



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8375.02

WSD/ P058375
Basel, 1. Februar 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 31. Januar 2006

Motion Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. November 2005 nachstehende Motion von Sibylle Schürch und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In der Volksabstimmung vom 25. September 2005 hat der Souverän des Kantons Basel-Landschaft beschlossen, die Kinderzulagen im Kanton auf CHF 200.-- (resp. 220.-- für Kinder in Ausbildung) zu erhöhen. Mit der finanziellen Erhöhung ging eine Gesamtrevision des Familienzulagengesetzes einher. Insbesondere wurde der Grundsatz „ein Kind eine volle Zulage“ und ein Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen statuiert. Damit hat der Kanton Basel-Landschaft eines der modernsten Kinderzulagengesetze in der Schweiz geschaffen.

*Die Regierung wird gebeten, dem Grossen Rat eine Revision des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmende analog zum Gesetz im Kanton Basel-Landschaft vorzulegen.
Sibylle Schürch, Christine Keller, Beat Jans, Thomas Baerlocher“*

Das Justizdepartement hat mit Bericht vom 24. November 2005 bestätigt, dass die Motion unter Beachtung von § 33a Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) rechtlich zulässig ist.

Es ist unbestritten, dass das Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmende des Kantons Basel-Stadt (SG 820.100) nach mehr als 40 Jahren grundlegend revidiert werden muss. Anlass dazu geben unter anderem:

- der Anzug Hans Baumgartner, Kinderzulagen für Selbständigerwerbende;
- die in der Motion angesprochene Revision des Familienzulagengesetzes im Kanton Basel-Landschaft;
- das Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit;
- das Partnerschaftsgesetz;
- das Bundesgesetz über die Familienzulagen.

Nachstehend ein Überblick über die Beschlüsse auf Bundesebene, das revidierte Gesetz in Basel-Landschaft und den Stand unserer Überlegungen zu den wichtigsten Revisionspunkten:

Höhe der Zulagen und Anpassung an die Preisentwicklung

Der Nationalrat will Mindestansätze von CHF 200 für die Kinder- und CHF 250 für die Ausbildungszulagen vorschreiben. Diese Ansätze sollen vom Bundesrat auf den jeweils gleichen Zeitpunkt wie die Renten der AHV der Teuerung angepasst werden, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise um mindestens 5 Punkte gestiegen ist. Der Ständerat will die Festsetzung der Höhe der Zulagen den Kantonen überlassen.

In Basel-Landschaft betragen die Kinderzulagen seit 1. Januar 2006 CHF 200 und die Ausbildungszulagen CHF 220. Der Landrat legt die Höhe der Zulagen neu fest, wenn es die Verhältnisse als angezeigt erscheinen lassen.

Der Regierungsrat beabsichtigt, die Höhe der Zulagen auf den 1. Januar 2007 wieder mit Basel-Landschaft zu harmonisieren.

Anspruch der Selbständigerwerbenden

Heute haben Selbständigerwerbende in zehn Kantonen Anspruch auf Familienzulagen (in sieben mit Einkommengrenzen). Der Nationalrat will die Selbständigerwerbenden im neuen Bundesgesetz einbeziehen, während der Ständerat die Regelung den Kantonen überlassen möchte.

In Basel-Landschaft sind die Selbständigerwerbenden dem Gesetz unterstellt.

In Basel-Stadt liegt der Anzug von Hans Baumgartner vor, der die Unterstellung der Selbständigerwerbenden verlangt (stehengelassen am 8. Dezember 2004). Diese Frage ist noch nicht abschliessend entschieden. Insbesondere soll abgeklärt werden, wie sich die Selbständigerwerbenden selbst zur Frage der Unterstellung stellen.

Anspruch der Nichterwerbstätigen

In fünf Kantonen haben Nichterwerbstätige unter gewissen Voraussetzungen Anspruch auf Zulagen. Der Nationalrat will die Nichterwerbstätigen unterstellen, allenfalls mit Einkommengrenzen. Der Ständerat sieht ebenfalls die Unterstellung vor, aber zwingend mit Einkommengrenzen und Ausschluss bei Anspruch auf Kinderrenten der Sozialversicherungen.

Basel-Landschaft hat die Nichterwerbstätigen nicht unterstellt.

Hier bleibt abzuwarten, was auf Bundesebene entschieden wird. Grundsätzlich streben wir die Harmonisierung mit Basel-Landschaft an.

Finanzierung der Zulagen

Der Nationalrat sieht vor, dass die Zulagen durch Beiträge der Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Selbständigerwerbenden finanziert werden. Der Ständerat möchte die Regelung der Finanzierung der Zulagen für Erwerbstätige den Kantonen überlassen. Die Zulagen der Nichterwerbstätigen sollen übereinstimmend von den Kantonen finanziert werden, welche von den Nichterwerbstätigen Beiträge verlangen können.

In Basel-Landschaft entrichten Arbeitgebende und Selbständigerwerbende Beiträge für die Finanzierung der Zulagen. Arbeitnehmende sind dagegen beitragsfrei.

In Basel-Stadt werden wir die Frage der Finanzierung erst dann beantworten können, wenn der Kreis der Bezüger feststeht. Wie in Basel-Landschaft beabsichtigt der Regierungsrat aber nicht, die Arbeitnehmenden an der Finanzierung der Zulagen zu beteiligen.

Lastenausgleich auf kantonaler Ebene

Nationalrat und Ständerat überlassen es den Kantonen, ob sie einen Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen einführen wollen.

Basel-Landschaft hat einen Lastenausgleich eingeführt.

Für den Lastenausgleich spricht die gleichmässige Aufteilung der Lasten auf alle Beitragspflichtigen und damit die breite Solidarität unter ihnen. Heute liegen die Beitragssätze je nach Branche aufgrund der unterschiedlichen Risikostruktur zum Teil weit auseinander. Dagegen spricht das relativ aufwändige Verfahren. Ausserdem könnten Gesamtarbeitsverträge nicht mehr anerkannt werden. In die abschliessende Meinungsbildung wollen wir daher auch die Sozialpartner einbeziehen.

Anerkennung von Familienausgleichskassen

Nationalrat und Ständerat wollen auch zukünftig private Familienausgleichskassen zulassen. Im Gegensatz zum Nationalrat möchte der Ständerat aber nur noch die AHV-Ausgleichskassen mit der Durchführung betrauen.

Basel-Landschaft anerkennt private Familienausgleichskassen, wenn sie gesamtschweizerisch mindestens 300 Arbeitgebende umfassen, welche zusammen mindestens 2000 Arbeitnehmende beschäftigen; dabei müssen ihnen im Kanton Basel-Landschaft in der Regel 30 Arbeitgebende angehören.

Für Basel-Stadt hat der Entscheid, ob der Lastenausgleich eingeführt wird, ausschlaggebende Bedeutung. Wenn ja, wäre die Abwicklung der Familienzulagen über die Ausgleichskassen die einfachste und effizienteste Lösung. Das heisst, die Arbeitgebenden und allenfalls Selbständigerwerbenden rechnen die Beiträge und Leistungen mit ihrer Ausgleichskasse ab. Die von den Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen würden als Durchführungsorgane anerkannt. Ausgleichskassen ohne eigene Familienausgleichskasse würden zu Abrechnungsstellen der kantonalen Familienausgleichskasse.

Dies hätte den Vorteil, dass die Beitragsgrundlagen, die den Ausgleichskassen über die AHV-Abrechnungen bekannt sind, für die Belange der Familienausgleichskasse ohne weiteres verwendet werden könnten. Ausserdem bieten die Ausgleichskassen Gewähr für eine fachgerechte und kostengünstige Durchführung. Insbesondere könnten bei der Revision der Familienausgleichskassen Synergien erzielt werden, weil diese zusammen mit den ohnehin stattfindenden Revisionen im Bereich der AHV verbunden werden könnten. Auch bei der Registerführung und den Arbeitgeberkontrollen könnten die Strukturen der Ausgleichskassen optimal genutzt werden. Die ganze Abwicklung würde übersichtlicher und die Führung des Lastenausgleichsfonds bedeutend vereinfacht.

Da der Beitragssatz über den Lastenausgleich für alle Familienausgleichskassen identisch ist, macht es keinen Sinn, weitere Durchführungsorgane zu bezeichnen.

Sollte sich Basel-Stadt gegen den Lastenausgleich entscheiden, wäre eine Lösung analog Basel-Landschaft denkbar.

Wie die Ausführungen zeigen, ist die Meinungsbildung in Basel-Stadt in verschiedenen wichtigen Bereichen noch nicht abgeschlossen. Zudem sind verschiedene Entscheide, welche bei einer Revision des kantonalen Kinderzulagengesetzes mit zu berücksichtigen sind, noch nicht gefallen. Dabei steht das Bundesgesetz für die Ausgestaltung der Familienzulagen auf kantonaler Ebene im Vordergrund. Es erscheint dem Regierungsrat wenig sinnvoll, vor dessen Verabschiedung das baselstädtische Gesetz zu revidieren, um es dann nach kurzer Zeit erneut anpassen zu müssen. Die Folgen wären Verunsicherung bei den Sozialpartnern und unnötige administrative Aufwendungen für alle Beteiligten. Das Bundesgesetz über Familienzulagen befindet sich zur Zeit im Differenzbereinigungsverfahren. Mit dessen Verabschiedung darf im 1. Semester 2006 gerechnet werden, wobei zu dessen Umsetzung ein zeitlicher Vorlauf erforderlich sein wird.

Von geringerem Einfluss werden das Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit und das Partnerschaftsgesetz sein. Beide werden voraussichtlich auf den 1. Januar 2007 in Kraft treten. Die Ausführungsbestimmungen werden erst in den nächsten Monaten verabschiedet. Die Auswirkungen auf die Familienzulagen können deshalb noch nicht abschliessend beurteilt werden.

Regierung und Parlament im Kanton Basel-Landschaft konnten die Entwicklung auf Bundesebene nicht abwarten, sondern mussten unter Zeitdruck auf eine Volksinitiative reagieren und zwingend eine entsprechende Vorlage zur Abstimmung bringen. Dort, wo das angenommene Gesetz Bundesrecht widerspricht, wird es wieder angepasst werden müssen. Zum Beispiel ist der Grundsatz „ein Kind eine volle Zulage“ im Kanton Basel-Landschaft entgegen der Ausführungen in der Motion nicht verwirklicht: Nichterwerbstätige haben nach wie vor keinen Anspruch auf Zulagen.

Die Harmonisierung der Familienzulagengesetze in beiden Kantonen hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt. Wir streben sie deshalb mittelfristig wieder an. Insbesondere die Höhe der Zulagen soll wie erwähnt analog sein. Zum jetzigen Zeitpunkt kann aber noch nicht entschieden werden, ob die dem Grossen Rat zu unterbreitende Vorlage in allen Punkten dem Gesetz im Kanton Basel-Landschaft entsprechen soll und kann. Der Regierungsrat will sich nicht à priori - wie in der Motion verlangt - in jedem Punkt an das Gesetz im Kanton Basel-Landschaft binden, sondern im Dialog mit den Sozialpartnern (unter anderem in der Kommission für Kinderzulagen) die für unseren Kanton geeigneten Lösungen finden. Dabei sollen auch die unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen und abweichenden Interessenlagen berücksichtigt werden.

Wie eingangs erwähnt ist der Regierungsrat grundsätzlich mit dem Anliegen nach Revision des Kinderzulagengesetzes für Arbeitnehmende einverstanden, und er will dabei künftig wieder eine möglichst grosse Harmonisierung mit der Familienzulagenordnung des Kantons Basel-Landschaft erreichen. Zum heutigen Zeitpunkt kann der Regierungsrat aber, weil

wichtige Weichenstellungen auf Bundesebene noch nicht erfolgt sind, sich nicht für eine vollständige und analoge Übernahme des Familienzulagengesetzes des Kantons Basel-Landschaft für den Kanton Basel-Stadt aussprechen. Hingegen will der Regierungsrat die Höhe der Kinderzulagen, unabhängig von den noch offenen Entscheidungen, auf Jahresbeginn 2007 den Ansätzen von Basel-Landschaft anpassen und dem Grossen Rat rechtzeitig eine entsprechende Vorlage unterbreiten. Sobald die wichtigen Weichenstellungen va. auf Bundesebene erfolgt sind, wird der Regierungsrat die grundlegende Revision des kantonalen Kinderzulagengesetzes an die Hand nehmen und sich - dort wo die Bundesvorgaben allenfalls Entscheidungsraum den Kantonen offen lassen - für eine möglichst grosse Harmonisierung mit der Regelung des Kantons Basel-Landschaft einsetzen.

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt Ihnen der Regierungsrat, ihm die Motion Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Ralph Lewin
Präsident

Dr. Robert Heuss
Staatschreiber