

**Vorlage an den Landrat****betreffend Erhöhung der gesetzlichen Kinderzulagen
(Partnerschaftliches Geschäft)**

Vom 10. September 2002

1. Ausgangslage

Die Ausrichtung von Kinderzulagen stützt sich auf das Kinderzulagengesetz vom 5. Juni 1978¹. Die Kinderzulagen sind nicht indexiert, aber das Gesetz gibt dem Landrat die Kompetenz, "die Höhe der Zulagen neu festzulegen, wenn es die Verhältnisse als angezeigt erscheinen lassen" (§ 8 Absatz 3).

Seit der Einführung der Kinderzulagen (1963) wurden solche Anpassungen periodisch in den Jahren 1967, 1971, 1976, 1984, 1991, 1993 und zuletzt 1997 (per 1.1.1998) vorgenommen, wobei die Erhöhungen jeweils vor allem mit der Teuerung begründet und jeweils etwas über den aktuellen Stand des Landesindex der Konsumentenpreise hinaus angesetzt wurden.

Eine Erhöhung der Kinderzulagen erfolgte wenn immer möglich in Koordination mit dem Kanton Basel-Stadt. Nachdem der Kanton Basel-Stadt als Antwort auf ein Initiativbegehren per 1.1.1996 seine Kinderzulagen einseitig erhöht hatte, ohne dass unser Kanton "nachzog", waren in den zwei Jahren 1996 und 1997 in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft uneinheitliche Zulagenhöhen entstanden. Dies war allgemein als äusserst ungünstig beurteilt worden und führte dazu, dass auch BL schliesslich seine Kinder- und Ausbildungszulagen per 1.1.1998 auf das Niveau von Fr. 150.- (Kinderzulage) und Fr. 180.- (Ausbildungszulage) erhöhte. Diese Zulagenhöhe ist seither in beiden Basel unverändert gültig.

Die Kinderzulagen für das *Staatspersonal* sind indexiert. Sie lagen per 1.1.2002 bei Fr. 169.45.

¹ GS 26.806, SGS 838

1.1 Die als Postulat überwiesene Motion Chappuis 2000/240

Am 30. November reichte Landrätin Eva Chappuis, Mitglied der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK), namens der SP-Fraktion des Landrates eine Motion "Kinder- und Ausbildungszulagen" ein (Beilage 1). Diese wurde in der Folge am 25. Januar 2001 als Postulat überwiesen. Das Postulat hat folgendes Anliegen:

"Der Regierungsrat wird ... 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"

Zur Begründung siehe im beiliegenden Vorstoss selbst.

1.2 Erhöhungsabsichten im Kanton Basel-Stadt

Seit einiger Zeit sind Absichtsbekundungen seitens der massgeblichen Kreise im Kanton Basel-Stadt, insbesondere der Regierung, bekannt, die Kinder- und Ausbildungszulagen erhöhen zu wollen. Ursprünglich hatte diese Absicht bereits per 1.1.2002 konkret bestanden. Aus diversen Gründen, u.a. auch aus demjenigen, weiterhin mit dem Kanton Basel-Landschaft harmonisierte Zulagen haben zu wollen, hat man sich in Basel-Stadt jedoch dann zu einer Erhöhung erst per 1.1.2003 entschieden. Länger will der Kanton Basel-Stadt aber nicht zuwarten.

1.3 Regierungsratsbeschluss vom 4. Dezember 2001

Am 4. Dezember 2001 hat der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft, auf Vorgehensvorschlag der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK) hin, beschlossen, erstens eine Revision des Kinderzulagengesetzes in Angriff zu nehmen. Die Revision soll namentlich die Zielsetzung haben, rechtzeitig auf die Inkraftsetzung des kommenden neuen Bundesgesetzes über Familienzulagen ein damit koordiniertes kantonales Gesetz vorzuschlagen. Die Revision soll

ausserdem die erkannten Mängel des bestehenden Gesetzes eliminieren und das Anliegen b) der als Postulat überwiesenen Motion 2000/240 von Eva Chappuis abhandeln. Die Revision soll durch eine Expertenkommission vorbereitet werden. Als Expertenkommission ist die bestehende ZAK eingesetzt worden, welche erste Arbeiten in die Wege geleitet hat. Im Rahmen dieser Revision wird auch die am 18.9.1997 als Postulat überwiesene Motion Keller 97/129 betreffend Anpassung der ins Ausland bezahlten Kinderzulagen an die Kaufkraft in den Empfängerländern abschliessend behandelt werden.

Zweitens hat der Regierungsrat beschlossen, dem Landrat eine separate Vorlage zur Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen per 1.1.2003 vorzulegen. Er hat mit deren Vorbereitung die ZAK beauftragt und den Präsidenten der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen, Dr. Thomas Keller, mandatiert, zusammen mit dem Leiter der Familienausgleichskasse Baselland, Dr. Willy Baumann, mit einer entsprechenden Delegation des Kantons Basel-Stadt über das Ausmass der Erhöhung zu verhandeln.

Entsprechend dieses, auch von Motionärin E. Chappuis implizit akzeptierten Vorgehens, wird in dieser Vorlage nur Teil a) des Vorstosses 2000/240 behandelt und nicht auf deren Forderung b) wie auch die diversen weiteren Anliegen und Entwicklungen im Diskussionsfeld der Familienzulagen eingegangen.

1.4 Übersicht der Kinder- und Ausbildungszulagen in den anderen Kantonen

Der Kanton Basel-Landschaft findet sich heute bezüglich Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen im interkantonalen Vergleich bei den Kinderzulagen eher "in der Gegend des Tabellenendes", bei den Ausbildungszulagen eher "im unteren Mittelfeld" siehe dazu die Übersicht in der Beilage 2. In der Vergangenheit hat unser Kanton nie den politischen Mehrheitswillen gehabt, eine Spitzenposition einzunehmen, sondern eher eine solche in der Mitte.

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, vgl. Ziffer 2.1. unten.

2. Beurteilung des Anliegens, die Kinder- und Ausbildungszulagen zu erhöhen

2.1 Erhöhung der Ansätze aus Anpassungsbedarf an die Kinder- und Ausbildungszulagen in anderen Kantonen

Der Kanton Basel-Landschaft weist bezüglich Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen im Vergleich zu anderen Kantonen tiefe Ansätze aus, wie die Übersicht in Beilage 2 zeigt. Nicht ausser Betracht gelassen werden darf jedoch, dass der Kanton Basel-Landschaft - im teilweisen Gegensatz zu anderen Kantonen - *noch andere Sozialmassnahmen für Familien mit Kindern* kennt, wie z.B. den Kinderabzug vom Steuerbetrag, der wiedereingeführt und von Fr. 400.- auf Fr. 600.- erhöht werden soll, 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.

Eine *Situation unterschiedlicher Kinder- und Ausbildungszulagen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft* wäre unglücklich, müsste aber bei einer Nichterhöhung seitens Basel-Landschaft auf eine auch in Basel-Stadt konsensfähige Höhe befürchtet werden. Die sehr engen wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den beiden Kantonen wirken sich auf dem Gebiet der Kinderzulagen besonders stark aus. Es wäre äusserst unbefriedigend, wenn ein/e in Basel-Stadt arbeitende/r Baselbieter/in höhere Kinderzulagen bezöge als beispielsweise ihre/seine Kollegin/e, welche/r Arbeitnehmer/in eines basellandschaftlichen Unternehmens ist. Noch unbefriedigender wäre eine solche Situation bei Firmen, die zugleich Sitze in Basel-Landschaft und Basel-Stadt haben. Deshalb ist im Rahmen des Möglichen alles daranzusetzen, dass die Kinderzulagen in beiden Kantonen übereinstimmen. Aus diesem Grunde bezeichnen die beiden Regierungen in Basel-Stadt und Basel-Landschaft die gleichzeitige Erhöhung der Kinderzulagen auf das vorgeschlagene, in beiden Basel gleiche Niveau, als *partnerschaftliches Geschäft*.

Nicht mehr die gleiche Rolle wie früher spielt die Frage der *periodischen Anpassung der Kinderzulagen an die Teuerung*, ganz einfach aus dem Grunde, dass diese in den Jahren seit der letzten Erhöhung einigermassen gering war. Dennoch betrug die Teuerung, gemessen am Landesindex der Konsumentenpreise seit 1.1.1998 3.9 Indexpunkte (zur Basis Mai '93 = 100, Stand Juni 2002). Würden die Frankenbeträge der Kinder- und Ausbildungszulagen der letzten Erhö-

hung auf den 1.1.1998 (Fr. 150.--/Fr. 180.--) mit Hilfe des Landesindex der Konsumentenpreise fortgeschrieben, ergäben sich damit Werte von rund Fr. 156.-- bzw. 187.- .

2.2 Verhandlungsergebnis mit Basel-Stadt

Die vom Regierungsrat beauftragte Verhandlungsdelegation seitens BL hat mit einer ebensolchen aus dem Kanton Basel-Stadt über das Ausmass der beabsichtigten Erhöhungen verhandelt. Nach intensiven Verhandlungen führten diese zum Ergebnis: Erhöhungsvorschlag Kinderzulagen auf das Niveau von Fr. 170.- und Ausbildungszulagen auf das Niveau von Fr. 190.- .

Verhandlungsdelegation seitens BS: Regierungsrat R. Lewin, WSD (Präsident ZAK BS) und W. Rösli, Ressortleiter für Soziales, WSD. Verhandlungsdelegation seitens BL siehe weiter oben unter 1.3.

2.3. Stellungnahme der Zentralen Aufsichtskommission für Kinderzulagen (ZAK)

Die ZAK behandelte den Vorstoss Chappuis 2000/240 an mehreren Sitzungen. Die Ansichten betreffend einer Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen deckten sich erwartungsgemäss nicht. Nach Ergang des Regierungsratsbeschlusses vom 4. Dezember 2000 verzichtete die Kommission auf eine Diskussion und Abstimmung verschiedener Anträge, sondern wartete zuerst das Ergebnis der Verhandlungen mit Basel-Stadt ab. Nach dem Vorliegen dieses Ergebnisses wurde ein Zirkular-Konsultationsverfahren bei den Mitgliedern der ZAK durchgeführt, welches eine mehrheitliche Zustimmung zum Ergebnis dieser Verhandlungen ergab. Die ZAK unterstützt damit mehrheitlich eine Erhöhung der Kinderzulagen auf Fr. 170.- und der Ausbildungszulagen auf Fr. 190.-.

3. Folgerung

Aus der aktuellen Ausgangslage und Beurteilung des vorhandenen Anliegens stellt der Regierungsrat den von der ZAK vorgeschlagenen und mit dem Kanton Basel-Stadt harmonisierten, partnerschaftlichen Antrag, die Kinderzulage per 1.1.2003 auf Fr. 170.-- und die Ausbildungszulage auf Fr. 190.-- zu erhöhen, also erstere um Fr. 20.-- und zweite um Fr. 10.-.

Dabei ist zu beachten, dass man mit der Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulage auf Fr. 170.--/Fr. 190.--

- Zulagen realisiert im Mittelfeld der Regelungen der übrigen Kantone
- die Harmonisierung mit der Situation von Basel-Stadt fortführen kann
- die aufgelaufene Teuerung mehr als ausgleicht
- in summa die Forderung des Vorstosses Chappuis 2000/240 nach einer mindestens 10%igen Zulagenerhöhung erfüllt.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass diese Erhöhung in Zeiten eines schwierigen wirtschaftlichen Umfeldes erfolgt. Die genannte Erhöhung ist deshalb massvoll angesetzt. Sie erscheint als gut vertretbarer Kompromiss zwischen den Vorstellungen der verschiedenen Interessensgruppen. Zum jetzigen Zeitpunkt eine weitergehende Lösung vorzulegen wäre verfehlt, es bleibt vorerst die weitere Entwicklung (Bund, Initiative der SP und Revision des Kinderzulagengesetzes) abzuwarten. Ein Verbleib aber auf der bisherigen Zulagenhöhe erachtet der Regierungsrat aus vorgenannten Gründen als nicht länger vertretbar.

In diesem Sinne beantragt der Regierungsrat, die als Postulat überwiesene Motion Chappuis 2000/240 in ihrer Forderung a) als erfüllt abzuschreiben.

4. Die finanziellen Auswirkungen

Die Familienzulagen werden vollumfänglich *durch die Arbeitgeberschaft finanziert*. Das Gesetz sieht drei Möglichkeiten für die Entrichtung von Kinderzulagen vor. Die eine Variante ist die Zugehörigkeit zu einer anerkannten privaten Kasse, die von der Arbeitgeberin bzw. vom Arbeitgeber Beiträge erhebt und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern die Kinderzulagen mindestens in gesetzlicher Höhe ausbezahlen lässt oder direkt auszahlt. Wer keiner privaten Kasse angehört, ist verpflichtet, sich der kantonalen Familienausgleichskasse anzuschliessen. Eine dritte Gruppe bilden die von der Volkswirtschafts- und Sanitätsdirektion anerkannten Gesamtarbeitsverträge. Bei letzteren richtet die Arbeitgeberschaft an ihre Arbeitnehmenden die Kinderzulagen aus, ohne dass ein Ausgleich mit einer Kasse stattfindet. In unserem Kanton ist knapp die Hälfte aller Arbeitgebenden der kantonalen Familienausgleichskasse angeschlossen, nur eine Minderheit (rund 8 %) untersteht den anerkannten Gesamtarbeitsverträgen.

Für die Arbeitnehmenden entstehen aus der Erhöhung somit keine Kosten, es ist auch nicht davon auszugehen, dass etwas davon auf sie überwälzt werden kann.

Die Erhöhung der Kinderzulagen würde für die kantonale Familienausgleichskasse, um Deckungsausgleich zu erzielen, laut eigenen Schätzungen an sich eine *Anhebung des Beitragssatzes* von derzeit 1.5% um ca. 0,175 %-Punkte auf 1.675% bedingen. Den aus der Erhöhung der Zulagen resultierenden Finanzierungsbetrag könnte die kantonale Familienausgleichskasse jedoch vorderhand eventuell aus dem Reservenbestand auffangen und damit auf eine Erhöhung des Beitragssatzes von 1,5 % kurzfristig verzichten, mittelfristig ist von einem Erhöhungsbedarf im erwähnten Bereich auszugehen. Die kantonale Familienausgleichskasse ist eine der grössten im Kanton und wird deshalb zu Repräsentativitätszwecken auch immer aufgeführt. Ihr Direktor Dr. W. Baumann ist ständiger Gast der ZAK.

Bei den privaten Familienausgleichskassen, die aufgrund der Risikolage und des Sozialversicherungsumfangs stark differenzierte Beitragssätze erheben, lässt sich die jeweils erforderliche Erhöhung innert nützlicher Frist nicht erheben. Voll durchschlagen auf die Lohnsumme wird sich die Erhöhung für diejenigen Firmen, welche die Kinder- und Ausbildungszulagen aufgrund eines anerkannten Gesamtarbeitsvertrages direkt auszahlen.

Die *Kinderzulagen des Staatspersonals* unterliegen in der Höhe einer eigenen Regelung (siehe Dekret zum Personalgesetz, §26, Absatz 2 sowie Anhang III Ziffer 3, Absatz 2). Wie oben festgehalten, beträgt die aktuelle Kinderzulagenhöhe Fr. 169.45. Grundsätzlich wäre dieser Betrag von der Erhöhung der "privaten" Kinderzulagen nicht direkt tangiert und würde mit der Indexierung ab 1.1.03 voraussichtlich auch das 170.- Fr.-Niveau der neuen "privaten" Kinderzulagenhöhe erreichen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass der Landrat im Anschluss an die Erhöhung der privaten Kinderzulagen diejenigen des Staatspersonals zusätzlich erhöhen will. Die Kostenfolgen einer solchen Absicht können wie folgt beziffert werden: Laut Auskunft des Lohnbüros werden derzeit monatlich rund Fr. 674'000.- Kinderzulagen für rund 3'980 Kinder ausbezahlt. Eine Erhöhung um 1% (= + Fr. 1.70) würde Fr. 6'740.- Aufwandsteigerung pro Monat oder Fr. 80'880.- pro Jahr verursachen, bzw. umgekehrt würde eine Erhöhung um einen Franken rund Fr. 3'980.- pro Monat oder Fr. 47'760.- pro Jahr kosten - stärkere Erhöhungen entsprechend mehr. Vor dem unsicheren Hintergrund der Absichten des Landrats ist keine Berücksichtigung im Budget 2003 erfolgt. Ausbildungszulagen leistet der Kanton keine.

5. Anträge

Wir beantragen Ihnen,

1. ein Dekret über die Neufestsetzung der gesetzlichen Kinder- und Ausbildungszulagen auf 170 Fr. bzw. 190 Fr. gemäss beiliegendem Entwurf zu beschliessen und
2. die in ein Postulat umgewandelte Motion Chappuis 2000/240 in ihrer Forderung a) als erfüllt abzuschreiben.

Liestal, 10. September 2002

Im Namen des Regierungsrates

die Präsidentin: Schneider-Kenel

der Landschreiber: Mundschin

Beilagen:

- Entwurf eines Dekretes
- Beilage 1: Motion Chappuis 2000/240
- Beilage 2: Übersicht über die kantonalrechtlichen Familienzulagen in der Schweiz, Stand 1.1.2002 (Kopie aus AHI-Praxis 1/2002)