

**Vorlage an den Landrat****betreffend****Familienzulagengesetz
- Gegenvorschlag zur
Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle"**

Vom 21. Dezember 2004

1. Übersicht**1.1. Inhaltsverzeichnis**

	Seite
1. Übersicht	
1.1. Inhaltsverzeichnis	1
1.2. Zusammenfassung	3
2. Ausgangslage	3
2.1. Das bestehende kantonale Kinderzulagengesetz vom 5. Juni 1978	3
2.1.1. Mängel der bestehenden Gesetzgebung	4
2.1.2. Das Postulat Keller 1997/129	5
2.1.3. Das Postulat Chappuis 2000/240	6
2.2. Die kantonale, nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle"	7
2.2.1. Wortlaut der Initiative	7
2.2.2. Rechtsgültigkeit der Initiative	8
2.3. Ebene des Bundes	10

3.	Bericht	11
3.1.	Grundsätzliche Überlegungen des Regierungsrates	11
3.2.	Entwurf eines neuen Familienzulagengesetzes	12
3.2.1.	Grundzüge des neuen Gesetzes	13
3.2.2.	Höhe der Familienzulagen	17
3.3.	Erfüllung der Forderungen der Initiative	19
3.4.	Erfüllung des Postulats Chappuis	21
3.5.	Erfüllung des Postulats Keller	21
4.	Finanzielle Folgen	21
4.1.	Für die Privatwirtschaft / Familienausgleichskassen	21
4.2.	Für den Kanton als Arbeitgeber	23
5.	Vernehmlassungsverfahren	23
5.1.	Politische Parteien	24
5.2.	Eingeladene Verbände	27
5.3.	VBLG und Gemeinden	28
5.4.	Familienausgleichskassen	29
5.5.	Weitere Organisationen	30
5.6.	Folgerungen / Konsequenzen	31
6.	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs	33
7.	Anträge	42
	Beilagen 1 - 8	43

1.2. Zusammenfassung

Die im April 2002 eingereichte, nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" verlangt grundsätzliche Systemänderungen bei der Ausrichtung von Kinderzulagen, verbunden mit einer eklatanten Erhöhung derselben. Der Regierungsrat unterbreitet als Gegenvorschlag dazu ein neues Gesetz über die Familienzulagen, welches das alte Kinderzulagengesetz ablöst, anerkannte Mängel des bisherigen Systems eliminiert und die Solidarität zwischen den Branchen verstärkt. Zur künftigen Höhe der Zulagen unterbreitet er zwei Diskussionsvarianten, von denen jedoch keine die Höhe gemäss Initiativforderung erreicht. Die Initiative lehnt er folglich ab.

2. Ausgangslage

2.1. Das bestehende kantonale Kinderzulagengesetz vom 5. Juni 1978

Das Basellandschaftliche Kinderzulagengesetz (KZG; SGS 838) datiert vom 5. Juni 1978 und ist seit dem 1. Januar 1979 in Kraft. Das Gesetz begründet die Verpflichtung zur Ausrichtung von Kinder- bzw. Ausbildungszulagen, wie dies heute in mehr oder weniger vergleichbarer Art und Weise in allen Kantonen der Fall ist. Anspruchsberechtigte Personen sind alle Arbeitnehmenden für ihre in der Schweiz und im Ausland lebenden Kinder. Die Auszahlung der Kinderzulagen ist entweder durch eine gesamtarbeitsvertragliche Regelung (GAV), die zu anerkennen ist, oder durch Familienausgleichskassen (FAK) sicherzustellen. Die FAK können private Verbandsausgleichskassen sein, die ebenfalls zu anerkennen sind und dafür gewisse quantitative Kriterien zu erfüllen haben: So müssen die FAK belegen, dass die Zahl der angeschlossenen Betriebe gesamtschweizerisch 50 oder mehr, und die Anzahl der dort beschäftigten Arbeitnehmenden gesamtschweizerisch über 1000 beträgt. Ansonsten gilt die Anschlusspflicht an die kantonale Familienausgleichskasse. Die Anerkennung einer privaten FAK wie auch einer GAV-Lösung geschieht durch die Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion, nach Vorprüfung und Antrag der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK). Aktuell sind im Kanton ca. 20 GAV-Lösungen anerkannt und ca. 32 anerkannte FAK tätig.

Zur Überwachung des Gesetzesvollzugs und zur Beratung des Regierungsrates in Fragen der Kinderzulagen besteht die fünfköpfige ZAK. Sie hat damit u.a. auch die Aufgabe, die Tätigkeit der FAK zu überwachen. Sie prüft jährlich die Geschäftsberichte, die Jahresrechnungen und die Revisionsberichte jeder FAK (§ 25 Abs. 1 lit. c und d KZG).

Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen wird durch den Landrat per Dekret festgelegt. Die Kinderzulagen sind nicht indexiert; das Gesetz gibt dem Landrat jedoch die Kompetenz, "die Höhe der Zulagen neu festzulegen, wenn es die Verhältnisse als angezeigt erscheinen lassen" (§ 8 Abs. 3 KZG). Dies ist in der Vergangenheit einige Male geschehen. Die aktuelle Höhe beträgt für die Kinderzulage Fr. 170.- und für die Ausbildungszulage Fr. 190.- (für in Ausbildung befindliche Kinder im Alter zwischen 16 und 25 Jahren). Diese Zulagenhöhe ist gültig seit dem 1. Juli 2003.

2.1.1. Mängel der bestehenden Gesetzgebung

Aus heutiger Sicht besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass das bestehende Kinderzulagen-gesetz bezüglich der folgenden Punkte Mängel aufweist:

- Von der Anschlusspflicht an eine anerkannte Familienausgleichskasse werden die Arbeitgebenden nur teilweise erfasst. Nicht erfasst werden insbesondere Verwaltungen und Betriebe des Kantons und der Gemeinden sowie Arbeitgebende, die einem sog. anerkannten Gesamt-arbeitsvertrag unterstellt sind.
- Die nur teilweise Erfassung führt zu einem Mangel an Solidarität (ungenügender Lastenausgleich). Es hat sich gezeigt, dass für einen GAV-Beitritt unter anderem mit der Begründung, der Beitritt befreie die Arbeitgebenden vom Anschluss an eine anerkannte Familienausgleichskasse, betont geworben wird. Es ist davon auszugehen, dass von dieser Möglichkeit vor allem Arbeitgebende mit einem geringen Familienzulagenrisiko Gebrauch machen, weil sie sich so der Lastenausgleichspflicht entziehen können.
- Es ist für die Aufsichtsorgane äusserst schwierig, den Überblick über die GAV-Lösungen bzw. insbesondere die Einhaltung der mit deren Anerkennung verbundenen Kriterien zu behalten. Auch entstehen unbefriedigende Situationen bei der (vorübergehenden) Nichtverlängerung auslaufender GAV, wie sie immer wieder vorkommt.
- Obwohl die von der Familienausgleichskassenanschlusspflicht befreiten Arbeitgebenden gesetzlich Anspruch auf eine sorgfältige und sachgemässe Hilfe bei der Abklärung der Familienzulagen-Anspruchsberechtigung ihrer Arbeitnehmenden hätten, zeigen Abklärungen, dass dieser Pflicht in den meisten Fällen nicht nachgelebt wird. Dies führt vor allem in KMU zu einer Ungleichbehandlung mit jenen Arbeitnehmenden, deren Anspruch von der zuständigen Familienausgleichskasse abgeklärt und das Ergebnis in der Regel mit einer beschwerdefähigen Verfügung mitgeteilt wird.
- Der Mangel an Solidarität führt – bei steigenden Familienzulagen-Ansätzen – mit der Zeit zu einer Gefährdung der Finanzierung der Familienausgleichskassen. Davon betroffen sind insbe-

sondere Familienausgleichskassen mit männerintensiven Branchen. Dieser Effekt wird zusätzlich verschärft, da das geltende Gesetz die Familienzulagen-Anspruchsberechtigung in erster Linie dem Ehemann zuordnet (keine geschlechterneutrale Anspruchsberechtigung).

- Die mangelnde geschlechterneutrale Anspruchsberechtigung für Familienzulagen (Anspruch hat in erster Linie der Ehemann) ist von der Gerichtspraxis als missbräuchlich bezeichnet worden. Sie führt zudem nach wie vor zu Differenzen in der Familienzulagen-Risikostruktur einzelner Branchen (männerintensive bzw. frauenintensive Branchen) und strapaziert damit – zusätzlich zur bestehenden teilweisen Nichtanschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse – das Solidaritätsprinzip. Die gerichtliche Urteilssprechung ist deshalb im Gesetz nachzuvollziehen.
- Teilzeitangestellte mit einem Pensum von weniger als 80 Stunden pro Monat erhalten heute keine volle Zulage. In einer Zeit steigender Teilzeitarbeitsverhältnisse erhalten somit je länger je mehr Arbeitnehmende nur Teil-Familienzulagen.
- Der/die im Betrieb eines/r Ehegatten/in mitarbeitende Ehegatte/in und die Selbständigerwerbenden haben keinen Anspruch auf Familienzulagen. Dazu ist zu erwähnen, dass in den Kantonen Basel-Stadt, Aargau und Solothurn Gerichtsurteile gefällt wurden, welche die Gewährleistung der Gleichstellung verlangen. D.h. Arbeitnehmende, welche in der Einzelfirma ihres/r Ehepartners/in mitarbeiten und Lohn beziehen, wie auch Selbständigerwerbende, sollen Anspruch auf Kinderzulagen haben, was nach gewissen kantonalen Gesetzgebungen, u.a. auch im Kanton Basel-Landschaft, bisher nicht der Fall ist.
- Das bestehende System macht es praktisch unmöglich, zuverlässige bezifferbare Daten über die ausbezahlten Familienzulagen zu erheben und auf den neuesten Stand zu bringen. Dies behindert eine vernünftige kantonale Planung von Familien-Entlastungsmassnahmen.

2.1.2. Das Postulat Keller 1997/129

Am 19. Juni 1997 hat Landrat Rudolf Keller namens der SD-Fraktion eine Motion eingereicht, welche den Regierungsrat auffordert, das Kinderzulagengesetz dahingehend abzuändern, dass Kinderzulagen, welche an im Ausland wohnende Kinder ausgerichtet werden, an die Kaufkraft des jeweiligen Landes angepasst werden. Die Motion wurde am 18.9.1997 vom Landrat als Postulat überwiesen.

Begründet wird das Anliegen mit der im Ausland höheren Kaufkraft der Zulagen und einer somit bestehenden faktischen Benachteiligung der Schweizer Familien sowie dem Verweis auf die Kantone St. Gallen, Aargau und Solothurn, welche dasselbe Anliegen zu jenem Zeitpunkt bereits ein-

geführt hatten oder angeblich an dessen Prüfung waren. Für die wörtliche Begründung siehe den Text des Vorstosses, welcher in Kopie beiliegt.

Das Postulat Keller ist der älteste nicht behandelte Landratsvorstoss. Die Behandlung verzögerte sich insbesondere, weil man anfänglich von einer baldigen Bundesgesetzgebung ausging, die den angesprochenen Punkt gesamtschweizerisch regeln würde und man diese sinnvollerweise abwarten wollte. In der vorliegenden Totalrevision des Kinderzulagengesetzes ist die Behandlung des Vorstosses Keller nun aber zwingend vorzunehmen.

2.1.3. Das Postulat Chappuis 2000/240

Am 30. November 2000 hat Landrätin Eva Chappuis namens der SP-Fraktion eine Motion eingereicht, welche den Regierungsrat ersucht,

- a) eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um mindestens 10% per 1. Januar 2002 in die Wege zu leiten;
- b) den Grundsatz "ein Kind = eine Zulage" im Kanton Basel-Landschaft zu realisieren.

Das Vorgehen solle mit dem Kanton Basel-Stadt koordiniert werden. Nebst komparativen Argumenten für die Zulagenerhöhung wird als Begründung angeführt, dass eine Vereinheitlichung des Kinderzulagenwesens auf Bundesebene nicht in Griffnähe stehe und dass steuerliche Entwicklungen der letzten Jahre zu einer Benachteiligung der Familien, insbesondere der Ein-Verdiener(innen)haushalte mit Kindern, geführt hätten. Für die wörtliche Begründung siehe den Text des Vorstosses, welcher in Kopie beiliegt. Die Motion wurde am 25. Januar 2001 vom Landrat als Postulat überwiesen. Der Regierungsrat entschied am 4. Dezember 2001, die beiden Anliegen des Vorstosses Chappuis getrennt zu behandeln:

Mit der Erhöhung der Kinderzulagen von Fr. 150.- auf Fr. 170.- und der Ausbildungszulagen von Fr. 180.- auf Fr. 190.- per 1. Juli 2003 wurde das Anliegen a) des Postulates erfüllt, in Abstimmung mit dem Kanton Basel-Stadt.

Das Anliegen b) findet Aufnahme in dieser Vorlage.

2.2. Die kantonale, nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle"

Am 11. April 2002 wurde die nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" von einem Initiativkomitee aus der SP Baselland (p.Adr. SP BL, Thomas Zellmeyer, Postfach 86, 4410 Liestal) eingereicht. Mit Verfügung vom 11. Dezember 2002 hat die Landeskanzlei das Zustandekommen festgestellt. Die Anzahl der gültigen Unterschriften beträgt 2'197. Eine entsprechende Veröffentlichung erfolgte im Amtsblatt vom 19. Dezember 2002.

Gestützt auf einen Regierungsratsbeschluss vom 4. Dezember 2001 hatte die dem KIGA Baselland administrativ zugeteilte Zentrale Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK) bereits einige Zeit vor dem Zustandekommen der Initiative die Arbeiten zu einer Gesamtrevision des bestehenden Kinderzulagengesetzes aufgenommen. Das Ergebnis dieser Arbeiten ist Gegenstand dieser Vorlage, welche den formulierten Gegenvorschlag zur nichtformulierten Initiative "Höhere Kinderzulagen für alle" darstellt.

2.2.1. Wortlaut der Initiative

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

Nichtformulierte Volksinitiative betreffend "Höhere Kinderzulagen für alle"

Die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Landschaft stimmberechtigten Personen verlangen, gestützt auf § 28 Absätze 1 und 3 der Kantonsverfassung, dass die Gesetzgebung über die Kinderzulagen wie folgt angepasst wird:

1. Höhe der Kinderzulagen

Für Kinder bis zum vollendeten 16. Altersjahr beträgt die Kinderzulage 25 % des Mindestbetrages der vollen einfachen Altersrente der AHV.

Ist das Kind infolge von Krankheit oder Invalidität erwerbsunfähig, wird die Zulage bis zur Vollendung des 25. Altersjahres ausbezahlt.

Für Kinder ab dem 17. bis zum vollendeten 25. Altersjahr, die in Ausbildung begriffen sind, wird eine monatliche Ausbildungszulage von 30 % des Mindestbetrages der vollen einfachen Altersrente der AHV ausgerichtet.

Es besteht kein Anspruch, wenn das Erwerbseinkommen des in der Ausbildung stehenden Kindes den Maximalbetrag der einfachen Altersrente der AHV übersteigt.

2. Pro Kind eine Zulage

Jedes Kind löst eine volle Zulage aus, unabhängig davon, ob die anspruchsberechtigte Person selbständig oder unselbständig, in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig, oder nicht erwerbstätig ist.

3. Finanzierung

Die Zulagen für Unselbständigerwerbende werden wie bisher durch Beiträge der Arbeitgebenden finanziert. Selbständigerwerbende haben sich einer Ausgleichskasse anzuschliessen und leisten Beiträge in Prozenten ihres AHV-pflichtigen Einkommens. Die Zulagen für Nichterwerbstätige werden durch Zuschüsse des Kantons an die kantonale Ausgleichskasse fi-

nanziert. Im weiteren können Zuschüsse des Kantons auch an die zuständigen Ausgleichskassen zur Finanzierung der Kinderzulagen für Erwerbstätige mit kleinen Pensen geleistet werden.

4. Ausgleich für alle

Das Gesetz regelt den Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen für die gemäss der Gesetzgebung auszurichtenden Leistungen.

2.2.2. Rechtsgültigkeit der Initiative

a. Einheit der Form

§ 28 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 (KV; SGS 100) unterscheidet zwischen der formulierten Initiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nicht-formulierten) Volksbegehren. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen, d.h. ein Volksbegehren darf nur entweder als allgemeine Anregung oder aber als ausformulierter Entwurf eingereicht werden.

Die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" wirft hinsichtlich der Einheit der Form keinerlei Probleme auf, da sie durchwegs in der Form der allgemeinen Anregung gehalten ist. Entsprechend bleibt es dem Landrat überlassen, auf welchem gesetzgeberischen Weg er im Falle der Annahme der Initiative deren Anliegen in die kantonale Gesetzgebung überführen will.

b. Einheit der Materie

Gemäss § 67 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte (GpR; SGS 120) haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Das Prinzip der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang zueinander stehen, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zugunsten oder zulasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder verwerfen müssen. Die Einheit der Materie gilt als gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Thematiken miteinander verknüpft werden.

Auch die skizzierte Einheit der Materie wird durch die vorliegende Volksinitiative vollumfänglich eingehalten. So hat das Volksbegehren im Wesentlichen den Anspruch auf Kinderzulagen, die Höhe der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung zum Gegenstand; diese Bereiche weisen fraglos den geforderten engen sachlichen Zusammenhang auf.

c. Faktische Durchführbarkeit

§ 29 Abs. 1 KV bestimmt, dass der Landrat unmögliche Volksbegehren für ungültig erklärt (vgl. die gleichlautende Norm in § 78 Abs. 2 GpR). Eine Initiative gilt als unmöglich, wenn die damit verfolgten Anliegen tatsächlich nicht durchführbar sind. Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist offenkundig, dass die Forderungen der Initianten rein faktisch ohne weiteres durchzuführen wären, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

d. Übereinstimmung mit höherrangigem Recht

Gemäss § 29 Abs. 1 KV erklärt der Landrat offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig (vgl. die gleichlautende Bestimmung in § 78 Abs. 2 GpR). Unter diese einschränkende Formulierung fallen nur solche Initiativen, welche augenscheinlich, sichtbar und damit sofort erkennbar rechtswidrig sind, weil sie mit höherstufigem Recht (insbesondere mit Bundesrecht oder internationalem Recht) in klarem Widerspruch stehen. Da die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" nicht gegen höherstufige Rechtssätze verstösst, ist sie auch unter diesem Aspekt für gültig zu erklären.

e. Ergebnis

Das vorliegende Volksbegehren hält sowohl den Grundsatz der Einheit der Form als auch das Prinzip der Einheit der Materie vollumfänglich ein. Überdies weist die Initiative weder einen unmöglichen noch einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt im Sinne von § 29 Abs. 1 KV auf. Entsprechend ist sie als gültig zu betrachten und den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

Zur detaillierten Beurteilung der Rechtsgültigkeit der Initiative "Höhere Kinderzulagen für alle" ist im Übrigen der Rechtsdienst des Regierungsrates mit entsprechenden Abklärungen beauftragt worden. Der vollständige Bericht vom 10. März 2004 ist dieser Vorlage als Anhang beigelegt.

2.3. Ebene des Bundes

Auf Bundesebene wurde die Kinder- bzw. Familienzulagenfrage bereits vor über 10 Jahren durch eine Parlamentarische Initiative der ehemaligen Baselbieter Nationalrätin Angeline Fankhauser lanciert, welcher der Nationalrat im Jahre 1992 Folge gegeben hat. Die Beratung dieser Initiative und weiterer Vorstösse auf nationaler Ebene hat dazu geführt, dass seit dem 18. November 1998 ein recht ausgereifter Vorschlag zu einem Rahmengesetz des Bundes vorliegt, welcher von der damit beauftragten Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates erarbeitet worden ist. Dessen Behandlung in den Räten ist allerdings aus den verschiedensten Gründen mehrfach aufgeschoben worden.

Am 11. April 2003 hat der Gewerkschaftsdachverband Travail.Suisse eine Volksinitiative mit dem Titel "Für fairere Kinderzulagen" eingereicht. Diese soll den Bund verfassungsmässig verpflichten, eine einheitliche Kinderzulage von mindestens Fr. 450.- einzuführen. Finanziert werden sollen diese Kinderzulagen zu mindestens 50% von der öffentlichen Hand sowie durch Beiträge der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaften. Die Initiative ist im Februar 2004 vom Bundesrat abgelehnt worden. In seiner Botschaft wie auch in der entsprechenden Medienmitteilung vom 18. Februar 2004 hat der Bundesrat die Kosten einer solchen Zulagenerhöhung (mehr als eine Verdoppelung gegenüber dem kantonalen Durchschnitt) als weder volkswirtschaftlich noch finanzpolitisch vertretbar bezeichnet. Er hat jedoch keinen eigentlichen Gegenvorschlag unterbreitet, sondern kund getan, den oben erwähnten, aus der Parlamentarischen Initiative Fankhauser entsprungene Entwurf zu einem Rahmengesetz nach der Ablehnung der Volksinitiative in das Parlament einbringen zu wollen. Er hat ausserdem bekundet, dass er eine Vereinheitlichung der festgestellten grossen Unterschiede zwischen den Kantonen erreichen wolle und dabei die Vorstellung einer Höhe von Fr. 200.- (Kinderzulage) bzw. Fr. 250.- (Ausbildungszulage) in die Diskussion geworfen.

Am 8. September 2004 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates einen Zusatzbericht unterbreitet, zusammen mit einem überarbeiteten Entwurf zu einem Familienzulagengesetz (FamZG). Der Entwurf basiert auf dem ersten Entwurf vom 18. November 1998 und enthält den Vorschlag zukünftiger Zulagenhöhen auf dem obgenannten Niveau (Fr. 200.- / 250.-). Er soll der Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen" als indirekter Gegenvorschlag gegenübergestellt werden (Medienmitteilung vom 13. September). Der Bundesrat hat sich am 10. November 2004 zu Bericht und Gesetzesentwurf wiederum in dem Sinne geäussert, dass er grundsätzlich eine Harmonisierung der Familienzulagen unterstütze, dass er sich jedoch nicht für eine bestimmte Höhe der Zulagen ausspreche. Er habe jedoch Bedenken gegen eine Lösung, die zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft führe.

Damit stehen die Chancen wieder etwas besser, dass die Familienzulagen-Gesetzgebung auf Bundesstufe demnächst in die parlamentarische Behandlung gelangt. Der Nationalrat hatte sogar

angekündigt, sich in der Wintersession 2004 mit dem Entwurf zum FamZG befassen zu wollen. Mittlerweile ist das Geschäft vom Büro des Nationalrates wiederum auf die nächste Session verschoben worden.

Die Konturen der sich abzeichnenden Gesetzgebung, die insbesondere den Grundsatz "ein Kind = eine Zulage" umfassen, sind in dieser Vorlage weitestgehend berücksichtigt worden, soweit dies möglich und abschätzbar war. Gewisse Abstriche mussten jedoch zur Konsensfindung und aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse gemacht werden.

3. Bericht

Die vorstehende Übersicht über die Ausgangslage zeigt deutlich auf, dass sich die Kinderzulagen-Gesetzgebung in Bewegung befindet. Dies schon seit längerer Zeit und gesamtschweizerisch. Nicht nur in unserem Kanton besteht Druck auf die vorhandene gesetzliche Regelung. Insbesondere wird die Realisierung des Grundsatzes "ein Kind = eine Zulage" gefordert. Indem nun eine kantonale Volksinitiative vorliegt und sich eine eidgenössische Regelung in nächster Zeit trotz allem nicht unmittelbar abzeichnet, ist Handlungsbedarf gegeben. Der Regierungsrat beabsichtigt mit dieser Vorlage, dieser Tatsache in angepasster Art und Weise und in vertretbarem Ausmass Rechnung zu tragen.

3.1. Grundsätzliche Überlegungen des Regierungsrates

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft lehnt die Initiative "Höhere Kinderzulagen für alle" zwar ab, jedoch nicht vollständig: Sowohl der Punkt 2 ("Pro Kind eine Zulage") als auch der Punkt 4 (Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen) finden seine grundsätzliche Zustimmung, nicht jedoch die vorgesehene Höhe und die vorgeschlagene Finanzierung (Punkte 1 und 3). Der Regierungsrat ist ausserdem der Meinung, die erkannten Mängel des bisherigen Gesetzes seien zu beheben. Er ist auch der Ansicht, es könne nicht mehr länger auf die immer wieder angekündigte Bundeslösung gewartet werden. Er unterbreitet deshalb den Entwurf eines neuen Familienzulagengesetzes anstelle des alten Kinderzulagengesetzes, als Gegenvorschlag zur Initiative.

Die zweifellos höchst umstrittene Frage der Zulagenhöhen will der Regierungsrat vom eigentlichen Gesetzesentwurf entkoppelt behandeln. Es wäre bedauerlich, wenn der gesamte Entwurf eines gelungenen Gesetzeskonstrukts, welches den Konsens der Sozialpartner finden kann, an

dieser Frage scheitern würde. Der Regierungsrat unterbreitet deshalb die Frage der Zulagenhöhe der offenen politischen Diskussion. Im Gesetzesentwurf sind zu diesem Zweck zwei Diskussionsvarianten enthalten: Eine, welche keine weitere Steigerung der aktuellen Zulagenhöhen vorsieht, und eine andere, welche eine weitere, substantielle Erhöhung der Zulagen gegenüber heute bedeuten würde. Der Regierungsrat favorisiert dabei aus Gründen der aktuellen Wirtschaftslage die erste Variante.

3.2. Entwurf eines neuen Familienzulagengesetzes

Am 4. Dezember 2001 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, auf Vorgehensvorschlag der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK) hin, beschlossen, eine Revision des Kinderzulagengesetzes in Angriff zu nehmen. Die damalige Zielsetzung der Revision war:

- rechtzeitig auf die Inkraftsetzung des kommenden neuen Bundesgesetzes über Familienzulagen ein damit koordiniertes kantonales Gesetz vorzuschlagen,
- die erkannten Mängel des bestehenden Gesetzes zu eliminieren,
- das Anliegen b) der als Postulat überwiesenen Motion 2000/240 von Landrätin Eva Chappuis zu behandeln,
- die am 18. September 1997 als Postulat überwiesene Motion 97/129 von Landrat Rudolf Keller betreffend Anpassung der ins Ausland bezahlten Kinderzulagen an die Kaufkraft in den Empfängerländern abschliessend zu behandeln.

Es wurde ausserdem entschieden, dass die Revision durch eine Expertenkommission vorbereitet werden soll. Als Expertenkommission wurde die bestehende ZAK eingesetzt.

Im Verlaufe des Jahres 2003 wurde im Weiteren beschlossen, dass der von der ZAK in Erarbeitung befindliche Gesetzesentwurf den Gegenvorschlag des Regierungsrates zur kantonalen, nichtformulierten Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" bilden soll.

Die ZAK hat sich des ihr erteilten Auftrags intensiv angenommen und den vorliegenden Gesetzesentwurf in zahlreichen Arbeitsgruppen- und Plenarsitzungen erarbeitet. Die ursprüngliche "Überarbeitung" des bestehenden Gesetzes hat sich zu einer Totalrevision, um nicht zu sagen zu einer völligen Neugestaltung und -ausrichtung des Gesetzes entwickelt. Manches mag den einen als revolutionär, manches den anderen aber auch als zu wenig weit gehend und manches gar als längst notwendig erscheinen. Massgebliche, zentrale Beiträge kamen dabei einerseits von den Vertreterinnen und Vertretern der Sozialpartner, aber auch von denjenigen der kantonalen Familienausgleichskasse. Die Arbeiten waren stets vom Willen geleitet, eine mehrheitsfähige, konsen-

suelle Vorlage vorlegen zu können. Demzufolge sahen sich die Kommissionsmitglieder gelegentlich auch veranlasst, von den prinzipiellen Positionen der Organisationen, die sie vertreten, zugunsten des politischen Konsenses abzuweichen (Ausnahme: Frage der Zulagenhöhe, siehe dazu weiter unten). Gesetzesentwurf und Vorlage erheben damit den Anspruch der politischen Ausgewogenheit und Tragfähigkeit.

3.2.1. Grundzüge des neuen Gesetzes

a. Ein Kind = eine Zulage

In den meisten europäischen Ländern gilt bezüglich Familienzulagen der Grundsatz: „ein Kind = eine Zulage“. Von diesem Grundsatz liess sich auch die Kommission des Nationalrates für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) leiten, als sie am 20. November 1998 zu Handen des Nationalrates ein „Bundesgesetz über Familienzulagen“ verabschiedete. Dieser Gesetzesvorschlag basiert auf der Parlamentarischen Initiative der ehemaligen Baselbieter Nationalrätin Angeline Fankhauser, welcher der Nationalrat im Jahre 1992 Folge gegeben hatte. Dieser Gesetzesvorschlag, ergänzt um weitere Elemente, welche eine Subkommission der SGK erarbeitet hat, bildet das Gerüst der vorliegenden Totalrevision des Kinderzulagengesetzes vom 5. Juni 1978.

Die wesentlichen Neuerungen basieren somit auf dem Grundsatz „ein Kind = eine Zulage“. Die Umsetzung dieses Prinzips bedingt, dass der Zulagenanspruch von bisher nur in einem Arbeitsverhältnis stehenden Arbeitnehmenden mit Lohnanspruch auf alle Arbeitnehmenden (auch solchen ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft) und die Selbständigerwerbenden (in Voll- und Teilzeitarbeitsverhältnissen) ausgedehnt wird.

Entgegen der ursprünglichen Absicht und auch im Unterschied zu den vorliegenden Vorstellungen auf Bundesebene bleiben - aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse - die Nichterwerbstätigen ausgenommen. Dies lässt sich deshalb vertreten, weil der Anspruch der Nichterwerbstätigen auf Familienzulagen ohnehin subsidiär wäre. D.h. sobald ein Elternteil des Kindes entweder angestellt oder selbständig arbeitet oder Arbeitslosenentschädigung bezieht, hätte der nichterwerbstätige Elternteil ohnehin keinen Anspruch. Die Zahl der Kinder ohne anspruchsberechtigten Elternteil ist jedoch als gering zu vermuten. Ausserdem ist davon auszugehen, dass in diesen Fällen zu meist eine Unterstützung durch die Sozialhilfe vonnöten ist, von der die Zulage abgezogen würde. Damit würde der Einbezug der Nichterwerbstätigen lediglich in einer Entlastung der Sozialhilfe resultieren.

Eine weitere Ausnahme bilden - wie bisher - Arbeitgebende und Arbeitnehmende, die dem Bundesgesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft unterstellt sind. Da für die Arbeitnehmenden in der Landwirtschaft sowie für die selbständigerwerbenden Landwirte und Landwirtinnen

bereits seit längerer Zeit das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft besteht (im Kanton Baselland ist dessen Durchführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse übertragen), war es nicht möglich, diesen Bezügerkreis in das neue kantonale Gesetz zu integrieren.

Die Ausdehnung des Zulagenanspruchs auf alle Kinder bedingt die Errichtung einer Solidargemeinschaft aller Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden, die im Kanton Basel-Landschaft einen Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben. Neu werden deshalb auch die dem bisher geltenden Kinderzulagengesetz nicht unterstellten kantonalen Verwaltungen und Betriebe sowie die Verwaltungen und Betriebe der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden in den Geltungsbereich des Gesetzes einbezogen. Der Anschluss aller dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden an eine Familienausgleichskasse wird im Sinne des Solidaritätsprinzips obligatorisch. Dieses Obligatorium betrifft auch die öffentliche Hand, insbesondere den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgeberschaften.

b. Zulagen auch für Selbständigerwerbende und für mitarbeitende Ehepartner/innen im Betrieb

Bisher hatten die Selbständigerwerbenden und der/die im Betrieb eines/r Ehegatten/in mitarbeitende Ehegatte/in keinen Anspruch auf Familienzulagen. Neu steht auch diesen Personenkategorien der Anspruch auf Familienzulagen zu.

Selbständigerwerbende haben im Gegensatz zu den Arbeitnehmenden nicht einfach eine AHV-pflichtige Lohnsumme. Ihr AHV-pflichtiges Einkommen wird gemäss Art 9 Abs. 2 AHVG aus dem Roheinkommen abgeleitet. Für die Selbständigerwerbenden wird das maximal beitragspflichtige Einkommen gemäss Unfallversicherungsgesetz (UVG), welches derzeit bei Fr. 106'800.- liegt, als obere Beitragslimite festgesetzt.

c. Zulagen auch für Arbeitnehmer/innen ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft

Dem Gesetz explizit unterstellt sind auch erwerbstätige Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die ihre Erwerbstätigkeit im Ausland, bei einer ausländischen Arbeitgeberschaft, ausüben (sogenannte Arbeitnehmer/innen ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft; "Anobag").

d. Familienausgleichskassen

Die Anforderungen an die Familienausgleichskassen für die Anerkennung sind erheblich anspruchsvoller geworden. Einerseits müssen sie als Sicherheit gegenüber der Anerkennungsbehörde eine Solidarbürgschaft leisten und andererseits sind nur noch Revisionsstellen zugelassen, welche vom Bundesamt für Sozialversicherung anerkannt sind. Im Sinne einer firmenfreundlichen Regelung sind die Kassen aber frei bezüglich Festlegung ihrer Beiträge und der Organisation des Abrechnungswesens mit ihren Mitgliedern. So können z.B. AHV-Ausgleichskassen mit eigener Familienausgleichskasse das Abrechnungswesen in das bereits bestehende AHV-Abrechnungswesen integrieren. Diese Kassen werden es auch begrüßen, dass neu für den Anschluss der Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden an eine Familienausgleichskasse die bewährte Anschlussregelung aus der AHV-Gesetzgebung übernommen worden ist. Bezüglich Beitragspflicht schreibt das neue Gesetz lediglich vor, dass die Kassen ihre Beiträge in Prozenten der AHV-pflichtigen Lohnsumme bzw. in Prozenten der beitragspflichtigen Einkommenssumme der Selbständigerwerbenden festlegen und für eine ordnungsgemässe Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen besorgt sein müssen.

Eine echte administrative Entlastung für die Firmen ist die neue Vorschrift, dass bei einem Kassenwechsel die das Mitglied abtretende Kasse der übernehmenden Kasse Kopien der von ihr ausgestellten Familienzulagenverfügungen zustellen muss. So wird verhindert, dass das übertretende Mitglied der neuen Kasse nochmals alle Kinderzulagenansprüche (mit allen rechtfertigenden Dokumenten) neu anmelden muss.

Da das Gesetz über die anerkannten Familienausgleichskassen lückenlos alle Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden erfasst, welche im Kanton Baselland einen Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben und nach dem Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) beitragspflichtig sind, verfügt der Kanton über ein System, das insbesondere den KMU (und vor allem auch den Kleinstunternehmen) administrative Entlastungen bringt. Dieses System würde sich gegebenenfalls als administrativ einfache Lösung von weiteren kantonalen Aufgaben eignen, welche die Baselbieter Arbeitgebenden und Selbständigerwerbenden betreffen. Neu wird es für die Behörden zudem einfacher sein, Familien-Entlastungsmassnahmen seriös zu planen. Das neue System liefert u.a. zuverlässige Daten über das Total der im Kanton Baselland ausgerichteten Familienzulagen.

Neu wird auch den Bedürfnissen der Sozialpartner von Gesamtarbeitsverträgen Rechnung getragen, indem die von ihnen beauftragten anerkannten Familienausgleichskassen neben dem Ausgleich der Familienzulagen ausdrücklich weitere Aufgaben übernehmen können, insbesondere solche auf dem Gebiet der Unterstützung von Angehörigen der Armee, des Arbeitnehmer- und Familienschutzes sowie der Berufsbildung. Gesamtarbeitsverträge können zudem weiterhin Familienzulagen vorsehen, welche über dem gesetzlichen Minimum liegen. Hingegen können sie wegen des neu eingeführten Solidaritätsprinzips nicht mehr die Befreiung vom Anschluss an eine anerkannte Familienausgleichskasse bewirken.

e. Lastenausgleich

Im Sinne des Solidaritätsprinzips wird neu unter den dem Gesetz unterstellten Familienausgleichskassen ein jährlicher Lastenausgleich durchgeführt. Dieser bezweckt, dass jede Familienausgleichskasse – ungeachtet ihrer Familienzulagen-Risikostruktur – an dem über alle Familienausgleichskassen ermittelten Risiko gleichermassen beteiligt ist. Während das geltende Kinderzulagengesetz die Anspruchsberechtigung in erster Linie dem Ehemann zurechnet, gibt sich das neue Gesetz geschlechterneutral und stellt bei mehreren Anspruchsberechtigten jene Person voran, unter deren Obhut das Kind steht. Bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit beider Elternteile können diese gemeinsam bestimmen, wer gegenüber der Familienausgleichskasse anspruchsberechtigt sein soll. Diese geschlechterneutrale Regelung hat zur Folge, dass die bisher grossen Differenzen in der Risikostruktur einzelner Branchen (männerintensive bzw. frauenintensive Branchen) bedeutend kleiner werden und damit das Solidaritätsprinzip nicht über Gebühr strapaziert wird.

Der Lastenausgleich erfolgt jährlich über den Lastenausgleichsfonds. Jede im Kanton Basel-Landschaft tätige Familienausgleichskasse meldet für das abgelaufene Kalenderjahr die ausbezahlten Kinder- und Ausbildungszulagen und die Einkommenssumme, auf der die Beiträge der angeschlossenen Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft erhoben werden. Der Quotient aus Zulagen zu massgebender Einkommenssumme ergibt den individuellen Risikosatz pro Kasse, aufaddiert über alle Kassen den kollektiven Risikosatz. Familienausgleichskassen mit einem individuellen Risikosatz, der höher ist als der kollektive, erhalten die Differenz aus dem Lastenausgleichsfonds, solche mit einem individuellen Risikosatz, der tiefer ist als der kollektive, bezahlen die Differenz an den Lastenausgleichsfonds. So wird erreicht, dass alle Familienausgleichskassen gemessen an der massgebenden Einkommenssumme gleich hohe Lasten zu tragen haben.

f. Indexierte Zulagen

Um nicht in Zeiten spürbarer Teuerung immer wieder den aufwändigen Gesetzgebungsweg gehen zu müssen, wie dies in der Vergangenheit des öftern der Fall war, sollen die Zulagen inskünft-

tig indexiert sein. Eine Teuerungsanpassung erfolgt jedoch nur, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung mehr als 5% betragen hat. Eine Anpassung würde ausserdem nur auf den nachfolgenden Jahresanfang vorgenommen werden können.

g. Finanzierung

Die Finanzierung der Familienzulagen nach diesem Gesetz erfolgt ausschliesslich durch Beiträge der Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmer/innen ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft. Demgegenüber ist im Bundesgesetzentwurf auch die Möglichkeit von Arbeitnehmer-Beiträgen und Beiträgen der öffentlichen Hand (für Nichterwerbstätige) vorgesehen.

h. Kongruenz mit anderen Gesetzgebungen

Wo immer möglich sind bestehende Regelungen aus dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und der AHV-Gesetzgebung ins neue Gesetz aufgenommen worden. Dies erleichtert den Familienausgleichskassen den Vollzug und schafft eine erhöhte Rechtssicherheit, da über solche Bestimmungen in der Regel bereits eine ausgedehnte Praxis und Rechtsprechung besteht. Zudem kommt dieses Verfahren vor allem auch jenen Familienausgleichskassen zu Gute, welche als übertragene Aufgabe von einer AHV-Kasse geführt werden. Und nicht zuletzt bringt dies auch wieder administrative Entlastungen für die angeschlossenen KMU.

3.2.2. Höhe der Familienzulagen

Im bestehenden Kinderzulagengesetz sind die Kinder- und Ausbildungszulagen nicht indexiert festgeschrieben. Das Gesetz gibt dem Landrat die Kompetenz, "die Höhe der Zulagen neu festzulegen, wenn es die Verhältnisse als angezeigt erscheinen lassen" (§ 8 Absatz 3 KZG). Seit der Einführung der Kinderzulagen (1963) wurden solche Anpassungen periodisch in den Jahren 1967, 1971, 1976, 1984, 1991, 1993, 1997 und zuletzt 2003 (per 1. Juli 2003) vorgenommen, wobei die Erhöhungen vor allem zu Beginn mehrheitlich mit der Teuerung begründet und in der Folge leicht über den jeweils aktuellen Stand des Landesindex der Konsumentenpreise hinaus angesetzt wurden. Heute spielt die periodische Anpassung der Kinder- und Ausbildungszulagen an die Teuerung nicht mehr die gleiche Rolle wie früher, weil diese in den letzten Jahren einigermaßen gering war.

Eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen erfolgte wenn immer möglich in Koordination mit dem Kanton Basel-Stadt. Auch die letzten beiden Erhöhungen per 1. Januar 1998 und per 1. Juli 2003 erfolgten in Koordination mit unserem Nachbarkanton. Einzig in den Jahren 1996 und

1997, als der Kanton Basel-Stadt als Antwort auf ein Initiativbegehren per 1. Januar 1996 seine Zulagen einseitig erhöht hatte, bestanden in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft uneinheitliche Zulagenhöhen.

Im interkantonalen Vergleich hat unser Kanton bei den Kinderzulagen bisher bewusst nicht eine Spitzenposition eingenommen, sondern eher eine solche in der Mitte. Wo der Kanton Basel-Landschaft seit der Erhöhung per 1. Juli 2003 bezüglich Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen im Vergleich zu anderen Kantonen derzeit effektiv steht, zeigt die Übersicht in Beilage 1. Mit der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulage auf Fr. 170.- / Fr. 190.- per 1. Juli 2003 sind jedenfalls Zulagen realisiert worden, die wieder ins Mittelfeld der Regelungen der übrigen Kantone zurückführten, nachdem sich der Kanton zuvor eher im hinteren Bereich befunden hatte. Ausserdem konnte die Harmonisierung mit der Situation von Basel-Stadt fortgeführt werden, es wurde die aufgelaufene Teuerung ausgeglichen und in summa die Forderung des Vorstosses Chappuis 2000/240 nach einer mindestens 10%igen Zulagenerhöhung erfüllt. Es bleibt anzufügen, dass die Beiträge der Kinder- und Ausbildungszulagen in den einzelnen Kantonen nicht vorbehaltlos miteinander verglichen werden können: Einige Kantone kennen progressive Staffelungen der Zulagen je nach Anzahl Kinder, und das Institut der gegenüber der Kinderzulage erhöhten Ausbildungszulage kennen nur 13 Kantone. Die Zusammenstellung über die Höhe der Kinderzulagen in allen Kantonen zeigt im Übrigen nur das Bild einer Sozialmassnahme - nicht berücksichtigt sind andere Sozialmassnahmen für Familien mit Kindern.

Der dem geltenden Kinderzulagengesetz nicht unterworfenen Staat kennt keine Ausbildungszulagen, sondern lediglich Kinderzulagen, plus eine Erziehungszulage. Die Kinderzulagen für das Staatspersonal sind indexiert. Per 1. Januar 2004 wurden sie bei Fr. 171.15 festgelegt. Die Erziehungszulage ist unabhängig von der Anzahl Kinder und beträgt Fr. 404.45 (bis zu einem Lohn von Fr. 5494.00), Fr. 373.25 (von Fr. 5494.05 bis Fr. 6813.70), Fr. 342.30 (von Fr. 6813.75 bis 8133.30), Fr. 311.05 (über 8133.35), gemäss Lohnschlüssel. Die durchschnittliche Höhe beträgt Fr. 264.35 pro Mitarbeiter/in (Stand Märzlohn 2004). Dabei ist zu beachten, dass auch Teilpensen mitberücksichtigt sind. Die Erziehungszulagen des Kantons sollen durch die Gesetzesrevision jedoch nicht tangiert werden.

Im Hinblick auf die wesentlich über das bestehende Niveau hinausgehenden Forderungen der Initiative deckten sich die Ansichten betreffend künftiger Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen erwartungsgemäss bereits innerhalb der ZAK nicht und es konnte auch kein Konsens erzielt werden. Aus diesem Grunde verzichtete die Kommission auf eine formelle Abstimmung verschiedener Anträge, sondern überliess diese Frage den höheren politischen Ebenen zum Entscheid. Wie bereits weiter oben ausgeführt, soll nach Meinung des Regierungsrates das erarbeitete neue Gesetzeswerk nicht an der Uneinigkeit über die künftige Zulagenhöhe scheitern. Er unterbreitet deshalb bezüglich der Zulagenhöhe zwei Varianten.

Variante 1 sieht keine weitere Erhöhung der Zulagen vor, sondern belässt sie auf dem Niveau, das seit 1. Juli 2003 Gültigkeit hat: Kinderzulage Fr. 170.-, Ausbildungszulage 190.-. Diese Variante trägt der angespannten aktuellen Wettbewerbslage der Basellandschaftlichen Unternehmungen, für welche jede Kostensteigerung eine Erschwerung darstellt, sowie auch der Tatsache, dass die Zulagen erst vor relativ kurzer Zeit (per 1. Juli 2003) merklich erhöht wurden, Rechnung.

Variante 2 beinhaltet eine substanzielle Erhöhung der Zulagen: Kinderzulage Fr. 200.-, Ausbildungszulage Fr. 220.-. Eine solche Erhöhung entspräche zwar nicht dem von der Initiative "Höhere Kinderzulagen für alle" geforderten Niveau, welches faktisch Fr. 263.75 für die Kinderzulage und Fr. 316.50 für die Ausbildungszulage beträgt - diese wird vom Regierungsrat als für unsere Wirtschaft nicht verkraftbar abgelehnt. Mit einer weiteren Zulagenerhöhung um über 15%, welche die Variante 2 darstellt, würde hingegen den familienpolitischen Motiven der Initiative bereits in starkem Masse Rechnung getragen. Der Regierungsrat ist sich dabei im Klaren, dass eine solche Erhöhung in Zeiten eines schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes erfolgen würde.

Die Diskussion über diese Varianten soll grundsätzlich vom Landrat geführt werden. Zur Stützung dieser Diskussion sei auf die Ausführungen betreffend finanzielle Auswirkungen unter 4.1. hingewiesen. Der Regierungsrat stellt Antrag auf Variante 1.

3.3. Erfüllung der Forderungen der Initiative

Erfüllt wird die Forderung, wonach jedes Kind eine Zulage auslösen müsse, unabhängig davon, ob die anspruchsberechtigte Person selbständig oder unselbständig in Voll- oder Teilzeit erwerbstätig oder nicht erwerbstätig ist (Punkt 2 "Pro Kind eine Zulage"), mit Ausnahme des Bereichs der Nichterwerbstätigen.

Erfüllt wird zudem die Forderung nach einem Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen (Punkt 4 "Ausgleich für alle").

Je nach Ergebnis der Variantendiskussion wird allenfalls Punkt 1 (Höhe der Kinderzulagen) nicht oder nur teilweise erfüllt werden. Als Beitrag zu dieser Diskussion sei festgehalten, dass die zu diesem Punkt vom Regierungsrat vorgelegte Variante 2 zwar eine substanzielle Erhöhung der Zulagen gegenüber heute vorsieht, nicht jedoch im gemäss Initiativvorschlag resultierenden Ausmass. Letzteres wird vom Regierungsrat als eindeutig zu hoch beurteilt. Die Initiative fordert eine Kinderzulagenhöhe von 25% des Mindestbetrages der vollen einfachen Altersrente der AHV und eine Ausbildungszulagenhöhe von 30% dieses Betrages. Die minimale einfache AHV-Altersrente beträgt ab 1. Januar 2005 derzeit Fr. 1'075.-. Die entsprechenden Beträge würden also Fr. 268.75 für die Kinderzulage und Fr. 322.50 für die Ausbildungszulage betragen, was einer Erhöhung um

zwei Drittel resp. drei Viertel gegenüber den bisherigen Beträgen und eine Spitzenhöhe im Kantonsvergleich bedeuten würde, siehe Tabelle 1 in der Beilage. Der Regierungsrat kann einer solchen Höhe nicht zustimmen. Für die Arbeitgebenden würde sie eine nur sehr schwer verkraftbare Erhöhung der Lohnnebenkosten und damit eine drastische Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit bedeuten. Es sei dazu auf Abschnitt 4., finanzielle Folgen, hingewiesen. Besonders unter den Aspekten der sich öffnenden Märkte und der damit steigenden Wettbewerbsanforderungen an die Betriebe erachtet der Regierungsrat, im Interesse der Gesamtwohlfahrt unseres Kantons, eine zusätzliche Belastung unserer Wirtschaft in diesem Ausmass als nicht vertretbar. Namentlich im Hinblick auf die gegenwärtige schwierige konjunkturelle Lage würde eine solche Zusatzlast zu einer Schwächung des Wirtschaftsstandorts Basel-Landschaft führen, was nach Meinung des Regierungsrates verhindert werden muss. Dabei darf nicht ausser Betracht gelassen werden, dass der Kanton Basel-Landschaft - im teilweisen Gegensatz zu anderen Kantonen - noch andere Sozialmassnahmen für Familien mit Kindern kennt, wie z.B. den Kinderabzug von Fr. 5'000.- bei den Einkommenssteuern, Beiträge an die Zahnpflegekosten von Kindern und Jugendlichen und ein fortschrittliches Stipendiengesetz. Diese Sozialmassnahmen sind in das System der Unterstützung von Familien mit Kindern miteinzubeziehen. Auch gilt es zu beachten, dass Kinder- und Ausbildungszulagen aufgrund ihrer fixen Höhe als nicht sehr gezielt bedarfswirksam zu beurteilen sind, sondern tendenziell eine Giesskannenmassnahme darstellen.

Nicht erfüllt wird im Gesetz die Forderung nach einer Bindung dieser Höhe an die AHV-Altersrente. Dies wird als unnötig und je nach Entwicklung problematisch beurteilt. Statt dessen sollen die Zulagen jedoch indexiert werden.

Anders als von der Initiative vorgeschlagen ist auch die Finanzierung vorgesehen (Punkt 3). Für den Kanton soll keine weitere Finanzierungslast als diejenige der Prämien für die Zulagen der eigenen Angestellten entstehen.

3.4. Erfüllung des Postulats Chappuis

Das Postulat 2000/240 von Landrätin Eva Chappuis kann als erfüllt abgeschrieben werden. Der Grundsatz "ein Kind = eine Zulage" ist mit dem neuen Gesetzesvorschlag weitestgehend erfüllt. Die Forderung nach einer mindestens 10%igen Erhöhung der Zulagen ist bereits mit der per 1.7.2003 vorgenommenen Zulagenerhöhung erfüllt worden.

3.5. Erfüllung des Postulats Keller

Das Postulat 1997/129 von Landrat Rudolf Keller kann ebenfalls als erfüllt abgeschrieben werden. § 7 des neuen Gesetzes will dem Regierungsrat die Möglichkeit geben, für jene Staaten, mit denen kein Sozialabkommen besteht - und um diese kann es de facto lediglich gehen - kaufkraftabhängige Familienzulagen zu regeln. Es sei der Vollständigkeit halber darauf hingewiesen, dass dies nicht mehr viele Staaten sind und entsprechend wenige Fälle in der Praxis anfallen werden. Für den Hauptthrust der ins EU/EFTA-Ausland bezahlten Zulagen ist eine Kaufkraftindexierung aufgrund des Nichtdiskriminierungsgrundsatzes der Bilateralen Verträge nicht möglich, siehe dazu Beilage 2.

Der Kanton Basel-Landschaft führt damit eine entsprechende Regelung ein, wie sie z.B. bereits die Kantone St. Gallen und Zürich kennen. Der Kanton Aargau ist daran, sie einzuführen. Entgegen den Aussagen im Postulatstext konnte der Regierungsrat hingegen keine derartige Regelung im Kanton Solothurn ausmachen. Die praktische Umsetzung geschieht z.B. im Kanton St. Gallen mittels eines Kategoriensystems nach Staatengruppen.

4. Finanzielle Folgen

4.1. Für die Privatwirtschaft / Familienausgleichskassen

Die Familienausgleichskasse des Kantons Basel-Landschaft hat im Jahre 2003 rund Fr. 25 Mio. an Kinder- und Ausbildungszulagen ausbezahlt. Sie schätzt, dass sie im Jahre 2004 rund Fr. 26 Mio. an Zulagen ausrichten wird. Geht man davon aus, dass sie rund ein Drittel aller im Kanton Basel-Landschaft auszubehandelnden Zulagen erbringt, ergibt sich für die gesamte Baselbieter Wirtschaft insgesamt ein geschätztes Zulagenvolumen 2004 von rund Fr. 79 Mio.

Der Aufwand, den die Ausdehnung der Zulagenberechtigung auf Kinder von Selbständigerwerbenden mit sich bringt, ist schwierig abzuschätzen. Aufgrund der Zahlen der Steuerverwaltung sind im Jahre 2001 von Selbständigerwerbenden (ohne Landwirtschaft) rund 7000 Kinderabzüge geltend gemacht worden. Es ist aber davon auszugehen, dass ein Teil dieser Kinder über den unselbständigerwerbenden Partner bzw. die unselbständigerwerbende Partnerin bereits heute Kinder- bzw. Ausbildungszulagen bezieht. Wie gross dieser Anteil ist, kann kaum abgeschätzt werden. Die kantonale Familienausgleichskasse geht von einem Anteil von 50% aus. Die daraus ableitbare zusätzliche Zulagensumme für die gesamte Baselbieter Wirtschaft beträgt bei der aktuellen Zulagenhöhe von Fr. 170.- / 190.- (entsprechend der Zulagenhöhen-Variante 1) rund Fr. 7 Mio. Der Gesamtaufwand würde damit Fr. 86 Mio. betragen.

Aus der Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 200.- und der Ausbildungszulagen auf Fr. 220.- gemäss Zulagenhöhen-Variante 2 würden gemäss Abschätzung der kantonalen Familienausgleichskasse zusätzliche Mehrkosten von rund Fr. 15 Mio. für die gesamte Baselbieter Wirtschaft resultieren.

Tabelle: Abschätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Zulagenhöhen

	Kinderzulagen	Ausbildungszulagen
Anzahl	30'750	10'250
Monatliche Zulagenhöhe		
170	62'730'000	
180	66'420'000	
190	70'110'000	23'370'000
200	73'800'000	24'600'000
210	77'490'000	25'830'000
220	81'180'000	27'060'000
230	84'870'000	28'290'000
240	88'560'000	29'520'000
250	92'250'000	30'750'000
	-	-
	-	-
268.75	99'168'750	
322.50		39'667'500

Quelle: Kantonale Familienausgleichskasse Baselland

Die obenstehende Tabelle gibt eine Übersicht über die Abschätzungsergebnisse und ermöglicht es zudem, die finanziellen Auswirkungen, die andere Zulagenhöhen bedeuten würden, abzuschätzen. Anmerkung: Die Tabelle ist eine reine Schätztafel auf den Grundlagen sehr grober Annäherungen und damit mit grossen Unsicherheiten verbunden.

4.2. Für den Kanton als Arbeitgeber

Die im ersten Quartal des Jahres 2004 vom Kanton Basel-Landschaft an seine Mitarbeitenden ausbezahlte Bruttolohnsumme (ohne Kinder- und Erziehungszulagen) betrug Fr. 147'029'832.20, aufs Jahr hochgerechnet ergibt dies eine zu erwartende Bruttojahreslohnsumme 2004 von rund Fr. 588 Mio. Die Summe aller vom Kanton an seine Mitarbeitenden ausbezahlten Kinderzulagen betrug im 1. Quartal 2004 Fr. 2'106'385.70 - aufs Jahr hochgerechnet ergeben sich somit rund Fr. 8,5 Mio. Der Kinderzulagenaufwand entsprach im 1. Quartal 1,43% der Bruttolohnsumme.

Wie oben gezeigt, schätzt die kantonale Familienausgleichskasse die finanziellen Auswirkungen der Leistungen nach dem neuen Gesetz bei einer unveränderten Zulagenhöhe (Variante 1) von Fr. 170.- (Kinderzulage) / 190.- (Ausbildungszulage) mit einer Erhöhung des Gesamtaufwandes für die gesamte Baselbieter Wirtschaft von Fr. 79 Mio. auf zusätzliche Fr. 7 Mio., entsprechend einem Aufwandplus von 8.86%. Der Risikosatz zur Deckung des Aufwandes, der derzeit bei durchschnittlich 1,5% vermutet wird, würde sich damit auf rund 1,65% erhöhen. Für den Kanton als Arbeitgeber würde dieser Risikosatz einem hochgerechneten Gesamtjahresaufwand von rund Fr. 10 Mio. entsprechen, oder einem Aufwandplus von Fr. 1,5 Mio.

Variante 2 der künftigen Beitragshöhe (Fr. 200.- / 220.-) würde nach den Abschätzungen der kantonalen Familienausgleichskasse eine nochmalige Aufwanderhöhung von Fr. 15 Mio. für die gesamte Baselbieter Wirtschaft bedeuten. Die Schätzung im Dreisatz führt darauf basierend zu einem nochmaligen Mehraufwand für den Kanton als Arbeitgeber im Umfang von Fr. 2,25 Mio.

5. Vernehmlassungsverfahren

Am 14. Juli 2004 wurde der erste Entwurf des neuen Familienzulagengesetzes in die Vernehmlassung gegeben, mit Frist bis zum 15. Oktober 2004. Am Vernehmlassungsverfahren haben sich beteiligt:

- 6 Parteien: CVP, FDP, Grüne, SD, SP, SVP,

- 11 Verbände:

a) eingeladene Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen: Angestellten Vereinigung Region Basel (arb), Basler Volkswirtschaftsbund (BVB), Christliche Gewerkschaftsvereinigung (CGV), Gewerkschaftsbund Baselland (GBBL), Handelskammer beider Basel (HKBB), KV Baselland, Wirtschaftskammer Baselland;

b) unaufgeforderte: hôtellerie suisse, Schweizerischer Verband für visuelle Kommunikation (viscom), Vereinigung des Schweizerischen Import- und Grosshandels (VSIG);

c) Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG),

- 3 Gemeinden: Itingen, Lausen, Reigoldswil;

- 18 anerkannte Familienausgleichskassen:

- 2 weitere Organisationen: Frauenrat des Kantons Basellandschaft, Fachstelle für Gleichstellung von Mann und Frau.

Die grundsätzliche Stossrichtung der Revisionsvorlage erhielt mehrheitlich Zustimmung. In einzelnen Punkten gingen die Meinungen jedoch erwartungsgemäss auseinander.

5.1. Politische Parteien

a. CVP

Die CVP erachtet den Gesetzesentwurf als ausgewogene Lösung und stimmt ihm voll zu. Sie begrüsst insbesondere die Einführung des Prinzips "Ein Kind = eine Zulage" und den Lastenausgleich. Sie spricht sich betreffend der Höhe der Familienzulage für die Variante 2 (200/220) aus. Die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" lehnt sie ab.

b. FDP

Die FDP stimmt der Stossrichtung der Vorlage im Grossen und Ganzen zu, doch erachtet sie einige Punkte als unbefriedigend. Grundsätzlich ist sie der Ansicht, die Vorlage sei einseitig zu Lasten der Arbeitgeberschaften formuliert. Die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" lehnt die FDP klar ab.

Aus diesem Grund verlangt sie u.a. einen Systemwechsel zu paritätischen Beiträgen zur Finanzierung der Familienzulagen. Sie spricht sich für die Variante 1 (170/190), aber gegen die Indexierung aus. Den bisherigen Lastenausgleich innerhalb gleichartiger Betriebe möchte die FDP beibehalten. Mit dem geplanten neuen Lastenausgleichssystem würden Hochlohnbetriebe direkt Niedriglohnbetriebe subventionieren, was nicht akzeptabel sei. Die Zulassungsbedingungen für Kassen erachtet die FDP als viel zu streng. Wenn schon der Kassenzwang bestehe, dann müssten die Bedingungen möglichst liberal gestaltet werden.

Hingegen wird die Unterstellung der Selbständigerwerbenden begrüsst, insbesondere auch die Limitierung der Lohnsumme für die Beitragsberechnung.

Die Aufnahme der Nichterwerbstätigen ins Gesetz wird abgelehnt.

c. Grüne

Die Partei der Grünen befürwortet den vorgelegten Gesetzesentwurf. Sie unterstützt die Variante 2 (200/220) und begrüsst neben dem Prinzip "Ein Kind = eine Zulage" und der Aufnahme der Selbständigerwerbenden insbesondere auch, dass nun jede/r Anspruchsberechtigte eine volle Zulage erhalten soll, unabhängig vom Grad der Beschäftigung und dem Geschlecht. Die Grünen erachten die Abkoppelung der Frage der Zulagenhöhe vom eigentlichen Gesetz als sinnvoll und erklären sich mit einer offenen Variantendiskussion im Parlament, wie vorgeschlagen, explizit einverstanden.

d. SD

Die Partei der SD erachtet die Vorlage als ausgewogen und unterstützt den vorgelegten Gegenvorschlag der Regierung. Sie begrüsst das Prinzip "Ein Kind = eine Zulage". Betreffend der Höhe der Familienzulagen spricht sie sich für die Variante 1 (170/190) aus. Die SD begrüssen die Indexierung. Als positiv bewerten sie die Absicht, die Familienzulagen für Kinder im Ausland an die Lebenshaltungskosten des ausländischen Staates anzupassen, womit der entsprechende Vorstoss von SD-Landrat Rudolf Keller als erfüllt abgeschrieben werden könne.

Die SD lehnen die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" als utopisch, weil nicht wirtschaftlich zu verkraften, klar ab.

e. SP

Die SP begrüsst das revidierte Gesetz, insbesondere die Einführung des Prinzips "Ein Kind = eine Zulage" und des Lastenausgleichs. Sie ist der Auffassung, dass es grundsätzlich zu administrativen Erleichterungen im Bereich der Familienzulagen kommen wird. Die SP spricht sich für die Aufnahme der Nichterwerbstätigen ins Gesetz aus und erachtet eine Finanzierung dieser Familienzulagen entweder im Rahmen des Lastenausgleichs oder durch Zuschüsse der öffentlichen Hand als realisierbar. Betreffend der Höhe der Familienzulagen stuft die SP beide vorgeschlagenen Varianten als unzureichend ein. Sie hält an der in der Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" vorgeschlagenen Höhe fest. Allenfalls sieht sie im Vorschlag der SGK des Nationalrates (200/250) eine minimale Diskussionsgrundlage. Gleichzeitig wird die Indexierung begrüsst.

Die SP beantragt, bei der Berechnung der Beiträge der Selbständigerwerbenden die obere Limite auf das anderthalbfache des maximal versicherbaren Einkommens gemäss UVG zu erhöhen, da sonst gut Verdienende stark von den Familienzulagen profitieren würden und der Solidarcharakter der Familienzulagen strapaziert würde.

Weiter wird beantragt, die Nachforderung von nicht bezogenen Familienzulagen sei auf die letzten fünf Jahre (statt zwei Jahre) auszudehnen, denn die Frist von fünf Jahren gelte auch für die Rückforderung von zu Unrecht bezogenen Familienzulagen.

f. SVP

Auch die SVP lehnt die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" ab mit der Begründung, eine solch massive Erhöhung der Familienzulagen könne die Baselbieter Wirtschaft nicht verkraften. Sie begrüsst, dass der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird. Bezüglich Zulagenhöhe bevorzugt die SVP Variante 1 (170/190), d.h. die Beibehaltung der aktuellen Höhe der Familienzulagen.

Grundsätzliche Zustimmung finden der Lastenausgleich, die Beibehaltung einer vielfältigen berufsverbandsorientierten Familienausgleichskassenstruktur, die Möglichkeit, branchenspezifische Aufgaben über eine GAV-Regelung dem Kassenausgleichsprinzip zu unterstellen, sowie die Behebung der übrigen Mängel des bestehenden Gesetzes.

Abgelehnt werden indessen die Indexierung und die Unterstellung der Nichterwerbstätigen.

Verschiedenen weiteren Anliegen kann die SVP nur zustimmen, wenn gewisse Bedingungen erfüllt sind. So wird das Prinzip "Ein Kind = eine Zulage" dann angenommen, wenn keine Anschlussbefreiung mehr möglich ist, auch für Kanton und Gemeinden. Die Unterstellung der Selbständigen wird dann akzeptiert, wenn auch die vorgesehene Beitragslimitierung und der Lastenausgleich für Selbständige eingeführt werden. Die Ausrichtung von Familienzulagen an Kinder im Ausland sei zwingend von der dortigen Kaufkraft abhängig zu machen.

Die SVP wünscht wirksamere Massnahmen, um einen Doppelbezug zu verhindern sowie griffigere Vorgaben für eine lückenlose Erfassung aller dem Gesetz Unterstellten im Zentralregister. Ferner fordert sie die Zusammenarbeit mit den die Schwarzarbeit bekämpfenden Stellen im Kanton.

5.2. Eingeladene Verbände

a. Gewerkschaftsbund Baselland (GBBL), Christliche Gewerkschaftsvereinigung (CGV) und Wirtschaftskammer Baselland

Diese drei Sozialpartnerverbände stimmen dem Gesetzesentwurf weitgehend zu. Sie begrüßen die Anschlusspflicht und den vorgesehenen Lastenausgleich. Alle drei Verbände unterstützen die Aufnahme der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen ins Gesetz.

Gegensätzliche Meinungen herrschen jedoch bei der Frage der Höhe der Familienzulagen und bei der Indexierung. Die Indexierung der Familienzulagen wird vom GBBL und von der CGV befürwortet, von der Wirtschaftskammer Baselland hingegen abgelehnt. Betreffend der Höhe der Familienzulagen sind für den GBBL und die CGV beide vorgeschlagenen Varianten nicht akzeptabel (zu tief). Favorisiert werden die von der Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" vorgeschlagenen Ansätze, diejenigen der SGK des Nationalrates werden als die minimale Diskussionsbasis bezeichnet. Die Wirtschaftskammer Baselland spricht sich dagegen klar für die Variante 1 aus.

Der GBBL verlangt im Besonderen, eine Nachforderung von nicht bezogenen Familienzulagen müsse rückwirkend auf fünf Jahre (und nicht auf zwei) möglich sein. Auch möchte er die Limite für die Berechnung der Beiträge der Selbständigerwerbenden auf das anderthalbfache des maximal versicherbaren Einkommens gemäss UVG erhöhen.

Die Wirtschaftskammer Baselland beurteilt es nicht als zwingend, dass die Regelung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige vollumfänglich nach dem Prinzip "Ein Kind = eine Zulage" geregelt wird, sondern sieht dafür auch abweichende Möglichkeiten.

b. Angestellten Vereinigung Region Basel (arb) und KV Baselland

Die arb begrüsst die Stossrichtung des Gesetzes weitgehend, insbesondere auch die Aufnahme der Selbständigerwerbenden, wobei sie allerdings mit dem Anschlusszwang nicht einverstanden ist. Betreffend der Höhe der Familienzulagen unterstützt sie die Variante 2.

Auch der KV Baselland steht dem Gesetzesentwurf positiv gegenüber. Insbesondere die Anschlusspflicht findet seine Zustimmung. Er spricht sich betreffend der Höhe der Familienzulagen für die Variante 2 aus. Er regt an, den Entwurf solange zurückzustellen, bis das Rahmengesetz des Bundes von den Räten verabschiedet ist.

c. Handelskammer beider Basel (HKBB) und Basler Volkswirtschaftsbund (BVB)

Beide Verbände lehnen den Gesetzesentwurf grundsätzlich ab. Es bestehe kein Handlungsbedarf für eine Totalrevision, zumal sich im Moment das eidgenössische Parlament intensiv mit einer Bundeslösung befasse. Als Gründe für die Ablehnung führen HKBB und BVB u.a. die Einführung des Anschlusszwanges an. Die Möglichkeit, Familienzulagen über einen GAV auszurichten, schaffe einen Anreiz, diesem beizutreten und dies stärke letztlich den sozialen Frieden. Ausserdem bringe die Anschlusspflicht unnötige administrative Belastungen mit sich. Dem sei entgegenzuwirken. Es wird dazu auch auf den Inhalt der im vergangenen November lancierten KMU-Entlastungsinitiativen verwiesen.

Auch die Einführung des Grundsatzes "Ein Kind = eine (ganze) Zulage" findet keine Zustimmung. Damit finde eine Querfinanzierung von Firmen mit einer hohen Zahl von Teilzeitbeschäftigten durch Firmen mit vielen Vollzeitbeschäftigten statt, was stossend sei. Die Aufnahme der Nichterwerbstätigen ins neue Gesetz wird ebenfalls abgelehnt.

Im Weiteren sprechen sich die beide Verbände gegen die Indexierung der Familienzulagen und gegen den Lastenausgleich aus. Letzterer führe dazu, dass der Staat allzu sehr in die Belange der Privatwirtschaft eingreife, und sie dadurch eher behindere als fördere. In den neuen Anerkennungsbestimmungen sehen die beiden Verbände eine massive Erschwerung für die Familienausschleisskassen. Z.B. sei das verlangte Quorum von Branchen, welche von Grossfirmen dominiert würden, nicht erfüllbar.

Die vorgeschlagene Kautionslösung wird als überflüssig betrachtet. Eine Erhöhung der Familienzulagen wird zurzeit entschieden abgelehnt. Eine bessere Lösung wäre, die Familienzulagen von der Steuer absetzen zu können.

Bei der Finanzierung der Beiträge sei eine Beteiligung der Arbeitnehmenden nicht auszuschliessen.

5.3. VBLG und Gemeinden

Aus der Beurteilung heraus, dass die Gemeinden alle primär in ihrer Funktion als Arbeitgeberschaften in analoger Art und Weise vom Gesetz betroffen sind, wurde im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zuerst allein der Verband Basellandschaftlicher Gemeinden (VBLG) zur Stellungnahme eingeladen.

Der Verband hat sich in der Folge in dem Sinne vernehmen lassen, dass er der Meinung ist, es sei bei den Kinder- bzw. Familienzulagen eine gesamtschweizerische Lösung anzustreben. Ausserdem äussert er die Meinung, angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Situation sei eine zusätzliche Belastung der Wirtschaft problematisch und deshalb das bestehende System vorerst beizubehalten. Auf die Gemeinden selbst sieht der Verband nicht allzu grosse finanzielle Auswirkungen zukommen: Zwar würden sich die Arbeitgeberbeiträge erhöhen, andererseits die Sozialhilfekosten voraussichtlich vermindern. (Anmerkung: Der Effekt der Sozialhilfeentlastung relativiert sich beim Nichteinbezug der Nichterwerbstätigen.) Der VBLG zieht im Gesamten das Fazit, es sei auf die Vorlage eines kantonalen Familienzulagengesetzes zu verzichten und die Bundeslösung abzuwarten. Im Sinne einer Übergangslösung könnten allenfalls die Mindestbeträge erhöht werden.

Im weiteren hat der VBLG unter Berufung auf die Verordnung über die Anhörung der Gemeinden vom 15. Juli 2003 (SGS 140.32) separat moniert, dass die einzelnen Gemeinden nicht direkt zur Vernehmlassung eingeladen wurden und verlangt, dass dies nachgeholt werde. Im Interesse einer speditiven Weiterbehandlung der Vorlage bzw. der Initiative einerseits und der Wahrung der Anliegen des VBLG andererseits ist schliesslich im gegenseitigen Einvernehmen beschlossen worden, die Vorlage dem Landrat vorerst ohne weiteren Zeitverlust zuzuleiten, die Vernehmlassung bei allen Baselbieter Gemeinden jedoch parallel nachzuholen. Die Ergebnisse der Vernehmlassung bei den einzelnen Gemeinden sollen sodann dem Landrat in Form eines separaten, ergänzenden Berichtes im Verlaufe der Behandlung im Landrat bzw. in der zuständigen Kommission zukommen.

Bereits vernehmen lassen haben sich die Gemeinden Itingen, Lausen und Reigoldswil in dem Sinne, dass sie sich der Vernehmlassung des VBLG anschliessen.

5.4. Familienausgleichskassen

18 anerkannte Familienausgleichskassen (FAK) nahmen in der Vernehmlassung Stellung zum Entwurf. Mit Ausnahme einer Kasse begrüessen alle die Ziele der Revision, nämlich vorhandene Mängel des bestehenden Gesetzes auszumerzen und den Forderungen aus parlamentarischen Vorstössen gerecht zu werden. Die FAK nahmen zumeist keine Stellung zu politischen Inhalten, sondern äusserten sich v.a. zu den Aspekten der Durchführung des Gesetzes.

Eine FAK lehnt die Vorlage kategorisch ab mit der Begründung, die vorgesehenen Massnahmen seien zu kostenintensiv und brächten keinen zusätzlichen Nutzen.

Die generelle Anschlusspflicht wird von 14 FAK gutgeheissen, zwei stehen ihr kritisch gegenüber, eine FAK lehnt sie kategorisch ab.

Die Unterstellung der Selbständigerwerbenden wird - mit einer Ausnahme - von allen FAK begrüsst.

Anders sieht es bei der Unterstellung der Nichterwerbstätigen aus. Sie wird von sieben FAK angenommen, von einer abgelehnt, die restlichen FAK nehmen dazu keine Stellung.

15 FAK sprechen sich gegen den Lastenausgleich aus mit der Begründung, dies wäre ein zu tiefer Eingriff des Staates in die Belange der Privatwirtschaft. Lastenausgleiche würden die Attraktivität der Verbände mindern und lediglich Kosten verursachen, aber keinerlei Nutzen bringen. Zwei sind dafür und eine enthält sich eines Kommentars.

Über die Höhe der Familienzulagen äussern sich die FAK nur vereinzelt. Zwei sprechen sich für die Variante 1 aus, eine für die Variante 2.

Die Indexierung wird überwiegend abgelehnt mit der Begründung, bei der Anpassung der Familienzulagen sei ein Legislativentscheid einem Exekutiventscheid vorzuziehen. Bei Fragen der Grundversorgung, z.B. bei den Löhnen oder den Altersrenten, sei eine Indexierung sinnvoll, nicht aber bei "Komplementärleistungen" wie Familienzulagen. Eine FAK spricht sich dafür aus, drei enthalten sich eines Kommentars.

Von der überwiegenden Zahl der FAK werden die neuen Anerkennungsvoraussetzungen und Durchführungsbestimmungen für die Kassen (inkl. Kautionsstellung) als massive Erschwerung angesehen, weshalb sie diesen ablehnend gegenüberstehen.

5.5. Weitere Organisationen

Sehr positiv über die Vernehmlassungsvorlage äussert sich der Frauenrat des Kantons Basel-Landschaft. Er begrüsst insbesondere die Aufnahme der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen ins neue Gesetz und findet, der Lastenausgleich sei sehr klar und transparent für alle geregelt. Betreffend der Höhe der Familienzulagen spricht er sich für die Variante 2 (200/220) aus.

Auch die Fachstelle für Gleichstellung von Mann und Frau begrüsst die Vorlage als Ganzes und insbesondere die Aufnahme der Selbständigerwerbenden und der Nichterwerbstätigen. Das Gesetz trage der Gleichstellungspolitik des Kantons Rechnung. Die Fachstelle gibt der Variante 2 den Vorzug.

5.6. Folgerungen / Konsequenzen

Die Ergebnisse der Vernehmlassung wertet der Regierungsrat als Bestätigung der grundsätzlichen Stossrichtung seines Gegenvorschlags zur Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle". Den Vorschlag, doch erst die Lösung des Bundes abzuwarten - was heissen würde, die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu beantragen - lehnt er demzufolge ab. Der Regierungsrat sieht sich auch in seiner Einschätzung bestätigt, dass sich in den umstrittenen inhaltlichen Punkten die Befürwortungen und Ablehnungen in etwa die Waage halten und somit ein Vorschlag erarbeitet wurde, der die Grundlage für eine Gesetzesrevision, die konsensfähig ist, darstellen kann.

Der Regierungsrat unterbreitet dem Landrat deshalb eine gegenüber der Vernehmlassung nur in wenigen Punkten veränderte Vorlage. Insbesondere sind die folgenden Änderungsanliegen nicht berücksichtigt worden, da sie einem Minderheitswunsch entsprechen:

- Verzicht auf den Anschlusszwang (arb, HKBB, BVB);
- Paritätische Finanzierung der Familienzulagen (FDP, HKBB, BVB);
- Verzicht auf die Indexierung der Zulagen (FDP, SVP, HKBB, BVB, Wirtschaftskammer, Mehrheit der Kassen);
- Verzicht auf den neuen Lastenausgleich (FDP, HKBB, BVB, Mehrheit der Kassen);
- Keine Verschärfung der Anerkennungsvoraussetzungen für die Familienausgleichskassen (FDP, Mehrzahl der Kassen);
- Erhöhung der Familienzulagen entsprechend der Forderung der Initiative (SP, GBBL, CGV);
- Erhöhung der oberen Limite für die Berechnung der Beiträge der Selbständigerwerbenden auf das anderthalbfache des maximal versicherbaren Einkommens gemäss UVG (SP, GBBL);
- Ausdehnung der Nachforderungszeit für nicht bezogene Familienzulagen auf die letzten fünf Jahre (statt zwei Jahre) (SP);
- Verzicht auf die ganze Vorlage (Handelskammer und Basler Volkswirtschaftsbund).

Folgende Anliegen wurden bei der Überarbeitung der Vorlage jedoch berücksichtigt

- Nicht-Aufnahme der Nichterwerbstätigen ins Gesetz (FDP, SVP, HKBB, BVB und einige FAK);
- Explizite Klärung, dass die Indexierung nicht als laufende Anpassung der Zulagen an die Teuerung ausgestaltet sein soll, sondern nur auf Jahresbeginn und wenn sie seit der letzten Anpassung grösser ist als 5%;
- Ersatz des Begriffs "Sockelbeitrag" beim Lastenausgleich durch einen Grundbeitrag, der einmalig von den Familienausgleichskassen an diesen zu leisten ist.

Ausserdem erfuhren Gesetzesentwurf und Vorlage einige Änderungen formeller und redaktioneller Art aufgrund weiterer detaillierterer Inputs des Rechtsdienstes des Regierungsrates bzw. weiterer juristischer Abklärungen.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfes

A. Allgemeine Bestimmungen

§ 5 Unterstellung

Diese Bestimmung bringt eine klare Regelung der Gesetzesunterstellung. Damit sind faktisch alle Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden sowie die Selbständigerwerbenden im Kanton Baselland erfasst und einer anerkannten Familienausgleichskasse unterstellt.

Mit der Nichtunterstellung der auswärtigen Zweigniederlassungen und Betriebsstätten der Baselbieter Arbeitgebenden erfolgt eine saubere Abgrenzung zu den anderen Kantonen. Die Regelung hat zur Folge, dass es keine interkantonalen Vereinbarungen mehr geben kann, nach welchen kantonale Zweigniederlassungen und Betriebsstätten einer Arbeitgeberschaft, deren Hauptbetrieb der Familienausgleichskasse eines anderen Kantons angeschlossen ist, bzw. umgekehrt mit ausserkantonalen Zweigbetrieben einer Arbeitgeberschaft mit Hauptsitz im Kanton Basellandschaft, der Kasse der Arbeitgeberschaft angeschlossen werden können. Diese Möglichkeit bestand bisher, sofern entsprechende Vereinbarungen mit anderen Kantonen abgeschlossen werden konnten. Im Zusammenhang mit dem Lastenausgleich ist es jedoch nun notwendig, dass alle Arbeitgebenden bzw. deren Bezüger/innen im Kanton erfasst werden, ansonsten der Risikosatz im Lastenausgleich eine Verfälschung erfährt.

Die nicht dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden und die selbständigerwerbenden Landwirte und Landwirtinnen, welche unter die Bundesgesetzgebung über Familienzulagen in der Landwirtschaft fallen, sind für die Abwicklung der Zulagenordnung gemäss Bundesgesetz obligatorisch der kantonalen AHV-Ausgleichskasse in Binningen unterstellt. Die Ausnahmen gemäss Absatz 2 c und d fassen auf Bundesrecht, sind aber von der Anzahl her für den Kanton Baselland von geringer Bedeutung.

Abs. 1 lit.a:

Als Betriebsstätte gilt jede feste Geschäftseinrichtung, in welcher die Geschäftstätigkeit eines Unternehmens oder ein freier Beruf ganz oder teilweise ausgeübt wird. Betriebsstätten sind insbesondere Zweigniederlassungen, Fabrikationsstätten, Werkstätten, Verkaufsstellen, ständige Vertretungen, Bergwerke und andere Stätten der Ausbeutung von Bodenschätzen sowie Bau- und Montagestellen von mindestens zwölf Monaten Dauer.

Unter Zweigniederlassungen werden Filialbetriebe von Geschäftseinrichtungen verstanden, deren Hauptniederlassung sich in einem anderen Kanton befinden.

Abs. 1 lit. d:

Arbeitnehmende ohne beitragspflichtige Arbeitgebende sind natürliche Personen mit Wohnsitz in der Schweiz, die ihre Erwerbstätigkeit ganz oder teilweise in einem EU-Land ausüben und grundsätzlich dessen Sozialversicherung unterstehen (Erwerbortprinzip). Aus unterschiedlichen Konstellationen heraus müssen oder dürfen sich diese Personen der obligatorischen AHV/IV/EO unterstellen. Diese Personen können sich in der Regel im ausländischen Erwerbsland keiner Familienzulagenversicherung anschliessen. Es handelt sich zur Zeit um einen kleinen Personenkreis (Februar 2004: ca. 100 Personen im Kt. BL).

Abs. 2 lit. c und d

Bundesrecht, von der Anzahl her für den Kanton Baselland von geringer Bedeutung.

§ 7 Anspruch für Kinder im Ausland

Diese Regelung ermöglicht es dem Regierungsrat inskünftig neu, die Ansprüche und Höhe der Familienzulagen für Kinder, die in Staaten wohnen, mit welchen kein Sozialabkommen über diese Zulagen besteht, kaufkraftabhängig zu regeln. Dies entspricht der Forderung des Postulates 1997/129 von Landrat Rudolf Keller. Beilage 2 gibt eine Übersicht über die bestehenden Sozialversicherungsabkommen mit anderen Staaten. Aktuell werden 3.9% der gesamten Zulagen von der kantonalen Familienausgleichskasse an Kinder in Staaten ohne Abkommen ausgerichtet.

§ 8 Höhe der Familienzulagen

Der Regierungsrat unterbreitet 2 Varianten zur künftigen Zulagenhöhe. Variante 1 entspricht der geltenden Höhe, Variante 2 entspricht einer Erhöhung der Zulagen gegenüber heute. Zu weitergehenden Ausführungen siehe Abschnitt 3.2.2. im Vorlagentext. Die Zulagenhöhe wird inskünftig nur als Folge einer Anpassung an die Teuerung durch den Regierungsrat (§ 9), oder durch eine Gesetzesrevision verändert werden können.

§ 9 Anpassung der Ansätze

Mit dieser Regelung werden die Familienzulagen an die Teuerung gebunden. Eine Anpassung findet statt, wenn die Teuerung seit der letzten Anpassung mehr als 5% betragen hat. Sie erfolgt auf Beginn des Folgejahres.

§ 16 Zwangsvollstreckung

Mit dieser Bestimmung bleiben die Familienzulagen nicht pfändbar, jedoch abtretbar. Letzteres ist notwendig bei der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen durch die Vormundschafts- oder andere Sozialbehörden.

B. Familienzulagenordnung

§ 20 Zugelassene Familienausgleichskassen

Der Begriff „berufliche und zwischenberufliche Familienausgleichskassen“ entspricht dem Entwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates zu einem Bundesgesetz über die Familienzulagen. Die bisher im Kanton Baselland anerkannten Familienausgleichskassen passen in diesen Raster.

§ 21 Anerkennung der Familienausgleichskassen

Für die Anerkennung der Familienausgleichskassen nach den neu geltenden Bestimmungen ist ein Übergangsjahr vorgesehen (siehe § 45, Übergangsbestimmung).

Abs. 1:

Dass Familienausgleichskassen von einem oder mehreren Verbänden errichtet werden können, entspricht der bisherigen Gesetzgebung und hat sich bewährt. Der neu eingeführte Begriff „Gründerverband“ stammt aus der AHV-Gesetzgebung und wird auch bei der Regelung des Kassenanschlusses (§ 25) verwendet. Die Anerkennungsbedingungen sind gegenüber der geltenden Gesetzgebung deutlich anspruchsvoller geworden.

Abs. 2 lit b:

Während bis jetzt eine Kasse mindestens 50 Arbeitgebende mit mindestens 1000 Arbeitnehmenden umfassen musste, wird neu - entsprechend dem Entwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrates zu einem Bundesgesetz über die Familienzulagen - das Quorum auf 300 Arbeitgebende mit mindestens 2000 Arbeitnehmenden erhöht. Gesamtschweizerisch (= über mehrere Kantone) tätige Kassen müssen dieses Quorum gesamtschweizerisch erfüllen. Die Anerkennung ist aber in der Regel nur möglich, wenn davon mindestens 30 Arbeitgebende die Unterstellungsvoraussetzungen gemäss § 5 erfüllen. Gesamtschweizerisch tätige Kassen, welche die Quorumsvoraussetzung nicht erfüllen, haben immer noch die Möglichkeit einer Zusammenarbeit mit einer im Kanton Baselland anerkannten Familienausgleichskasse, so wie das bereits unter der heutigen Gesetzgebung praktiziert wird. Die gleiche Möglichkeit nutzen umgekehrt heute auch vor allem im Kanton Baselland tätige Kassen, wenn es sich für sie nicht lohnt oder es nicht möglich ist, sich in einem anderen Kanton anerkennen zu lassen. Unter diesen Gegebenheiten stellen die neuen Quorumsbedingungen keine besondere Härte dar.

Abs. 2 lit d:

Die neu verlangte Solidarbürgschaft von Fr. 100'000.- ist angelehnt an eine ähnliche Regelung in der AHV-Gesetzgebung.

§ 22 Aufgaben der anerkannten Kassen**Abs. 1 lit. c und d:**

Neu führt die kantonale Familienausgleichskasse ein Zentralregister über alle dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden Selbständigen und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft (siehe § 24, Abs. 1 lit d). Zur Führung dieses Zentralregisters benötigt die kantonale Familienausgleichskasse die entsprechenden Informationen der anerkannten Kassen, insbesondere auch über den Wechsel von Mitgliedern.

Abs. 2:

Neu wird in Absatz 2 auch den Bedürfnissen der Sozialpartner von Gesamtarbeitsverträgen Rechnung getragen, indem die von ihnen beauftragten anerkannten Familienausgleichskassen neben dem Ausgleich der Familienzulagen ausdrücklich weitere Aufgaben übernehmen können, insbesondere solche auf dem Gebiet der Unterstützung von Angehörigen der Armee, des Arbeitnehmer- und Familienschutzes sowie der Berufsbildung.

Das geltende Gesetz hat diese Erweiterungsmöglichkeit weder ausdrücklich vorgesehen noch ausdrücklich verhindert. Diese Regelung ist aber im Entwurf der SGK des Nationalrates zu einem Bundesgesetz über die Familienzulagen enthalten, da verschiedene kantonale und gesamtschweizerisch tätige anerkannte Familienausgleichskassen bereits heute neben den Familienzulagen weitere Leistungen nach dem Lastenausgleichsprinzip abrechnen, meistens im Auftrag der Vertragsparteien eines Gesamtarbeitsvertrages.

Auch im Kanton Baselland existieren mehrere Gesamtarbeitsverträge, welche bereits bisher solche Leistungen umfassen und zum Lastenausgleich für die dem GAV unterstellten Arbeitgebenden den Anschluss an eine anerkannte Familienausgleichskasse zwingend vorschreiben. Solche Lastenausgleichsleistungen sind u.a. bei Militär- und Zivildienst der Ausgleich der Differenz zwischen der Erwerbsersatzvergütung (EO) und dem gesamtarbeitsvertraglich vereinbarten Lohn (Lastenausgleich auch als Diskriminierungsschutz für Rekruten); der Lastenausgleich der Lohnzahlung für die Erfüllung gesetzlicher Pflichten oder für die Bekleidung eines öffentlichen Amtes (z.B. Gemeinderat u.a.m.); der Lastenausgleich für die Lohnfortzahlung beim Tod eines/r Arbeitnehmenden; der Lastenausgleich für die Mehrkosten der Lohnzahlung an ältere Arbeitnehmende, welche Anspruch auf Gewährung einer fünften oder sechsten Ferienwoche haben (Lastenausgleich als Diskriminierungsschutz für ältere Arbeitnehmende); Lastenausgleich für eine vorzeitige Pensionierung vor allem im Baugewerbe.

§ 24 Aufgaben der kantonalen Familienausgleichskasse

Abs. 1 lit.a:

Die kantonale Familienausgleichskasse ist zum Anschluss derjenigen Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft obligatorisch verpflichtet, die keiner anerkannten Familienausgleichskasse angehören.

Abs. 1 lit.d:

Schon aufgrund des AHVG ist die kantonale Familienausgleichskasse zur Führung eines Registers über alle Arbeitgebenden, Selbständigerwerbenden und Arbeitnehmenden ohne beitragspflichtige Arbeitgeberschaft mit Wohn- bzw. Geschäftssitz im Kanton Basel-Landschaft verpflichtet.

§ 25 Kassenanschluss

Die Kassenzugehörigkeit beruhte bisher auf dem Prinzip der Freiwilligkeit (entweder befreit durch Anschluss an einen anerkannten GAV oder zwingend Anschluss an eine anerkannte Kasse). Das System der GAV-Befreiung liess praktisch keine andere Lösung zu.

Neu wird das bewährte Kassenanschluss-System der AHV-Gesetzgebung sinngemäss übernommen. Diese KMU-freundliche Lösung ist vor allem auch aus abrechnungsökonomischen Gründen für anerkannte Familienausgleichskassen interessant, welche als übertragene Aufgabe von einer AHV-Ausgleichskasse geführt werden. Für bereits heute einer anerkannten Familienausgleichskasse angeschlossene Mitglieder wird das neue System keine grossen Umstellungen bringen, da die Verbands-Familienausgleichskassen ja in der Regel für die Mitglieder der Gründerverbände errichtet worden sind. Die neu dem Gesetz unterstellten Verwaltungen und Betriebe des Kantons, der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden dürften in der Regel der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen werden.

Absätze 1 – 4:

Gleiche Regelung wie nach AHVG.

Absatz 5:

Absatz 5 steht im Zusammenhang mit Absatz 2 von § 22. Das Prinzip des Ausgleichs weiterer Leistungen ist mit entsprechenden Beispielen dort erklärt. In der Praxis zum geltenden Gesetz schreiben verschiedene Gesamtarbeitsverträge für den Lastenausgleich der Familienzulagen und weiterer Leistungen (siehe § 22 Absatz 2) für alle dem GAV unterstellten Arbeitgebenden zwingend den Anschluss an eine anerkannte Familienausgleichskasse vor.

Nach den Kassenanschlussbestimmungen des neuen Gesetzes (Absätze 1 bis 3) könnte die Kassenanschlusspflicht nur noch für den Lastenausgleich der weiteren Leistungen vorgeschrieben werden. Absatz 5 ermöglicht im Sinne einer Ausnahme die Aufrechterhaltung der bewährten bisherigen Praxis. Dies im Sinne einer KMU-freundlichen Regelung, die auch den gemäss Art. 356b OR am GAV beteiligten Arbeitgebenden ermöglicht, das gesamte Leistungspaket (Familienzulagen und weitere Leistungen) bei nur einer Kasse abrechnen zu können.

§ 28 Lastenausgleich

Die unterschiedlichen Beitragssätze der Familienausgleichskassen werden sich durch den Lastenausgleich im Laufe der Jahre angleichen. Damit wird die Solidarität unter allen Familienausgleichskassen verankert, so dass bezügerstarke bzw. –schwache Arbeitgeberschaften keine allzu unterschiedlichen Beitragssätze mehr bezahlen müssen. Damit wird sich auch der Mitgliederwechsel unter den Kassen verringern, d.h. der Mitgliederbestand bleibt im Wesentlichen konstant.

Zur genauen Regelung des Lastenausgleichs wird die Zentrale Aufsichtskommission für Familienzulagen (ZAF) ein Reglement erstellen.

§ 29 Ermittlung des Lastenausgleichssatzes

Gesamtschweizerisch tätige Familienausgleichskassen müssen die Lohnsumme und die Kinderzulagen, welche im Kanton Baselland anfallen, separat ausscheiden.

§ 30 Durchführung des Lastenausgleichs

Abs. 4:

Das Grundkapital ist einmal zu leisten. Es garantiert die Liquidität des Fonds und bildet eine Sicherheit für allfällige Schulden einer Kasse gegenüber dem Lastenausgleichsfonds. Die Grundbeiträge aller zugelassenen Kassen werden alle fünf Jahre durch die kantonale Familienausgleichskasse darauf hin überprüft, ob die Einlage noch dem Promilleanteil der beitragspflichtigen Einkommenssumme entspricht.

Abs. 6:

Es ist explizit vorgesehen, die Grundbeiträge zu verzinsen.

§ 35 Berechnung der Beiträge

Abs. 2:

Die Beitragspflicht der Selbständigerwerbenden ist auf das maximal versicherbare Einkommen gemäss Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (UVG) limitiert. Dieses liegt derzeit bei Fr. 106'800.-. Damit werden die Zulagen durch das Beitragsvolumen der Selbständigerwerbenden nicht gedeckt. Dies lässt sich damit rechtfertigen, dass ja sehr viele Selbständigerwerbende auch Arbeitgebende sind. Sie tragen in dieser Funktion die Beitragsleistung für ihre Arbeitnehmenden und damit indirekt dazu bei, dass die Familienzulagen für die Selbständigerwerbenden auch von ihren Beiträgen als Arbeitgebende finanziert werden.

Abs. 3:

Das Steuer meldeverfahren läuft analog der AHV-Beitragserhebung.

C. Aufsicht, Rechtspflege und Strafbestimmungen

§§ 37 und 38 Zentrale Aufsichtskommission für Familienzulagen

Um den Vollzug des neuen Gesetzes sicherzustellen, wird vom Regierungsrat eine fünfköpfige, paritätisch zusammengesetzte Zentrale Aufsichtskommission für Familienzulagen (ZAF) gewählt. Sie hat einerseits die gleichen Aufgaben wie sie die bisherige ZAK hatte, nämlich die Tätigkeit der Familienausgleichskassen zu überwachen, deren Jahresrechnungen, Geschäfts- und Revisionsberichte zu überprüfen, dem Regierungsrat Anträge z.B. über die Anerkennung von Familienausgleichskassen zu stellen etc.. Andererseits kommt neu die Aufgabe dazu, den Lastenausgleich zu überwachen.

D. Schlussbestimmungen

§ 45 Übergangsbestimmung

Mit dem neuen Familienzulagengesetz ändern sich die Anerkennungsvoraussetzungen für Familienausgleichskassen (§ 21). Die Befreiung von der Anschlusspflicht an eine Familienausgleichskasse über einen GAV ist nicht mehr möglich (§ 25). Die bisher via GAV-Anerkennung befreiten Arbeitgeberschaften erhalten eine einjährige Übergangsfrist, um sich einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Die heute anerkannten sowie sich allenfalls neu bildende Familienausgleichskassen erhalten die gleiche Übergangsfrist, um sich unter den neuen Voraussetzungen anerkennen zu lassen.

§ 48 Änderung bisherigen Rechts

Pt. 1:

Das kantonale Einführungsgesetz vom 22. September 1994 zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung muss begrifflich an das neue Familiengesetz angepasst werden.

Pt. 2:

Die Anpassung des Gesetzes vom 16. Dezember 1993 über die Verfassungs- und Verwaltungsprozessordnung ist ebenfalls formeller Natur.

E. Anpassung weiterer betroffener Erlasse

Dem geltenden Kinderzulagengesetz sind der Kanton und die Gemeinden als Arbeitgebende nicht unterstellt. Da nun aber der Anspruch auf Familienzulagen im neuen Familienzulagengesetz auf alle Kinder ausgedehnt wird (Grundsatz "ein Kind = eine Zulage"), wird eine Solidargemeinschaft aller Beitragspflichtigen im Kanton errichtet, welche den Kanton und die Gemeinden als Arbeitgebende mit einschliesst. Diese Unterstellung führt dazu, dass das Personaldekret vom 8. Juni 2000 formell angepasst werden muss.

7. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat:

1. Die nicht formulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" wird für gültig erklärt.
2. Die nicht formulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" wird abgelehnt.
3. Dem Gegenvorschlag eines kantonalen Familienzulagengesetzes gemäss Entwurf wird zugestimmt.
4. Der darin enthaltenen Variante 1 bezüglich der künftigen Familienzulagenhöhen (unverändert) wird zugestimmt.
5. Dem Vorschlag zu einer Änderung des Personaldekrets gemäss Entwurf wird zugestimmt.
6. Den Stimmberechtigten wird die nicht formulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" zur Ablehnung empfohlen.
7. Das Postulat 2000/240 von Landrätin Eva Chappuis wird als erfüllt abgeschrieben.
8. Das Postulat 1997/129 von Landrat Rudolf Keller wird als erfüllt abgeschrieben.

Liestal, 21. Dezember 2004

Im Namen des Regierungsrates

der Präsident: Ballmer

der Landschreiber: Mundschin

Beilagen:

- 1. Übersicht über die kantonalen Kinder- und Ausbildungszulagen
- 2. Übersicht Sozialversicherungsabkommen mit anderen Staaten
- 3. Postulat Keller 1997/129 im Wortlaut
- 4. Postulat Chappuis 2000/240 im Wortlaut
- 5. Bericht des Rechtsdienstes des Regierungsrates zur Rechtsgültigkeit der Initiative
- 6. Abkürzungsverzeichnis
- 7. Entwurf eines Familienzulagengesetzes
- 8. Entwurf einer Änderung des Personaldekrets

Beilage 1: Übersicht Kantonalrechtliche Familienzulagen für Arbeitskräfte mit Kindern in der Schweiz (Stand 1.1.2004)

Beträge in Franken

Kanton	Kinderzulage	Ausbildungszulage ⁹	Altersgrenze		Geburtszulage	Arbeitgeberbeiträge der kantonalen FAK in % der Lohnsumme
	Ansatz je Kind und Monat		allgemeine	besondere ¹		
ZH	170/195 ³	–	16	20/25	–	1,30
BE	160/190 ³	–	16	20/25	–	1,70
LU	180/200 ³	230	16	18/25	800 ¹⁶	2,00 ⁸
UR	190	–	16	18/25	1000	2,00
SZ	200	–	16	18/25	800 ¹⁸	1,70
OW	170	–	16	25/25	–	1,80
NW	175	200	16	18/25 ²⁰	–	1,85
GL	170	–	16	18/25	–	1,90
ZG	250/300 ²	–	16	20/25	–	1,60 ⁸
FR	210/230 ²	270/290 ²	15	20/25	1500 ⁶	2,45
SO	175	–	18	18/25 ¹⁰	600	1,90
BS	170	190	16	25/25	–	1,50
BL	170	190	16	25/25	–	1,50
SH	180	210	16	18/25	–	1,40 ⁸
AR	190	–	16	18/25	–	1,90
AI	180/185 ²	–	16	18/25	–	1,70
SG	170/190 ²	190	16	18/25	–	1,80 ⁸
GR	175	200	16	20/25 ⁵	–	1,80
AG	150	–	16	20/25	–	1,50
TG	190	–	16	18/25	–	1,60
TI	183	–	15	20/20 ^{5, 17}	–	1,50
VD ¹²	150/320 ²	195/365 ²	16	20/25 ⁵	1500 ^{6, 14}	1,85
VS	260/344 ²	360/444 ²	16	20/25	1500 ^{6, 15}	– ⁷
NE ¹¹	160/180 200/250	240/260 280/330	16	20/25 ⁵	1000 ¹⁹	2,00
GE	200/220 ³	–	18	18/18	1000 ⁶	1,70
JU	154/178 ⁴ 132 ¹³	206 132 ¹³	16	25/25	782 ⁶	3,00

Quelle: AHI-Praxis 1/2004

Fussnoten zu Beilage 1:

- ¹ Die erste Grenze gilt für erwerbsunfähige (ZH: mindererwerbsfähige) und die zweite für in Ausbildung begriffene Kinder.
- ² Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.
- ³ ZH, BE und LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.
GE: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 15 Jahren, der zweite für Kinder über 15 Jahre.
- ⁴ Der erste Ansatz gilt für Familien mit einem oder zwei Kindern, der zweite für solche mit drei und mehr Kindern.
- ⁵ Für Kinder, die eine IV-Rente beziehen, werden keine Zulagen gewährt. In den Kantonen Tessin und Waadt wird bei Ausrichtung einer halben IV-Rente eine halbe Kinderzulage gewährt, zudem im Tessin bei Ausrichtung einer Viertelsrente drei Viertel einer Kinderzulage.
- ⁶ Wird auch im Falle einer Adoption ausgerichtet.
- ⁷ Keine kantonale Familienausgleichskasse.
- ⁸ Inklusive Beitrag an Familienzulageordnung für Selbständigerwerbende.
- ⁹ Die Ausbildungszulage ersetzt die Kinderzulage; in den Kantonen, welche keine Ausbildungszulage kennen, wird die Kinderzulage bis zum Ende der Ausbildung, längstens jedoch bis zum Erreichen der besonderen Altersgrenze ausgerichtet. Die Ausbildungszulage wird in der Tabelle nur ausgewiesen, wenn sie höher als die Kinderzulage ist.
- ¹⁰ Die Altersgrenze beträgt 25 Jahre für diejenigen Kinder, die von Geburt oder Kindheit an invalid sind.
- ¹¹ Die Ansätze gelten der Reihe nach für das erste, zweite, dritte und ab dem vierten Kind.
- ¹² Gesetzliches Minimum; jede Kasse kann aufgrund ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr ausrichten.
- ¹³ Für Bezüger/innen von Kinder- oder Ausbildungszulagen wird eine Haushaltzulage von 132 Franken pro Monat ausgerichtet.
- ¹⁴ Bei Mehrlingsgeburten wird die Geburtszulage verdoppelt, ebenso bei gleichzeitiger Adoption von mehr als einem Kind.
- ¹⁵ Bei Mehrlingsgeburten oder bei Aufnahme mehrerer Kinder wird die Geburtszulage um 50 Prozent erhöht.
- ¹⁶ Geburtszulage nur für in der Schweiz geborene, in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder.
- ¹⁷ Für behinderte Kinder in einer Spezialausbildung und Kinder in Ausbildung in der Schweiz.
- ¹⁸ Geburtszulage nur für in Schweizer Geburtsregister eingetragene Kinder, deren Mutter zivilrechtlichen Wohnsitz in der Schweiz hat.
- ¹⁹ Geburtszulage nur für in einem schweizerischen Geburtsregister eingetragene Kinder.
- ²⁰ Erwerbsunfähige Kinder zwischen 16 und 18 Jahren erhalten die Ausbildungszulage.

Beilage 2: Übersicht Sozialversicherungsabkommen mit anderen Staaten

Staat	EU-Angehörige	AHV/IV	Familienzulagen	Kaufkraftanpassung möglich
1. Belgien	JA	JA	JA	NEIN
2. Chile		JA	NEIN	
3. Dänemark	JA	JA	JA	NEIN
4. Deutschland	JA	JA	JA	NEIN
5. Estland	JA*)	JA	JA	NEIN
6. Finnland	JA	JA	JA	NEIN
7. Frankreich	JA	JA	JA	NEIN
8. Griechenland	JA	JA	JA	NEIN
9. Grossbritannien	JA	JA	JA	NEIN
10. Irland	JA	JA	JA	NEIN
11. Israel		JA	NEIN	
12. Italien	JA	JA	JA	NEIN
13. Jugoslawien		JA	JA	NEIN
14. Kanada/Quebec		JA	NEIN	
15. Kroatien		JA	JA	NEIN
16. Lettland	JA*)	JA	JA	NEIN
17. Liechtenstein		JA	JA	NEIN
18. Litauen	JA*)	JA	JA	NEIN
19. Luxemburg	JA	JA	JA	NEIN
20. Malta	JA*)	JA	JA	NEIN
21. Mazedonien		JA	JA	NEIN
22. Montenegro		?	?	
23. Niederlande	JA	JA	JA	NEIN
24. Norwegen		JA	NEIN	
25. Österreich	JA	JA	JA	NEIN
26. Polen	JA*)	JA	JA	NEIN
27. Portugal	JA	JA	JA	NEIN
28. San Marino		JA	JA	NEIN
29. Schweden	JA	JA	JA	NEIN
30. Serbien		?	?	
31. Slowakei	JA*)	JA	JA	NEIN
32. Slowenien	JA*)	JA	JA	NEIN
33. Spanien	JA	JA	JA	NEIN
34. Tschechien	JA*)	JA	JA	NEIN
35. Türkei		JA	JA	NEIN
36. Ungarn	JA*)	JA	JA	NEIN
37. USA		JA	NEIN	
38. Zypern	JA*)	JA	JA	NEIN

Vierseitiges Abkommen: CH, D, FL,A

EFTA-Abkommen: CH, N, FL, Island

*) 10 neue EU-Staaten ab 1.5.2004

Quelle: Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft

Beilage 3: Das Postulat Keller 1997/129 im Wortlaut

Bereits vor Jahren hat das Bundesamt für Justiz in einem Gutachten festgestellt, dass eine Anpassung der Kinderzulagen an die tieferen Lebenshaltungskosten im jeweiligen Herkunftsland der Bezüger grundsätzlich zulässig sei, wenn dies die kantonale Gesetzgebung entsprechend regle. Nach wie vor bestimmen die Kantone über die Kinderzulagen.

Vor einigen Jahren habe ich gefordert, dass Kinderzulagen, welche an Kinder ausbezahlt werden, die im Ausland wohnen, der Kaufkraft anzupassen seien. Damals wurde mein Vorstoss noch abgelehnt. Heute präsentiert sich diese Sache neu wie folgt:

Der Kanton St.Gallen hat auf das Jahr 1997 hin eine differenzierte Kinderzulagenordnung beschlossen, welche eine Kaufkraftabstufung für im Ausland wohnende Kinder vornimmt.

Die Solothurner Regierung hat nun eine FDP-Motion für die Totalrevision des kantonalen Kinderzulagengesetzes übernommen. Unter anderem wird auch hier eine Anpassung an die Kaufkraft im entsprechenden Wohnsitzland der Kinder verlangt. Die Solothurner Regierung schreibt dazu: "Werden von der Schweiz Kinderzulagen ausgerichtet, welche die teilweise um ein vielfaches höhere Kaufkraft unserer Währung im Empfängerland nicht berücksichtigen, entsteht dadurch eine Ungleichbehandlung derjenigen Familien, die mit ihren Kindern in der Schweiz leben."

Im Aargauer Grossen Rat verlangt nun eine SVP-Motion, mit guten Aussichten angenommen zu werden, dasselbe.

Auch die Zürcher Regierung ist bereit, einen entsprechenden Vorstoss entgegenzunehmen.

Die Kantone Bern und Luzern haben eine anderweitige Einschränkung, indem Kinderzulagen lediglich in Länder ausbezahlt werden, welche mit der Schweiz ein Sozialversicherungsabkommen haben. Es werden also immer mehr Einschränkungen beschlossen.

Der Baselbieter Regierungsrat wird deshalb aufgefordert, das Kinderzulagengesetz dahingehend abzuändern, dass Kinderzulagen, welche an Kinder ausgerichtet werden, die im Ausland wohnen, an die Kaufkraft des jeweiligen Landes angepasst werden.

Beilage 4: Das Postulat Chappuis 2000/240 im Wortlaut

Per 1. Januar 1998 wurden die Kinder- und Ausbildungszulagen zum letzten Mal um Fr. 10.-- auf Fr. 150.--, resp. Fr. 180.-- erhöht. In der Folge setzte der Regierungsrat per 1. Januar 1999 den Arbeitgeberbeitrag an die Familienausgleichskasse um 0,2 Prozentpunkte auf 1,7 % der Lohnsumme hinauf. Nach nur zwei Jahren wird nun diese Erhöhung per 1. Januar 2001 wieder zurückgenommen, da sie zu unnötigen Überschüssen führt. Auch mit dieser Reduktion - so rechnet der Regierungsrat - wird es fünf bis sieben Jahre dauern, bis die Reserven der Familienausgleichskasse wieder der beim für die Kinder- und Ausbildungszulagen angewandten Umlageverfahren allgemein als sinnvoll erachteten Höhe einer Jahresausgabe entsprechen.

Mit einem Arbeitgeberbeitrag von nur 1,5 % liegt BL zusammen mit BS und ZH im gesamtschweizerischen Vergleich (Basis: Jahr 2000) wieder an der Spitze der arbeitgeberfreundlichen Kantone. AG und ZG verlangen 1,6 %, SZ, SH und GE erheben 1,7 %, alle anderen Kantone liegen - teilweise wesentlich - darüber. Allerdings: Eine Kinderzulage von Fr. 150.-- wird ausser in BL nur in den Kantonen ZH, BS, GR, AG und TG ausgerichtet. In allen anderen Kantonen fahren erwerbstätige Eltern - teilweise ebenfalls erheblich - besser. GE und SH richten auch an Selbständigerwerbende oder Nichterwerbstätige Kinder- und Ausbildungszulagen aus.

Die per 1. Januar 1998 beschlossene Erhöhung um Fr. 10.-- stellte einerseits eine Anpassung an die in BS ausbezahlten Beträge und andererseits eine Kompensation des seit der vorletzten Anpassung von 1993 eingetretenen Kaufkraftverlustes dar. Sie beinhaltete keine reale Verbesserung und war als Sofortmassnahme bis zur Einführung einer Bundeslösung gedacht. Auch drei Jahre später ist die Vereinheitlichung des Kinderzulagewesens auf eidgenössischer Ebene nicht in Griffnähe. Durch den Wegfall des Kinderabzugs von Fr. 400.-- pro Kind kann die Steuerbelastung für Familien ab dem Jahr 2001 ansteigen. Die vorgesehene Erhöhung des Teilsplittingabzugs wirkt sich in erster Linie auf die Steuerlast von Ehegatten aus, die beide erwerbstätig sind oder Ersatzeinkommen beziehen. Familien mit Kindern kommt sie nur unter der Voraussetzung zugute, dass Mann und Frau einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Einverdiener(innen)haushalte mit Kindern werden nicht entlastet.

Der Regierungsrat wird deshalb ersucht, dem Landrat eine Vorlage zu unterbreiten, welche

- a) eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um mindestens 10 % per 1. Januar 2002 vorsieht und**
- b) dem Grundsatz "ein Kind = eine Zulage" Rechnung trägt.**

Nach Möglichkeit ist das Vorgehen mit Basel-Stadt zu koordinieren.

Beilage 5: Bericht des Rechtsdienstes zur Rechtsgültigkeit der Initiative**RECHTSDIENST DES REGIERUNGSRATES**
BASEL-LANDSCHAFT

Kantonales Amt für Industrie, Gewerbe
und Arbeit
zHv Dr. Thomas Keller, Vorsteher
Bahnhofstrasse 32
Postfach
4133 Pratteln

Liestal, 10. März 2004

030 04 4

Rechtsgültigkeit der nichtformulierten Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle"

Sehr geehrter Herr Dr. Keller

Sie haben uns die nichtformulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" zukommen lassen mit der Bitte, die Rechtsgültigkeit dieser Initiative zu prüfen. Gerne kommen wir Ihrem Auftrag nach.

1. Kantonale Volksinitiativen sind ausser auf die formellen Voraussetzungen im engeren Sinn (Unterschriftenzahl, Gültigkeit der Unterschriften, Wahrung der Frist, Rückzugsklausel) auch auf die formellen Voraussetzungen im weiteren Sinn (Grundsätze der Einheit der Form und der Einheit der Materie) sowie auf die Übereinstimmung mit höherstufigem Recht und auf die faktische Durchführbarkeit hin zu überprüfen (Alfred Kölz, Die kantonale Volksinitiative in der Rechtsprechung des Bundesgerichts, Darstellung und kritische Betrachtung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], Band 83, Seite 1 ff.; René A. Rhinow, Volksrechte, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, Seite 144 ff.).

Zuständig zur Prüfung der formellen Voraussetzungen im engeren Sinne, das heisst, ob die Volksinitiative zustande gekommen ist - was hier als gegeben scheint -, ist die Landeskanzlei (§ 73 des Gesetzes vom 7. September 1981 über die politischen Rechte [GpR]). Unmögliche oder offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren erklärt der Landrat dagegen auf Antrag des Regierungsrates für ungültig (§ 29 Absatz 1 der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 17. Mai 1984 [KV]; § 78 Absätze 2 und 1 GpR). Aus der Pflicht des Landrats, unmögliche oder

offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren für ungültig zu erklären, ergibt sich der Anspruch der Stimmberechtigten, dass ihnen nur mögliche oder nicht offensichtlich rechtswidrige Volksbegehren zur Abstimmung vorgelegt werden.

2.a) § 28 Absatz 1 KV unterscheidet zwischen der formulierten Volksinitiative und dem in der Form der allgemeinen Anregung gehaltenen (d.h. nichtformulierten) Volksbegehren. Ein Volksbegehren gilt als formulierte Initiative, wenn es einen ausgearbeiteten Entwurf zum Erlass, zur Änderung oder Aufhebung von Bestimmungen der Verfassung oder eines Gesetzes enthält. Mit dem nichtformulierten Begehren wird dem Landrat beantragt, eine Vorlage im Sinne des Begehrens auszuarbeiten (§ 65 Absatz 1 GpR). Weiter bestimmt § 65 Absatz 2 GpR, dass, wenn die Voraussetzungen entsprechend § 64 GpR für eine formulierte Initiative nicht erfüllt sind, das Volks- oder Gemeindebegehren als nichtformulierte Initiative gilt. Eine Volksinitiative darf demnach nur als allgemeine Anregung oder als ausformulierter Entwurf eingereicht werden. Mischformen sind ausgeschlossen. Der Grundsatz der Einheit der Form gebietet, in derselben Initiative die beiden Formen der allgemeinen Anregung und des ausgearbeiteten Entwurfs nicht zu vermischen.

b) Der Grundsatz der Einheit der Materie ist im Recht des Kantons Basel-Landschaft in § 67 GpR ausdrücklich verankert. Gemäss dieser Vorschrift haben sich Volksbegehren auf einen einheitlichen Regelungsbereich zu beschränken. Unabhängig von einer ausdrücklichen Verankerung im kantonalen Recht, wird der Grundsatz der Einheit der Materie vom Bundesgericht aus dem Anspruch auf unverfälschte Willenskundgabe abgeleitet (BGE 125 I 227, 230 f.; 113 Ia 46, 52; siehe auch Artikel 139 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV]). Der Grundsatz der Einheit der Materie verbietet es, dass in einer einzigen Vorlage über mehrere Fragen, die ohne inneren Zusammenhang sind, abgestimmt wird, damit die Stimmberechtigten nicht zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Abstimmungsfragen die ganze Vorlage annehmen oder ablehnen müssen. Die Einheit der Materie ist indes gewahrt, wenn in einer Abstimmungsvorlage mehrere sachlich zusammenhängende Vorlagen miteinander verknüpft werden (BGE 113 Ia 46, 53).

3. Die hier zur Diskussion stehende Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" wirft hinsichtlich der (formellen) Gültigkeitserfordernisse, namentlich der Einheit der Form sowie der Einheit der Materie, keinerlei Probleme auf. So ist das Volksbegehren durchwegs in der Form der allgemeinen Anregung gehalten. Dem Landrat bleibt überlassen, auf welchem gesetzgeberischen Weg er im Falle der Annahme der Initiative deren Anliegen in die kantonale Gesetzgebung über die Kinderzulagen überführt. Hinsichtlich der zu regelnden Materie ist festzuhalten, dass diese im Wesentlichen den Anspruch auf Kinderzulagen, die Höhe der Kinderzulagen sowie deren Finanzierung zum Gegenstand hat. Diese Bereiche weisen fraglos einen engen sachlichen Zusammenhang auf. Mit dem letzten Anliegen des Volksbegehrens (vgl. dessen Ziffer 4) wird der Gesetzgeber aufgerufen, den Lastenausgleich zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen zu regeln. Dieser Punkt steht in einem nahen Bezug zu den Regelungen über die Kinderzulagen, besteht doch eine der Hauptaufgaben der Familienausgleichskassen gerade darin, die Kinderzulagen festzusetzen und auszurichten sowie Beiträge zu erheben.

4. In materieller Hinsicht ist zu prüfen, ob die Volksinitiative unmögliche oder aber offensichtlich rechtswidrige Inhalte aufweise.

a) Ein Volksbegehren ist unmöglich, wenn das/die damit verfolgte/n Anliegen tatsächlich nicht durchführbar ist/sind (vgl. dazu Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht,

5. Auflage, 2001, Rn 1758). Unmöglich in diesem Sinne wäre - um ein Beispiel zu nennen - ein Begehren, welches (etwa aus verfahrenstechnischen Gründen) nicht innert des von der Initiative selbst vorgegebenen Zeitrahmens umgesetzt werden kann (und in einem späteren Zeitpunkt sinnlos oder aber hinfällig wäre). Im Falle des vorliegenden Volksbegehrens ist nicht ersichtlich, aus welchen Gründen die Forderungen der Initianten rein faktisch nicht durchführbar sein sollten, so dass der Rechtsgültigkeit der Initiative unter diesem Gesichtspunkt nichts entgegen steht.

b) Mit dem qualifizierenden Erfordernis, wonach sich die Ungültigerklärung auf "offensichtlich rechtswidrige" Initiativen beschränken soll, hat der Verfassungsgeber zum Ausdruck gebracht, dass das Recht des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin, über Volksbegehren abzustimmen, nur in dem Ausmass beschnitten werden darf, als es das politische Entscheidungsverfahren offensichtlich mit sich bringt, einen gegen höherrangiges Recht verstossenden Erlass entstehen zu lassen. Das Verfassungsgericht hat deshalb den Begriff der offensichtlichen Rechtswidrigkeit mit einer "augenscheinlichen, sichtbaren und damit sofort erkennbaren Rechtswidrigkeit" gleichgesetzt (Urteil des Verwaltungsgerichtes [heute: Kantonsgericht, Abteilung Verfassungs- und Verwaltungsrecht] Nr. 123 vom 15. Oktober 1997; siehe in diesem Zusammenhang auch Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [= ZBl] 2001, Seite 181 f.).

aa) Die Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" setzt sich primär zum Ziel, den Kreis der Anspruchsberechtigten auf Kinderzulagen (im Vergleich zu heute) zu erweitern sowie die Kinderzulagen generell zu erhöhen. Damit wird die Änderung der betreffenden Gesetzgebung des Kantons, insbesondere des Gesetzes vom 5. Juni 1978 über Kinderzulagen (Kinderzulagengesetz), des Dekrets vom 5. Juni 1978 zum Kinderzulagengesetz sowie des Dekrets vom 27. März 2003 über die Kinderzulagen, angestrebt. So sollen fortan nicht mehr nur die Arbeitnehmer, deren Arbeitgeber dem Kinderzulagengesetz unterstehen, Anspruch auf Kinderzulagen haben, sondern auch Selbständigerwerbende und nicht Erwerbstätige. Selbst wenn mit diesem Postulat die Kinderzulagen (als zusätzliche geldwerte Leistung zum Arbeitslohn) zu einer Art "Kindergeld" mutieren würden, sehen wir nicht, inwiefern eine derartige Ausgestaltung der Kinderzulagen mit höherrangigem Recht unvereinbar sein sollte. Artikel 116 Absatz 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 räumt zwar dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Familienzulagen ein, doch handelt es sich dabei nicht um eine abschliessende Rechtsetzungskompetenz des Bundes auf diesem Gebiet. So kann der Bund seine Leistungen auch von Leistungen der Kantone abhängig machen (Artikel 116 Absatz 4 BV). Diese sind also befugt, eigene Vorschriften über Familienzulagen (wozu auch Kinderzulagen gehören) zu erlassen. Die Initiative verletzt unseres Erachtens auch kein Gesetzesrecht des Bundes, soweit dieses eigene Bestimmungen über Kinderzulagen vorsieht (vgl. etwa das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft), zumal das Volksbegehren den Geltungsbereich der kantonalen Gesetzgebung über Kinderzulagen nicht auf solche Gebiete ausdehnen will, die vom Bundesrecht abgedeckt sind (jedenfalls bestehen hierfür kein Anhaltspunkte).

Mit Blick auf das kantonale Recht stellen wir fest, dass die neuen Regelungen, ebenso wie die geltenden, auf § 107 Absatz 1 KV (Familienschutz) basieren, so dass die Annahme der Initiative keine Änderung der Kantonsverfassung nötig machen würde (vgl. dazu den Verfassungsvorbehalt in § 90 KV). Allerdings lässt sich dem Initiativtext nicht ausdrücklich entnehmen, ob das Begehren auch für diejenigen Bereiche Geltung beanspruchen will, die vom geltenden Kinderzulagengesetz ausgeklammert sind (vgl. dazu den Ausnahmenkatalog in § 3 dieses Gesetzes). Immerhin deutet der Titel der Initiative, "Höhere Kinderzulagen für *alle*", darauf hin, dass die Gesetzgebung über Kinderzulagen überall dort anzupassen sei, wo der Kanton zur Legiferierung auf diesem Gebiet

kompetent ist; dafür spricht auch das Gebot der Rechtsgleichheit. Die eben angesprochene Unklarheit beschlägt die Frage der Rechtsgültigkeit der Initiative jedoch nicht, spricht doch aus rechtlicher Sicht nichts dagegen, die Anliegen der Initianten auch ausserhalb des (aktuellen) Geltungsbereichs des Kinderzulagengesetzes (beispielsweise in den Verwaltungen und Betrieben der Einwohner-, Bürger- und Kirchgemeinden) umzusetzen.

bb) Neben der Erweiterung des Kreises der anspruchsberechtigten Personen wird mit der Volksinitiative angestrebt, die Kinderzulagen zu erhöhen. So soll sich die Höhe der Kinderzulagen neu am Mindestbetrag der vollen einfachen Altersrente gemäss der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung orientieren. Die (neue) Bemessungsgrundlage ist hinreichend bestimmt, so dass auch dieses Initiativbegehren aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist.

cc) Bezüglich der Finanzierung der Kinderzulagen ist vorgesehen, dass - wie bis anhin - die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber für die Zulagen der Unselbständigerwerbenden aufzukommen haben; Selbständigerwerbende werden sich neu einer Ausgleichskasse anschliessen und dieser Beiträge (in Prozenten des AHV-pflichtigen Lohnes) zu entrichten haben. Die Zulagen für Nichterwerbstätige sowie für Erwerbstätige mit kleinen Pensen sollen durch Zuschüsse des Kantons an die kantonale Ausgleichskasse finanziert werden. Auch diesen Regelungen steht unseres Erachtens weder Bundesrecht (namentlich die Gesetzgebung über die Sozialversicherungen) noch höherrangiges kantonales Recht entgegen.

dd) Auch das letzte Postulat der Volksinitiative, wonach zwischen den anerkannten Familienausgleichskassen ein Lastenausgleich geschaffen werden soll, wirft aus rechtlicher Sicht keine Probleme auf. Da dieser Rechtsetzungsauftrag sehr allgemein formuliert ist, steht dem Landrat bei der Umsetzung des Anliegens ein grosser Handlungsspielraum zur Verfügung.

5. Aufgrund der vorstehenden Ausführungen halten wir zusammenfassend fest, dass die nicht-formulierte Volksinitiative "Höhere Kinderzulagen für alle" die formellen Grundsätze (Einheit der Form sowie Einheit der Materie) einhält. Da das Volksbegehren weder einen unmöglichen noch einen offensichtlich rechtswidrigen Inhalt im Sinne von § 29 Absatz 1 KV aufweist, erachten wir es als rechtsgültig.

Wir hoffen, Ihnen mit diesen Ausführungen gedient zu haben. Für allfällige ergänzende Auskünfte stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

lic. iur. René Bolliger
Sachbearbeiter

lic.iur. Hans Jakob Speich-Meier
stellvertretender Leiter

Kopie an Frau RR Dr. S. Pegoraro

Beilage 6: Abkürzungsverzeichnis

AHVG	Bundesgesetz vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10)
ATSG	Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (SR 830.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
EG AHVG/IVG-BL	Einführungsgesetz vom 22. September 1994 zu den Bundesgesetzen über die Alters- und Hinterlassenenversicherung und die Invalidenversicherung (SGS 831, GS 31.882)
FLG	Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (SR 836.1)
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.1)
SGK	Nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
UVG	Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung (SR 832.20)
ZAK	Zentrale Aufsichtskommission für Kinderzulagen (gemäss geltendem Gesetz)
ZAF	Zentrale Aufsichtskommission für Familienzulagen (gemäss neuem Gesetz)