

L
U
Z
E
R
N



Erhöhung der Kinderzulage für 12 bis 16 Jahre alte Kinder

*Entwurf Änderung des
Familienzulagengesetzes*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die monatliche Kinderzulage, die vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr der Kinder an Erwerbstätige und Nichterwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen ausgerichtet wird, von 210 auf 250 Franken zu erhöhen.

Nach dem Familienzulagengesetz des Bundes sind in nichtlandwirtschaftlichen Berufen Kinder- und Ausbildungszulagen auszurichten. Dabei gelten Mindestansätze für die ganze Schweiz. Mit der Erhöhung der Kinderzulage vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr der Kinder von monatlich 210 auf 250 Franken soll einem seit längerer Zeit geäußerten Bedürfnis Rechnung getragen werden. Zur Umsetzung braucht es eine Änderung des Kantonalen Familienzulagengesetzes.

Die vorgeschlagene Erhöhung der Kinderzulage für Arbeitnehmende und für Selbständigerwerbende wird jährlich geschätzte Mehrkosten von 3,5 Millionen Franken verursachen. Können die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen diese Mehrkosten nicht über die Reserven oder den Lastenausgleich finanzieren, werden sie die Beitragssätze erhöhen müssen. In der Vernehmlassung wurde allerdings nicht vorgebracht, dass wegen der beantragten Erhöhung die Beitragssätze heraufgesetzt werden müssen.

Beim Kanton, der die Kosten der Familienzulagen für Nichterwerbstätige finanziert, wird die Erhöhung der Kinderzulage schätzungsweise jährliche Mehrkosten von 80'000 Franken zur Folge haben. Die Gemeinden haben davon die Hälfte zu tragen.

Die Gesetzesänderung soll auf den frühestmöglichen Termin am 1. Januar 2023 in Kraft treten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz). Damit soll die monatliche Kinderzulage für Kinder vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr ab 1. Januar 2023 von 210 auf 250 Franken erhöht werden.

1 Die Familienzulagenordnung im Kanton Luzern

1.1 Allgemeines

Die Einzelheiten über die Familienzulagen sind im Bundesrecht und in den jeweiligen kantonalen Rechtsordnungen geregelt. Vor dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (SR [836.2](#)) Anfang 2009 waren die Familienzulagen Sache der Kantone.

Das Familienzulagengesetz legt als Rahmengesetz die Grundsätze der Familienzulagen an Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen und an Nichterwerbstätige für die ganze Schweiz fest. Zu den Erwerbstätigen gehören Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Selbständigerwerbende (Art. 11 Abs. 1b und c sowie Abs. 2 und Art. 13 [FamZG](#)). Im Kanton Luzern wird die Familienzulagenordnung für die genannten Personengruppen im Gesetz über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz, FZG) vom 8. September 2008 (SRL Nr. [885](#)) festgelegt (vgl. insbes. § 1 Abs. 1 FZG).

Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sind abschliessend im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) vom 20. Juni 1952 (SR [836.1](#)) geregelt (vgl. auch Art. 18 [FamZG](#)). Dies betrifft insbesondere die Arten der Zulagen und deren Höhe (Art. 2 Abs. 2 und 3 FLG). Die Familienzulagen in der Landwirtschaft sind nicht Gegenstand dieser Botschaft.

1.2 Arten und Höhe der Familienzulagen

– Bundesrechtliche Vorgaben

Nach Bundesrecht sind mindestens Kinder- und Ausbildungszulagen auszurichten. Bis zum 31. Juli 2020 wurde die Kinderzulage ab dem Geburtsmonat bis zum Ende des Monats ausbezahlt, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendete. Die Ausbildungszulage wurde ab dem Ende des Monats, in dem das Kind das 16. Altersjahr vollendete, bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet; längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendete (Art. 3 Abs. 1a und b FamZG in der Fassung vom 24. März 2006; [AS 2008 131](#)). Die monatliche Kinderzulage beträgt gemäss Bundesrecht mindestens 200 Franken; die monatliche Ausbildungszulage mindestens 250 Franken (Art. 5 Abs. 1 und 2 [FamZG](#)). Der Bundesrat passt die Mindestansätze jeweils auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens fünf Punkte gestiegen ist (Art. 5 Abs. 3 FamZG). Der Bundesrat hat die gesetzlichen Mindestansätze für die Familienzulagen bisher nicht angepasst.

Die Kantone können in ihren Familienzulagenordnungen höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen sowie auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen. Die Bestimmungen des Familienzulagengesetzes gelten auch für diese Familienzulagen (Art. 3 Abs. 2 [FamZG](#)).

Am 27. September 2019 änderten die eidgenössischen Räte das Familienzulagen-gesetz auf den 1. August 2020 ([AS 2020 2775](#), [BBI 2019 1019](#)). Besteht für das Kind, für das eine Kinderzulage ausgerichtet wird, schon vor Vollendung des 16. Altersjahres ein Anspruch auf eine Ausbildungszulage, wird neu anstelle der Kinderzulage die Ausbildungszulage ausgerichtet (Art. 3 Abs. 1a [FamZG](#)). Die Ausbildungszulage wird ab dem Beginn des Monats ausgerichtet, in dem das Kind eine nachob-ligatorische Ausbildung beginnt, jedoch frühestens ab dem Beginn des Monats, in dem es das 15. Altersjahr vollendet. Besucht das Kind nach Vollendung des 16. Altersjahres noch die obligatorische Schule, wird die Ausbildungszulage ab dem Beginn des darauffolgenden Monats ausgerichtet (Art. 3 Abs. 1b [FamZG](#)). Aufgrund dieser Gesetzesänderung sind folgende Konstellationen möglich:

	Konstellation	Anspruch auf	
		Kinderzulage	Ausbildungszulage
1	15 Jahre und in obligatorischer Schule	✓	
2	15 Jahre und im Gymnasium, obligatorische Schulzeit nicht beendet	✓	
3	15 Jahre und im Gymnasium, obligatorische Schulzeit beendet		✓
4	15 Jahre und obligatorische Schulzeit beendet und in Ausbildung		✓
5	15 Jahre und obligatorische Schule beendet, aber nicht in Ausbildung	✓	
6	16 Jahre oder älter und in obligatorischer Schule		✓
7	16 Jahre oder älter, obligatorische Schulzeit beendet und in Ausbildung		✓
8	16 Jahre oder älter, obligatorische Schulzeit beendet, aber nicht in Ausbildung	–	–
9	zwischen 15 und 16 Jahre und wiederholt oder absolviert das letzte obligatorische Schuljahr	✓	

Nach Schätzungen der Ausgleichskasse Luzern, die Teil des Sozialversicherungszentrums WAS Wirtschaft Arbeit Soziales ist, wird die Änderung des Bundesrechts bei den im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen einschliesslich der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern jährliche Mehrkosten von rund 1,1 Millionen Franken verursachen.

– *Kantonales Recht*

Im Kanton Luzern entspricht die Höhe der Kinderzulage und der Ausbildungszulage an Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe und an Nichterwerbstätigen mit einer Ausnahme den Mindestansätzen des Familienzulagengesetzes des Bundes (§ 4 Abs. 1 [FZG](#)). § 25 Absatz 3 FZG bestimmt im Sinn einer Übergangsregelung, dass die unter dem alten kantonalen Familienzulagengesetz vom 10. März 1981 (laufende Gesetzessammlung des Kantons Luzern 1981 S. 60) geltende monatliche Kinderzulage von 210 Franken vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr so lange ausgerichtet wird, bis die Kinderzulage gemäss dem Familienzulagengesetz des Bundes diesen Wert erreicht. Zurzeit ist im Kanton Luzern die Kinderzulage, die

während der genannten Altersperiode für Kinder ausgerichtet wird, also um 10 Franken pro Monat höher als der bundesrechtlich vorgeschriebene Mindestansatz. Legt der Bundesrat für die Kinderzulage einen höheren Minimalwert als denjenigen von monatlich 210 Franken fest, gilt dieser aufgrund des dynamischen Rechtsverweises in § 4 Absatz 1 FZG im Kanton Luzern automatisch. Bei der Erarbeitung des geltenden Familienzulagengesetzes war man davon ausgegangen, dass der Bundesrat die Kinderzulage mittelfristig erhöhen würde, womit die Übergangsbestimmung von § 25 Absatz 3 FZG hinfällig würde. Wie oben erwähnt, hat der Bundesrat bis heute den Minimalansatz für die Kinderzulage nicht erhöht.

Zusammengefasst werden seit dem Inkrafttreten des geltenden Kantonalen Familienzulagengesetzes am 1. Januar 2009 an Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe und an Nichterwerbstätigen folgende monatliche Kinderzulagen und Ausbildungszulagen ausgerichtet:

Zulagenart	Zeitraumen	Höhe in Fr.
Kinderzulage	ab Geburt bis zum vollendeten 12. Altersjahr	200.—
Kinderzulage	vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr	210.—
Ausbildungszulage	vom vollendeten 15. Altersjahr (bzw. bis zum 31. Juli 2020 vom vollendeten 16. Altersjahr) bis zum vollendeten 25. Altersjahr	250.—

Der frühere Beginn des Anspruchs auf eine Ausbildungszulage gemäss Bundesrecht hat zusammen mit der Luzerner Regelung über die unterschiedliche Höhe der Kinderzulage ab dem vollendeten 12. Altersjahr (monatlich 210 Fr.) und der Ausbildungszulage ab dem vollendeten 15. Altersjahr (monatlich 250 Fr.) zur Folge, dass die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen jeden Fall innerhalb eines Jahres – also innert sehr kurzer Zeit – zweimal beurteilen müssen. Bei Erreichen des 15. Altersjahres eines Kindes haben sie die Konstellationen 1–5 und 9 der obigen Tabelle zu prüfen, bei Erreichen des 16. Altersjahres die Konstellationen 6–9.

1.3 Durchführung

Nach Artikel 14 [FamZG](#) führen die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, die kantonalen Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen die Familienzulagen für Erwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft und für Nichterwerbstätige durch.

Die Familienzulagenordnung des Kantons wird durch die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern und die Familienausgleichskassen umgesetzt, die durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden (§ 6 Abs. 1 [FZG](#)). Verbände und Betriebe können ihre vor dem Jahr 1995 bestehenden Familienausgleichskassen weiterführen, solange sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern hat auch die Aufgabe einer Auffangkasse. Sie muss alle Mitglieder aufnehmen, die aus anerkannten Familienausgleichskassen ausgetreten sind oder deren Familienausgleichskassen auf die Anerkennung verzichten, und ihnen die vollen gesetzlichen Leistungen ausrichten (§ 8 Abs. 2a FZG). Die Ausgleichskasse Luzern führt die Geschäfte der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als übertragene kantonale Aufgabe (§ 7 Abs. 2 FZG).

Anfang 2021 waren im Kanton Luzern neben der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern 33 anerkannte Verbandskassen und 13 Abrechnungsstellen tätig. Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern erfasst 69,14 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme und erbringt 72 Prozent der Leistungen.

1.4 Finanzierung

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten zu regeln (Art. 16 Abs. 1, 17 Abs. 2j und 20 [FamZG](#)). Dabei macht das Bundesrecht auch in diesem Punkt bestimmte Vorgaben. Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

– *Familienzulagen an Erwerbstätige*

Die Beiträge für die Familienzulagen von Erwerbstätigen in nichtlandwirtschaftlichen Berufen sind nach Bundesrecht in Prozenten des AHV-pflichtigen Einkommens zu berechnen. Zuschüsse der öffentlichen Hand sind ausgeschlossen (Art. 16 Abs. 2 [FamZG](#)). Im Kanton Luzern werden die Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Grundsatz durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Sie dürfen den Arbeitnehmenden nicht belastet werden (§ 14 [FZG](#)). Ist ein Arbeitgeber nicht AHV-beitragspflichtig, haben die Arbeitnehmenden den Beitrag zu entrichten. Er entspricht demjenigen Betrag, den die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern von den beitragspflichtigen Arbeitgebern erhebt (§ 15 [FZG](#)). Allerdings sind nur wenige Arbeitgeber nicht AHV-beitragspflichtig.

Die Familienzulagen für Selbständigerwerbende werden finanziert, indem von diesen Beiträge erhoben werden. Innerhalb einer Familienausgleichskasse muss auf den AHV-pflichtigen Einkommen der Selbständigerwerbenden der gleiche Beitragssatz erhoben werden wie auf denjenigen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (§ 17 Abs. 1 [FZG](#)).

– *Familienzulagen für Nichterwerbstätige*

Nach Bundesrecht werden die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von den Kantonen finanziert. Diese können vorsehen, dass Nichterwerbstätige einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern diese Beiträge den Mindestbeitrag nach Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR [831.10](#)) übersteigen (Art. 20 [FamZG](#)). Im Kanton Luzern finanziert der Kanton die Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Die Beiträge des Kantons werden zu 50 Prozent von den Gemeinden mitgetragen (§ 16 Abs. 1 [FZG](#)). Der Kanton trägt die Verwaltungskosten vollumfänglich. Die Gemeinden beteiligen sich nicht daran (§ 16 Abs. 3 [FZG](#)).

– *Schwankungsreserve und Lastenausgleich*

Damit die Ausrichtung von Familienzulagen auch in wirtschaftlich schlechteren Zeiten gewährleistet werden kann, haben die Familienausgleichskassen für das finanzielle Gleichgewicht zu sorgen, indem sie eine angemessene Schwankungsreserve äufnen (Art. 15 Abs. 3 [FamZG](#)). Nach Artikel 13 Absatz 1 der bundesrätlichen Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV) vom 31. Oktober 2007 (SR [836.21](#)) ist die Schwankungsreserve angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt. Schliesslich können die Kantone in ihrem Recht einen Lastenausgleich zwischen den Kassen vorsehen (Art. 17 Abs. 2k [FamZG](#)). Der Kanton Luzern hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (§§ 19 ff. [FZG](#)).

2 Gründe für die Teilrevision

Mit der vorgeschlagenen Erhöhung der Kinderzulage ab dem vollendeten 12. Altersjahr bis zum vollendeten 16. Altersjahr von monatlich 210 Franken auf die Höhe der Ausbildungszulage – also auf monatlich 250 Franken – wird einem seit längerer Zeit geäusserten Bedürfnis Rechnung getragen. Ein Vergleich mit anderen Zentralschweizer Kantonen zeigt, dass der Kanton Luzern die tiefste Kinderzulage hat. Die Kinderzulage wurde ab 1. Januar 2021 in den Kantonen Schwyz (von 220 auf 230 Fr.), Uri (von 200 auf 240 Fr.) und Obwalden (von 200 auf 220 Fr.) erhöht (vgl. [Zusammenstellung](#) der Eidg. Ausgleichskasse). Der Kanton Zürich hat die Kinderzulage vom 13. bis zum vollendeten 16. Altersjahr bereits auf den 1. Juli 2009 von 200 auf 250 Franken angepasst (vgl. [ZH](#)).

Für die Erhöhung der Kinderzulage ist eine Anpassung der §§ 4 und 25 Absatz 3 des Kantonalen Familienzulagengesetzes notwendig.

3 Vernehmlassung

3.1 Vorinformation und Vernehmlassungsverfahren

Mit Vollmachtsschreiben vom 27. Januar 2021 informierte das Gesundheits- und Sozialdepartement die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen, einschliesslich der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern, über die geplante Erhöhung der monatlichen Kinderzulage und stellte für Anfang März 2021 eine entsprechende Vernehmlassung über eine Änderung des Kantonalen Familienzulagengesetzes in Aussicht. Aus dieser Vorinformation ergaben sich keine Rückmeldungen.

Die Vernehmlassung dauerte vom 2. März bis 4. Juni 2021. Zu einer Stellungnahme eingeladen wurden die im Kantonsrat vertretenen Parteien, die Luzerner Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (Bereich Soziales und Gesellschaft), die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen (wiederum einschliesslich der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern) und das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). Zudem wurden verwaltungsintern die Departemente zur Vernehmlassung miteinbezogen. Die Vernehmlassung betraf die folgenden zwei Punkte:

– *Erhöhung der Kinderzulage*

In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, dass die monatliche Kinderzulage, die vom vollendeten 12. Altersjahr bis zum vollendeten 16. Altersjahr an Erwerbstätige und Nichterwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen ausgerichtet wird, von 210 auf 250 Franken erhöht wird. § 25 Absatz 3 [FZG](#) sollte entsprechend geändert werden.

– *Anpassung der Familienzulagen durch Verordnung*

Zudem wurde angeregt, das Kantonale Familienzulagengesetz so zu ändern, dass künftig die Kinder- und die Ausbildungszulage in einem einfacheren Verfahren angepasst werden können. Wenn der Bundesrat die Mindestansätze nach dem eidgenössischen Familienzulagengesetz nicht erhöht, obwohl im Kanton Luzern höhere Kinder- oder Ausbildungszulagen angezeigt sind, muss wegen der Regelung von § 4 [FZG](#) jeweils das Kantonale Familienzulagengesetz geändert werden. Neu sollte unser Rat die Kompetenz erhalten, diese Zulagen durch Verordnung über die Mindestansätze des Bundes hinaus zu erhöhen oder beschlossene Erhöhungen ganz oder teilweise aufzuheben.

Die Änderung sollte so rasch wie möglich in Kraft gesetzt werden. Vorgeschlagen wurde der 1. April 2022.

3.2 Vernehmlassungsergebnisse und Würdigung

Die in der Vernehmlassung eingebrachten Argumente würdigen wir wie folgt:

– *Erhöhung der monatlichen Kinderzulage*

Für die Erhöhung der Kinderzulage vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr von 210 auf 250 Franken sprachen sich die CVP, die Grünen/Jungen Grünen, die FDP und die GLP aus. Ebenso damit einverstanden waren der VLG und eine grosse Zahl von Gemeinden. Die SVP erklärte sich mit dieser Erhöhung nur einverstanden, wenn gleichzeitig bei der Kapitalsteuer eine Entlastung in gleicher Höhe erfolgt.

Unseres Erachtens sind die Erhöhung der Kinderzulage und die Kapitalsteuer zwei verschiedene Sachverhalte, die nicht miteinander verknüpft werden sollen. Zudem machte keine Familienausgleichskasse, die im Kanton Luzern tätig ist, in der Vernehmlassung geltend, dass sie wegen der vorgeschlagenen Erhöhung der Kinderzulage die Beitragssätze anheben müsste (vgl. Ausführungen in Kap. 5.2).

Die Regionalkonferenz der Sozialvorsteherinnen und -vorsteher des Wahlkreises Willisau und 10 Gemeinden sind der Ansicht, dass die Erhöhung der Kinderzulage um 40 Franken pro Monat zu weit geht. Sie schlägt eine geringere Anpassung für die Kinderzulage ab dem vollendeten 12. Altersjahr bis zum vollendeten 16. Altersjahr von 20 Franken pro Monat vor. Zusätzlich solle aber die Kinderzulage ab der Geburt bis zum vollendeten 12. Altersjahr um monatlich 10 Franken erhöht werden. Zudem solle zwischen der Kinderzulage und der Ausbildungszulage eine Abstufung bestehen.

Bei der Festsetzung der Kinderzulage besteht ein erhebliches Ermessen. Wie in Kapitel 2 ausgeführt, hat der Kanton Luzern im Vergleich zu anderen Zentralschweizer Kantonen die tiefste Kinderzulage. Schwerpunktässig wirkt sich dies besonders ab dem vollendeten 12. Altersjahr aus. Weiter schreibt das Bundesrecht den Kantonen nicht vor, dass sie die Beträge für die Kinderzulage und die Ausbildungszulage unterschiedlich festsetzen müssen. Die Angleichung der Kinderzulage ab dem vollendeten 12. Altersjahr bis zum vollendeten 16. Altersjahr an die Ausbildungszulage hat aber den Vorteil, dass die Durchführungsorgane nicht jedes Gesuch innerhalb sehr kurzer Zeit zweimal beurteilen müssen (vgl. Ausführungen in Kap. 1.2 zum kantonalen Recht). Zudem sind wir der Ansicht, dass die in dieser Botschaft vorgeschlagene Erhöhung finanziell verkraftbar ist (vgl. Ausführungen in den Kap. 5.2 und 5.3).

Die SP ist der Ansicht, dass die monatliche Kinderzulage vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr neu 280 Franken betragen soll. Auch dem Luzerner Gewerkschaftsbund geht die vorgeschlagene Erhöhung zu wenig weit. Seiner Ansicht nach soll nicht nur die Kinder-, sondern auch die Ausbildungszulage erhöht werden. Dabei solle das Zuger Modell Zielgrösse sein.

Der Kanton Zug kennt eine Kinderzulage von monatlich 300 Franken und eine Ausbildungszulage von monatlich 300 Franken bis zum vollendeten 18. Altersjahr und eine solche von 350 Franken pro Monat ab dem vollendeten 18. Altersjahr. Die von unserem Rat vorgeschlagene Erhöhung der Kinderzulage bei Arbeitnehmenden und bei Selbständigerwerbenden wird voraussichtlich Mehrkosten von 3,5 Millionen Franken pro Jahr verursachen (vgl. Ausführungen in Kap. 5.2). Bei den Nichterwerbstätigen werden durch die vorgeschlagene Erhöhung schätzungsweise jährliche Mehrkosten von 80'000 Franken entstehen (vgl. Ausführungen in Kap. 5.3). Die Anträge der SP und des Luzerner Gewerkschaftsbundes würden zu erheblichen zusätzlichen Kosten führen. Dies halten wir für nicht vertretbar, insbesondere weil dadurch vermutlich die Arbeitgeberbeiträge mittelfristig erhöht werden müssten. Zudem würden die Gemeinden bei den Nichterwerbstätigen über die erwähnten 80'000 Franken pro Jahr belastet.

– *Anpassung der Familienzulagen durch Verordnung*

Für den Vorschlag, dass unser Rat die Kinder- und Ausbildungszulage künftig durch Verordnung über die Mindestansätze des Bundes erhöhen und beschlossene Erhöhungen aufheben kann, sind die FDP, die GLP, der VLG und 29 Gemeinden. Der VLG und ein überwiegender Teil dieser Gemeinden wiesen aber darauf hin, dass die Gemeinden vor einer Anpassung der Familienzulagen angehört werden sollten. Sie würden bei den Familienzulagen für Nichterwerbstätige die Hälfte der Kosten tragen, die dem Kanton entstehen (vgl. Ausführungen in Kap. 1.4). Gegen eine solche Kompetenz des Regierungsrates sprachen sich die CVP, die Grünen/Jungen Grünen und die SVP aus. Dagegen waren ebenso die Regionalkonferenz der Sozialvorsteherinnen und -vorsteher des Wahlkreises Willisau, 13 Gemeinden und der Luzerner Gewerkschaftsbund. Es gehe vor allem um die Erhöhung der Beiträge der KMU und des Gewerbes sowie der Gemeinden.

In Anbetracht des Vernehmlassungsergebnisses verzichten wir darauf, Ihrem Rat einen Vorschlag zur Vereinfachung des Festsetzungsverfahrens bei den Familienzulagen zu unterbreiten.

– *Antragstellung durch die Sozialdienste*

Die Stadt Luzern führte in ihrer Vernehmlassung aus, dass es wünschenswert wäre, wenn der Zugang zur Kinderzulage vereinfacht würde. Erfahrungen der sozialen Dienste der Stadt Luzern hätten gezeigt, dass bei fremdplatzierten Kindern die Kinderzulage nicht immer angemeldet beziehungsweise weitergeleitet würde. Gründe dafür seien Überforderung, familiäre Konflikte, Gleichgültigkeit oder der hohe administrative Aufwand. Würden die Sozialdienste legitimiert, die Anmeldung der Kinderzulage für diese Familien mit Unterstützungsbedarf vorzunehmen, könnte dem Problem des erschwerten Zugangs zur Kinderzulage entgegengewirkt werden. In der Vernehmlassungsvorlage wurde dieses Thema nicht behandelt.

Das Anliegen der Stadt Luzern ist teilweise vergleichbar mit dem Begehren der Motion [M 599](#) von Christina Reusser vom 10. September 2018 über die Geltendmachung der Familienzulagen durch Dritte. In diesem Vorstoss wird unser Rat aufgefordert, die Geltendmachung der Familienzulagen durch Dritte in das Kantonale Familienzulagengesetz oder allenfalls in die Kantonale Familienzulagenverordnung (SRL Nr. [885a](#)) aufzunehmen. Die Motion wird damit begründet, dass die Sozialdienste im Rahmen der Ausrichtung der wirtschaftlichen Sozialhilfe verpflichtet seien, subsidiäre Leistungen auszuschöpfen. Dazu würden unter anderem auch die Familienzulagen gehören. Die Sozialdienste könnten gegenwärtig eine Drittauszahlung der Familienzulagen nur beantragen, wenn die anspruchsberechtigte Person den Antrag selber einreiche beziehungsweise wenn die Familienzulagen angemeldet seien. Dies bedeute, dass die Sozialdienste auf die Mitarbeit der Anspruchsberechtigten, in der Regel des erwerbstätigen Vaters, angewiesen sei, der nicht durch die Sozialdienste unterstützt werde. Denn sobald ein Elternteil erwerbstätig sei, könne der andere Elternteil keinen Anspruch für sich anmelden, auch wenn aktiv keine Familienzulagen ausbezahlt würden. In vielen Fällen seien die Familienverhältnisse zerrüttet, sodass kein Wille zur Kooperation der erwerbstätigen anspruchsberechtigten Person erarbeitet werden könne. Lehne es die anspruchsberechtigte Person ab, sich für den Bezug der Familienzulage anzumelden, müsse die Anmeldung erstritten werden. Da die erwerbstätige anspruchsberechtigte Person in der Regel nicht von der wirtschaftlichen Sozialhilfe unterstützt werde, biete sich den Sozialdiensten oder dem anderen Elternteil keine andere Handhabe, als die Anmeldung einzuklagen. Dieser Vorgang sei mit viel Mehraufwand verbunden. Zudem sei die Legitimation der Sozialdienste dafür nicht abschliessend geklärt. In der Motion wird zudem auf § 1 der Verordnung zum EG FamZG des Kantons Zürich vom 19. Januar 2009 (SR ZH Nr. [836.11](#)) verwiesen. Nach dieser Bestimmung kann der andere Elternteil oder die Person, Sozialhilfestelle oder Einrichtung, die für das Kind sorgt, die Familienzulage stellvertretend geltend machen, wenn die anspruchsberechtigte Person dies nicht selber tut. Am 26. März 2019 hat Ihr

Rat die Motion M 599 gemäss unserem Antrag als Postulat als erheblich erklärt ([Kantonsratsprotokoll](#) der Sitzung vom 26. März 2019).

Wie wir bereits in unserer Stellungnahme vom 22. Februar 2019 zur Motion M 599 hingewiesen haben, kann nach Ziffer 104, 1/17 der [Wegleitung](#) des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zum Bundesgesetz über die Familienzulagen der andere Elternteil oder das volljährige Kind anstelle des Elternteils, der einen Anspruch auf Familienzulagen hat, dies aber nicht tut, einen Antrag stellen. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Die Regelung des Kantons Zürich wurde vor dieser Wegleitung in das kantonale Recht aufgenommen.

Zudem können die Sozialdienste unterstützte Elternteile verpflichten, einen Antrag auf Familienzulagen zu stellen (§ 29 Abs. 1 Sozialhilfegesetz, SHG; SRL Nr. [892](#)). Weiter können Nachzahlungen von Familienzulagen der öffentlichen Fürsorge abgetreten werden, soweit diese Vorschusszahlungen leistet (Art. 22 Abs. 2a Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts [ATSG] vom 6. Oktober 2000; SR [830.1](#)). Das Luzerner Sozialhilferecht sieht ausdrücklich solche Vorschusszahlungen vor (§ 27 Abs. 1 [SHG](#)). Zudem sind die Sozialdienste verpflichtet, Personen, die sich in persönlichen Schwierigkeiten befinden, persönliche Sozialhilfe zu leisten. Dieser Anspruch besteht unabhängig davon, ob jemand wirtschaftliche Sozialhilfe bezieht oder nicht (§ 24 SHG). Die persönliche Sozialhilfe kann unter anderem in der Beratung und Betreuung bestehen (§ 25 Abs. 1a SHG). Dazu gehört unseres Erachtens auch die Unterstützung beim Ausfüllen und Einreichen der Anmeldung zum Bezug von Familienzulagen.

Damit bestehen nach unserer Ansicht bereits genügend Möglichkeiten, die Familienzulagen zu erhalten, auch wenn der anspruchsberechtigte Elternteil diese nicht beantragt. Dasselbe gilt für die Unterstützung des anderen Elternteils oder des Kindes. Ein zusätzliches Antragsrecht ist nicht notwendig. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass in der Vernehmlassung von keinem anderen Adressaten und keiner anderen Adressatin ein entsprechender Antrag gestellt wurde, insbesondere auch nicht von der Regionalkonferenz der Sozialvorsteherinnen und -vorsteher. Sollte trotzdem ein Bedürfnis bestehen, müsste eine entsprechende Regelung in das Familienzulagengesetz des Bundes aufgenommen werden.

Vor diesem Hintergrund haben wir darauf verzichtet, in den Änderungsentwurf eine entsprechende Regelung über die Geltendmachung der Familienzulagen durch Dritte, insbesondere durch die Sozialdienste, aufzunehmen.

– *Inkrafttreten der Änderung*

Das BSV, die Vereinigung der Verbandsausgleichskassen (VVAK) und die Gastrosocial Ausgleichskasse wiesen darauf hin, dass gemäss Weisungen über die Übertragung weiterer Aufgaben an die Ausgleichskassen ([WÜWA](#)), gültig ab 1. Januar 2014, Randziffer 4401, Anpassungen über die Höhe des Beitragssatzes oder der Leistungen nur auf den 1. Januar des Folgejahres beschlossen werden können. Unterjährige Anpassungen der Leistungen könnten zu einem Verlust in der Betriebsrechnung der Familienausgleichskassen führen. Zudem sei die Budgetierbarkeit dann nicht mehr möglich. Bei Versicherungskonstellationen, in denen mehrere Kantone involviert seien, seien je nach Sachverhalt Differenzzahlungen nötig. Die Dossiers müssten unterjährig neu beurteilt werden, was einen grossen Verwaltungsaufwand verursache, der vom Arbeitgeber zu bezahlen sei.

Unter Berücksichtigung dieser Ausführungen von Fachorganen beantragen wir Ihrem Rat neu ein Inkrafttreten auf den 1. Januar eines Kalenderjahres. Aufgrund der Dauer des Gesetzgebungsprozesses ist dieses frühestens auf den 1. Januar 2023 möglich.

3.3 Wichtige Unterschiede Botschaft - Vernehmlassungsbericht

Nachfolgend sind die wichtigsten Unterschiede der vorliegenden Botschaft gegenüber dem Vernehmlassungsbericht (inkl. Entwurf Änderung Gesetzestext) tabellarisch aufgelistet:

Thema	Änderung in der vorliegenden Botschaft gegenüber dem Vernehmlassungsbericht
Anpassung der Familienzulagen durch Verordnung	Dieser Punkt wurde aufgrund der Rückmeldungen in der Vernehmlassung nicht in die vorliegende Botschaft aufgenommen.
Standort der Regelung über die Höhe der Kinderzulage	Die Kinderzulage vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr soll anstatt in der Übergangsregelung von § 25 Absatz 3 in § 4 FZG in einem neuen Absatz 1 ^{bis} aufgenommen werden. § 25 Absatz 3 FZG kann aufgehoben werden.
Inkrafttreten der Gesetzesänderung	Neu wird vorgeschlagen, die Gesetzesänderung anstatt am 1. April 2022 am 1. Januar 2023 in Kraft zu setzen.

4 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 4 Absätze 1 und 1^{bis}

Wie in Kapitel 1.2 erwähnt, gelten für die Kinder- und die Ausbildungszulage bundesrechtliche Mindestansätze von 200 Franken beziehungsweise 250 Franken pro Monat (Art. 5 Abs. 1 und 2 [FamZG](#)). Für den Kanton Luzern bestimmt § 4 Absatz 1 [FZG](#), dass die Höhe der Kinderzulage und die Höhe der Ausbildungszulage diesen Mindestansätzen entsprechen. Der Gesetzgeber machte beim Erlass des Familienzulagengesetzes von diesem Grundsatz insofern eine Ausnahme, als er in § 25 Absatz 3 FZG als Übergangsregelung bestimmte, dass die bisher höhere monatliche Kinderzulage für Kinder vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr von 210 Franken so lange ausgerichtet wird, bis die Kinderzulage gemäss dem Familienzulagengesetz diesen Wert erreicht. Damit wollte man den Besitzstand der bisherigen Kinderzulagen wahren. Zudem ging man davon aus, dass der Bund in absehbarer Zeit den Mindestansatz der Kinderzulagen auf 210 Franken erhöhen würde, womit die Regelung von § 25 Absatz 3 FZG dahinfallen würde. Allerdings wurden die bundesrechtlichen Mindestansätze nicht erhöht, und dies ist aktuell auch nicht absehbar. § 25 Absatz 3 FZG gilt seit dem Inkrafttreten des Kantonalen Familienzulagengesetzes am 1. Januar 2009 (§ 27 [FZG](#)), also seit über zwölf Jahren. Für eine Übergangsregelung ist dies unüblich. Deshalb soll die Kinderzulage für Kinder vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr in § 4 FZG, der die Kinder- und Ausbildungszulage regelt, in einem neuen Absatz 1^{bis} festgelegt werden. die Kinderzulage soll für diese Kinder von 210 auf 250 Franken pro Monat erhöht werden.

In der Praxis wird die höhere Kinderzulage ab dem Kalendermonat nach dem 12. Geburtstag beziehungsweise vom 13. Altersjahr an ausbezahlt. Dies wird in der geltenden Fassung von § 25 Absatz 3 nicht präzise genug festgehalten. Der Wortlaut von Absatz 1^{bis} soll deshalb entsprechend ergänzt werden.

Der Inhalt von Absatz 1^{bis} stellt eine Ausnahme dar. Der Klarheit halber soll deshalb in den Absatz 1 ein Vorbehalt bezüglich Absatz 1^{bis} aufgenommen werden.

§ 25 Absatz 3

Mit der Änderung von § 4 kann § 25 Absatz 3 aufgehoben werden.

Inkrafttreten

Die vorgeschlagene Änderung soll am 1. Januar 2023 in Kraft treten. Zur Begründung verweisen wir auf die Ausführungen in den Kapiteln 3.1 und 3.2.

Information des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Gemäss Artikel 26 Absatz 3 [FamZG](#) sind die kantonalen Ausführungsbestimmungen den Bundesbehörden zur Kenntnis zu bringen. Vorliegend ist das Bundesamt für Sozialversicherungen zuständig.

Befristung

Ziel dieser Teilrevision ist es, die Kinderzulagen zu erhöhen. Dabei handelt es sich um ein dauerhaftes Anliegen. Es gibt keinen Grund, die Änderung zu befristen.

5 Auswirkungen der Teilrevision

5.1 Auswirkungen auf die Anspruchsberechtigten

Die anspruchsberechtigten Personen werden von dieser Gesetzesänderung profitieren, weil die Kinderzulage vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Lebensjahr in nichtlandwirtschaftlichen Berufen um 40 Franken pro Monat erhöht wird.

5.2 Auswirkungen auf die Familienausgleichskassen und auf die Beitragspflichtigen

Vorab ist festzuhalten, dass der Kanton ausser für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern über keine Daten verfügt, die es erlauben, die finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage exakt einzuschätzen. Zudem hängen diese auch von der Anzahl Geburten ab. Trotzdem kann aufgrund einer Hochrechnung der Ausgleichskasse Luzern davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagene Erhöhung der Kinderzulage bei Arbeitnehmenden und bei Selbständigerwerbenden jährliche Mehrkosten von 3,5 Millionen Franken pro Jahr verursachen wird. Allenfalls werden die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen für die Finanzierung dieser Mehrkosten ihre Reserven heranziehen müssen. Unter Umständen können die betroffenen Familienausgleichskassen vom Lastenausgleich profitieren (§§ 19 ff. [FZG](#)). Nötigenfalls sind die Beitragssätze von Arbeitgebern, Arbeitnehmenden nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden zu erhöhen. Allerdings wurden in der Vernehmlassung keine entsprechenden Hinweise angebracht.

5.3 Auswirkungen auf Kanton und Gemeinden

Der Kanton hat nur die Familienzulagen für Nichterwerbstätige zu finanzieren (§ 16 Abs. 1 [FZG](#)). Die Erhöhung der Kinderzulage um 40 Franken pro Monat dürfte Mehrkosten von schätzungsweise 80'000 Franken pro Jahr auslösen. Davon werden die Gemeinden 50 Prozent, also gesamthaft 40'000 Franken, zu tragen haben (§ 16 Abs. 2 [FZG](#)).

6 Antrag

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

Luzern, 31. August 2021

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Marcel Schwerzmann
Der Staatsschreiber: Vincenz Blaser

Entwurf RR vom 31. August 2021

Gesetz über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz, FZG)

Änderung vom

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 885
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 31. August 2021,

beschliesst:

I.

Gesetz über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz, FZG) vom 8. September 2008¹ (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

§ 4 Abs. 1 (geändert), Abs. 1^{bis} (neu)

¹ Die Höhe der Kinderzulage und die Höhe der Ausbildungszulage entsprechen den Mindestansätzen gemäss den Bestimmungen des Familienzulagengesetzes. Vorbehalten bleibt Absatz 1^{bis}.

^{1bis} Vom vollendeten 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr wird so lange eine Kinderzulage von 250 Franken ausgerichtet, als die Kinderzulage gemäss dem Familienzulagengesetz diesen Wert nicht erreicht.

§ 25 Abs. 3 (aufgehoben)

³ aufgehoben

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

¹ SRL Nr. [885](#)

IV.

Die Änderung tritt am 1. Januar 2023 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:
Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch