



Botschaft des Regierungsrates  
an den Kantonsrat

B 60

# **zum Entwurf eines neuen Gesetzes über die Familien- zulagen**

# Übersicht

*Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat den Erlass eines neuen Gesetzes über die Familienzulagen.*

*Die Familienzulagen bezwecken einen teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung von Familien mit Kindern. Dafür bestehen heute mit Ausnahme der bundesrechtlich geregelten Landwirtschaft unterschiedliche kantonale Regelungen. Am 26. November 2006 hat das Stimmvolk das neue Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) angenommen, das am 1. Januar 2009 in Kraft treten wird. Mit diesem Bundesgesetz und der bundesrätlichen Familienzulagenverordnung werden die Familienzulagen in der Schweiz weitgehend harmonisiert. Das Bundesrecht enthält insbesondere Bestimmungen über den Begriff und den Zweck sowie die Arten der Familienzulagen und deren Anspruchsvoraussetzungen. Heute richten Kantone teilweise auch Teilzulagen aus. Neu werden nach Bundesrecht nur noch ganze Zulagen gewährt. Zudem legt das Familienzulagengesetz Mindestansätze für die Zulagen fest. Weiter enthält es Koordinationsregeln sowie eine Aufzählung der Bestimmungen, die von den Kantonen zu erlassen sind.*

*In einer Anschlussgesetzgebung haben die Kantone die Organisation und die Finanzierung zu regeln. Gleichzeitig obliegt ihnen die Aufsicht über die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen. Weiter können die Kantone für die Kinder- und Ausbildungszulagen höhere Ansätze als nach Bundesrecht vorsehen und entscheiden, ob sie Geburts- und Adoptionszulagen und Zulagen an Selbständigerwerbende ausrichten. Weiter können die Kantone einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einführen.*

*Der vorliegende Entwurf zu einem neuen Kantonalen Familienzulagengesetz enthält folgende Hauptpunkte:*

- *Neu sollen die Kinder- und Ausbildungszulagen den Mindestansätzen des Bundesrechts entsprechen. Das Bundesrecht sieht minimale Kinderzulagen von monatlich 200 Franken und minimale Ausbildungszulagen von monatlich 250 Franken vor. Der Bundesrat passt diese Zulagen der Teuerung an.*

*Im Kanton Luzern betragen die monatlichen Kinderzulagen bis zum vollendeten 12. Altersjahr bereits heute 200 Franken. Vom 12. Altersjahr bis zum vollendeten 16. Altersjahr betragen sie 210 Franken pro Monat. Die Ausbildungszulagen betragen monatlich 250 Franken. Die geltende Kinderzulage vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr ist höher als der Mindestansatz des Bundes. Diese Zulage soll vorübergehend weiter ausbezahlt werden, bis die bundesrechtliche minimale Kinderzulage diesen Wert erreicht hat. Während der Übergangszeit soll die kantonalrechtliche Zulage aber nicht der Teuerung angepasst werden. Nachher soll die jeweils der Teuerung angepasste Kinderzulage des Bundes gelten. Damit soll bei der Kinderzulage mittelfristig die altersmässige Abstufung aufgehoben werden. Mit dieser Massnahme soll im Wirtschaftsraum Zentralschweiz, Aargau und Zürich eine Harmonisierung der Leistungen angestrebt werden.*

- *Nach wie vor soll eine Geburtszulage ausgerichtet werden. Der Ansatz soll von heute 800 Franken auf 1000 Franken erhöht werden.*

- *Neu soll auch eine Adoptionszulage gewährt werden. Die Voraussetzungen und die Höhe sollen gleich geregelt werden wie bei der Geburtszulage.*
- *Der Bund schätzt, dass die Umsetzung des Familienzulagengesetzes bei den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Mehraufwendungen von ungefähr 455 Millionen Franken zur Folge haben wird. Für den Kanton Luzern bedeutet dies Mehrausgaben von etwa 20 Millionen Franken. Da die Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wie bisher durch die Arbeitgeber finanziert werden sollen, werden die Arbeitgeber diese Mehrkosten tragen müssen.*
- *Neu erhalten gemäss Bundesrecht Nichterwerbstätige, deren steuerbares Einkommen unter einem bestimmten Grenzwert liegt, ebenfalls Familienzulagen. Durch diese bundesrechtliche Regelung werden die Gemeinden bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe teilweise entlastet. Die aus der Bundeslösung entstehenden Kosten von ungefähr 2,25 Millionen Franken sollen deshalb je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden finanziert werden.*
- *Selbständigerwerbende sollen sich wie bisher freiwillig dem Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellen können, sofern ihr AHV-pflichtiges Einkommen einen bestimmten Grenzwert nicht übersteigt. Sie sollen sich an der Finanzierung mit einem jährlichen Beitrag in der Höhe einer halben jährlichen Kinderzulage beteiligen. Die restlichen Kosten sollen weiterhin durch alle im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen über die Beiträge der bei ihnen abrechnenden Arbeitgeber getragen werden.*
- *Um einer Risikoselektion vorzubeugen und die Solidarität unter den Arbeitgebern zu stärken, sollen sich die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen an einem externen Lastenausgleich beteiligen. Damit soll auch der Motion M 871 über einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen im Kanton Luzern vom 19. März 2007 Rechnung getragen werden, die Walter Häcki namens der Staatspolitischen Kommission des Kantonsrates eingereicht hat. Die übrigen Zentralschweizer Kantone werden ebenfalls einen Lastenausgleich einführen.*
- *Die Familienzulagenordnung soll durch die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als kantonale Familienausgleichskasse sowie die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen durchgeführt werden. Die heutige Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende soll aufgelöst werden. Deren Aufgaben sollen neu durch die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern wahrgenommen werden.*

*Das neue Kantonale Familienzulagengesetz soll am 1. Januar 2009 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 eines neuen Gesetzes über die Familienzulagen.

## **A. Ausgangslage**

### **I. Geltendes Recht**

Für die Familienzulagen sind heute grundsätzlich die Kantone zuständig. Somit gibt es 26 unterschiedliche kantonale Regelungen, in denen jeweils die Art und die Höhe der ausbezahlten Zulagen, der Kreis der Anspruchsberechtigten und die Organisation der Familienzulagen festgelegt sind. Erwerbstätige erhalten in sämtlichen Kantonen Familienzulagen. Zehn Kantone gewähren auch Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft Familienzulagen. Fünf Kantone kennen Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Einzig Beschäftigte in der Landwirtschaft und das Bundespersonal kommen in den Genuss der nach der bundesrechtlichen Regelung gewährten Familienzulagen.

Der Kanton Luzern regelte seine Familienzulagenordnung im Gesetz über die Familienzulagen vom 10. März 1981 (geltendes kantonales Familienzulagengesetz; SRL Nr. 885). Es trat am 1. Juli 1981 in Kraft und wurde letztmals am 13. September 1994 massgeblich revidiert. Hauptziele der damaligen Änderungen waren die Anpassung an die Rechtsprechung und die Erhöhung der Leistungen. Zudem wurden die Anspruchsvoraussetzungen geschlechtsneutral formuliert. Im Kanton Luzern wird die Familienzulagenordnung durch die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern, die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende, die anerkannten Familienausgleichskassen und die Arbeitgeber durchgeführt (§§ 16 Abs. 1 und 24 Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Die Geschäfte der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende werden von der Ausgleichskasse Luzern geführt (§ 24 Abs. 2 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Weiter wurden 14 AHV-Verbandskassen und 4 Betriebskassen anerkannt. Seit 1995 ist die Anerkennung neuer Familienausgleichskassen von Betrieben und Verbänden ausgeschlossen (§ 17 Abs. 3 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

Anfang 2008 waren im Kanton Luzern folgende Familienausgleichskassen (FAK) für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer tätig, wobei gemäss § 3 Unterabsatz a des geltenden kantonalen Familienzulagengesetzes die eidgenössischen Gerichte, Anstalten, Verwaltungen und Betriebe dem Gesetz nicht unterstellt sind. Sie sind deshalb in der folgenden Tabelle nicht enthalten.

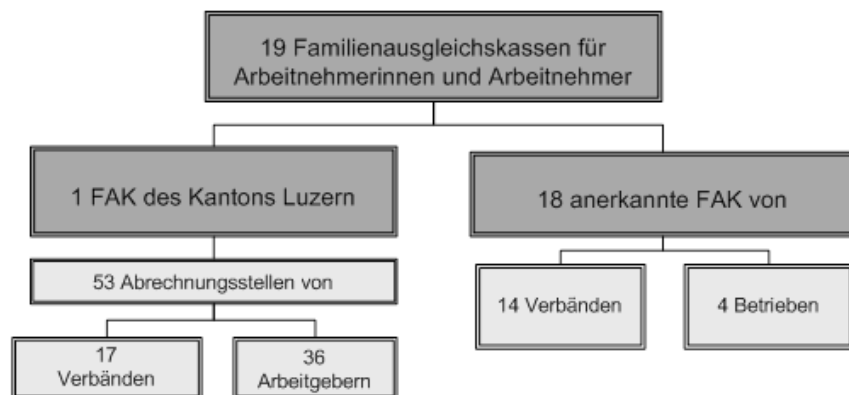
2008 im Kanton Luzern tätige FAK für Arbeitnehmende	Erfasste Lohnsumme 2006		Ausbezahlte Zulagen 2006		Zulagen*) in % der Lohnsumme
	Fr.	%	Fr.	%	
1 kantonale FAK	7 254 858 098	75,65	128 148 676	77,89	1,77
14 FAK von Verbänden	1 972 171 702	20,57	30 951 306	18,81	1,57
4 FAK von Betrieben	362 301 098	3,78	5 431 293	3,30	1,50
Total	9 589 330 898	100,00	164 531 275	100,00	1,72

\*) ohne Verwaltungskosten und Beitrag an die FAK für Selbständigerwerbende

Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern erfasst 75,65 Prozent der beitragspflichtigen Lohnsumme, erbringt aber rund 78 Prozent der Leistungen. Dieser Sachverhalt hat Einfluss auf den erforderlichen Beitragssatz.

Gemäss § 16 Absatz 2 des geltenden kantonalen Familienzulagengesetzes können die Familienausgleichskassen einzelne ihrer Aufgaben, insbesondere die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen, den Arbeitgebern übertragen, sofern Gewähr für eine gesetzmässige Ausrichtung der Leistungen und einen ordnungsgemässen Abrechnungsverkehr geboten ist. Zudem kann die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern AHV-Verbandsausgleichskassen, die keine eigene Familienausgleichskasse führen, die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen übertragen; in diesen Fällen sind die erhobenen Beiträge und die ausgerichteten Leistungen periodisch abzurechnen (§ 23 Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Als solche Abrechnungsstellen der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern waren 2007 17 AHV-Ausgleichskassen von Verbänden und 36 grössere Arbeitgeber tätig. Dabei trägt die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als Auffangkasse das finanzielle Risiko der 17 AHV-Ausgleichskassen. Diese verrechnen daher ihren Mitgliedern den Beitragssatz der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern. Auch die Abrechnungsstellen der Arbeitgeber bezahlen den gleichen Beitragssatz.

Die Organisation der Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Kanton Luzern lässt sich grafisch wie folgt zusammenfassen:



FAK = Familienausgleichskassen

Weiter kann gemäss § 4 Absatz 2 des geltenden kantonalen Familienzulagengesetzes Ihr Rat die im Gesetz festgelegten Ansätze für die Familienzulagen durch Grossratsbeschluss (bzw. Kantonsratsbeschluss) periodisch der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Familienzulagen in andern Kantonen anpassen. Letztmals passten Sie mit Grossratsbeschluss vom 12. September 2005 die Kinderzulagen auf den 1. Januar 2006 an (G 2005 293). Dabei wurden die Kinderzulagen bis zum 12. Altersjahr von 180 Franken auf 200 Franken und die Kinderzulagen vom 12. bis zum 16. Altersjahr von 200 Franken auf 210 Franken angehoben. Sodann erhöhten Sie mit Grossratsbeschluss vom 6. November 2007 die Ausbildungszulage für Kinder von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf den 1. Januar 2008 von 230 Franken auf die nach Bundesrecht ab 1. Januar 2009 geforderte Mindesthöhe von 250 Franken pro Monat (SRL Nr. 885c). Für die Ausbildungszulagen für Kinder von Selbständigerwerbenden taten wir dies mit Beschluss vom 13. November 2007 (SRL Nr. 887). Zudem konnten wir auf den 1. Januar 2008 den Beitragssatz von 1,9 auf 1,7 Prozent der für die AHV massgebenden Lohnsumme senken (SRL Nr. 885b). Schliesslich senkten wir mit Beschluss vom 13. November 2007 die jährlichen Beiträge der Familienausgleichskassen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende auf den 1. Januar 2008 von 0,05 auf 0,03 Prozent der Lohnsumme, die von ihren angeschlossenen Arbeitgebern im Kanton Luzern ausgerichtet werden (SRL Nr. 887a).

## II. Neues Familienzulagengesetz des Bundes

Am 26. November 2006 haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (Familienzulagengesetz, FamZG; SR 836.2) angenommen. Der Bundesrat verabschiedete am 31. Oktober 2007 die dazu gehörige bundesrätliche Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenverordnung, FamZV; SR 836.21 bzw. AS 2008 145). Gesetz und Verordnung werden am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Die Kantone sind verpflichtet, bis zu diesem Zeitpunkt ihre Familienzulagenordnungen anzupassen und die Ausführungsbestimmungen in den in Artikel 17 FamZG genannten Bereichen zu erlassen (Art. 26 Abs. 1 FamZG). Aufgrund der neuen bundesrechtlichen Lösung ist das bestehende kantonale Familienzulagengesetz durch ein neues Gesetz zu ersetzen.

Das eidgenössische Familienzulagengesetz geht zurück auf die parlamentarische Initiative von Nationalrätin Angeline Fankhauser vom 13. Mai 1991. Um eine gesamtschweizerische Harmonisierung zu erreichen, wurde darin verlangt, dass jedes in der Schweiz wohnhafte Kind Anspruch auf eine Zulage von mindestens 200 Franken hat. Dieser Ansatz orientierte sich an den damals höchsten Beträgen der kantonalen Kinderzulagen und sollte regelmässig an den Landesindex der Konsumentenpreise angepasst werden. Die bestehenden Ausgleichskassen sollten die Bundeslösung durchführen, wobei ein gesamtschweizerischer Lastenausgleich zu verwirklichen sei. Zusätzlich sollten Familien mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter Anspruch auf Bedarfsleistungen erhalten.

Der Bund regelt mit dem neuen Familienzulagengesetz folgende Hauptpunkte:

- Das Gesetz schreibt den Kantonen eine minimale indexierte Kinderzulage von 200 Franken pro Monat für Kinder bis zum vollendeten 16. Lebensjahr vor, die vom Bundesrat auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung der Teuerung angepasst wird. Ist das Kind erwerbsunfähig, ist die Kinderzulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr auszurichten (Art. 3 Abs. 1a und 5 Abs. 1 und 3 FamZG).

Eltern mit Kindern, die sich noch in Ausbildung befinden, haben einen bundesrechtlichen Anspruch auf eine ebenfalls indexierte Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken pro Monat, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr des Kindes (Art. 3 Abs. 1b und 5 Abs. 2 und 3 FamZG).

Die Kantone können in ihrer Rechtsordnung Zulagen vorsehen, die über die genannten Ansätze hinausgehen. Ebenso können sie Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Führt ein Kanton Geburts- und Adoptionszulagen ein, gilt das Familienzulagengesetz auch für diese. Zudem bestehen bestimmte bundesrechtliche Vorgaben für die Geburts- und die Adoptionszulagen (Art. 3 Abs. 2 und 3 FamZG).

Weiter können die Kantone den Kreis der Anspruchsberechtigten auf die Selbstständigerwerbenden ausdehnen.

- Auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit einem Teilzeitpensum haben Anspruch auf ganze Zulagen, sofern ihr jährliches beitragspflichtiges Einkommen mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen AHV-Rente ent-

spricht. Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet. Es gibt somit keine Teilzulagen (Art. 13 Abs. 3 FamZG).

- Neu haben sich alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Die bisherige Möglichkeit, dass sie unter bestimmten Voraussetzungen von der Unterstellung befreit werden können, wird vom Bundesrecht ausgeschlossen (Art. 12 Abs. 1 FamZG). Nicht mehr zulässig sind von einzelnen Arbeitgebern zur Ausrichtung von Familienzulagen geführte Betriebskassen (Art. 14 FamZG, Art. 12 Abs. 1 FamZV).
- Auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht AHV-beitragspflichtiger Arbeitgeber sind dem Familienzulagengesetz unterstellt (Art. 11 Abs. 1b FamZG). Ein Arbeitgeber kann von der AHV-Beitragspflicht befreit sein, wenn er in der Schweiz keine Betriebsstätte hat oder wenn eine völkerrechtliche Übung die Beitragsentrichtung verbietet. Letzteres trifft beispielsweise auf diplomatische Vertretungen ausländischer Staaten zu.
- Bei der Familienzulagenordnung für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben die Kantone die Finanzierung der Familienzulagen und der Verwaltungskosten zu regeln (Art. 16 Abs. 1 FamZG).
- Bis anhin kannten nur wenige Kantone einen Anspruch von Nichterwerbstätigen auf Familienzulagen. Das Familienzulagengesetz bestimmt, dass die Kantone Familienzulagen auch an Nichterwerbstätige auszurichten haben. Dazu gehören insbesondere Studentinnen und Studenten sowie ausgesteuerte Personen mit Kindern. Der Anspruch ist an die Voraussetzung geknüpft, dass das steuerbare Einkommen der nichterwerbstätigen Person eine bestimmte Grenze nicht überschreitet und dass keine Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- oder Invalidenversicherung bezogen werden (Art. 19 FamZG). Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige haben die Kantone zu finanzieren. Sie können jedoch vorsehen, dass die Nichterwerbstätigen einen bestimmten Beitrag leisten müssen (Art. 20 FamZG).
- Die Kantone haben eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen. Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der Kantone (Art. 17 Abs. 1 und Abs. 2a FamZG).
- Die Kantone haben die Kompetenz, einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einzuführen (Art. 17 Abs. 2k FamZG).
- Die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG, SR 830.1) vom 6. Oktober 2000 sind auf die Familienzulagen anwendbar, soweit das Familienzulagengesetz nicht ausdrücklich eine Abweichung vorsieht (Art. 1 FamZG). Anwendbar sind insbesondere die Bestimmungen über die Rückerstattung von Leistungen (Art. 25 ATSG), die Meldepflicht bei veränderten Verhältnissen (Art. 31 ATSG), die Amts- und Verwaltungshilfe (Art. 32 ATSG) und die Steuerfreiheit (Art. 80 ATSG).
- Für das Bearbeiten von Personendaten, die Datenbekanntgabe, die Haftung der Arbeitgeber, die Verrechnung sowie die Höhe des Verzugs- und Vergütungszinses gelten die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung mit ihren allfälligen Abweichungen vom ATSG sinngemäss (Art. 25 FamZG).



- Die Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft richten sich gemäss Artikel 18 FamZG nach wie vor nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (SR 836.1).

## **B. Vernehmlassungsverfahren**

Wir haben das Gesundheits- und Sozialdepartement ermächtigt, den Entwurf zum neuen Kantonalen Familienzulagengesetz Anfang Januar 2008 in die Vernehmlassung zu geben. Angeschrieben wurden insbesondere die politischen Parteien, die Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden, die Ausgleichskasse Luzern, die kantonale Aufsichtskommission über die Familienausgleichskassen, der Vorstand der Luzerner Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende, der Gewerbeverband des Kantons Luzern, der Luzerner Gewerkschaftsbund und die Schweizerische Vereinigung der Verbandsausgleichskassen.

Zum Vernehmlassungsentwurf äusserten sich auch eine grosse Anzahl von Familienausgleichskassen.

Der Vernehmlassungsentwurf wurde grundsätzlich positiv aufgenommen. Es wurden vor allem Bemerkungen zur Zulagenhöhe, zur Adoptionszulage und zur Finanzierung – insbesondere zum Lastenausgleich – angebracht. Mit den Mindestzulagen gemäss Bundesrecht von 200 Franken für die Kinderzulage und 250 Franken für die Ausbildungszulage einverstanden waren die CVP, die FDP und die SVP sowie die Grünen. Die SP und der Luzerner Gewerkschaftsbund beantragten Kinderzulagen von 225 bis 250 und Ausbildungszulagen von 300 Franken. Nicht umstritten ist die Erhöhung der Geburtszulage von 800 auf 1000 Franken. FDP und SVP äusserten sich gegen die Einführung einer Adoptionszulage. Für die Einführung einer solchen Zulage waren die CVP, die SP, die Grünen und der Luzerner Gewerkschaftsbund.

Wo nötig, wird bei den folgenden Ausführungen zu den Grundzügen der Revision und bei den Erläuterungen der einzelnen Paragraphen auf die Vernehmlassungen näher eingegangen.

## **C. Grundzüge der Revision**

### **I. Allgemeines**

Das neue Kantonale Familienzulagengesetz soll insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) einfach umzusetzen sein. Dies bedeutet grundsätzlich möglichst einheitliche Ansätze für die Familienzulagen im Kanton Luzern und im Vergleich zu den umliegenden Kantonen; vor allem in der Zentralschweiz. In der Vernehmlassung wurde diese Zielsetzung ausdrücklich begrüsst. Die Basis für die Familienzulagen im Kanton Luzern sollen die Mindestansätze nach Bundesrecht sein. Die

Familienausgleichskassen sollen die Beiträge zur Finanzierung der Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selber bestimmen. Was sie dabei nicht beeinflussen können, sind die beiden versicherungstechnisch entscheidenden Faktoren der Lohnsumme und der Anzahl Kinder. Deshalb soll von der bundesrechtlichen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen mit guter und jenen mit schlechter Risikostruktur einzuführen. Damit soll erreicht werden, dass sich die Beiträge mittelfristig angleichen und die Arbeitgeber nicht mehr als notwendig belastet werden.

## **II. Familienzulagen**

### **1. Kinder- und Ausbildungszulagen**

Wie in Kapitel A.II erwähnt, schreibt das Familienzulagengesetz des Bundes den Kantonen Kinderzulagen bis zum 16. Altersjahr und Ausbildungszulagen zwischen dem 16. und 25. Altersjahr vor. Die Kinderzulagen betragen im Minimum 200, die Ausbildungszulagen mindestens 250 Franken pro Kind und Monat. Der Bundesrat passt die Mindestzulagen der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Anpassung um mindestens 5 Punkte gestiegen ist (Art. 3 Abs. 1 und 5 FamZG). Die Kantone können höhere Mindestansätze für Kinder- und Ausbildungszulagen festsetzen (Art. 3 Abs. 2 FamZG).

Im Kanton Luzern betragen die minimalen Kinderzulagen bereits heute bis zum vollendeten 12. Altersjahr 200 Franken pro Kind und Monat. Dies entspricht dem bundesrechtlichen Mindestansatz. Vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr betragen die Kinderzulagen aktuell 210 Franken pro Kind und Monat, womit sie über dem vom Bund vorgeschriebenen Mindestansatz liegen. Seit 1. Januar 2008 betragen die Ausbildungszulagen 250 Franken pro Kind und Monat (vgl. unsere Ausführungen in Kap. A.I).

Nach heutigem Wissensstand werden die meisten Zentralschweizer Kantone, die Kantone Zürich und Aargau sowie voraussichtlich noch weitere Kantone die Leistungen auf den vom Bund verlangten Mindesthöhen festlegen. Sofern diese Kantone heute höhere Mindestansätze kennen, soll dieses Ziel mittelfristig erreicht werden, indem die kantonalen Ansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen nicht oder nur bedingt der Teuerung angepasst werden. Mit dieser materiellen Harmonisierung kann ein Differenzzahlungsverfahren verhindert werden, das bei Vorliegen einer Konkurrenz von Ansprüchen nach zwei verschiedenen kantonalen Familienzulagenordnungen durchzuführen ist. Ein solches Verfahren ist insbesondere für die KMU sehr aufwendig.

Unter diesen Umständen schlagen wir vor, dass die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen grundsätzlich den Mindestansätzen gemäss dem Familienzulagengesetz entsprechen sollen (§ 4 Abs. 1 des Entwurfs). Damit erübrigt sich die heute geltende Abstufung der Kinderzulagen. Im Sinn einer Besitzstandswahrung soll allerdings die heute geltende höhere kantonale Kinderzulage von 210 Franken vom 12. bis zum

vollendeten 16. Altersjahr weiter ausbezahlt werden, bis die bundesrechtliche minimale Kinderzulage diesen Wert erreicht hat. Während dieser Übergangszeit soll die kantonalrechtliche Zulage nicht der Teuerung angepasst werden. Nachher soll die jeweils der Teuerung angepasste Kinderzulage des Bundes gelten (§ 25 Abs. 3 des Entwurfs).

Aus finanzpolitischen Gründen erachten wir höhere Kinder- und Ausbildungszulagen als nicht vertretbar, zumal nur eine erhebliche Erhöhung gegenüber dem Ist-Zustand einen Sinn hätte. In diesem Zusammenhang ist zu ergänzen, dass die Arbeitgeber immer zusätzliche Leistungen ausrichten können. Jedoch können solche Zusatzleistungen nicht über das Kantonale Familienzulagengesetz, sondern müssen aus eigenen Mitteln der Arbeitgeber finanziert werden. Damit können sie nicht in den Lastenausgleich miteinbezogen werden.

## **2. Geburts- und Adoptionszulagen**

Bereits erwähnt wurde, dass es gemäss dem Familienzulagengesetz des Bundes den Kantonen überlassen ist, Geburtszulagen neu einzuführen oder bestehende Regelungen beizubehalten (vgl. unsere Ausführungen in Kap. A.II). Der Kanton Luzern kennt seit dem Jahr 1954 Geburtszulagen. Seit 1995 betragen sie 800 Franken. Die Ausrichtung dieser einmaligen Zulage gilt als finanzieller Beitrag an die Auslagen bei einer Geburt. In der Zentralschweiz kennen auch die Kantone Uri und Schwyz Geburtszulagen. Deren Höhe beträgt 1000 beziehungsweise ebenfalls 800 Franken. In den anderen Zentralschweizer Kantonen wird die Einführung von Geburtszulagen diskutiert. Im Übrigen richten auch die Kantone Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Solothurn, Waadt und Wallis Geburtszulagen aus, wobei unterschiedliche Leistungen erbracht werden.

Nach Bundesrecht besteht ein Anspruch auf eine Geburtszulage nur, wenn die kantonale Familienzulagenordnung eine Geburtszulage vorsieht (Art. 3 Abs. 2 FamZG, Art. 2 Abs. 1 FamZV). Kennt ein Kanton eine Geburtszulage, ist sie gemäss den Vorgaben des Bundesrechts auszurichten. Die Geburtszulage ist für jedes Kind zu gewähren, das lebend oder nach mindestens 23 Wochen Schwangerschaft geboren wurde. Der Bundesrat kann weitere Voraussetzungen festlegen (Art. 3 Abs. 3 FamZG). In der Familienzulagenverordnung machte er von dieser Kompetenz insbesondere insofern Gebrauch, als er festlegte, dass die Mutter während der neun Monate unmittelbar vor der Geburt des Kindes Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Schweiz haben muss (Art. 2 Abs. 3b FamZV). Damit ist es nicht möglich, wie dies in der Vernehmlassung beantragt wurde, im kantonalen Recht eine Karenzfrist von zwei Jahren einzuführen.

Auch nach dem neuen Kantonalen Familienzulagengesetz soll eine Geburtszulage ausgerichtet werden. Deren Höhe soll zur Vereinfachung des Verfahrens im Gesetz so festgelegt werden, dass für jeweilige Anpassungen kein separater Kantonsratsbeschluss mehr notwendig ist. Wir schlagen vor, dass die Geburtszulage dem fünf-fachen Betrag der monatlichen Kinderzulage, also zurzeit 1000 Franken, entsprechen

soll. Passt der Bundesrat die minimalen Kinderzulagen der Teuerung an, erhöht sich damit automatisch die Geburtszulage (§ 5 des Entwurfs).

Weiter beantragen wir aufgrund von verschiedenen Äusserungen im Rahmen der Vernehmlassung, eine Adoptionszulage einzuführen. Dafür sollen die gleichen Regeln gelten wie für die Geburtszulage. Gemäss Auskunft der Lustat-Statistik Luzern gab es im Jahr 2006 29 Adoptionen. Damit ist für die Adoptionszulage mit ungefähr 30 000 Franken pro Jahr zu rechnen. Diese Kosten sollen wie die Geburtszulage durch Arbeitgeberbeiträge finanziert werden.

### **3. Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

Wie in Kapitel A.II ausgeführt, sieht das eidgenössische Familienzulagengesetz zwingend die Einführung von Familienzulagen für Nichterwerbstätige vor. Die Leistungen entsprechen den Zulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Allerdings besteht von Bundesrechts wegen nur Anspruch, wenn das steuerbare Einkommen, zum Beispiel aus einer Rente, den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV – also zurzeit 39 780 Franken pro Jahr – nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden (Art. 19 FamZG).

### **4. Familienzulagen für Selbständigerwerbende**

Das Familienzulagengesetz sieht die Unterstellung von Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe nicht vor. Es ist den Kantonen überlassen, Familienzulagen für Selbständigerwerbende einzuführen oder bereits bestehende Regelungen zu belassen oder anzupassen.

Nach dem heutigen Luzerner Familienzulagenrecht können sich hauptberuflich Selbständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe freiwillig dem Gesetz unterstellen und Leistungen beziehen, sofern sie seit mindestens einem Jahr Wohn- und Geschäftssitz im Kanton Luzern haben und ihr Einkommen eine bestimmte Grenze nicht übersteigt. Die Einkommensgrenze beträgt zurzeit 42 000 Franken und erhöht sich für jedes zulagenberechtigte Kind um 6000 Franken (§ 25 Abs. 1, 3 und 4 geltendes kantonales Familienzulagengesetz; Beschluss über die massgebenden Einkommensgrenzen zum Bezug von Leistungen der Luzerner Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende vom 13. Dezember 2005, SRL Nr. 887b). Im Jahr 2007 haben bei der Luzerner Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende 628 Bezügerinnen und Bezüger für 1344 Kinder Familienzulagen bezogen. Bei ausgerichteten Zulagen von 4 061 359 Franken und Beiträgen von 737 827 Franken betrug der Deckungsgrad 18 Prozent. Der Fehlbetrag wurde durch die Beiträge der Arbeitgeber finanziert (§ 27 Abs. 1b geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

In Anbetracht dessen, dass der Bundesgesetzgeber darauf verzichtet hat, die Familienzulagen für Selbständigerwerbende zu regeln, wäre eine obligatorische Unter-

stellung der Selbständigerwerbenden im neuen kantonalen Recht schwer zu realisieren. Auf der anderen Seite erscheint uns eine Abschaffung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende im Kanton Luzern ebenso wenig am Platz. Wie bis anhin sollen sich deshalb Selbständigerwerbende unter bestimmten Voraussetzungen dem neuen Kantonalen Familienzulagengesetz freiwillig unterstellen können. Eine Unterstellung soll nur möglich sein, sofern das AHV-pflichtige Einkommen den oberen Grenzwert der sinkenden Beitragsskala gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10) nicht übersteigt. Mit der Anbindung der Einkommensgrenze an die sinkende Beitragsskala gemäss dem AHVG wird sich diese dem Index entsprechend entwickeln. Die Einkommensgrenze soll für jedes zulagenberechtigte Kind um 10 Prozent erhöht werden. Bei zwei Kindern würde die Einkommensgrenze somit momentan 63 720 Franken betragen (Fr. 53 100.— plus zweimal Fr. 5310.—). Die freiwillige Unterstellung soll so lange gelten, als für mindestens ein Kind Zulagen ausgerichtet werden (§ 3 des Entwurfs).

Die Familienzulagen an Selbständigerwerbende dürften in Zukunft an Bedeutung verlieren, da die Leistungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – wie zum Beispiel bei Selbständigerwerbenden mit einer zusätzlichen Teilzeitanstellung oder bei Ehegatten von Selbständigerwerbenden, welche angestellt sind – vorgehen sollen (§ 4 Abs. 2 des Entwurfs).

### **III. 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 bestimmte Vorgaben: So sind die Beiträge für die Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nichtlandwirtschaftlicher Berufe in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens zu berechnen (Art. 16 Abs. 2 FamZG). Weiter haben die Familienausgleichskassen für das finanzielle Gleichgewicht zu sorgen, indem sie eine angemessene Schwankungsreserve aufbauen (Art. 15 Abs. 3 FamZG). Schliesslich können die Kantone in ihrem Recht einen Lastenausgleich zwischen den Kassen vorsehen (Art. 17 Abs. 2k FamZG). Artikel 13 Absatz 1 FamZV wiederholt, dass die Familienausgleichskassen durch die Beiträge, die Erträge und Bezüge aus der Schwankungsreserve sowie die Zahlungen aus einem allfälligen kantonalen Lastenausgleich finanziert werden. Die Schwankungsreserve ist angemessen, wenn ihr Bestand mindestens 20 und höchstens 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt (Art. 13 Abs. 2 FamZV).

## **1. Allgemeines**

### **a. Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer**

Die Familienzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollen wie heute vollumfänglich durch die Arbeitgeber finanziert werden (§ 19 Abs. 1 und 2 geltendes kantonales Familienzulagengesetz; § 14 des Entwurfs). Weiter sollen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber den Betrag entrichten müssen, der für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern gilt (§ 15 des Entwurfs). Diese Grundsätze waren im Vernehmlassungsverfahren nicht umstritten.

### **b. Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

Die Zulagen für Nichterwerbstätige sollen durch den Kanton finanziert werden. Dabei schlagen wir vor, dass die durch dieses Gesetz entstehenden Kosten des Kantons zu 50 Prozent von den Gemeinden mitgetragen werden (§ 16 Abs. 1 des Entwurfs). Dagegen wurde im Vernehmlassungsverfahren geltend gemacht, dass im Zusammenhang mit der Finanzreform 08 die Familienausgleichskasse neu nicht mehr als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden, sondern als rein kantonale Aufgabe qualifiziert worden sei. Der Zuständigkeit entsprechend sei die Finanzierung bei den Familienzulagen in der Landwirtschaft geregelt worden. Die Mitfinanzierung der Gemeinden sei durch die Aufhebung des kantonalen Gesetzes über die Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SRL Nr. 886a) abgeschafft worden. Durch die Einführung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige im Bundesrecht werden die Gemeinden allerdings von ihren Leistungen für die wirtschaftliche Sozialhilfe entlastet, denn bei den Nichterwerbstätigen handelt es sich oft um ausgesteuerte Personen mit Kindern. Der vorgeschlagene hälftige Kostenteiler ist daher gerechtfertigt. Der Kanton soll hingegen die Verwaltungskosten, welche aus der Durchführung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige entstehen, vollumfänglich tragen (§ 16 Abs. 2 des Entwurfs).

Gemäss Artikel 20 Absatz 2 FamZG können die Kantone vorsehen, dass Nichterwerbstätige einen in Prozenten ihrer AHV-Beiträge zu berechnenden Beitrag leisten müssen, sofern diese Beiträge den Mindestbeitrag nach Artikel 10 AHVG übersteigen. In Anbetracht des Empfängerkreises soll aus sozialpolitischen Gründen von dieser Möglichkeit kein Gebrauch gemacht werden.

Im Kanton Luzern sind bei der AHV 12786 Personen als Nichterwerbstätige erfasst. Aus einem Bericht der damaligen Dienststelle für Statistik des Kantons Luzern vom 13. September 2007 geht hervor, dass von diesen voraussichtlich nur rund 400 Personen familienzulagenberechtigt sein werden. Meist bezieht bereits der andere Elternteil als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin die Zulage, oder ein anderes gesetzliches Ausschlusskriterium ist erfüllt, weshalb die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Familienzulagen an Nichterwerbstätige eher selten erfüllt sein dürften. Deshalb dürfte auch die Belastung der Gemeinden nicht allzu hoch ausfallen.

### c. Familienzulagen für Selbständigerwerbende

Bereits erwähnt wurde, dass für die Selbständigerwerbenden nichtlandwirtschaftlicher Berufe heute eine eigene Familienausgleichskasse geführt wird (§ 24 Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Deren Leistungen werden finanziert durch Beiträge der Bezugsberechtigten, durch jährliche Beiträge der Familienausgleichskassen in der Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Lohnsumme, die von den angeschlossenen Arbeitgebern im Kanton ausgerichtet wird, und aus Mitteln des Reservefonds der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende (§ 27 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Wie bereits erwähnt, werden die Aufwendungen der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende zu etwa 18 Prozent durch Beitragsleistungen der freiwillig unterstellten Selbständigerwerbenden gedeckt. Mithin mussten bis anhin alle Arbeitgeber im Kanton Luzern das Defizit mitfinanzieren. Ihr Beitrag beläuft sich für das Jahr 2008 auf 0,03 Prozent der ausgerichteten Lohnsumme (vgl. SRL Nr. 887a). Die Schwankungsreserve der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen und betrug Ende 2007 rund 12,7 Millionen Franken oder ungefähr 299 Prozent einer Jahresausgabe. Im Jahr 2007 haben bei der Luzerner Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende 628 Personen für insgesamt 1344 Kinder Zulagen bezogen.

Eine vollständige Eigenfinanzierung der Familienzulagen durch die unterstellten Selbständigerwerbenden, wie dies in der Vernehmlassung gefordert wurde, käme faktisch der Abschaffung der freiwilligen Unterstellungsmöglichkeit gleich. Deshalb sollen die Leistungen wie bisher teilweise durch einen entsprechenden Beitrag in der Höhe einer halben jährlichen Kinderzulage, also 1200 Franken (Stand 2007) finanziert werden. Nach heutigem Recht beläuft sich der Beitrag auf 960 Franken. Durch die Anhebung des Beitrags wird sich in den nächsten Jahren auch der aktuelle Deckungsgrad von 18 Prozent verbessern. Allerdings werden auch künftig die Beiträge der Selbständigerwerbenden nicht ausreichen, um die geleisteten Familienzulagen zu decken. Es muss von einem geschätzten jährlichen Defizit von ungefähr 2 Millionen Franken ausgegangen werden. Das Defizit der Familienzulagen für Selbständigerwerbende sollen weiterhin alle Familienausgleichskassen im Kanton Luzern über die Beiträge der bei ihnen abrechnenden Arbeitgeber tragen. Das Defizit soll neu über den Lastenausgleich gemäss den §§ 19–23 des Entwurfs gedeckt werden (§ 17 Abs. 3 des Entwurfs).

Mit der neuen Regelung ist eine eigene Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende nicht mehr notwendig. Es genügt, für die Jahresrechnung der Selbständigerwerbenden ein eigenes Aufwand- und Ertragskonto zu führen. Der Vorstand der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende ist mit dieser Lösung einverstanden. Auch kann ab dem Jahr 2009 von einer Schwankungsreserve abgesehen werden. Die Differenz zwischen den ausbezahlten Familienzulagen und den einbezahlten Beträgen kann in den ersten Jahren mit der verbleibenden Schwankungsreserve der bisherigen Luzerner Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende gedeckt werden (§ 25 Abs. 4 des Entwurfs). Erst wenn diese aufgebraucht ist, soll das Defizit in den Lastenausgleich eingerechnet werden. Dies dürfte erst in vier bis fünf Jahren der

Fall sein. In Zukunft werden alle für die Durchführung benötigten Ansätze und Einkommensgrenzen gesetzlich geregelt sein und laufend der Teuerung angepasst werden.

#### **d. Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft**

Obwohl nicht Gegenstand dieser Vorlage, sei zur Vervollständigung des Bildes erwähnt, dass die Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft zu rund 90 Prozent durch die öffentliche Hand bezahlt werden. Die restlichen 10 Prozent werden durch Arbeitgeberbeiträge finanziert. Im Jahr 2006 leisteten der Bund 71,5 und die Kantone 35,7 Millionen Franken für diese Familienzulagen. Der Anteil des Kantons Luzern betrug im gleichen Jahr 4082 444 Franken. Die Leistungen sind steuerfinanziert.

## **2. Finanzierung der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern**

Wie bereits in Kapitel A.I erwähnt, entrichteten die Arbeitgeber, die der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen sind, seit dem 1. Januar 2006 einen Beitrag von 1,9 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Seit dem 1. Januar 2008 beläuft sich der Beitrag noch auf 1,7 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme. Die Schwankungsreserve hat in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen und betrug per Ende 2006 rund 98,8 Millionen Franken oder etwa 75 Prozent einer Jahresausgabe.

Auch wurde bereits darauf hingewiesen, dass gemäss Artikel 13 Absatz 2 FamZV die Schwankungsreserve angemessen ist, wenn ihr Bestand zwischen 20 und 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen beträgt. Für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern erachten wir mit der Einführung des Lastenausgleichs im neuen Kantonalen Familienzulagengesetz eine Schwankungsreserve von maximal 50 Prozent als genügend. Mit dem Lastenausgleich wird nämlich das Risiko entfallen, das die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als Aufgangskasse bisher zu tragen hatte. Dementsprechend soll im neuen Gesetz festgehalten werden, dass die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern dem Regierungsrat eine Senkung des Beitragssatzes vorschlägt, wenn die Schwankungsreserve mehr als 50 Prozent einer Jahresausgabe beträgt. Fallen die Reserven unter 20 Prozent, soll die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern dem Regierungsrat eine Erhöhung des Beitragssatzes vorschlagen (§ 22 Abs. 1 des Entwurfs).



### 3. Lastenausgleich

#### a. Bedürfnis

Gemäss Artikel 12 Absatz 1 FamZG sind alle diesem Gesetz unterstellten Personen verpflichtet, sich einer Familienausgleichskasse im Kanton, dessen Familienzulagenordnung sie unterstehen, anzuschliessen. Mithin müssen sich alle Arbeitgeber sowie alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber einer Familienausgleichskasse anschliessen. Anders als in einigen kantonalen Gesetzen sieht das neue Bundesrecht keine Befreiung von der Anschlusspflicht und damit keine Möglichkeit vor, die Familienzulagen aus eigenen Mitteln über sogenannte Betriebskassen zu bezahlen. Nach Artikel 14 Unterabsatz c FamZG wird die Familienzulagenordnung unter anderem durch die Familienausgleichskassen der AHV-Ausgleichskassen durchgeführt. Diese Ausgleichskassen können in jedem Kanton eine eigenständige Familienausgleichskasse führen, wenn sie dafür ein Gesuch stellen. Die Ausgleichskassen werden dazu aber nicht verpflichtet. Lassen sie sich jedoch als selbständige Ausgleichskassen anerkennen, müssen sie alle Mitglieder im Kanton umfassen (BBl 2004 S. 6907). Ziel dieser Regelung ist, innerhalb einer Familienausgleichskasse einen Ausgleich der finanziellen Belastung, die eine Familie mit sich bringt, zu schaffen. Die Mitgliederstruktur einer Familienausgleichskasse ist sehr unterschiedlich. Arbeitgeber mit tieferen Lohnsummen beschäftigen tendenziell Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit mehr Kindern und richten deshalb mehr Familienzulagen aus. Die Arbeitgeber, die diesen Familienausgleichskassen angehören, finanzieren somit mit tieferen Lohnsummen höhere Zulagenausgaben. Allerdings erfolgt insofern ein Ausgleich, als der Beitragssatz und die ausbezahlten Zulagen für alle gleich hoch sind (= interner Lastenausgleich). Damit ist aber noch kein Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen erreicht, die in einem Kanton tätig sind. Je grösser der Kreis der Solidargemeinschaft ist, desto gleichmässiger werden die Lasten verteilt. Dementsprechend kann gemäss Artikel 17 Absatz 2k FamZG ein Kanton einen solchen externen Lastenausgleich in seiner Rechtsordnung einführen. Dessen Ziel ist eine gleichmässige Verteilung der Lasten aus der Ausrichtung von Familienzulagen mit einem möglichst geringen Beitragssatz.

Im Kanton Luzern bestehen derzeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer 19 Familienausgleichskassen mit unterschiedlichster Bezügerstruktur (vgl. unsere Ausführungen in Kap. A.I). Wie unterschiedlich die Beitragslast bei den Arbeitgebern verteilt ist, zeigt sich anhand der Bandbreite der Beitragssätze. Sie bewegen sich zwischen 0,5 und 2,9 Prozent der relevanten Lohnsumme (Stand 2006). Ohne externen Lastenausgleich könnten diese erheblichen Unterschiede nicht ausgeglichen werden.

Eine externe Risikoverteilung über alle Familienausgleichskassen und Arbeitgeber ist auch grundsätzlich im Hinblick auf eine familienfreundliche Politik anzustreben. Das Risiko der Kinderzulagen soll von allen gleichmässig getragen werden.

Ein Verzicht auf einen externen Lastenausgleich hätte speziell für die KMU erhebliche Nachteile. Diese Unternehmen sind auf die Familienausgleichskassen sehr unterschiedlich verteilt. Gerade weil in letzter Zeit grosse Anstrengungen für die

KMU-Förderung unternommen wurden, müssen die Lasten aus den Familienzulagen über einen Risikoausgleich auch KMU-freundlich und gerecht verteilt werden. In diesem Zusammenhang ist speziell zu erwähnen, dass Ihr Rat an der Sitzung vom 26. März 2007 die Botschaft B 177 zum Entwurf einer Änderung des Gesetzes über die Familienzulagen zur Schaffung einer eigenen Familienausgleichskasse für das Staatspersonal (Teilprojekt Reform 06/18) vom 26. Januar 2007 behandelte. Sie lehnten die Vorlage ab, weil eine eigene Familienausgleichskasse für das Staatspersonal dem Ziel des Kantons, die KMU zu erhalten und zu fördern, widersprechen würde. Gleichzeitig überwiesen Sie die Motion M 871 von Walter Häcki namens der Staatspolitischen Kommission über einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen im Kanton Luzern vom 19. März 2007 (Verhandlungen des Grossen Rates [GR] 2007, S. 905 ff.). Mit der Motion wurden wir beauftragt, Ihrem Rat eine Vorlage über einen Lastenausgleich unter den verschiedenen Familienausgleichskassen im Kanton Luzern zu unterbreiten. Sie wurde damit begründet, dass mit der neuen Regelung auf Bundesebene die Einführung eines innerkantonalen Lastenausgleichs ermöglicht werde. Die kantonale Familienausgleichskasse trage heute auch Risiken von ihr nicht angeschlossenen Betrieben. Es sei im Hinblick auf die eidgenössisch erkennbaren Harmonisierungstendenzen angezeigt, die Risiken solidarischer zu verteilen. Im Gegenzug solle auf die Schaffung einer eigenen Familienausgleichskasse für das Staatspersonal verzichtet werden. Damit leiste auch der Kanton seinen Solidaritätsbeitrag (vgl. GR 2007 S. 451). Mit dem Vorschlag der Einführung eines Lastenausgleichs würde somit der Motion M 871 von Walter Häcki namens der Staatspolitischen Kommission über einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen im Kanton Luzern vom 19. März 2007 Rechnung getragen.

Überdies würde die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern ohne externen Lastenausgleich zu einer Hochpreisinsel werden. Schliesslich würde auch das sozialpolitische Ziel des Bundesgesetzes, nämlich die Harmonisierung, massiv tangiert. Wegen des Lastenausgleiches werden sich die Beitragssätze der Familienausgleichskassen zwar wahrscheinlich mittelfristig angleichen. Trotzdem bedeutet dies für die Familienausgleichskassen nicht, dass der Wettbewerb untereinander abgeschafft wird. Eine Familienausgleichskasse kann mit tiefen Verwaltungskosten und abgestimmter Produktpalette nach wie vor um Arbeitgeber werben.

Zudem kennt die AHV den Lastenausgleich bereits seit 1948. Dieser hat sich bewährt. Schliesslich weisen wir darauf hin, dass die anderen Zentralschweizer Kantone ebenfalls beabsichtigen, einen Lastenausgleich einzuführen. Unseres Wissens sollen die entsprechenden Regelungen gleich ausgestaltet sein wie der nachfolgende Vorschlag.

Zusammengefasst kann gesagt werden, dass der Verzicht auf einen solchen Lastenausgleich volkswirtschaftlich keine Vorteile bringen würde, da keine bessere Wirkung zu günstigeren Preisen erzielt werden könnte. Wir schlagen Ihnen deshalb trotz der grundsätzlichen Einwände von verschiedenen Familienausgleichskassen in der Vernehmlassung vor, im Kanton Luzern von der Möglichkeit eines Lastenausgleichs Gebrauch zu machen.

## b. Grundsätze

Ziel ist, mit dem neuen Kantonalen Familienzulagengesetz einen wirksamen und zugleich administrativ einfachen und transparenten Lastenausgleich einzuführen. Dabei sollen folgende Grundsätze gelten:

- Am Lastenausgleich sollen sich alle im Kanton tätigen Familienausgleichskassen beteiligen. Auch die kantonale Familienausgleichskasse gemäss § 7 des Entwurfs soll miteinbezogen werden. Miteinbezogen werden soll auch die Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse. Die Geschäftsstelle der Kantonalen Aufsichtskommission, das heisst die Ausgleichskasse Luzern, soll den Lastenausgleich durchführen (§ 19 Abs. 2 des Entwurfs). Da nach Auskunft der Ausgleichskasse Luzern der Lastenausgleich mit sehr geringem Aufwand umgesetzt werden kann, ist es nicht notwendig, einen speziellen Ausgleichsfonds zu errichten.
- Massgebend für den Lastenausgleich soll das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Risikosatz aller beteiligten Familienausgleichskassen und dem Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse sein (§ 20 Abs. 1 des Entwurfs). Der durchschnittliche Risikosatz soll aus dem prozentualen Verhältnis zwischen den Familienzulagen, die jährlich von allen Familienausgleichskassen im gesetzlichen Umfang ausbezahlt wurden, zuzüglich des Defizits aus der Jahresrechnung der Familienzulagen an die Selbständigerwerbenden, einerseits und den AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsummen aller Familienausgleichskassen andererseits berechnet werden. Der Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse soll sich aus dem Verhältnis zwischen den von ihr im gesetzlichen Umfang ausbezahlten Familienzulagen und der AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsumme ergeben (§ 20 Abs. 2 und 3 des Entwurfs). Mit dieser Berechnungsformel werden die von den Familienausgleichskassen geäußneten Reserven nicht tangiert.

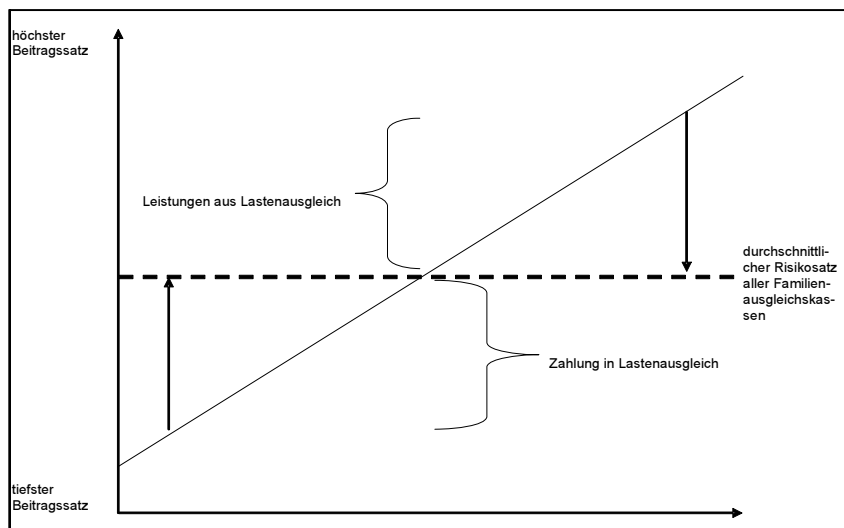
Um diese Zahlen ermitteln zu können, sollen die Familienausgleichskassen der Geschäftsstelle der Aufsichtskommission bis spätestens am 31. März des folgenden Jahres die AHV-pflichtigen Lohnsummen und die ausbezahlten Familienzulagen melden. Von den Kassen nach dem 31. März zugestellte Korrekturmeldungen der Lohn- und Zulagensummen sollen nicht mehr berücksichtigt werden. Falls eine Familienausgleichskasse der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission die AHV-pflichtigen Lohnsummen und die ausbezahlten Familienzulagen des Vorjahres nicht rechtzeitig meldet, sollen für die Berechnung des Lastenausgleichs die AHV-pflichtigen Lohnsummen des Vorjahres mit einem Zuschlag von 50 Prozent und die ausbezahlten Familienzulagen des Vorjahres angewendet werden. Diese Regelung ist notwendig, weil für die Berechnung des Lastenausgleichs die Verhältnisse bei allen Familienausgleichskassen berücksichtigt werden müssen (§ 20 Abs. 4 des Entwurfs). Der Zuschlag von 50 Prozent entspricht Artikel 14<sup>bis</sup> Absatz 1 AHVG, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat (AS 2007 S. 370).

Da die Selbständigerwerbenden, die sich freiwillig dem neuen Kantonalen Familienzulagengesetz unterstellen, nach § 8 Absatz 1b des Entwurfs verpflichtet sind, der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern beizutreten und die Ausgleichs-

kasse Luzern sowohl die Geschäfte dieser Familienausgleichskasse wie auch die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission führt (§§ 7 Abs. 2 und 13 Abs. 2 des Entwurfs), kennt sie die Defizite aus der Jahresrechnung bereits. Eine zusätzliche Regelung für die Selbständigerwerbenden im Gesetz ist mithin nicht notwendig.

- Familienausgleichskassen mit einem individuellen Risikosatz, der tiefer als der durchschnittliche Risikosatz aller am Lastenausgleich beteiligten Familienausgleichskassen ist, sollen die Differenz an die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission bezahlen. Familienausgleichskassen, die einen individuellen Risikosatz ausweisen, der über dem Lastenausgleichssatz aller am Lastenausgleich beteiligten Familienausgleichskassen liegt, sollen Ausgleichszahlungen erhalten. Die Familienausgleichskassen, beziehungsweise der Regierungsrat für die kantonale Familienausgleichskasse, bestimmen die Höhe des Beitragssatzes selber (§§ 9 Abs. 1b und 12 Abs. 2 des Entwurfs) und haben, wie bereits erwähnt, eine Schwankungsreserve bis höchstens 100 Prozent einer Jahresausgabe gemäss Bundesgesetz zu bilden. Mit diesen Beitragssätzen sollen auch allfällige Zahlungen an die Geschäftsstelle abgedeckt werden können.

Das beschriebene Modell lässt sich grafisch folgendermassen darstellen:



Folgende Berechnung soll der näheren Erläuterung des Modells dienen:

Familien- aus- gleichs- kasse	Kinder- und Aus- bildungs- zulagen in Fr.	Geburts- zulagen in Fr.	Defizit aus Rechnung FAK SE in Fr.	Total Zulagen in Fr.	Total Lohnsumme in Fr.	notwen- diger Risiko- satz in %	Differenz zum Durch- schnitt in %	Ausgleich zahlung in Fr.
FAK A	3 816 616	32 800		3 849 416	230 291 542	1,6715	-0,1078	-248 260
FAK B	469 970	13 600		483 570	79 477 110	0,6084	-1,1709	-930 600
FAK C	107 754	4 800		112 554	19 911 353	0,5653	-1,2141	-241 737
FAK D	1 677 769	26 800		1 704 569	109 961 722	1,5501	-0,2292	-252 027
FAK E	3 810 519	50 400		3 860 919	200 360 164	1,9270	0,1476	295 825
FAK F	4 672 512	61 800		4 734 312	267 629 337	1,7690	-0,0104	-27 731
FAK G	1 155 939	18 400		1 174 339	113 958 259	1,0305	-0,7488	-853 369
FAK H	3 386 689	68 000		3 454 689	239 967 760	1,4396	-0,3397	-815 160
FAK I	3 923 198	58 000		3 981 198	206 726 826	1,9258	0,1465	302 820
FAK J	129 348 276	1 400 400		130 748 676	7 254 858 098	1,8022	0,0229	1 659 895
FAK K	1 681 114	21 600		1 702 714	104 953 900	1,6223	-0,1570	-164 775
FAK L	1 072 744	14 000		1 086 744	89 952 026	1,2081	-0,5712	-513 811
FAK M	3 030 838	60 000		3 090 838	177 026 328	1,7460	-0,0334	-59 067
FAK N	591 757	8 800		600 557	37 165 594	1,6159	-0,1634	-60 746
FAK O	1 586 577	8 800		1 595 377	94 789 781	1,6831	-0,0963	-91 258
Total	160 332 272	1 848 200	2 000 000	164 180 472	9 227 029 801	1,7793		-2 000 000

Es handelt sich um die effektiven Zahlen aus dem Jahr 2006. Es wurde einzig der mutmassliche Mehraufwand infolge Erhöhung der Ausbildungszulagen ab dem Jahr 2008 berücksichtigt sowie ein mutmassliches Defizit bei der Jahresrechnung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende.

In den Lastenausgleich soll die Familienausgleichskasse, die von der Eidgenössischen Ausgleichskasse geführt wird, miteinbezogen werden. Allerdings können mangels Unterlagen die finanziellen Auswirkungen nicht beziffert werden.

Laut diesen Zahlen müssen die Familienausgleichskassen A, B, C, D, F, G, H, K, L, M, N und O insgesamt 4258541 Franken in den Ausgleichsfonds einzahlen. Die restlichen Familienausgleichskassen erhalten entsprechende Ausgleichszahlungen. Zudem können 2 Millionen Franken davon für die Deckung des Defizits der Jahresrechnung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende eingesetzt werden.

Zur Erläuterung der Berechnungsformel von § 20 Absätze 2 und 3 führen wir folgendes Beispiel an:

*§ 20 Absatz 2 des Entwurfs*

<sup>2</sup> Der durchschnittliche Risikosatz ergibt sich 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 Selbständig-erwerbenden, und den AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsummen aller Familienausgleichskassen.

Formel:

$$\frac{\text{Total der Familienzulagen} + \text{AN} + \text{Defizit SE}}{\text{Total der Lohnsummen}} = \frac{\text{durchschnittlicher Risikoausgleichssatz aller am Lastenausgleich beteiligten Familienausgleichskassen}}{\text{Total der Lohnsummen}}$$

*Beispiel aus Tabelle Seite 21*

$$\frac{\text{Fr. 164 180 472}}{\text{Fr. 9 227 029 801}} = 1,7793\%$$

AN = Arbeitnehmer/innen  
SE = Selbständigerwerbende

*§ 20 Absatz 3 des Entwurfs*

<sup>3</sup> Der Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den von ihr im gesetzlichen Umfang ausbezahlten Familienzulagen und der AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsumme.

Formel:

$$\frac{\text{Total der Familienzulagen}}{\text{Total der Lohnsumme}} = \frac{\text{individueller Risikosatz der Familienausgleichskasse}}{\text{Total der Lohnsumme}}$$

*Beispiel aus Tabelle Seite 21: FAK I*

$$\frac{\text{Fr. 3 981 198}}{\text{Fr. 206 726 826}} = 1,9258\%$$

Der individuelle Risikosatz der Familienausgleichskasse I liegt über dem durchschnittlichen Risikoausgleichssatz aller am Lastenausgleich beteiligten Familienausgleichskassen. Die Familienausgleichskasse I erhält über den Ausgleich die Differenz ausbezahlt ( $1,9258\% - 1,7793\% = 0,1465\%$  von Fr. 206 726 826.- = Fr. 302 820.-).

## **D. Finanzielle Auswirkungen der Vorlage**

Die in Kapitel C.III vorgeschlagene Finanzierung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Familienzulagen für	Kostenträger	Finanzierungsart	Aufwand Kanton oder Gemeinden
Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Beitrag in Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme	mit Ausnahme für eigene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kein Aufwand
Nichterwerbstätige	Kanton	Steuergelder	ca. 2,25 Millionen Franken je zur Hälfte zulasten Kanton und Gemeinden
Selbständig-erwerbende nicht-landwirtschaftlicher Berufe	Selbständig-erwerbende (mind. 18%)	Beitragsleistungen SE: ½ einer jährlichen Kinderzulage	Kein Aufwand für Kanton oder Gemeinden
	Familienausgleichskassen durch angeschlossene Arbeitgeber (max. 82%)	Defizit von ca. 2 Mio. Fr. wird über Lastenausgleich gedeckt	
Erwerbstätige in der Landwirtschaft	öffentliche Hand ca. 90 Prozent	Steuergelder (Bund und Kantone)	ca. 4 Millionen Franken zulasten Kanton
	Arbeitgeber ca. 10 Prozent	Beitrag in Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme (Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft)	

Gemäss der Abstimmungsbotschaft des Bundesrates zum Familienzulagengesetz rechnete der Bund gesamtschweizerisch mit Mehraufwendungen aus Zulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von 455 Millionen Franken pro Jahr. Zur Hauptsache sind diese Mehrkosten auf die Erhöhung der Ausbildungszulagen sowie die Aufhebung der Teilzulagen zurückzuführen. Unter Umständen werden sich auch Mehrausgaben aus der Bestimmung über die Anspruchskonkurrenz ergeben (Art. 7

FamZG). Legt man die gesamten Mehrkosten aufgrund der Bevölkerungszahl auf den Kanton Luzern um, ergeben sich für uns Mehrausgaben von voraussichtlich rund 20 Millionen Franken, die von den Arbeitgebern zu tragen sind.

Da der Kanton Luzern und die Gemeinden ebenfalls Arbeitgeber sind, wird ein Teil dieser Mehrkosten auch ihnen erstehen. Dies wiederum wird einen Einfluss auf den Beitragssatz der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern haben. Berechnungen der Ausgleichskasse Luzern deuten darauf hin, dass die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern für die Finanzierung der Familienzulagen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern voraussichtlich einen Arbeitgeberbeitrag von mindestens 1,8 Prozent der für die AHV massgebenden Lohnsumme benötigen wird. Grund dafür sind die aus dem Familienzulagengesetz resultierenden Mehrkosten. In Anbetracht der bestehenden Schwankungsreserve und wegen des vorgesehenen Lastenausgleiches wird aber der seit 1. Januar 2008 geltende Beitragssatz von 1,7 Prozent der für die AHV massgebenden Lohnsumme vermutlich auch in der näheren Zukunft belassen werden können. Somit werden der Kanton und die Gemeinden kurz- und wohl auch mittelfristig nicht mit steigenden Lohnnebenkosten zu rechnen haben. Wie sich die Mehrkosten längerfristig auf die Höhe des Beitragssatzes auswirken werden, lässt sich zurzeit nicht vorhersagen.

Sodann wird gemäss einem Bericht der damaligen Dienststelle für Statistik vom 13. September 2007 die Einführung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige bei 839 bezugsberechtigten Kindern Mehrkosten von ungefähr 2,25 Millionen Franken pro Jahr verursachen. Davon werden die Gemeinden die Hälfte zu tragen haben.

## **E. Die einzelnen Bestimmungen**

### *§ 1*

In einem einleitenden Paragraphen soll festgehalten werden, welche Bereiche das Kantonale Familienzulagengesetz regelt. Es sind dies 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 (Abs. 1a). Mit dem ausdrücklichen Verweis auf diesen Erlass soll verdeutlicht werden, dass die entsprechenden Bestimmungen des Bundesrechts direkt anwendbar sind. Zudem soll das Kantonale Familienzulagengesetz die Unterstellung der Selbständigerwerbenden regeln (Abs. 1b).

Gemäss Artikel 18 FamZG haben die landwirtschaftlichen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die selbständigerwerbenden Landwirtinnen und Landwirte Anspruch auf Familienzulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (FLG; SR 836.1). Diese Klarstellung soll der Übersichtlichkeit halber in Absatz 2 wiederholt werden.



## § 2

In Artikel 11 FamZG wird festgelegt, wer dem Familienzulagengesetz des Bundes unterstellt ist. Sodann bestimmt Artikel 12 Absatz 1 FamZG, dass alle jenem Gesetz unterstellten Personen verpflichtet sind, sich einer Familienausgleichskasse im Kanton, dessen Familienzulagenordnung sie unterstehen, anzuschliessen. Weiter hält Artikel 12 Absatz 2 FamZG fest, dass die Arbeitgeber der Familienzulagenordnung des Kantons unterstehen, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat, oder, wenn ein solcher fehlt, ihres Wohnsitzkantons. Zweigniederlassungen unterstehen der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie sich befinden. Die Unterstellung der Arbeitgeber erfolgt mithin primär in den Kantonen, in denen sie Personen beschäftigen. Damit bestimmt das Bundesrecht auch, welche kantonalen Ausführungsbestimmungen anwendbar sind. Ein Arbeitgeber mit mehreren Zweigniederlassungen muss sich in allen entsprechenden Kantonen einer dort tätigen Familienausgleichskasse anschliessen. Die Unterstellung erfolgt für alle Beschäftigten, also auch für diejenigen, die ihren Arbeitsplatz nicht in der Zweigniederlassung selber haben, sondern zum Beispiel auf Baustellen unterwegs sind. Die Erfassung der Zweigniederlassung am Ort, wo sie sich befindet, ist wichtig für die Wirksamkeit des Lastenausgleichs, sofern ein Kanton einen solchen eingeführt hat. Wäre nämlich eine Zweigniederlassung im Kanton des Hauptsitzes des Unternehmens angeschlossen, würden ihre Beiträge dem Lastenausgleich des Kantons, in dem sich die Zweigniederlassung befindet, entzogen. Allerdings können die Kantone von dieser Ordnung abweichende Regelungen vereinbaren (Art. 12 Abs. 2 FamZG, letzter Satz). Schliesslich unterstehen nach Artikel 12 Absatz 3 FamZG Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem sie für die AHV erfasst sind. Für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist der Wohnsitzkanton zuständig (Art. 19 Abs. 1 FamZG, letzter Satz).

In den Absätzen 1 und 2 des Entwurfs sollen diese bundesrechtlichen Grundsätze über die Unterstellung und die Zuständigkeit der Klarheit halber nochmals festgehalten werden.

Weiter wird in Absatz 3 des Entwurfs von der bundesrechtlichen Kompetenz der Kantone Gebrauch gemacht, abweichende Regelungen betreffend die Arbeitgeber zu vereinbaren. Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern soll die Möglichkeit erhalten, mit ausserkantonalen Familienausgleichskassen abweichende Regelungen für die Unterstellung von Zweigniederlassungen zu vereinbaren. Hingegen soll sie entgegen verschiedenen Meinungsäusserungen im Rahmen der Vernehmlassung keine gesetzliche Pflicht zum Abschluss solcher Vereinbarungen haben.

Wie bereits in Kapitel C.II.3 erwähnt, haben gemäss Artikel 19 FamZG Nichterwerbstätige Anspruch auf Familienzulagen, wenn das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Und nach Artikel 21 FamZG haben die Kantone unter Vorbehalt und in Ergänzung des Bundesrechts die erforderlichen Bestimmungen betreffend die übrigen Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen an Nichterwerbstätige, die Organisation und die Finanzierung zu erlassen. Zu den übrigen Voraussetzungen für den Bezug der Familienzulagen gehören insbesondere Regelungen über die Frage, welcher Steuerwert zeitlich mass-

gebend und wie bei einer Abweichung der tatsächlichen Verhältnisse vom massgebenden steuerbaren Einkommen zu verfahren ist. Aus Gründen der Praktikabilität schlagen wir vor, dass die übrigen Voraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen durch Nichterwerbstätige in einer Verordnung festzulegen sind. Deshalb soll in einem Absatz 4 bestimmt werden, dass der Regierungsrat unter Vorbehalt des Familienzulagengesetzes das Nähere über den Bezug von Familienzulagen durch Nichterwerbstätige in einer Verordnung regelt.

### § 3

Das eidgenössische Familienzulagengesetz enthält keine Bestimmungen über die Selbständigerwerbenden. Führen die Kantone Familienzulagen für diesen Personenkreis ein oder behalten sie solche bei, sind sie auch bei der Ausgestaltung der Leistungen, der Anspruchsvoraussetzungen, der Organisation und der Finanzierung frei. Die Bestimmungen des Familienzulagengesetzes sind nicht automatisch anwendbar. Die Grundsätze der Unterstellung sollen in § 3 Absätze 1 bis 3 umschrieben werden. Das Nähere über den Bezug, wie Beginn und Ende des Anspruchs, die massgebenden Werte für das AHV-pflichtige Einkommen, die Regelung über abweichende tatsächliche Verhältnisse und das Verfahren, soll der Regierungsrat in einer Verordnung bestimmen. Dabei soll er auch die Möglichkeit erhalten, auf dem Verordnungsweg die Bestimmungen des Familienzulagengesetzes als kantonales Recht anwendbar zu erklären. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel C.II.4.

### § 4

Wie bereits in Kapitel A.II. ausgeführt, verpflichtet das Familienzulagengesetz die Kantone, Kinder und Ausbildungszulagen auszurichten. Das Bundesrecht legt die Mindestansätze fest. Die Kantone können über diese Mindestansätze hinausgehen. Der Bundesrat passt die bundesrechtlichen Mindestansätze auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der AHV der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens fünf Punkte gestiegen ist (Art. 5 FamZG). Weiter bestimmt das Familienzulagengesetz, für welche Kinder eine Kinder- oder eine Ausbildungszulage geltend gemacht werden kann (Art. 4 FamZG). Das Bundesrecht legt auch fest, dass für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet wird (Art. 6 FamZG), und regelt, wer in welcher Reihenfolge den Anspruch hat, wenn mehrere Personen für das gleiche Kind einen solchen nach eidgenössischem oder kantonalem Recht haben (Art. 7 FamZG). Weiter wird im eidgenössischen Familienzulagengesetz bestimmt, dass anspruchsberechtigte Personen, die aufgrund eines Gerichtsurteils oder einer Vereinbarung zur Zahlung von Unterhaltsbeiträgen für Kinder verpflichtet sind, die Familienzulagen zusätzlich zu den Unterhaltsbeiträgen entrichten müssen (Art. 8 FamZG). Schliesslich regelt das Bundesrecht die Auszahlung der Familienzulagen an Dritte (Art. 9 FamZG) und entzieht sie der Zwangsvollstreckung (Art. 10 FamZG).

In Absatz 1 soll festgelegt werden, dass die Höhe der Kinder und der Ausbildungszulage im Kanton Luzern den bundesrechtlichen Mindestansätzen entspricht.

Grundsätzlich ist es möglich, dass eine Person für dasselbe Kind gleichzeitig aus unselbständiger und aus selbständiger Erwerbstätigkeit einen Anspruch auf Fami-

lienzulagen hat. Weiter können mehrere Personen für dasselbe Kind einen Anspruch auf Zulagen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und aus selbständiger Erwerbstätigkeit haben. Da das Familienzulagengesetz die Leistungen an Selbständigerwerbende nicht kennt, sind diese Sachverhalte im kantonalen Recht zu regeln. Nach Absatz 2 sollen einer Person, die sowohl als Arbeitnehmerin wie auch als Selbständigerwerbende für dasselbe Kind einen Anspruch auf Familienzulagen hat, die Zulage als Arbeitnehmerin gewährt werden. Dies soll selbst dann der Fall sein, wenn sie als Selbständigerwerbende ein höheres Einkommen erzielt oder dort im Hauptberuf tätig ist. Weiter soll nur dann ein Anspruch auf Familienzulagen für Selbständigerwerbende bestehen, wenn kein Anspruch einer anderen Person aus unselbständiger Erwerbstätigkeit besteht. In diesem Sinn ist der Anspruch auf Leistungen aus selbständiger Erwerbstätigkeit gegenüber demjenigen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit immer subsidiärer Natur.

Es ist Sache des Bundesrates, die Voraussetzungen für den Anspruch auf Familienzulagen für Kinder, die im Ausland wohnen, zu regeln. Deren Höhe hat sich von Bundesrechts wegen nach der Kaufkraft im Wohnsitzstaat zu richten (Art. 4 Abs. 3 FamZG). Daher bleibt für eine kantonale Regelung über die Kaufkraftgewichtung, wie sie im Vernehmlassungsverfahren gefordert wurde, kein Raum.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel C.II.1.

## § 5

Die Kantone sind berechtigt, in ihren Familienzulagengesetzen Geburts- und Adoptionszulagen vorzusehen. Tun sie dies, gelten die Bestimmungen des Familienzulagengesetzes. Andere Leistungen müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden (Art. 3 Abs. 2 FamZG). Mit Absatz 1 sollen kantonal eine Geburts- und eine Adoptionszulage eingeführt werden. In Absatz 2 wird der Ansatz für diese Zulagen festgelegt.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel C.II.2.

## § 6

Gemäss Artikel 14 FamZG können grundsätzlich die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, die kantonalen Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen die Familienzulagenordnung durchführen. Die Familienausgleichskasse eines einzelnen Arbeitgebers (Betriebskasse) darf hingegen nicht als berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskasse anerkannt werden (Art. 12 Abs. 1 FamZV). Damit sind, wie bereits erwähnt, Betriebsfamilienausgleichskassen verboten. Weiter sind die Kantone gestützt auf Artikel 17 Absatz 2a FamZG verpflichtet, eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten.

In § 6 Absatz 1 soll festgelegt werden, wer im Kanton die Familienzulagenordnung durchführt. Es sind dies die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern, die bereits nach geltendem Recht besteht (§§ 21 ff. geltendes kantonales Familienzulagengesetz) und die Familienausgleichskassen, welche durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden. Nicht erwähnt werden sollen hingegen die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen (Art. 14

Unterabs. a FamZG). Im Kanton Luzern existieren keine solchen Familienausgleichskassen.

Nach Artikel 12 Absatz 2 FamZV sind Familienausgleichskassen, welche durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden, verpflichtet, sich bei der zuständigen Behörde des Kantons, in dem sie tätig sein wollen, anzumelden. Sie unterstehen der Aufsicht des Kantons und hinsichtlich der Finanzierung und der Organisation den kantonalen Vorschriften. Nach § 6 Absatz 2 soll die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission die für die Meldung zuständige Behörde sein, weil sie auch den Lastenausgleich durchführt (§ 19 Abs. 2 des Entwurfs).

## § 7

Wie nach geltendem Recht soll die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit sein. Ebenfalls wie bis anhin soll die Ausgleichskasse Luzern die Geschäfte der kantonalen Familienausgleichskasse als übertragene Aufgabe führen. Der Kanton soll der Ausgleichskasse Luzern die aus der Erfüllung dieser übertragenen Aufgabe entstehenden Kosten vergüten. Darin eingeschlossen sind auch die Kosten für die Durchführung der Familienzulagen an Selbständigerwerbende (vgl. § 21 Abs. 1 und 2 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

## § 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 entsprechende kantonale Ausführungsregelung soll in § 8 getroffen werden. In Absatz 1 wird die Regel für die Kassenzugehörigkeit aufgestellt; Absatz 2 enthält die Ausnahme.

Nach Absatz 1a sollen grundsätzlich alle Arbeitgeber, die nicht einer anderen von einer AHV-Ausgleichskasse geführten Familienausgleichskasse angehören, der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen sein. Für sie soll die Möglichkeit bestehen, dass sie sich als Alternative bei einer Familienausgleichskasse, welche durch die AHV-Ausgleichskassen geführt wird, anzuschliessen, wenn gleichzeitig die Kassenzugehörigkeit gemäss Artikel 64 AHVG gegeben ist (Abs. 2). Diese Lösung hat den Vorteil, dass gleichzeitig mit den Beiträgen für die Familienzulagen auch die AHV/IV/EO-Beiträge abgerechnet werden. Um eine möglichst einheitliche Durchführung zu garantieren, soll sich diese Ausnahme nur auf die Arbeitgeber beziehen.

Nach geltendem Recht führt die Ausgleichskasse Luzern die Geschäfte der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende (§ 24 Abs. 2 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Nach § 7 Absatz 2 des Entwurfs soll die Ausgleichskasse Luzern die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern auch nach neuem Recht führen. Um Kontinuität zu gewährleisten, ist es gerechtfertigt, zu bestimmen, dass sich auch die Selbständigerwerbenden der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern anzuschliessen haben. Damit die Durchführung einheitlich ausgestaltet werden kann, sollen aber auch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber sowie Nichterwerbstätige der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen werden (Abs. 1b).

Schliesslich sollen die Gemeinwesen und die öffentlichen Verwaltungen, Betriebe und Anstalten sowie die übrigen Körperschaften des öffentlichen Rechts der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern angeschlossen werden, sofern sie nicht der Familienausgleichskasse der Eidgenössischen Ausgleichskasse angehören. Diese Regelung entspricht der bisherigen Lösung (§ 21a Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

## § 9

Die Kantone sind von Bundesrechts wegen verpflichtet, in ihren Familienzulagenordnungen die Aufgaben und Pflichten der Familienausgleichskassen zu regeln (Art. 17 Abs. 2 f FamZG). Dies soll in § 9 geschehen. Absatz 1 regelt die Aufgaben aller im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen. Die Familienausgleichskassen setzen die Familienzulagen im Einzelfall fest (Abs. 1a). In Artikel 15 Absatz 2 FamZG ist vorgesehen, dass die Familienzulagen den anspruchsberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der Regel durch den Arbeitgeber ausbezahlt werden. In § 9 Absatz 1a soll als Gegenstück zu dieser Regel der Klarheit halber festgehalten werden, dass die Familienausgleichskassen die Familienzulagen in Ausnahmefällen an die anspruchsberechtigten Personen auszahlen. Ein Ausnahmefall wird insbesondere dann vorliegen, wenn der Arbeitgeber keine Gewähr für eine gesetzmässige Ausrichtung der Familienzulagen bietet. Eine weitere Ausnahme ist die direkte Auszahlung der Geburts- und der Adoptionszulage durch die Familienausgleichskassen.

Weiter sollen die Familienausgleichskassen die Beiträge generell festsetzen und sie bei den Arbeitgebern erheben. Für die Festsetzung der Beiträge an die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern soll wie bisher der Regierungsrat zuständig sein (Abs. 1b; vgl. § 22 Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

Sodann informieren die Familienausgleichskassen die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt oder über die Arbeitgeber über ihre Ansprüche auf Familienzulagen. Zudem kontrollieren sie periodisch, ob die ihr angeschlossenen Arbeitgeber die gesetzlichen Bestimmungen einhalten. Die Kontrolle kann einer vom Bundesamt für Sozialversicherungen anerkannten Revisionsstelle übertragen werden. Zudem haben die Familienausgleichskassen Verfügungen über strittige Ansprüche, wie solche betreffend die Höhe der zu leistenden Beiträge und die im Einzelfall zu leistenden Familienzulagen, sowie Einspracheentscheide zu erlassen (Abs. 1c–e).

In Absatz 2 sollen die Familienausgleichskassen wie nach geltendem Recht (§ 16 Abs. 2 geltendes kantonales Familienzulagengesetz) die Möglichkeit erhalten, einzelne Aufgaben, insbesondere die Festsetzung der Familienzulagen, den Arbeitgebern zu übertragen, sofern diese Gewähr für eine gesetzmässige Ausrichtung der Leistungen und für einen ordnungsgemässen Abrechnungsverkehr bieten. Einen Anspruch auf die Übertragung von Aufgaben, wie dies im Vernehmlassungsverfahren gefordert wurde, sollen die Arbeitgeber hingegen nach wie vor nicht haben.

In Absatz 3 sollen zusätzliche Aufgaben der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern umschrieben werden. Nebst den Aufgaben, welche alle Familienausgleichskassen gemäss Absatz 1 wahrzunehmen haben, soll diese in Ausführung von Artikel 17 Absatz 2b FamZG die Unterstellung der Arbeitgeber kontrollieren und als Verbindungsstelle alle Geschäfte bei internationalen Verhältnissen erledigen. Schliesslich

soll die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern AHV-Ausgleichskassen, die keine eigene Familienausgleichskasse führen, die Erhebung der Beiträge sowie die Festsetzung und Auszahlung der Familienzulagen übertragen können. Solche Verbandsabrechnungsstellen bestehen bereits nach heutigem Recht (§ 23 Abs. 1 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

Absatz 4 hält fest, dass die Verbandsabrechnungsstellen gemäss Absatz 3 für die Erfüllung übertragener Aufgaben Anspruch auf einen Beitrag an die Verwaltungskosten haben. Da es schwierig ist, diesen Betrag auszuhandeln, soll die kantonale Aufsichtskommission ihn festsetzen.

### § 10

Artikel 17 Absatz 2i FamZG verpflichtet die Kantone, die Revision der Familienausgleichskassen zu regeln. In § 10 Absatz 1 des Entwurfs wird daher festgehalten, dass die Familienausgleichskassen jährlich durch eine Revisionsstelle zu prüfen sind, die vom Bundesamt für Sozialversicherungen anerkannt ist. In Absatz 2 soll hervorgehoben werden, dass die Revisionsstelle insbesondere darauf zu achten hat, dass die Angaben betreffend den Lastenausgleich richtig sind und dass nur die bei der Durchführung dieses Gesetzes tatsächlich angefallenen und angemessenen Verwaltungskosten abgerechnet werden.

### § 11

Nach Artikel 17 Absatz 2f FamZG haben die Kantone die Aufgaben und Pflichten der Arbeitgeber zu regeln. Gemäss § 11 des Entwurfs melden die Arbeitgeber der zuständigen Familienausgleichskasse die AHV-pflichtigen Löhne; erteilen alle weiteren erforderlichen Auskünfte und bringen die zusätzlich notwendigen Unterlagen bei; leiten Meldungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihren Anspruch beeinflussen können, sofort an die zuständige Familienausgleichskasse weiter; entrichten die Beiträge und zahlen die Leistungen nach den Weisungen der zuständigen Familienausgleichskassen an die Berechtigten aus und informieren unabhängig von der Regelung von § 9 Absatz 1c ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Familienzulagen. Weiter soll festgehalten werden, dass die Arbeitgeber die ihnen gemäss § 9 Absatz 2 übertragenen Aufgaben zu erfüllen haben (Unterabs. e).

### § 12

Gemäss Artikel 17 Absatz 2 FamZG unterstehen die Familienausgleichskassen der Aufsicht der Kantone. Die §§ 12 und 13 des Entwurfs sollen diese Aufsicht konkretisieren. In § 12 Absatz 1 wird wie bisher festgehalten, dass der Regierungsrat die Oberaufsicht über die Familienausgleichskassen hat (§ 28 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Weiter soll er wie bisher die Beiträge an die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern festsetzen sowie ihre Jahresrechnung und ihren Jahresbericht genehmigen (Abs. 2). Nach geltendem Recht unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat die genehmigte Rechnung und den genehmigten Jahresbericht zur Kenntnis (§ 21 Abs. 3 geltendes kantonales Familienzulagengesetz). Andere Kantone kennen keine solche Lösung, weshalb wir vorschlagen, im neuen Gesetz darauf zu verzichten.

### § 13

Wie nach § 29 des geltenden kantonalen Familienzulagengesetzes soll die Aufsichts-kommission für die Ausgleichskasse Luzern als kantonale Aufsichtskommission die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen überwachen. Weiter soll die Ausgleichskasse Luzern die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission als übertragene Aufgabe führen. Der Kanton soll der Ausgleichskasse Luzern die daraus entstehenden Kosten vergüten (Abs. 1 und 2). Aus Gründen der Flexibilität soll entgegen verschiedenen Anträgen aus der Vernehmlassung darauf verzichtet werden, die Grösse und die Zusammensetzung der kantonalen Aufsichtskommission im Gesetz festzulegen. Eine solche Regelung besteht auch heute nicht.

In Absatz 3 werden die wesentlichen Aufgaben der kantonalen Aufsichtskommission für die Familienausgleichskassen umschrieben. Absatz 4 verpflichtet die im Kanton tätigen Familienausgleichskassen, der kantonalen Aufsichtskommission und deren Geschäftsstelle Auskünfte über die Geschäftsführung zu erteilen. Auch diese Regelung entspricht dem heutigen Recht (§ 30 Abs. 3 geltendes kantonales Familienzulagengesetz).

### § 14

Wie bereits in Kapitel C.III.1 ausgeführt, sollen die Kinder-, Ausbildungs-, Geburts- und Adoptionszulagen für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer durch Beiträge der Arbeitgeber, die diesem Gesetz unterstellt sind, finanziert werden. Wie der Beitragssatz festzulegen ist, bestimmt das Bundesrecht. Nach Artikel 13 Absatz 1 FamZV legen die Familienausgleichskassen die Höhe des Beitragssatzes aufgrund ihres Bedarfs für die Familienzulagen, für die Äufnung der Schwankungsreserve, für die Deckung der Verwaltungskosten sowie für allfällige Zahlungen an den kantonalen Lastenausgleich fest. Damit erübrigt sich eine kantonale Regelung über die Beitragsfestsetzung.

Zu ergänzen bleibt, dass der Regierungsrat den Beitragssatz für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern festlegt. In diesem Bereich handelt er als Organ der Familienausgleichskasse des Kantons (vgl. § 12 Abs. 2).

### § 15

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber sollen zur Finanzierung ihrer Familienzulagen den Beitragssatz entrichten, der für die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern gilt. Für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber soll keine separate Rechnung geführt werden. Betroffen sind wenige Personen. Im Übrigen verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel C.III.1.a.

### §§ 16 und 17

Wir verweisen auf unsere Ausführungen in den Kapiteln C.III.1.b und c.

### § 18

Im Gesetz soll ausdrücklich festgehalten werden, dass die Beiträge der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden sowie die Erträge der Anlagen nur zur Finanzie-

zung der Familienzulagen, zur Deckung der Verwaltungskosten, zur Äufnung der Schwankungsreserven sowie für allfällige Zahlungen in den Lastenausgleich verwendet werden dürfen.

#### *§§ 19 und 20*

Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel C.III.3.

#### *§ 21*

Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Kapitel C.III.3. Zu ergänzen ist, dass die Zahlungen in den Lastenausgleich innert 30 Tagen nach der Rechnungsstellung fällig werden sollen. Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich sollen jeweils am 31. Mai eines Jahres fällig werden. Ab Fälligkeit sollen für die Zahlungen in und aus dem Lastenausgleich ein Verzugs- beziehungsweise Vergütungszins geschuldet sein. Aufgrund des Hinweises in § 24 auf die subsidiäre Anwendung der AHV-Gesetzgebung werden für Einzelheiten die Artikel 41<sup>bis</sup>–42 der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 (SR 831.101) sinngemäss anwendbar sein.

#### *§ 22*

Absatz 1 regelt die Schwankungsreserve der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern. Dazu verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel C.III.2. Da die anderen Familienausgleichskassen die Schwankungsreserven selber festlegen und Artikel 13 Absatz 3 FamZV dazu Vorgaben macht, ist für diese Familienausgleichskassen keine zusätzliche Regelung notwendig. Wird eine Familienausgleichskasse aufgelöst, soll das Vermögen (Reservefonds) nach Massgabe der Beitragsleistungen anteilmässig an die Familienausgleichskassen, welche die Mitglieder übernehmen, fallen (Abs. 2).

#### *§ 23*

Die Familienausgleichskassen sollen verpflichtet werden, der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern die geprüfte Jahresrechnung spätestens bis 30. Juni des Folgejahres zuzustellen.

Gemäss Bundesrecht wird über die Familienzulagen eine gesamtschweizerische Statistik erstellt. Die Kantone sind verpflichtet, die Daten bei den Familienausgleichskassen zu erheben. Das Bundesamt für Sozialversicherungen erlässt Weisungen über die Erhebung der Daten und deren Zusammenstellung und Aufbereitung nach Kantonen (Art. 27 Abs. 2 FamZG und Art. 20 FamZV). In § 23 soll deshalb bestimmt werden, dass die Familienausgleichskassen diese Daten der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern bis am 30. Juni des Folgejahres unentgeltlich zuzustellen haben.

#### *§ 24*

Mit diesem Paragrafen soll eine Bestimmung über das ergänzende Recht in das neue kantonale Familienzulagengesetz aufgenommen werden. Soweit das eidgenössische und das kantonale Familienzulagengesetz keine Bestimmungen enthalten, soll die AHV-Gesetzgebung sinngemäss zur Anwendung kommen.



### § 25

Das bisherige Recht soll weiterhin anwendbar sein, wenn es um Leistungen oder Beiträge geht, welche die Zeit vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes betreffen (Abs. 1 und 2).

Die geltende Kinderzulage für Kinder vom 12. bis zum 16. Altersjahr soll im Sinne der Besitzstandswahrung weiterhin 210 Franken betragen. Um mittelfristig eine materielle Harmonisierung der Leistungen im Wirtschaftsraum Zentralschweiz, Aargau und Zürich zu erreichen, soll diese Kinderzulage aber nicht der Teuerung angepasst werden, bis der minimale Wert der Kinderzulage inklusive Teuerung gemäss Bundesrecht die Höhe von 210 Franken erreicht hat. Ein Anspruch auf eine Teuerungsanrechnung auf dem geltenden Wert besteht nicht, weil diese Kinderzulage bereits heute über dem bundesrechtlich vorgegebenen Minimum von 200 Franken liegt. Nachher soll auch für Kinder dieser Alterskategorie die bundesrechtliche Mindestzulage, inklusive einer allfälligen Teuerung gemäss Bundesrecht, ausbezahlt werden (Abs. 3).

Wie bereits erwähnt, kann die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende aufgelöst werden. Deren Reserven sollen zur Finanzierung der entsprechenden Familienzulagen verwendet werden (Abs. 4).

### § 26

Wie bereits erwähnt, kann mit dem neuen Gesetz das geltende Gesetz über die Familienzulagen vom 10. März 1981 aufgehoben werden. Zudem kann der Grossratsbeschluss über die Anpassung der Familienzulagen vom 6. November 2007 (SRL Nr. 885c) aufgehoben werden. Die Höhe der Familienzulagen ergibt sich neu aus den §§ 4 und 5 des Entwurfs.

### § 27

Das Gesetz ist auf den gleichen Zeitpunkt wie das Familienzulagengesetz des Bundes in Kraft zu setzen: auf den 1. Januar 2009.

## **F. Antrag**

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines neuen Gesetzes über die Familienzulagen zuzustimmen.

Luzern, 22. April 2008

Im Namen des Regierungsrates  
Der Regierungspräsident: Markus Dürri  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 885

**Gesetz  
über die Familienzulagen  
(Kantonales Familienzulagengesetz)**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 22. April 2008,  
*beschliesst:*

**I. Gegenstand und Unterstellung**

**§ 1**      *Gegenstand*

<sup>1</sup> Das Gesetz regelt

- a. 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 Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) vom 24. März 2006 gilt,
- b. die Unterstellung der Selbständigerwerbenden unter dieses Gesetz.

<sup>2</sup> Die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie an selbständigerwerbende Landwirtinnen und Landwirte richtet sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952.

**§ 2**      *Arbeitgeber, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Nichterwerbstätige*

<sup>1</sup> Diesem Gesetz unterstehen

- a. die Arbeitgeber, die nach Artikel 12 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 beitragspflichtig sind, wenn sich der rechtliche Sitz des Unternehmens im Kanton befindet oder, wenn ein solcher fehlt, wenn der Arbeitgeber im Kanton Wohnsitz hat,

- b. die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber nach Artikel 6 AHVG,
- c. die Nichterwerbstätigen nach Artikel 19 Absatz 1 des Familienzulagengesetzes, die im Kanton Wohnsitz haben.

<sup>2</sup> Als Arbeitnehmer oder Arbeitnehmerin im Sinn von Absatz 1b gelten Personen, die im Kanton für die AHV erfasst sind.

<sup>3</sup> Zweigniederlassungen unterstehen diesem Gesetz, wenn sie sich im Kanton befinden. Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern kann mit ausserkantonalen Familienausgleichskassen für die Unterstellung von Zweigniederlassungen abweichende Regelungen vereinbaren.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt unter Vorbehalt des Familienzulagengesetzes das Nähere über den Bezug von Familienzulagen durch Nichterwerbstätige, wie die massgebenden Steuerwerte und die Berücksichtigung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse, durch Verordnung.

### **§ 3**      *Selbständigerwerbende*

<sup>1</sup> Personen, die nach dem AHVG als hauptberuflich Selbständigerwerbende gelten und deren Wohn- und Geschäftssitz sich im Kanton Luzern befindet, können sich freiwillig diesem Gesetz unterstellen lassen.

<sup>2</sup> Die Unterstellung ist nur möglich, sofern das AHV-pflichtige Einkommen der selbständigerwerbenden Person den oberen Grenzwert gemäss Artikel 8 Absatz 1 AHVG nicht übersteigt. Sind beide Eltern selbständigerwerbend und leben sie im gleichen Haushalt, werden die AHV-pflichtigen Einkommen zusammengerechnet.

<sup>3</sup> Für jedes zulagenberechtigte Kind erhöht sich die Einkommensgrenze gemäss Absatz 2 um 10 Prozent.

<sup>4</sup> Der Regierungsrat regelt das Nähere über den Bezug der Familienzulagen an Selbständigerwerbende, wie Beginn und Ende des Anspruchs, die massgebenden Werte für das AHV-pflichtige Einkommen und die Berücksichtigung der tatsächlichen wirtschaftlichen Verhältnisse, durch Verordnung.

## **II. Familienzulagen**

### **§ 4**      *Kinderzulage und Ausbildungszulage*

<sup>1</sup> Die Höhe der Kinderzulage und die Höhe der Ausbildungszulage entsprechen den Mindestansätzen gemäss den Bestimmungen des Familienzulagengesetzes.

<sup>2</sup> Bestehen für das gleiche Kind aus unselbständiger und selbständiger Tätigkeit mehrere Ansprüche auf Kinder- oder auf Ausbildungszulagen, gehen die Leistungen aus unselbständiger Tätigkeit vor.

## **§ 5      *Geburtszulage und Adoptionszulage***

<sup>1</sup> Anspruchsberechtigten Personen wird eine Geburts- oder eine Adoptionszulage gemäss Artikel 3 Absatz 3 des Familienzulagengesetzes gewährt.

<sup>2</sup> Die Höhe der Zulage entspricht dem fünffachen Betrag einer monatlichen Kinderzulage gemäss Artikel 5 Absätze 1 und 3 des Familienzulagengesetzes.

# **III. Durchführung der Familienzulagenordnung**

## **1. Allgemeine Bestimmungen**

## **§ 6      *Durchführungsorgane***

<sup>1</sup> Die Familienzulagenordnung des Kantons wird durchgeführt durch

- a. die «Familienausgleichskasse des Kantons Luzern» als kantonale Familienausgleichskasse,
- b. die Familienausgleichskassen, welche durch die AHV-Ausgleichskassen geführt werden.

<sup>2</sup> Familienausgleichskassen gemäss Absatz 1b, die im Kanton tätig sein wollen, haben sich bei der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission anzumelden.

## **§ 7      *Familienausgleichskasse des Kantons Luzern***

<sup>1</sup> Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit mit Sitz in Luzern.

<sup>2</sup> Die Ausgleichskasse Luzern führt die Geschäfte der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern als übertragene Aufgabe. Der Kanton vergütet ihr die daraus entstehenden Kosten.

## **§ 8      *Kassenzugehörigkeit***

<sup>1</sup> Der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern haben sich anzuschliessen:

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

<sup>2</sup> Arbeitgeber können einer anderen Familienausgleichskasse im Sinn von § 6 Absatz 1a nur beitreten, wenn gleichzeitig eine Kassenzugehörigkeit gemäss Artikel 64 AHVG vorliegt.

## § 9 *Aufgaben der Familienausgleichskassen*

<sup>1</sup> Die Familienausgleichskassen

- a. setzen die Familienzulagen im Einzelfall fest und zahlen sie in Ausnahmefällen an die anspruchsberechtigten Personen aus,
- b. setzen die Beiträge generell fest und erheben sie bei den Arbeitgebern; vorbehalten bleibt § 12 Absatz 2,
- c. informieren die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer direkt oder über die Arbeitgeber über ihre Ansprüche auf Familienzulagen,
- d. kontrollieren periodisch, ob die ihr angeschlossenen Arbeitgeber die gesetzlichen Bestimmungen einhalten; die Kontrolle kann einer vom Bundesamt für Sozialversicherungen anerkannten Revisionsstelle übertragen werden,
- e. erlassen Verfügungen über strittige Ansprüche und Einspracheentscheide.

<sup>2</sup> Die Familienausgleichskassen können einzelne Aufgaben, insbesondere die Festsetzung der Familienzulagen, den Arbeitgebern übertragen, sofern diese Gewähr für eine gesetzmässige Ausrichtung der Familienzulagen und für einen ordnungsgemässen Abrechnungsverkehr bieten.

<sup>3</sup> Die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern kontrolliert zudem 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.

<sup>4</sup> Die Verbandsabrechnungsstellen gemäss Absatz 3 erhalten von der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern einen Beitrag an die ausgewiesenen Verwaltungskosten. Dieser wird von der kantonalen Aufsichtskommission gemäss § 13 festgesetzt.

## § 10 *Revisionsstelle*

<sup>1</sup> Die Familienausgleichskassen sind jährlich durch eine Revisionsstelle zu prüfen, welche vom Bundesamt für Sozialversicherungen anerkannt ist.

<sup>2</sup> Die Revisionsstelle der jeweiligen Familienausgleichskasse hat namentlich zu überprüfen, ob die Angaben zum Lastenausgleich richtig sind und ob nur angemessene, bei der Durchführung des Gesetzes tatsächlich angefallene Verwaltungskosten abgerechnet werden.

## § 11 *Pflichten der Arbeitgeber*

Die Arbeitgeber

- a. melden der zuständigen Familienausgleichskasse die AHV-pflichtigen Löhne, erteilen alle weiteren erforderlichen Auskünfte und bringen die zusätzlich notwendigen Unterlagen bei,
- b. leiten Meldungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die ihren Anspruch beeinflussen können, sofort an die zuständige Familienausgleichskasse weiter,

- c. entrichten die Beiträge und zahlen die Leistungen nach den Weisungen der zuständigen Familienausgleichskassen an die Berechtigten aus,
- d. informieren ihre Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer über die Familienzulagen,
- e. erfüllen die ihnen gemäss § 9 Absatz 2 übertragenen Aufgaben.

## **2. Aufsicht**

### **§ 12     *Regierungsrat***

<sup>1</sup> Der Regierungsrat ist kantonale Oberaufsichtsbehörde über die Familienausgleichskassen.

<sup>2</sup> Er setzt die Beiträge an die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern fest und genehmigt ihre Jahresrechnung und ihren Jahresbericht.

### **§ 13     *Kantonale Aufsichtskommission***

<sup>1</sup> Die Aufsichtskommission für die Ausgleichskasse Luzern überwacht als kantonale Aufsichtskommission die Familienausgleichskassen, die im Kanton tätig sind.

<sup>2</sup> Die Ausgleichskasse Luzern führt die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission als übertragene Aufgabe. Der Kanton vergütet der Ausgleichskasse die daraus entstehenden Kosten.

<sup>3</sup> Die kantonale Aufsichtskommission hat insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Beratung des Regierungsrates in Fragen der Familienzulagenordnung und bei der Genehmigung der Jahresrechnung und des Jahresberichts der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern,
- b. Erlass des Anlagereglements der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern,
- c. Anordnung besonderer Kontrollen bei den Familienausgleichskassen,
- d. Genehmigung des ausserkantonalen Kassenanschlusses von Zweigniederlassungen,
- e. Entgegennahme der Berichte der Geschäftsstelle über die Kontrolle der Familienausgleichskassen, insbesondere betreffend den Lastenausgleich,
- f. Verfügen von Massnahmen gegenüber Familienausgleichskassen, die ihre gesetzlichen Aufgaben oder Pflichten nicht oder mangelhaft erfüllen,
- g. Festsetzung des Beitrages an die Verbandsabrechnungsstellen für deren Verwaltungskosten gemäss § 9 Absatz 4.

<sup>4</sup> Die im Kanton Luzern tätigen Familienausgleichskassen haben der kantonalen Aufsichtskommission oder deren Geschäftsstelle die verlangten Auskünfte über die Geschäftsführung zu erteilen.

## IV. Finanzierung

### 1. Allgemeine Bestimmungen

#### § 14 *Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer*

Die Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer werden durch die Arbeitgeber finanziert.

#### § 15 *Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber*

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber entrichten den Beitrag, den die Familienausgleichskasse des Kantons Luzern von den beitragspflichtigen Arbeitgebern erhebt.

#### § 16 *Familienzulagen für Nichterwerbstätige*

<sup>1</sup> Der Kanton finanziert die Familienzulagen für Nichterwerbstätige. Die Beiträge des Kantons werden zu 50 Prozent von den Gemeinden mitgetragen.

<sup>2</sup> Der Kanton trägt die Verwaltungskosten.

#### § 17 *Familienzulagen für Selbständigerwerbende*

<sup>1</sup> Die diesem Gesetz unterstellten Selbständigerwerbenden entrichten zur Finanzierung der Familienzulagen einen jährlichen Beitrag in der Höhe einer halben jährlichen Kinderzulage. Die Beitragspflicht besteht, solange Familienzulagen ausgerichtet werden.

<sup>2</sup> Der Beitrag wird mit den auszurichtenden Familienzulagen verrechnet.

<sup>3</sup> Die am Lastenausgleich gemäss den §§ 19–23 beteiligten Familienausgleichskassen tragen das Defizit.

#### § 18 *Verwendung der Beiträge*

Die Beiträge der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden sowie die Erträge aus Anlagen dürfen nur zur Finanzierung der Familienzulagen, zur Deckung der angemessenen Verwaltungskosten, zur Äufnung der Schwankungsreserven und für allfällige Zahlungen in den Lastenausgleich verwendet werden.

## **2. Lastenausgleich**

### **§ 19**     *Grundsätze*

<sup>1</sup> Zwischen den im Kanton tätigen Familienausgleichskassen besteht ein Lastenausgleich.

<sup>2</sup> Die Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission führt das Lastenausgleichsverfahren durch.

### **§ 20**     *Berechnungsgrundlagen*

<sup>1</sup> Massgebend für den Lastenausgleich ist das Verhältnis zwischen dem durchschnittlichen Risikosatz aller Familienausgleichskassen und dem Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse.

<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, zuzüglich des Defizits aus der Jahresrechnung der Familienzulagen an die Selbständigerwerbenden, und den AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsummen aller Familienausgleichskassen.

<sup>3</sup> Der Risikosatz der einzelnen Familienausgleichskasse ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen den von ihr im gesetzlichen Umfang ausbezahlten Familienzulagen und der AHV-pflichtigen jährlichen Lohnsumme.

<sup>4</sup> Die Familienausgleichskassen haben der Geschäftsstelle der kantonalen Aufsichtskommission bis spätestens am 31. März des folgenden Jahres die AHV-pflichtigen Lohnsummen und die ausbezahlten Familienzulagen zu melden. Erfolgt die Meldung nicht termingerecht, werden für die Berechnung des Lastenausgleichs die AHV-pflichtige Lohnsumme des Vorjahres mit einem Zuschlag von 50 Prozent und die ausbezahlten Familienzulagen des Vorjahres verwendet.

### **§ 21**     *Ausgleichszahlungen*

<sup>1</sup> Familienausgleichskassen, deren eigener Risikosatz unter dem durchschnittlichen Risikosatz liegt, zahlen den entsprechenden Differenzbetrag in den Lastenausgleich ein.

<sup>2</sup> Familienausgleichskassen, deren eigener Risikosatz über dem durchschnittlichen Risikosatz liegt, erhalten aus dem Lastenausgleich den entsprechenden Differenzbetrag.

<sup>3</sup> Die Zahlungen in den Lastenausgleich werden innert 30 Tagen nach der Rechnungsstellung fällig. Die Zahlungen aus dem Lastenausgleich werden jeweils am 31. Mai fällig. Nach Ablauf der Fälligkeit ist ein Verzugs- beziehungsweise Verzugszins geschuldet.



## **§ 22**     *Schwankungsreserven und Kassenauflösung*

<sup>1</sup> Übersteigen die Reserven der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern 50 Prozent eines durchschnittlichen Jahresaufwandes, beantragt diese dem Regierungsrat eine Reduktion des Beitragsatzes. Fallen die Reserven unter 20 Prozent, beantragt sie dem Regierungsrat eine Erhöhung des Beitragsatzes.

<sup>2</sup> Bei Auflösung einer Familienausgleichskasse fällt deren Vermögen nach Massgabe der Beitragsleistungen nach diesem Gesetz anteilmässig an die Familienausgleichskassen, welche die Mitglieder übernehmen.

## **§ 23**     *Berichterstattung*

Die übrigen Familienausgleichskassen stellen der Familienausgleichskasse des Kantons Luzern die geprüfte Jahresrechnung und die notwendigen statistischen Angaben bis spätestens am 30. Juni des Folgejahres unentgeltlich zu.

# **V. Schlussbestimmungen**

## **§ 24**     *Ergänzendes Recht*

Soweit das Familienzulagengesetz und dieses Gesetz nichts anderes bestimmen, gelten die Bestimmungen der AHV-Gesetzgebung sinngemäss.

## **§ 25**     *Übergangsregelungen*

<sup>1</sup> Leistungen, welche die Zeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes betreffen, werden nach bisherigem Recht nachbezahlt oder zurückgefordert.

<sup>2</sup> Beiträge, welche für die Zeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geschuldet sind, werden nach bisherigem Recht eingefordert.

<sup>3</sup> Die monatliche Kinderzulage von 210 Franken vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr wird so lange ausgerichtet, bis die Kinderzulage gemäss dem Familienzulagengesetz diesen Wert erreicht.

<sup>4</sup> Die Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende wird aufgelöst. Ihre Reserven sind zur Finanzierung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende zu verwenden.

## **§ 26**     *Aufhebung von Erlassen*

Folgende Erlasse werden aufgehoben:

- a. Gesetz über die Familienzulagen vom 10. März 1981,
- b. Grossratsbeschluss über die Anpassung der Familienzulagen vom 6. November 2007.

**§ 27**     *Inkrafttreten*

Das Gesetz tritt am 1. Januar 2009 in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber: