.-- Franken pro Jahr. Die Kantone sind verpflichtet, die Kassenzugehörigkeit der unterstellten Selbständigerwerbenden zu regeln. Weiter müssen die Kantone bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse bei Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss wie bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Weiter wurde eine Lücke bei der Anspruchsberechtigung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit geringem Einkommen geschlossen. Der Bundesrat hat diese Änderung auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt.*

*Die vorgeschlagene Teilrevision enthält folgende Punkte:*

- Die bisherigen Bestimmungen über die freiwillige Unterstellung der Selbständigerwerbenden sollen aufgehoben werden. Der Geltungsbereich des Kantonalen Familienzulagengesetzes ist generell auf die Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe zu erweitern. In diesem Zusammenhang sollen auch terminologische Änderungen vorgenommen werden.*
- Bezüglich der Kassenzugehörigkeit soll für die Selbständigerwerbenden die gleiche Regelung gelten wie für die Arbeitgeber. Gehören sie einer AHV-Ausgleichskasse an, die eine Familienausgleichskasse führt, haben sie sich dieser anzuschliessen. Besteht keine solche Familienausgleichskasse, haben sie sich der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern anzuschliessen.*
- In derselben Familienausgleichskasse sollen für Selbständigerwerbende die gleichen Beitragssätze erhoben werden wie bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.*
- Die vorhandenen Reserven aus der Auflösung der altrechtlichen Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende von rund 10,5 Millionen Franken sollen auf die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen aufgeteilt werden.*

*Die Änderung soll auf den 1. Januar 2013 in Kraft treten.*

## Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz; FZG, SRL Nr. 885) vom 8. September 2009.

### **I. Gründe der Revision**

#### **1. Ausgangslage**

Am 26. November 2006 wurde in einer Volksabstimmung das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; FamZG, SR 836.2) angenommen. Es trat am 1. Januar 2009 in Kraft. Vorher waren mit Ausnahme der Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft die Familienzulagen Sache der Kantone. Mithin gab es 26 unterschiedliche kantonale Regelungen. Die Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft sind im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (SR 836.1) geregelt.

Mit dem neuen Familienzulagengesetz konnte das schweizerische Familienzulagensystem deutlich verbessert werden. Insbesondere sieht das Gesetz einen gesamtschweizerischen Mindestanspruch auf Kinderzulagen von 200 Franken und einen Mindestanspruch auf Ausbildungszulagen von 250 Franken vor. Anspruchsberechtigt sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die obligatorisch bei der AHV versichert sind, auch wenn sie ein Teilpensum inne haben. Ebenso dem Familienzulagengesetz unterstellt sind Nichterwerbstätige. Weiter wurden die Anspruchsvoraussetzungen für die Familienzulagen vereinheitlicht. Sodann wurde eine einheitliche Regelung geschaffen, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen haben. Hingegen haben gemäss dem Familienzulagengesetz Selbständigerwerbende, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind, trotz eines ursprünglich anderweitigen Vorschlags keinen Anspruch auf Familienzulagen. Nachdem der Nationalrat bei der Beratung des Familienzulagengesetzes die Selbständigerwerbenden noch einbezogen hatte, lehnte der Ständerat diese Lösung ab und setzte sich im Differenzbereinigungsverfahren durch. Es ist mithin nach wie vor Sache der Kantone, ob sie in ihrer Gesetzgebung Zulagen für diese Personengruppe vorsehen wollen. Für Einzelheiten zum Familienzulagengesetz verweisen wir auf unsere Botschaft vom 22 April 2008 (B 60; Verhandlungen des Kantonsrates 2008 994 - 999, Kap. I und II).

Am 8. September 2008 beschloss Ihr Rat zur Umsetzung der neuen bundesrechtlichen Regelungen ein neues Kantonales Familienzulagengesetz (G 2008 386, SRL Nr. 885, FZG). Dabei wurde wie bisher die Möglichkeit vorgesehen, dass sich Selbständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen dem Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellen können (§ 3 FZG). Weiter wurde zwischen den im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen ein Lastenausgleich eingeführt (§§ 19 ff. FZG). Das Kantonale Familienzulagengesetz hat sich bewährt.

## **2. Revision des Familienzulagengesetzes des Bundes**

Am 6. Dezember 2006, also kurz nach der Annahme des Familienzulagengesetzes, wurde auf Bundesebene eine parlamentarische Initiative eingereicht. Ziel der Initiative war, mit einer Änderung des Familienzulagengesetzes auch für Selbständigerwerbende einen bundesrechtlichen Anspruch auf Familienzulagen zu schaffen. Die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) und die entsprechende Kommission des Ständerates (SGK-SR) hiessen die Initiative gut. In der Folge erarbeitete die Subkommission "Familienpolitik" der SGK-NR einen Entwurf zur Änderung des Familienzulagengesetzes. Am 4. Mai 2009 unterbreitete die SGK-NR dem Nationalrat einen Bericht mit einem entsprechenden Änderungsentwurf (Bundesblatt, BBl, 2009 5991). In seiner Stellungnahme vom 26. August 2009 befürwortete der Bundesrat die vorgeschlagene Änderung (BBl 2009 6009).

Am 18. März 2011 verabschiedeten die Eidgenössischen Räte eine Änderung des Familienzulagengesetzes mit folgendem Inhalt:

- Neu sind diesem Gesetz auch Personen unterstellt, die als Selbständigerwerbende obligatorisch in der AHV versichert sind (Art. 11 Abs. 1c FamZG). Damit haben sie Anspruch auf dieselben Familienzulagen wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ihr Anspruch ist nicht von ihrem Einkommen abhängig. Die Leistungen an Selbständigerwerbende richten sich nach der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sich der Geschäftssitz befindet. Fehlt ein solcher, gilt die Familienzulagenordnung des Wohnsitzkantons der selbständigerwerbenden Person (Art. 13 Abs. 2bis in Verbindung mit Art. 12 Abs. 2 FamZG). Als sozialversicherungsrechtlich selbständigerwerbend gilt, wer unter eigenem Namen und auf eigene Rechnung sowie in unabhängiger Stellung tätig ist und sein eigenes wirtschaftliches Risiko trägt.
- Sodann sind die Selbständigerwerbenden wie die Arbeitgeber verpflichtet, sich einer Familienausgleichskasse in dem Kanton anzuschliessen, dessen Familienzulagenordnung auf sie anwendbar ist (Art. 12 Abs. 1 zweiter Satz FamZG). Der Kanton bestimmt sich wiederum nach dem Geschäftssitz, oder wenn ein solcher fehlt, nach dem Wohnsitzkanton der selbständigerwerbenden Person (Art. 12 Abs. 2 FamZG). Die Kantone sind verpflichtet, die Kassenzugehörigkeit der unterstellten Selbständigerwerbenden zu regeln (Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 17 Abs. 2b FamZG). Hat ein Selbständigerwerbender eine Zweigniederlassung in einem andern Kanton, muss er sich nicht auch dort einer Familienausgleichskasse anschliessen (Art. 12 Abs. 2 zweiter Satz FamZG). Hingegen ist es nicht möglich, dass ein Kanton für die Selbständigerwerbenden eine separate Familienausgleichskasse führt (Art. 14 FamZG).
- Die Selbständigerwerbenden haben zur Finanzierung der Familienzulagen Beiträge zu leisten. Sie werden in Prozenten des AHV-pflichtigen Erwerbseinkommens berechnet. Dabei gibt es keinen Mindestbeitrag und keine sinkende Beitragsskala. Nach Bundesrecht dürfen die Beiträge für Selbständigerwerbende allerdings nur auf dem Teil des Einkommens erhoben werden, der dem in der obligatorischen Unfallversicherung höchstens versicherten Verdienst entspricht (Art. 16 Abs. 4 FamZG). Gemäss Artikel 22 Absatz 1 der bundesrätlichen Verordnung über die Unfallversicherung vom 20. Dezember 1982 (UVV; SR 832.202) beläuft sich dieser Höchstbetrag auf 126'000 Franken pro Jahr. Mit hin haben Selbständigerwerbende auf Verdienstanteile über diesen Betrag keine Beiträge zu entrichten.
- Die Kantone müssen bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse bei Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss wie bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern (Art. 16 Abs. 3 FamZG). Verzichtet ein Kanton auf den Erlass einer solchen Bestimmung, entscheiden die Familienausgleichskassen, wie sie die Beitragssätze ausgestalten wollen.

- Selbständigerwerbende, die in der AHV obligatorisch versichert sind, aber kein jährliches Erwerbseinkommen erzielen, das dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, gelten von Bundesrechts wegen als Nichterwerbstätige (Art. 19 Abs. 1bis FamZG). Die halbe minimale volle Altersrente der AHV beträgt ab 1. Januar 2011 6'960.-- Franken pro Jahr. Selbständigerwerbende, die aus ihrer Tätigkeit weniger erwirtschaften, und das jährliche Familieneinkommen nicht über 41'760.-- Franken liegt (Art. 19 Abs. 2 FamZG), können Familienzulagen als Nichterwerbstätige beziehen.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass nach geltendem Recht Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ein Jahreseinkommen unter 6'960.-- Franken erzielen, nicht als Arbeitnehmende zu berücksichtigen sind (Art. 13 Abs. 3 FamZG). Entrichten sie aber aufgrund ihres Lohnes mehr als den AHV/IV/EO-Mindestbeitrag, gelten sie in der AHV nicht als Nichterwerbstätige. Sie haben deshalb nach Artikel 19 Absatz 1 FamZG auch keinen Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Dies gilt für Arbeitnehmerinnen mit einem Jahreseinkommen zwischen 4'612.-- und 6'960.-- Franken. Sie können weder als Arbeitnehmende noch als Nichterwerbstätige Familienzulagen beziehen. Die vorliegende Revision des Familienzulagengesetzes des Bundes wurde zum Anlass genommen, auch diese Lücke gesamtschweizerisch zu schliessen (Art. 19 Abs. 1bis FamZG).

- Der Bundesrat hat die Einzelheiten über das Entstehen und Erlöschen des Anspruchs der Selbständigwerbenden auf Familienzulagen sowie das Verfahren und die Zuständigkeit der Familienausgleichskasse für Personen zu regeln, die gleichzeitig selbständig und unselbständig erwerbstätig sind (Art. 13 Abs. 2bis und 4b FamZG).

Der Bundesrat hat diese Änderung auf den 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Weiter hat er am 26. Oktober 2011 die Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV, SR 836.21) ebenfalls auf den 1. Januar 2013 angepasst.

Zu erwähnen bleibt, dass bereits heute für viele Kinder von Selbständigerwerbenden auch ohne spezielle kantonale rechtliche Regelung Familienzulagen ausgerichtet werden. Dies geschieht entweder über den anderen Elternteil, der - oft auch im Betrieb des Ehegatten - als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin tätig ist. Zudem gibt es Selbständigerwerbende, die auch noch unselbständig erwerbstätig sind. In diesen Fällen wird die Familienzulage ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert.

Die Änderung des Familienzulagengesetzes führt dazu, dass das Kantonale Familienzulagengesetz angepasst werden muss. Zudem muss die Verordnung zum Kantonalen Familienzulagengesetz (Kantonale Familienzulagenverordnung, SRL Nr. 885a) geändert werden.

## **II. Die Änderungen im Einzelnen**

### *§ 1 Absatz 1*

Nach dem geltenden § 1 Absatz 1a FZG regelt das Kantonale Familienzulagengesetz die Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichtlandwirtschaftlicher Berufe und an Nichterwerbstätige, die Durchführung der Familienzulagenordnung im Kanton sowie die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten, soweit nicht das Familienzulagengesetz des Bundes gilt. Weiter wird in § 1 Absatz 1b FZG bestimmt, dass das Kantonale Familienzulagengesetz die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter dieses Gesetz regelt. Bei der heutigen Luzerner Familienzulagenordnung für Selbständigerwerbende handelt es sich rechtlich um rein kantonales Sozialversicherungsrecht ausserhalb der Familienzulagenordnung des Bundes.

Mit der Änderung des Familienzulagengesetzes vom 18. März 2011 werden auch die

Selbständigerwerbenden, die in nicht landwirtschaftlichen Berufen tätig sind, unter die bundesrechtliche Regelung gestellt. Eine kantonale Unterstellung im bisherigen Sinn ist deshalb mit dem Bundesrecht nicht mehr vereinbar. Damit muss § 1 Absatz 1 FZG geändert werden, soweit es den Personenkreis betrifft. Auf eine Regelung im Sinn des geltenden § 1 Absatz 1b FZG ist zu verzichten. In Anlehnung an die bundesrechtliche Terminologie (vgl. Änderung vom 18. März 2011, 3. Kapitel, 1. Abschnitt) soll im neu formulierten § 1 Absatz 1 erwähnt werden, dass das Kantonale Familienzulagengesetz die Familienzulagen an Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Betrieben regelt. Unter dem Begriff der Erwerbstätigen sind Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbständigerwerbende zu verstehen. Die Hinweise auf die Nichterwerbstätigen und die übrigen Bereiche, die mit dem kantonalen Familienzulagengesetz geregelt werden sollen, sollen in diesem Paragraphen in der geltenden Fassung belassen werden.

### *§ 2 Überschrift und Absatz 1c und d (neu)*

Der geltende § 2 FZG führt entsprechend der bundesrechtlichen Regelung der Artikel 11 Absatz 1 und 19 FamZG aus, wer dem Kantonalen Familienzulagengesetz untersteht. Es sind dies die Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Nichterwerbstätigen. Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden ist heute in einem separaten § 3 FZG geregelt.

Mit der Änderung des Familienzulagengesetzes muss § 2 FZG geändert werden. Zum einen ist die Überschrift, welche die Arbeitgeber, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie die Nichterwerbstätigen ausdrücklich erwähnt, anzupassen. Sie entspricht nicht mehr dem Bundesrecht. Es fehlen die Selbständigerwerbenden. In Analogie zu Artikel 11 FamZG soll in der Überschrift neu der Begriff "Unterstellung" verwendet werden.

Sodann soll in § 2 Absatz 1c FZG wiederum der Klarheit halber entsprechend Artikel 11 Absatz 1c FamZG neu erwähnt werden, dass die Selbständigerwerbenden, die in der AHV obligatorisch versichert sind, dem Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellt sind. Dementsprechend soll der bisherige § 2 Absatz 1c FZG, der die Nichterwerbstätigen erwähnt, neu zu Absatz 1d werden.

### *§ 3*

Der heutige § 3 FZG bestimmt, unter welchen Voraussetzungen Selbständigerwerbende sich freiwillig unter das Kantonale Familienzulagengesetz unterstellen lassen können. Da das Familienzulagengesetz des Bundes neu die Unterstellung dieser Personen gesamtschweizerisch regelt, ist § 3 ersatzlos aufzuheben.

### *§ 4 Absatz 2*

Nach dem geltenden § 4 Absatz 2 FZG gehen die Familienzulagen aus unselbständiger Tätigkeit vor, wenn für das gleiche Kind aus unselbständiger und selbständiger Tätigkeit mehrere Ansprüche auf Kinder- oder auf Ausbildungszulagen bestehen. Diese kantonale Koordinationsregelung war nötig, weil der Kanton Luzern bereits heute Familienzulagen für Selbständigerwerbende kennt. Da die Selbständigerwerbenden nunmehr unter das Familienzulagengesetz des Bundes fallen, kommt zwingend die Koordinationsregelung von Artikel 7 FamZG zur Anwendung. § 4 Absatz 2 FZG ist daher ersatzlos zu streichen.

### *§ 8*

Nach Artikel 17 Absatz 2b FamZG sind die Kantone verpflichtet, in ihrer Rechtsordnung die Kassenzugehörigkeit und die Erfassung der nach Artikel 11 Absatz 1 FamZG unterstellten Personen zu regeln. Die entsprechenden kantonalen Ausführungsbestimmungen sind in § 8 FZG enthalten. Dabei ist vorzuschicken, dass die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als kantonale Familienausgleichskasse und die Familienausgleichskassen, welche durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden, die Familienzulagenordnung im Kanton umsetzen (§ 6 Abs. 1 FZG).

Zur heutigen Regelung der Kassenzugehörigkeit ist Folgendes zu bemerken: Nach § 8 Absatz 1a FZG sind von Gesetzes wegen grundsätzlich alle Arbeitgeber, die nicht einer anderen von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse angehören, der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen. Allerdings besteht für sie die Möglichkeit, dass sie sich als Alternative bei einer Familienausgleichskasse, die durch die AHV-Ausgleichskassen geführt wird, anschliessen. Dabei muss aber gleichzeitig eine Kassenzugehörigkeit gemäss Artikel 64 des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) vorliegen. Diese Lösung hat den Vorteil, dass mit den AHV/IV/EO-Beiträgen auch die Beiträge für die Familienzulagen abgerechnet werden können. Dadurch wird die Administration einfacher. Die Selbständigerwerbenden, die sich freiwillig dem Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellt haben, sind - wie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und die Nichterwerbstätigen - von Gesetzes wegen der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen (§ 8 Abs. 1b FZG).

Aus verfahrenswirtschaftlichen Gründen ist es sinnvoll, wenn die Beiträge für die Finanzierung der Familienzulagen über die gleiche Stelle abgerechnet werden wie die AHV/IV- und EO-Beiträge. Dementsprechend hat die Praxis zu § 8 FZG gezeigt, dass Arbeitgeber, die bei einer AHV-Ausgleichskasse angeschlossen sind, die gleichzeitig eine Familienausgleichskasse führt, diese Familienausgleichskasse und nicht die kantonale Familienausgleichskasse wählen. Deshalb nehmen wir die vorliegende Gesetzesänderung zum Anlass, Ihrem Rat vorzuschlagen, dass die Arbeitgeber, die einer AHV-Ausgleichskasse gemäss Artikel 64 AHVG angehören, die eine Familienausgleichskasse führt, sich grundsätzlich dieser Familienausgleichskasse anschliessen haben. Damit soll das bisher geltende beschränkte Wahlrecht zwischen der kantonalen Familienausgleichskasse und einer Familienausgleichskasse einer AHV-Ausgleichskasse wegfallen. Diese Lösung hat auch den Vorteil, dass damit die Solidarität innerhalb der Branche gestärkt wird. Weiter soll diese Lösung auch für die neu unter die Familienzulagenordnung fallenden Selbständigerwerbenden gelten (Abs. 1 des Entwurfs).

Weiter soll in einem neuen Absatz 2a bestimmt werden, dass sich alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden, die nicht einer Familienausgleichskasse im Sinn von Absatz 1 angehören, sich der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern anschliessen haben. Im Übrigen gelten die vorgeschlagenen Regelungen von Absatz 2b und c bereits heute (§ 8 Abs. 1b und c FZG). Sie haben sich bewährt.

### *§ 9 Absätze 1c und 3*

Im aktuellen § 9 Absatz 1c FZG wird bestimmt, dass die Familienausgleichskassen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt oder über die Arbeitgeber über ihre Ansprüche auf Familienzulagen zu informieren haben. Da gemäss der vorgeschlagenen Änderung zu § 8 FZG die Selbständigerwerbenden sich primär einer anderen Familienausgleichskasse als derjenigen des Kantons Luzern anschliessen müssen, sind diese Familienausgleichskassen neu auch zu verpflichten, die Selbständigerwerbenden über ihre Ansprüche auf Familienzulagen zu informieren. § 9 Absatz 1c FZG ist entsprechend zu ergänzen. Sollte eine selbständigerwerbende Person bei der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen sein, gilt deren Informationspflicht gegenüber den Selbständigerwerbenden aufgrund von § 9 Absatz 3 FZG.

Nach dem geltenden § 9 Absatz 3 FZG hat die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern dieselben Aufgaben wie die übrigen im Kanton Luzern zugelassenen Familienausgleichskassen. Zudem kontrolliert sie die Unterstellung der Arbeitgeber und nimmt als Verbindungsstelle alle Geschäfte bei internationalen Verhältnissen wahr. Sie kann AHV-Ausgleichskassen, die keine eigene Familienausgleichskasse führen, als Verbandsabrechnungsstellen die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen übertragen. Da das Bundesrecht neu auch Familienzulagen für Selbständigerwerbende vorschreibt, hat die kantonale Familienausgleichskasse auch die Unterstellung dieser Personengruppe zu kontrollieren. § 9 Absatz 3 FZG ist entsprechend zu ergänzen.

#### *§ 11 Überschrift und Absatz 2 (neu)*

Der heutige § 11 FZG regelt die Pflichten der Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Durchführung der Familienzulagenordnung. In einem neuen Absatz 2 sollen die Pflichten der Selbständigerwerbenden umschrieben werden. Sie haben die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und die notwendigen Unterlagen beizubringen. Weiter haben sie Sachverhalte, die ihren Anspruch beeinflussen können, sofort an die zuständige Familienausgleichskasse weiterzuleiten. Schliesslich haben sie Beiträge nach den Weisungen der zuständigen Familienausgleichskasse zu leisten. Entsprechend dem neuen Adressatenkreis ist die Überschrift von § 11 anzupassen.

#### *§ 17*

Der bestehende § 17 FZG regelt die Finanzierung der Familienzulagen an Selbständigerwerbende, die freiwillig der kantonalen Familienzulagenordnung unterstellt sind. Nach geltendem Recht haben sie einen jährlichen Beitrag in der Höhe einer halben jährlichen Kinderzulage zu entrichten. Mit der Änderung im Bundesrecht haben die Selbständigerwerbenden wie die Arbeitgeber Beiträge an die Familienausgleichskassen zu leisten. Wir verweisen diesbezüglich auf unsere Ausführungen in Kapitel I./2. In einem neuen Absatz 1 ist dieser Grundsatz nochmals festzuhalten. Diese Bestimmung soll die Beteiligung der Selbständigerwerbenden am Lastenausgleich im Sinn der §§ 19 ff. FZG nicht tangieren. Auch die Selbständigerwerbenden sollen in den Lastenausgleich miteinbezogen werden.

In Kapitel I/1. wurde bereits erwähnt, dass das Bundesrecht die Kantone verpflichtet, in ihren Erlassen zu bestimmen, ob innerhalb einer Familienausgleichskasse bei Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden muss wie bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Wir schlagen Ihrem Rat vor, dass die Familienausgleichskassen den gleichen Beitragssatz zu erheben haben. Eine entsprechende Regelung soll in § 17 Absatz 1 FZG aufgenommen werden, die sowohl für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern wie für die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen gelten soll. Für diese Lösung spricht, dass damit Arbeitgeber und Selbständigerwerbende, soweit sie nicht als Nichterwerbstätige gelten, gleich behandelt werden. Damit werden auch sämtliche Erwerbstätigen innerhalb einer Familienausgleichskasse gleich behandelt. Dies stärkt die Solidarität. Zudem fällt bei einem einheitlichen Beitragssatz weniger administrativer Aufwand an. Ein unterschiedlich hoher Beitragssatz hätte nämlich zur Folge, dass zwei Rechnungen geführt werden müssten. Dieser zusätzliche Aufwand könnte nicht vermieden werden, indem wie früher eine separate Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende errichtet würde. Dies ist - wie in Kapitel I/2. erwähnt - aufgrund des Familienzulagengesetzes des Bundes nicht möglich. Zudem dürften unterschiedliche Beitragssätze durch den bestehenden Lastenausgleich gemäss der §§ 19 ff. FZG ohnehin ausgeglichen werden. Damit kann auch § 18 FZG in der geltenden Fassung belassen werden.

Weiter soll in einem Absatz 2 bestimmt werden, wie und von wem das massgebende AHV-pflichtige Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit ermittelt werden soll. Zuständig sollen die kantonalen Steuerbehörden sein. Dabei sollen die Regeln von Artikel 9 AHVG angewendet werden. Die Kantonalen Steuerbehörden sollen verpflichtet werden, das ermittelte Einkommen der zuständigen Familienausgleichskasse mitzuteilen.

#### § 20 Absätze 2 und 4

Der geltende § 20 Absatz 2 FZG bestimmt, dass sich der durchschnittliche Risikosatz, der für die Berechnung des Lastenausgleichs notwendig ist, aus dem prozentualen Verhältnis zwischen den Familienzulagen, die pro Jahr von allen Familienausgleichskassen im gesetzlichen Umfang ausbezahlt wurden, zuzüglich des Defizits aus der Jahresrechnung der Familienzulagen an die Selbständigerwerbenden und den AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsummen aller Familienausgleichskassen berechnet. Im Gesetz wurden die Selbständigerwerbenden speziell erwähnt, weil das Familienzulagengesetz des Bundes diese Personengruppe nicht miteinbezog. Mit der Änderung vom 18. März 2011 ist dieser Zusatz im kantonalen Recht nicht mehr notwendig. Die Leistungen für Selbständigerwerbenden sind in der Formulierung, dass die Familienzulagen, die pro Jahr von allen Familienausgleichskassen im gesetzlichen Umfang ausbezahlt wurden, eingeschlossen. Hingegen sind auch die AHV-pflichtigen Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit in die Berechnung des durchschnittlichen Risikosatzes miteinzubeziehen. Diese Erweiterung soll im Gesetzestext insofern zum Ausdruck gebracht werden, als die AHV-pflichtigen jährlichen Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit der Mitglieder aller Familienausgleichskassen zu berücksichtigen sind.

Sodann ist im geltenden § 20 Absatz 4 FZG festgehalten, dass die Familienausgleichskassen zur Durchführung des Lastenausgleichs im Kanton der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission bis spätestens am 31. März des folgenden Jahres die AHV-pflichtigen Lohnsummen und die ausbezahlten Familienzulagen zu melden haben. Erfolgt die Meldung nicht termingerecht, ist vorgesehen, dass für die Berechnung des Lastenausgleichs die AHV-pflichtige Lohnsumme des Vorjahres mit einem Zuschlag von 50 Prozent und die ausbezahlten Familienzulagen des Vorjahres verwendet werden. Diese Bestimmung ist in zweifacher Hinsicht zu ändern: Zum einen sind die Familienausgleichskassen zu verpflichten, der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission nicht nur die AHV-pflichtigen Lohnsummen, sondern neu auch die AHV-pflichtigen Einkommen der Selbständigerwerbenden zu melden. Analog zur neuen Formulierung in § 20 Absatz 2 soll im Gesetz festgehalten werden, dass die AHV-pflichtigen Einkommen aus selbständiger und unselbständiger zu melden sind. Zum anderen hob das Bundesgericht diese Bestimmung mit Urteil vom 8C\_366/2008 vom 1. April 2009 insofern auf, als sie bei einer nicht termingerechten Meldung für die Berechnung des Lastenausgleichs ein Zuschlag von 50 Prozent zur AHV-pflichtigen Lohnsumme des Vorjahres vorsieht. In diesem Zusammenhang führte das Bundesgericht in seinen Erwägungen aus, ein Blick auf die Regelungen in den übrigen Kantonen zeige, dass sie keine speziellen Massnahmen zur Sicherstellung der rechtzeitigen Mitteilung zur Durchführung des Lastenausgleichs vorsehen würden. Einige Kantone würden bezüglich der Mitwirkungspflichten und Auskünfte in diesem Bereich ausdrücklich auf eine sinngemässe Anwendung des AHVG und teilweise des Familienzulagengesetzes des Bundes oder des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) hinweisen. Andere würden bei fehlender Regelung in ihren kantonalen Familienzulagengesetzen ganz allgemein oder für bestimmte Fragen die sinngemässe Anwendung des AHVG statuieren. Nach dem geltenden § 24 FZG gelten die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung soweit das Familienzulagengesetz des Bundes und das Kantonale Familienzulagengesetz nichts anderes bestimmen. Mit diesem Hinweis auf die AHV-Gesetzgebung kann die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission, die gemäss § 19 Absatz 2 FZG den Lastenausgleich durchführt, insbesondere gestützt auf Artikel 38 der Verordnung vom 31. Oktober 1947 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVV; SR 831.101) die geeigneten Massnahmen ergreifen, wenn Familienausgleichskassen ihrer Meldepflicht im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich nicht nachkommen sollten. Wir beantragen Ihrem Rat deshalb, den letzten Satz des geltenden § 20 Absatz 4 FZG zu streichen.

#### § 25a (neu)

Nach § 25 Absatz 4 FZG wurde die eigene Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende aufgelöst. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass ihre Reserven zur Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende zu verwenden sind. Diese Reserven sind heute noch nicht aufgebraucht. Per Ende 2010 sind ungefähr 10,5 Millionen Franken vorhanden. Wir schlagen ihrem Rat vor, dass diese Reserven an die Familienausgleichskasse des Kan-

tons Luzern und die im Kanton anerkannten Familienausgleichskassen, die durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden, verteilt werden. Für die Verteilung massgebend sein sollen die AHV-pflichtigen Lohnsummen des Jahres 2012 gemäss dem geänderten § 20 Absatz 4 FZG. Die verteilten Reserven sollen nur für die Finanzierung der Familienzulagen verwendet werden dürfen.

### **III. Finanzielle und personelle Auswirkungen der Änderung**

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Änderung des Familienzulagengesetzes des Bundes auf die Kantone sind sehr schwer abzuschätzen. Viele Selbständigerwerbende beziehen schon heute aufgrund des Familienzulagengesetzes des Bundes über den Ehegatten oder als teilweise unselbständig Erwerbende Zulagen. Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel I/1. Zudem richtet der Kanton Luzern bereits heute aufgrund seiner Gesetzgebung Familienzulagen an Selbständigerwerbende aus. Weiter haben sich der Kanton und die Gemeinden nach dem Kantonalen Familienzulagengesetz nicht an der Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende zu beteiligen. Allfällige Mehrkosten aus der Erweiterung des Bezügerkreises werden durch Beiträge an die Familienausgleichskassen finanziert, welche durch die Selbständigerwerbenden selber geleistet werden. Zudem kommt der kantonale Lastenausgleich zum Tragen.

Sodann ist zwar davon auszugehen, dass der obligatorische Einbezug aller Selbständigerwerbenden bei den Familienausgleichskassen zu einem administrativen Mehraufwand führen wird. Er ist durch die Beiträge der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden sowie durch die Erträge aus Anlagen zu finanzieren (§ 18 FZG). Damit entstehen dem Kanton daraus keine Kosten. Hingegen könnte die Änderung im Bundesrecht zur Folge haben, dass die Anzahl der Nichterwerbstätigen, die Familienzulagen beziehen, ansteigt (Kap. I/2). Diese Kosten tragen der Kanton und die Gemeinden (§ 16 Abs. 1 FZG). Weiter hat der Kanton die daraus entstehenden Verwaltungskosten zu übernehmen (§ 7 Abs. 2 FZG).

### **IV. Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Kantonalen Familienzulagengesetzes zuzustimmen.

Luzern,

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber:

## **Gesetz über die Familienzulagen (Kantonales Familien- zulagengesetz)**

Änderung vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom ,  
*beschliesst:*

### **I.**

Das Kantonale Familienzulagengesetz vom 8. September 2008 wird wie folgt geändert:

#### **§ 1 Absatz 1**

<sup>1</sup>Das Gesetz regelt die Familienzulagen an Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen und an Nichterwerbstätige, die Durchführung der Familienzulagenordnung im Kanton sowie die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten, soweit nicht das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) vom 24. März 2006 gilt.

#### **§ 2 Überschrift und Absatz 1c und d (neu)**

*Unterstellung*

<sup>1</sup>Diesem Gesetz unterstehen:

c. die Personen, die als Selbständigerwerbende obligatorisch in der AHV versichert sind.

Der bisherige Absatz 1c wird neu zu Absatz 1d.

#### **§ 3**

wird aufgehoben.

#### **§ 4 Absatz 2**

wird aufgehoben.

#### **§ 8**

<sup>1</sup>Arbeitgeber und Selbständigerwerbende, die einer AHV-Ausgleichskasse gemäss Artikel 64 AHVG angehören, die eine Familienausgleichskasse führt, haben sich dieser Familienausgleichskasse anzuschliessen.

<sup>2</sup>Der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern haben sich anzuschliessen:

- a. alle Arbeitgeber und Selbständigerwerbende, die nicht einer Familienausgleichskasse im Sinn von Absatz 1 angehören,
- b. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber und Nichterwerbstätige,
- c. Gemeinwesen und öffentliche Verwaltungen, Betriebe und Anstalten, sowie die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts, sofern sie nicht der Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse angehören.

### **§ 9 Absätze 1c und 3**

<sup>1</sup>Die Familienausgleichskassen

- c. informieren die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt oder über die Arbeitgeber sowie die Selbständigerwerbenden über ihre Ansprüche auf Familienzulagen.

<sup>3</sup>Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern kontrolliert zudem die Unterstellung der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden und nimmt als Verbindungsstelle alle Geschäfte bei internationalen Verhältnissen wahr. Sie kann AHV-Ausgleichskassen, die keine eigene Familienausgleichskasse führen, als Verbandsabrechnungsstellen die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen übertragen.

### **§ 11 Überschrift und Absatz 2 (neu)**

#### *Pflichten der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden*

<sup>2</sup>Die Selbständigerwerbenden

- a. erteilen die erforderlichen Auskünfte und bringen die notwendigen Unterlagen zur Abklärung des Anspruchs auf Familienzulagen bei,
- b. melden sofort der zuständigen Familienausgleichskasse Sachverhalte, die ihren Anspruch beeinflussen können,
- c. entrichten die Beiträge nach den Weisungen der zuständigen Familienausgleichskasse.

### **§ 17**

<sup>1</sup>Zur Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende werden von ihnen Beiträge erhoben. Innerhalb einer Familienausgleichskasse muss auf dem AHV-pflichtigen Einkommen der Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden wie auf demjenigen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

<sup>2</sup>Das für die Beiträge massgebende AHV-pflichtige Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit wird von den kantonalen Steuerbehörden analog Artikel 9 AHVG ermittelt und den zuständigen Familienausgleichskassen mitgeteilt.

### **§ 20 Absätze 2 und 4**

<sup>2</sup>Der durchschnittliche Risikosatz aller Familienausgleichskassen ergibt sich aus dem prozentualen Verhältnis zwischen den Familienzulagen, die pro Jahr von allen Familienausgleichskassen im gesetzlichen Umfang ausbezahlt wurden, und den AHV-pflichtigen jährlichen Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit der Mitglieder aller Familienausgleichskassen.

<sup>4</sup>Die Familienausgleichskassen haben der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission bis spätestens am 31. März des folgenden Jahres die ausbezahlten Familienzulagen und die AHV-pflichtigen Einkommen aus selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit zu melden.

## **§ 25a** (neu)

### *Übergangsbestimmung der Änderung vom*

Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Änderung vorhandenen Reserven aus der Auflösung der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende werden an die Familienausgleichskassen gemäss § 6 Absatz 1 verteilt. Für die Verteilung massgebend sind die AHV-pflichtigen Lohnsummen im Jahr 2012. Die verteilten Reserven dürfen nur für die Finanzierung der Familienzulagen verwendet werden.

## **II.**

Die Änderung tritt am 1. Januar 2013 in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident:  
Der Staatsschreiber: