



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

08.0324.01/98.5986.05/07.5199.02/05.8375.03

WSD/ P080324  
Basel, 19. März 2008

Regierungsratsbeschluss  
vom 18. März 2008

## Ratschlag und Entwurf

betreffend

Erlass eines

### **Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG)**

sowie

Beantwortung der Anzüge

**Hans Baumgartner und Konsorten betreffend Kinderzulagen für Selbstständig-  
erwerbende**

**Mustafa Atici und Konsorten betreffend Kinderzulagen auch für Selbstständig-  
erwerbende**

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

<b>1. Zusammenfassung und Begehren</b>	<b>3</b>
<b>2. Ausgangslage</b>	<b>4</b>
2.1 Allgemeines	4
2.2 Bundesgesetz über die Familienzulagen	5
2.2.1 Allgemeines	5
2.2.2 Anwendbarkeit des ATSG	5
2.2.3 Allgemeine Bestimmungen	6
2.2.4 Familienzulagenordnungen	7
2.2.5 Rechtspflege und Strafbestimmungen	9
2.2.6 Verhältnis zum europäischen Recht	9
2.2.7 Schlussbestimmungen	10
2.3 Heutiges Kinderzulagengesetz des Kantons Basel-Stadt	10
<b>3. Grundzüge der Vorlage</b>	<b>11</b>
3.1 Leitgedanken	11
3.1.1 Einführungsgesetz	11
3.1.2 Aufhebung bisherigen Rechts	12
3.1.3 Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht	12
3.1.4 Koordination mit dem Kanton Basel-Landschaft	14
3.1.5 Harmonisierungsgesetz	15
<b>4. Finanzielle Auswirkungen</b>	<b>16</b>
4.1 Kantonale Familienausgleichskasse	16
4.2 Kantonale Verwaltung	17
<b>5. Anhörung der Kommission für Kinderzulagen</b>	<b>17</b>
<b>6. Erläuterungen</b>	<b>18</b>
6.1 Allgemeines	18
6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes	18
6.3 Erläuterungen zu den Änderungen und Aufhebungen anderer Erlasse	35
6.3.1 Änderung des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995	35
6.3.2 Änderung des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 27. Juni 1895	36
6.3.3 Aufhebung des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmende vom 12. April 1962	36
<b>7. Bericht zu den hängigen politischen Vorstössen</b>	<b>36</b>
7.1 Die Vorstösse im Einzelnen	36
7.1.1 Anzug Hans Baumgartner und Konsorten betreffend Kinderzulagen für Selbständigerwerbende, überwiesen 20. Januar 1999	36
7.1.2 Anzug Mustafa Atici und Konsorten betreffend Kinderzulagen auch für Selbständigerwerbende, überwiesen am 19. September 2007	37
7.1.3 Motion Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft, überwiesen 9. November 2005	37
7.2 Bericht des Regierungsrates zu den hängigen Vorstössen	38
<b>8. Antrag</b>	<b>39</b>

## 1. Zusammenfassung und Begehren

In der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 2006 wurde das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG, SR 836.2) vom 24. März 2006 deutlich angenommen. Das Gesetz wird am 1. Januar 2009 in Kraft treten. Das neue Bundesrecht tritt an die Stelle der kantonalen Regelungen. Die Kantone haben auf diesen Zeitpunkt hin ihre Familienzulagengesetze anzupassen.

Das Bundesgesetz beinhaltet vor allem Bestimmungen über Anspruchsvoraussetzungen, Höhe der Mindestzulagen, Koordination von Leistungen sowie eine Aufzählung der von den Kantonen zu regelnden Bereiche. Das Bundesgesetz sieht zwingend Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) für Arbeitnehmende, Arbeitnehmende von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG (so genannte „ANobAG“) sowie Nichterwerbstätige in bescheidenen finanziellen Verhältnissen vor und legt fest, dass nur noch ganze Zulagen ausgerichtet werden. Die Kantone haben in erster Linie in den Bereichen Organisation und Finanzen Regelungskompetenz und sind beauftragt die diesbezüglichen Bestimmungen zu erlassen.

Beim Gesetzesentwurf hat der Regierungsrat die Anzüge Hans Baumgartner und Mustafa Atici, welche die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter das Familienzulagengesetz verlangen und den Anzug Sibylle Schürch, welcher die Harmonisierung mit Basel-Landschaft fordert, berücksichtigt.

Der Harmonisierung mit Basel-Landschaft wurde grosse Beachtung geschenkt. So haben die beiden Regierungen schon am 13. Februar 2007 vereinbart, bei der Ausgestaltung der Familienzulagengesetze koordiniert vorzugehen und die grösstmögliche Harmonisierung anzustreben.

Das vorliegende Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen umfasst Familienzulagen für Arbeitnehmende sowie neu auch für ANobAG, Nichterwerbstätige und Selbstständigerwerbende. Bei der Finanzierung bilden die Arbeitgebenden, ANobAG und Selbstständigerwerbenden pro Familienausgleichskasse eine Solidargemeinschaft. Die Zulagen für Nichterwerbstätige werden durch den Kanton und – sofern es sich um Sozialhilfe beziehende Personen handelt – durch die Einwohnergemeinden bzw. in der Stadt Basel durch den Kanton finanziert.

Die Kinderzulagen werden wie heute CHF 200 betragen, die Ausbildungszulagen werden – gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben – von CHF 220 auf CHF 250 erhöht werden.

Auf den 1. Januar 2009 hin haben sich sämtliche Arbeitgebende einer Familienausgleichskasse anzuschliessen, eine Befreiung von der Unterstellung wird nicht mehr möglich sein. Dies führt dazu, dass die bisher im Gesetz betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995 enthaltenen Regelungen des Arbeitgebers Basel-Stadt – die vom Kinderzulagengesetz teilweise abweichen – ab 2009 nicht mehr zulässig sein werden. Künftig untersteht auch der

Kanton als Arbeitgeber dem vereinheitlichten Familienzulagenrecht. Die bisherige Sonderregelung wird daher hinfällig.

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen sowie des vorliegenden Einführungsgesetzes wird der in den meisten Familienzulagensystemen der Industrieländer verwirklichte Grundsatz „Ein Kind – eine Zulage“ weitgehend erreicht sein.

Mit diesem Ratschlag wird dem Grossen Rat beantragt, folgende Beschlüsse zu fassen:

1. dem Entwurf für ein Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) zuzustimmen,
2. die notwendigen Änderungen der Spezialgesetze gutzuheissen,
3. und folgende Anzüge als erledigt abzuschreiben:
  - Hans Baumgartner und Konsorten betreffend Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende
  - Mustafa Atici und Konsorten betreffend Kinderzulagen auch für Selbstständigerwerbende
  - Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft

## **2. Ausgangslage**

### **2.1 Allgemeines**

Seit dem 1. Januar 1946 hat der Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Familienzulagen. Das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 26. März 2006 geht auf die parlamentarische Initiative Fankhauser „Leistungen für die Familie“ vom 13. März 1991 zurück, mit welcher für jedes Kind eine Kinderzulage von mindestens CHF 200 verlangt wurde, welche regelmässig dem Index anzupassen sei.

Die Kantone haben auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes ihre Familienzulagenordnungen anzupassen und die notwendigen Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Der Handlungsspielraum der Kantone bei der Umsetzung des Bundesgesetzes wird durch verschiedene bundesrechtliche Vorgaben beschränkt.

Die Kantone setzen das Bundesgesetz in verschiedener Form um. Die einen Kantone erlassen ein eigenes vollständiges Familienzulagengesetz, in welchem die Bestimmungen des Bundesgesetzes wörtlich oder sinngemäss übernommen werden. Die anderen Kantone erlassen ein Einführungsgesetz, in welchem nur diejenigen Bereiche aufgeführt werden, welche nicht durch das Bundesgesetz bereits abschliessend geregelt sind. Andere Kantone werden Mischlösungen wählen. Jede Vorgehensart hat Vor- und Nachteile. Der Erlass eines vollständigen Familienzulagengesetzes hat den Vorteil, dass der grösste Teil der relevanten Bestimmungen in einem einzigen Gesetz zu finden ist. Andererseits hat diese Variante den

gewichtigen Nachteil, dass jede Gesetzesänderung auf Bundesebene auch eine Gesetzesänderung auf kantonaler Ebene nach sich zieht. Der Regierungsrat hat sich für den Erlass eines Einführungsgesetzes entschieden, in welchem lediglich diejenigen Bereiche aufgeführt werden, die durch das Bundesgesetz nicht abschliessend geregelt sind. Dem Nachteil der schlechteren Lesbarkeit – weil immer auch das Bundesgesetz mit seinen Ausführungsbestimmungen beigezogen werden muss – steht u.a. der gewichtige Vorteil gegenüber, dass bei der Auslegung der Bestimmungen auf die Ausführungen auf Bundesebene, einschliesslich die Weisungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen, Bezug genommen werden kann. Dies erleichtert die Durchführung der Familienzulagenordnung. Zudem muss nicht jede Änderung des Bundesgesetzes auch eine Änderung des kantonalen Gesetzes nach sich ziehen. Um die Anwendung in der Praxis zu erleichtern, wird die kantonale Familienausgleichskasse wie bisher ein detailliertes Merkblatt über das Familienzulagengesetz herausgeben.

## **2.2 Bundesgesetz über die Familienzulagen**

### **2.2.1 Allgemeines**

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen ist ein Rahmengesetz. Die Kantone können in bestimmten Bereichen in ihren Familienzulagengesetzen über den Mindestrahmen des Bundesgesetzes hinausgehen, dürfen aber nur Leistungsarten regeln, die im Bundesgesetz vorgesehen sind. In den Bereichen der Organisation und der Finanzierung haben die Kantone einen weiten Spielraum.

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) ist in sechs Kapitel gegliedert:

1. Anwendbarkeit des ATSG
2. Allgemeine Bestimmungen
3. Familienzulagenordnungen
4. Rechtspflege und Strafbestimmungen
5. Verhältnis zum europäischen Recht
6. Schlussbestimmungen

Die Verordnung über die Familienzulagen (Familienzulagenordnung, FamZV) liegt in einem Vorabdruck vor.

### **2.2.2 Anwendbarkeit des ATSG**

In Art. 1 FamZG wird wie in den anderen Sozialversicherungsgesetzen festgelegt, dass die Bestimmungen über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG), mit Ausnahme der Art. 76 und 78 Abs. 2 ATSG (Aufsicht und Verantwortlichkeit über die Durchführung durch den Bund) anwendbar sind. Durch den Verweis auf das ATSG müssen verschiedene Bereiche im Familienzulagengesetz nicht geregelt werden (z.B. Verfahrensfragen).

### 2.2.3 Allgemeine Bestimmungen

In den Allgemeinen Bestimmungen (Art. 2 - 10 FamZG sowie 1 - 8 FamZV) werden der Begriff und der Zweck der Familienzulagen, die Arten von Familienzulagen und die diesbezüglichen Kompetenzen der Kantone, die Anspruchsberechtigung für Kinder (insbesondere auch für Kinder im Ausland), die Höhe der Familienzulagen, die Anpassung der Ansätze, das Verbot des Doppelbezugs, die Anspruchskonkurrenz, die Familienzulagen im Verhältnis zu Unterhaltsbeiträgen, die Auszahlung an Dritte sowie der Ausschluss der Zwangsvollstreckung geregelt.

Im Bundesgesetz werden die Arten der Familienzulagen, die Dauer des Anspruchs und die Ansätze wie folgt geregelt:

- a) Kinderzulagen werden ab Geburtsmonat des Kindes bis zum Ende des Monats, in welchem es das 16. Altersjahr vollendet hat, ausgerichtet. Ist das Kind erwerbsunfähig, wird die Kinderzulage bis zum vollendeten 20. Altersjahr ausgerichtet. Die Kinderzulage hat mindestens CHF 200 pro Monat zu betragen. Die Kantone dürfen höhere Ansätze festlegen.
- b) Für Kinder in Ausbildung werden nach Vollendung des 16. Altersjahr, längstens aber bis zum Ende des Monats, in welchem das Kind das 25. Altersjahr vollendet hat, Ausbildungszulagen ausgerichtet. Die Ausbildungszulage hat mindestens CHF 250 pro Monat zu betragen.
- c) Die Kantone können Geburts- und Adoptionszulagen ausrichten. Der Bundesgesetzgeber legt die Voraussetzungen für die Ausrichtung von Geburts- und Adoptionszulagen verbindlich fest, nicht aber deren Mindesthöhe. Der Kanton Basel-Stadt verzichtet – wie sehr viele andere Kantone auch – auf die Einführung von Geburts- und Adoptionszulagen. Der Kanton Basel-Landschaft kennt diese Art von Zulagen heute ebenfalls nicht, will aber möglicherweise den Familienausgleichskassen künftig die Kompetenz erteilen, solche Zulagen einzuführen.

Das Bundesrecht legt fest, dass andere als die vorerwähnten Leistungen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden müssen. Die Voraussetzungen für den Anspruch auf Kinder- und Ausbildungszulagen sind im Bundesrecht abschliessend geregelt. Die Altersgrenzen können von den Kantonen weder herab- noch heraufgesetzt werden. Die Kantone haben lediglich die Kompetenz, höhere Kinder- und Ausbildungszulagen festzusetzen.

Anspruch auf Kinderzulagen besteht für Kinder, zu denen ein Kindesverhältnis im Sinne des Zivilgesetzbuches besteht, zudem unter gewissen Voraussetzungen für Stiefkinder, für Pflegekinder, für Geschwister und für Enkelkinder. Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland regelt die Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) die Anspruchsvoraussetzungen detailliert und abschliessend. Die Höhe der Familienzulagen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland wird der Kaufkraft angepasst. Mit der Regelung auf Bundesebene soll Rechtsgleichheit geschaffen werden, wobei zwischenstaatliche Vereinbarungen Vorrang haben.

Durch das Bundesgesetz wird abschliessend festgelegt, dass für das gleiche Kind nur eine Zulage derselben Art ausgerichtet werden darf (Verbot des Doppelbezugs).

Einen wichtigen Stellenwert nimmt die so genannte Anspruchskonkurrenz ein, d.h. die Regelung für den Fall, dass grundsätzlich mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Kinderzulagen haben. Auf der Basis eines Bundesgerichtsurteils wird im Bundesgesetz (Art. 7 FamZG) eine geschlechtsneutrale und unabhängig vom Zivilstand geltende Rangordnung geschaffen. Primär Anspruch hat die erwerbstätige Person. Führt dieses Kriterium nicht zu einer Zuordnung der Anspruchsberechtigung, werden die nachfolgenden Kriterien in der genannten Reihenfolge für die Zuordnung beigezogen:

- Person, welche die elterliche Sorge hat oder bis zur Mündigkeit des Kindes hatte;
- Person, bei der das Kind überwiegend lebt oder bis zu seiner Mündigkeit lebte;
- Person, auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist;
- Person mit dem höheren AHV-pflichtigen Einkommen.

Bezieht die vorrangig berechtigte Person auf Grund der auf sie anzuwendenden Familienzulagenordnung niedrigere Leistungen als die zweitberechtigte Person beziehen könnte, hat die zweitberechtigte Person Anspruch auf eine Differenzzahlung.

Die Familienzulagen sollen für den Unterhalt des Kindes verwendet werden. Ist dies nicht sichergestellt, ist die Auszahlung an eine Drittperson möglich.

## **2.2.4 Familienzulagenordnungen**

Im dritten Kapitel des Bundesgesetzes (Art. 11 – 21 FamZG) werden folgende Themen geregelt: die dem Gesetz unterstellten Personen, die anwendbare Familienzulagenordnung, der Anspruch auf Familienzulagen verschiedener Personen, die Zulassung und die Aufgaben von Familienzulagenkassen, die Finanzierung der Familienzulagen, die Kompetenzen der Kantone.

Dem Gesetz unterstellt sind Arbeitgebende, die gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) beitragspflichtig sind. Erfasst wird damit auch der Kanton als Arbeitgeber. Dies bedeutet, dass die bisher im Kanton Basel-Stadt bestehende spezielle Familienzulagenordnung für die Mitarbeitenden des Kantons mangels entsprechender Kompetenz nicht mehr zulässig ist. Neu unterstehen dem Bundesgesetz auch die ANobAG. In den Entwürfen zum Bundesgesetz über die Familienzulagen war auch lange Zeit die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden vorgesehen. Erst kurz vor der Schlussabstimmung im Parlament wurde diese Kategorie aus dem Gesetz eliminiert. Die Kantone haben aber die Kompetenz, Familienzulagen für Selbstständigerwerbende auszurichten.

Die dem Gesetz unterstellten Personen müssen sich einer Familienausgleichskasse desjenigen Kantons anschliessen, dessen Familienzulagenordnung sie unterstehen; eine Befreiung von der Unterstellung (zum Beispiel aufgrund anerkannter Gesamtarbeitsverträge) ist nicht mehr möglich. Die Arbeitgebenden unterstehen der Familienzulagenordnung desjenigen Kantons, in welchem das Unternehmen den rechtlichen Sitz hat. Hat das Unternehmen keinen Sitz, ist der Wohnsitzkanton des Arbeitgebenden massgebend. Zweigniederlassun-

gen unterstehen grundsätzlich der Familienzulagenordnung des Kantons, in welchem sie sich befinden. Die Kantone haben aber die Kompetenz, abweichende Regelungen zu vereinbaren, z.B. kann eine Unternehmung alle Familienzulagen am Ort des Hauptsitzes abrechnen.

Anspruch auf Familienzulagen haben Arbeitnehmende, die von einem dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden beschäftigt werden. Die Leistungen richten sich nach dem Ort, an welchem das Unternehmen seinen Sitz hat. Der Anspruch auf Familienzulagen ist an den Lohnanspruch gekoppelt. Es werden nur ganze Zulagen ausgerichtet. Anspruch auf Zulagen haben Arbeitnehmende, die auf einem jährlichen Erwerbseinkommen AHV-Beiträge entrichten, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht (im Jahr 2008: CHF 6'630 pro Jahr). In der Verordnung über die Familienzulagen (FamZV) ist auch der Fall von Personen geregelt, die infolge Verhinderung an der Arbeitsleistung (z.B. Krankheit oder Unfall) keinen Anspruch mehr auf Lohnfortzahlung haben. Hat eine Person mehrere Arbeitgebende, ist die Familienausgleichskasse desjenigen Arbeitgebenden zuständig, bei dem die betreffende Person den höchsten Lohn bezieht. Das Bundesamt für Sozialversicherungen wird Weisungen für Personen erlassen, die bei mehreren Arbeitgebenden unregelmässig beschäftigt sind.

Die Familienzulagen für Arbeitnehmende und Selbstständigerwerbende in der Landwirtschaft sind im entsprechenden Spezialgesetz (FLG) geregelt und deshalb nicht Gegenstand dieses Einführungsgesetzes.

Anspruch auf Familienzulagen haben auch Nichterwerbstätige in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, sofern sie bei der AHV als nichterwerbstätige Personen erfasst sind. Der Anspruch auf Familienzulagen ist an die Voraussetzung geknüpft, dass das steuerbare Einkommen den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV (Jahr 2008: 39'780 pro Jahr) nicht übersteigt und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. Nicht anspruchsberechtigt nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen sind landwirtschaftliche Arbeitnehmende sowie die selbstständig erwerbenden Landwirtinnen und Landwirte. Auf diese Personenkategorien ist das Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) anwendbar.

Jeder Kanton hat eine kantonale Familienausgleichskasse zu errichten und deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse zu übertragen. Das Bundesgesetz regelt, welche anderen Familienausgleichskassen Durchführungsorgane sein können. Es handelt sich um die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen sowie die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Die Kriterien für die Anerkennung einer Familienausgleichskasse können die Kantone selbst festlegen.

Die Aufgaben der Familienausgleichskassen werden im Bundesgesetz nur exemplarisch genannt, so z.B. die Festsetzung und Ausrichtung der Familienzulagen, die Festsetzung und Erhebung der Beiträge sowie Erlass und Eröffnung von Verfügungen und Einspracheentscheiden. Die Kantone haben die Aufgaben der Kassen festzulegen. Vorgegeben wird, dass die Familienausgleichskassen zwecks Sicherung des finanziellen Gleichgewichts eine



Schwankungsreserve in der Höhe von 20 bis 100 Prozent einer Jahresausgabe äufnen müssen.

Betreffend Finanzierung der Familienzulagen wird den Kantonen vom Bundesgesetz Regelungskompetenz zugestanden. Festgelegt wird lediglich, dass sich die Familienausgleichskassen durch Beiträge zu finanzieren haben, die in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens zu bemessen sind. Kopfbeiträge sind nicht zulässig.

In Art. 17 FamZG ist unter dem Titel „Kompetenzen der Kantone“ festgehalten, dass die Kantone unter Vorbehalt des Bundesgesetzes und in Ergänzung dazu - sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV - Bestimmungen zu erlassen haben. Das Bundesgesetz nennt beispielhaft, was zu regeln ist:

- a) obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse;
- b) Kassenzugehörigkeit und Erfassung der nach Art. 11 Abs. 1 unterstellten Personen;
- c) Voraussetzungen und Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen;
- d) Entzug der Anerkennung;
- e) Zusammenschluss und Auflösung von Kassen;
- f) Aufgaben und Pflichten der Kassen und der Arbeitgeber;
- g) Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;
- h) Statut und Aufgaben der kantonalen Familienausgleichskasse;
- i) Revision der Kassen und Arbeitgeberkontrolle;
- j) Finanzierung, insbesondere den allfälligen Verteilschlüssel für die Beträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;
- k) allfälliger Lastenausgleich zwischen den Kassen;
- l) allfällige Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen, insbesondere von Aufgaben zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes.

### **2.2.5 Rechtspflege und Strafbestimmungen**

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen enthält für die Rechtspflege wegen des Generalverweises in Art. 1 auf das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) nur einen einzigen Artikel (Art. 22 FamZG). Zwecks Vereinfachung der Rechtspflege wird festgehalten, dass in Abweichung von den Bestimmungen im ATSG das Versicherungsgericht desjenigen Kantons zuständig ist, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist.

Bei den Strafbestimmungen wird im Bundesgesetz (Art. 23 FamZG) auf die Artikel 87 bis 91 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) verwiesen.

### **2.2.6 Verhältnis zum europäischen Recht**

Im Verhältnis zum europäischen Recht wurde in das Bundesgesetz über die Familienzulagen dieselbe Bestimmung aufgenommen wie in allen anderen Sozialversicherungsgesetzen.

Gemäss den Erläuterungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) zur Verordnung über die Familienzulagen vom 31. Oktober 2007 sowie zu den Änderungen der Verordnung vom 11. November 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLV) soll sich nach dem Inkrafttreten des FamZG und nach Notifizierungen von bilateralen Sozialversicherungsabkommen folgende Situation ergeben:

<b>Staat</b>	Familienzulagen (FamZL) nach FamZG	Familienzulagen nach FLG
EU / EFTA	Export der vollen FamZ	Export der vollen FamZ
Serbien, Montenegro, Bosnien und Herzogewina	Export der vollen FamZ	Export der vollen FamZ
Kroatien, Mazedonien, Türkei, Bulgarien	Kein Export von FamZ	Export der vollen FamZ
Übrige Staaten	Kein Export von FamZ	Kein Export von FamZ

### 2.2.7 Schlussbestimmungen

In den Schlussbestimmungen (Art. 25 – 29 FamZG) wird für das Bearbeiten von Personendaten, die Datenbekanntgabe, die Haftung der Arbeitgeber, die Verrechnung sowie die Höhe der Verzugs- und Vergütungszinsen auf die AHV-Gesetzgebung verwiesen. Weiter wird festgehalten, dass die Kantone ihre Familienzulagenordnungen bis zum Inkrafttreten des Bundesgesetzes am 1. Januar 2009 anzupassen haben. Dem Bundesrat wird die Kompetenz zum Erlass von Ausführungsbestimmungen gegeben. Die kantonalen Bestimmungen sind den Bundesbehörden zur Kenntnisnahme – nicht zur Genehmigung – vorzulegen.

### 2.3 Heutiges Kinderzulagengesetz des Kantons Basel-Stadt

Das kantonale Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmende stammt vom 12. April 1962 und ist am 1. Juli 1962 in Kraft getreten. Das Gesetz wird ergänzt durch die Vollzugsverordnung zum Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 1. Oktober 1962 sowie das Reglement über die Familienausgleichskasse Basel-Stadt vom 23. Dezember 1956.

Die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Verwaltungen und Betriebe sind heute dem Kinderzulagengesetz nicht unterstellt. Sie kennen ihre eigenen Familienzulagensysteme. Künftig sind solche Ausnahmeregelungen nicht mehr zulässig.

Das heute geltende Kinderzulagengesetz kennt lediglich Kinder- und Ausbildungszulagen für Arbeitnehmende. Familienzulagen für ANobAG, Nichterwerbstätige und Selbstständigerwerbende sind nicht enthalten. Dem Gesetz unterstellt sind alle Arbeitgebenden, die im Kanton Basel-Stadt ihren Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben und darin Arbeitnehmende beschäftigen.

### **3. Grundzüge der Vorlage**

#### **3.1 Leitgedanken**

##### **3.1.1 Einführungsgesetz**

Mit dem Einführungsgesetz soll der Vollzug des Bundesgesetzes über die Familienzulagen sicher gestellt werden. Das Einführungsgesetz enthält nur Bestimmungen für diejenigen Bereiche, in denen dem Kanton Regelungskompetenz zusteht. Dies bedeutet, dass bei der Bearbeitung einer Fragestellung immer auch das Bundesgesetz über die Familienzulagen mit seinen Ausführungsbestimmungen beizuziehen ist. Die Regelungen im Reglement über die Familienausgleichskasse Basel-Stadt aus dem Jahr 1956 werden in das Einführungsgesetz integriert.

Der Regierungsrat schlägt die Einführung von Familienzulagen für Selbstständigerwerbende vor. Im Vordergrund steht dabei die sozialpolitische Überlegung, dass vor allem den Personen mit tiefen Einkommen die Finanzierung der Kosten, die mit Kindern verbunden sind, erleichtert werden soll. Der Regierungsrat löst damit auch die Anliegen der beiden Anzüge Hans Baumgartner betreffend Kinderzulagen für Selbstständigerwerbende und Mustafa Atici betreffend Kinderzulagen auch für Selbstständigerwerbende ein und erreicht eine materielle Harmonisierung mit dem Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft. Die Selbstständigerwerbenden unterstehen im Gegensatz zu den Nichterwerbstätigen nicht dem Bundesgesetz. Dieser Umstand erfordert für die Selbstständigerwerbenden spezifische Bestimmungen im Einführungsgesetz. Auf Bundesebene ist ein neuer Vorstoss (parlamentarische Initiative Hugo Fasel vom 6. Dezember 2006) für den Einbezug der Selbstständigerwerbenden hängig. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK des Ständerates) hat am 9. November 2007 entschieden, dass dem Vorstoss Folge geleistet werden soll, sodass nun eine Vorlage ausgearbeitet werden kann. Es ist deshalb damit zu rechnen, dass die Selbstständigerwerbenden dem Bundesgesetz in absehbarer Zeit ebenfalls unterstellt werden und die Kantone spätestens dann ohnehin nachziehen müssten. Im Einführungsgesetz werden unter anderem die folgenden Bereiche geregelt:

- a) unterstellte Personen
- b) Höhe der Familienzulagen durch Verweis auf das Bundesrecht
- c) Anspruch von Selbstständigerwerbenden auf Familienzulagen
- d) Pflichten der Familienausgleichskassen, der unterstellten Personen und der anspruchsberechtigten Personen
- e) Anspruch von Nichterwerbstätigen auf Familienzulagen
- f) Voraussetzungen für die Anerkennung von Familienausgleichskassen
- g) Aufgaben der Familienausgleichskassen
- h) Struktur der Familienausgleichskasse Basel-Stadt
- i) Revision und Arbeitgeberkontrolle
- j) Finanzierung der Familienzulagen
- k) Vollzug des Gesetzes
- l) Haftung
- m) Strafbestimmung

### 3.1.2 Aufhebung bisherigen Rechts

Das Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmende vom 12. April 1962 wird auf den 1. Januar 2009 (Datum des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über die Familienzulagen vom 26. März 2006), aufgehoben und durch das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) ersetzt.

Auf das gleiche Datum hin werden auch die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer vom 1. Oktober 1962 sowie das Reglement über die Familienausgleichskasse Basel-Stadt vom 23. Dezember 1956 aufgehoben. Die Bestimmungen des Reglements über die Familienausgleichskasse Basel-Stadt werden in das Einführungsgesetz integriert.

### 3.1.3 Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) sowie dem Einführungsgesetz in der vorliegenden Form ergeben sich verschiedene Änderungen gegenüber dem heutigen kantonalen Recht. Es handelt sich um die folgenden Neuerungen:

- a) Bereiche, in denen der kantonale Gesetzgeber über die Mindestvorschriften des Bundes hinausgeht
  - Familienzulagen für Selbstständigerwerbende (wobei zu beachten ist, dass auf Bundesebene eine Gesetzesvorlage für die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden unter das Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) bereits in Bearbeitung ist)
  - Die Finanzierung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige übernimmt die öffentliche Hand vollständig, d.h. ohne die Beteiligung der Nichterwerbstätigen.
  - Erwerbstätige mit einem Einkommen von weniger als CHF 6'630 pro Jahr, die gemäss Bundesrecht weder Anspruch auf Familienzulagen als Erwerbstätige noch als Nichterwerbstätige haben, erhalten einen Anspruch auf Familienzulagen analog den Nichterwerbstätigen.
  
- b) Durch das Bundesgesetz hervorgerufene Änderungen gegenüber dem bisherigen Recht
  - Die bisher dem Kinderzulagengesetz nicht unterstellten eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Verwaltungen und Betriebe werden neu dem Einführungsgesetz unterstehen. Die heutigen Sonderregelungen sind nicht mehr zulässig.
  
  - Anspruch auf Familienzulagen haben neben den Arbeitnehmenden auch ANobAG, Selbstständigerwerbende sowie Nichterwerbstätige in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Verwaltungsräte gelten AHV-rechtlich als unselbstständig erwerbend und sind deshalb künftig von der Anspruchsberechtigung nicht mehr ausgeschlossen.
  
  - Alle Arbeitgebenden müssen sich einer Familienausgleichskasse anschliessen; die bisherige Möglichkeit der Befreiung von der Unterstellung (Anerkennung von Gesamtarbeitsverträgen, kantonale Betriebe) ist nicht mehr möglich.

- Sind mehrere Personen für das gleiche Kind anspruchsberechtigt, richtet sich der vollziehbare Anspruch nach dem Bundesgesetz. Auf der Basis eines Bundesgerichtsurteils wird im Bundesgesetz (Art. 7 FamZG) eine geschlechtsneutrale, zivilstandsunabhängige Rangordnung geschaffen.
- Die Anspruchsberechtigung wird gemäss Bundesgesetz auf Geschwister und Enkelkinder der anspruchsberechtigten Person ausgedehnt, wenn diese für deren Unterhalt in überwiegendem Mass aufkommt.
- Der Anspruch auf Kinderzulagen für aus gesundheitlichen Gründen erwerbsunfähige Kinder (im Sinne des ATSG) besteht gemäss Bundesgesetz neu nur noch bis zur Vollendung des 20. Altersjahres und nicht mehr bis zum 25. Altersjahr. Die Altersgrenzen werden durch das Bundesrecht einheitlich geregelt und dürfen durch die Kantone weder herab- noch heraufgesetzt werden.
- Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen richten sich neu nach den Mindestansätzen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und werden im Jahr 2009 CHF 200 (Kinderzulage, wie bisher) und CHF 250 (Ausbildungszulage, bisher CHF 220) pro Monat betragen. Die Familienzulagen wurden im Kanton Basel-Stadt letztmals auf 1. Januar 2007 hin substantiell erhöht, d.h. die Kinderzulagen von CHF 170 auf CHF 200 und die Ausbildungszulagen von CHF 190 auf CHF 220 pro Monat. Bereits auf 1. Juli 2003 waren die Kinderzulagen von CHF 150 auf CHF 170 bzw. die Ausbildungszulagen von CHF 180 auf CHF 190 pro Monat erhöht worden. Seit 1. Juli 2003 wurden somit die Kinderzulagen um ein Drittel, die Ausbildungszulagen vorerst um ein Sechstel angehoben und damit weit mehr als die Teuerung ausgeglichen. Mit der Erhöhung der Ausbildungszulagen per 1. Januar 2009 auf CHF 250 pro Monat werden diese ebenfalls um mehr als ein Drittel angestiegen sein. Damit würde weit mehr als die Teuerung ausgeglichen.
- Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland werden Familienzulagen nur noch ausgerichtet, soweit dies zwischenstaatliche Vereinbarungen vorsehen und sofern weitere Kriterien erfüllt sind. Bei den Familienzulagen für Kinder mit Wohnsitz im Ausland wird eine Kaufkraftanpassung eingeführt.
- Neu werden nur noch ganze Familienzulagen ausgerichtet. Bisher musste für den Anspruch auf eine ganze Zulage ein Mindestpensum von 80 Stunden pro Monat vorliegen. Bei einem kleineren Pensum wurden nur Teilzulagen ausgerichtet.
- Nachforderungen von Familienzulagen richten sich neu nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Die Frist für die Geltendmachung verlängert sich dadurch von zwei auf fünf Jahre.
- Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Familienausgleichskassen werden den Kriterien des Kantons Basel-Landschaft angeglichen. Neu sind für die Anerkennung mindestens 300 Arbeitgebende mit zusammen mindestens 2000 Arbeitnehmenden notwendig, wovon mindestens 30 Arbeitgebende Sitz im Kanton Basel-Stadt haben müssen. Nach al-

tem Recht anerkannte Familienkassen, die nach dem neuen Recht die erforderliche Grösse für eine Anerkennung nicht mehr erreichen, bleiben anerkannt.

- Die Familienausgleichskasse Basel-Stadt ist neu auch zuständig für die Familienzulagen für Nichterwerbstätige.
- Die Familienzulagen sind durch Beiträge der dem Gesetz unterstellten Personen zu finanzieren. Die Familienausgleichskassen haben gemäss Verordnung des Bundesrates (Art. 13 Abs. 2 FamZV) zwecks Sicherstellung des finanziellen Gleichgewichts Schwankungsreserven in der Höhe zwischen 20 und 100 Prozent einer durchschnittlichen Jahresausgabe für Familienzulagen zu äufnen.
- Der Rechtsschutz richtet sich neu nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Dies bedeutet, dass die Familienausgleichskassen Verfügungen erlassen müssen, gegen die Einsprache erhoben werden kann. Die Einspracheentscheide können mit Beschwerde beim kantonalen Sozialversicherungsgericht angefochten werden, und dessen Entscheide können neu an das Bundesgericht weitergezogen werden. Bisher waren die Entscheide des kantonalen Sozialversicherungsgerichts endgültig. Betreffend Zuständigkeit des Gerichts ist Art. 22 FamZG zu beachten, wonach in Abweichung zu Art. 58 Abs. 1 und 2 ATSG das Versicherungsgericht desjenigen Kantons zuständig ist, dessen Familienzulagenordnung anwendbar ist. Das kantonale Sozialversicherungsgericht wird somit nur Beschwerden zu behandeln haben, auf welche die Familienzulagenordnung des Kantons Basel-Stadt anwendbar ist.
- Die Strafbestimmungen richten sich neu einheitlich nach den Art. 87 – 91 AHVG.

### **3.1.4 Koordination mit dem Kanton Basel-Landschaft**

Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft harmonisieren auf Grund des engen Wirtschaftsraumes seit langer Zeit die Familienzulagengesetze, was sich grundsätzlich bewährt hat.

Der Kanton Basel-Landschaft konnte – im Gegensatz zum Kanton Basel-Stadt – die Entwicklungen auf Bundesebene nicht abwarten und musste als Folge einer Volksinitiative unter Zeitdruck ein neues Familienzulagengesetz zur Abstimmung bringen. Dadurch entstanden in den beiden Kantonen unterschiedliche Regelungen. Das Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft entspricht in bestimmten Bereichen dem am 1. Januar 2009 in Kraft tretenden Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) noch nicht. So kennt der Kanton Basel-Landschaft zum Beispiel noch keine Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

Anlässlich einer gemeinsamen Sitzung der Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft vom 13. Februar 2007 wurde die Anpassung der Familienzulagengesetze an das Bundesrecht erörtert. Die beiden Regierungen haben vereinbart, bei der Umsetzung des Bundesgesetzes koordiniert vorzugehen und eine möglichst grosse Harmonisierung anstreben zu wollen.

Beim vorliegenden Gesetzesentwurf wurde der Harmonisierung im materiellen Bereich zum heutigen Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft, wie sie auch im Anzug Sibylle Schürch betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft verlangt wird, grosse Beachtung geschenkt. In diesem Sinne und unter Berücksichtigung der Anzüge Baumgartner und Atici schlägt der Regierungsrat die Ausdehnung der Anspruchsberechtigung auf die Selbstständigerwerbenden vor. Mit der Unterstellung der Selbstständigerwerbenden und der ANobAG wird die bisherige Differenz zum Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft behoben.

Eine materielle Harmonisierung wird auch durch die Übernahme der Kriterien des Kantons Basel-Landschaft für die Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen geschaffen. Und - als eigentlich wichtigster Bestandteil der materiellen Harmonisierung zwischen den beiden Kantonen: Die Höhe der Zulagen ist in beiden Kantonen gleich festgesetzt, ebenso auch ihr Anpassungsrythmus.

Die hauptsächliche Differenz, die zwischen dem vorliegenden Gesetzesentwurf und dem geltenden Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft aus dem Jahr 2005 bestehen bleibt, ist eine gewollte Differenz: Es handelt sich um den so genannten Lastenausgleich, den Basel-Landschaft auf 1. Januar 2006 eingeführt hatte, auf den aber im Kanton Basel-Stadt auch nach eingehender Beratung in der Kommission für Kinderzulagen vorerst verzichtet werden soll. Diese bestehende Differenz erscheint als tragbar, wobei nicht auszuschliessen ist, dass durch die geplante Gesetzesrevision in Basel-Landschaft sich allenfalls noch weitere Differenzen ergeben können. Eine partnerschaftliche Behandlung der Vorlage ist somit nicht möglich.

### **3.1.5 Harmonisierungsgesetz**

Der Regierungsrat hat ein Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG) ausgearbeitet, welches auf das gleiche Datum wie das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) in Kraft treten soll. Das SoHaG wurde am 22. Oktober 2007 dem Grossen Rat zugestellt (Bericht 07.1592.01). Es handelt sich um ein Rahmengesetz, das die Ziele, die Definitionen, den Anwendungsbereich sowie die Prinzipien der Harmonisierung regelt. Harmonisiert werden sollen Begriffe und Verfahren betreffend die bedarfsabhängigen, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt. Das Gesetz soll die Basis für eine Harmonisierung bilden und sicher stellen, dass sich die harmonisierten Sozialleistungssysteme nicht im Laufe der Zeit wieder auseinander bewegen.

Der Kanton Basel-Stadt kennt die folgenden Sozialleistungssysteme:

- a) Sozialversicherungen; diese gehören grundsätzlich in die Zuständigkeit des Bundes;
- b) kantonale bedarfsabhängige Leistungen, von denen einige bundesrechtlich vorgeschrieben sind, bei deren Ausgestaltung den Kantonen aber ein grosser Spielraum bleibt. Es handelt sich hierbei um Beihilfen zur AHV/IV, Arbeitslosenhilfe, Alimentenbevorschussung, Ausbildungsbeiträge, Mietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen, Ta-

gesbetreuung inkl. Betreuungsbeiträge für Eltern vorschulpflichtiger Kinder, Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien, Sozialhilfe.

- c) Der Kanton Basel-Stadt kennt zudem die folgenden Verbilligungen: Elternbeiträge bei der ausserschulischen Betreuung in Sonderschulen, Elternbeiträge für Sportlager, Kosten für Zahnbehandlungen bei den öffentlichen Zahnkliniken, Kostenbeteiligung für den schulpflichtigen psychologischen Dienst, Elternbeiträge für Mittagstische und Tagesferien, diverse kommunale Verbilligungen.

Dem SoHaG werden die der Sozialhilfe vorgelagerten kantonalen Bedarfsleistungen sowie staatlichen Verbilligungen unterstellt. Nicht unter das SoHaG fallen die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und die Sozialhilfe.

Die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bilden heute die einzigen Bedarfsleistungen innerhalb der Sozialversicherungen. Sie gehören zum Bundesrecht, weshalb der kantonale Spielraum eng begrenzt ist. Die kantonalen Beihilfen zur AHV/IV lehnen sich eng an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV an, weshalb sie gleich wie die Ergänzungsleistungen behandelt werden. Diese beiden Leistungsarten unterstehen nicht dem Harmonisierungsgesetz.

Auch die Familienzulagen gehören zum Sozialversicherungsrecht und unterstehen deshalb dem Harmonisierungsgesetz nicht. Einzig die Familienzulagen für Nichterwerbstätige stellen Bedarfsleistungen dar, weil nur bis zu einem bestimmten steuerbaren Einkommen (z.B. durch Renteneinkommen, Vermögenserträge usw.) ein Anspruch besteht. Erwerbstätige haben unabhängig ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Anspruch auf Familienzulagen. Alle Familienzulagen sind denjenigen Sozialleistungen, die dem Harmonisierungsgesetz unterstellt sind, vorgelagert und sind Bestandteil des für die Leistungsbemessung anrechenbaren Einkommens (vgl. § 7 SoHaG-Entwurf).

## 4. Finanzielle Auswirkungen

### 4.1 Kantonale Familienausgleichskasse

Der Kreis der Anspruchsberechtigten wie der Beitragszahler wird durch den Einbezug der bisher aufgrund eines Gesamtarbeitsvertrages befreiten Arbeitgeber, der kantonalen Verwaltung und der Selbständigerwerbenden mehr als verdoppelt. Die Familienausgleichskasse Basel-Stadt hat den Beitragssatz seit 2005 bei 1,3 Prozent der AHV-pflichtigen Lohnsumme belassen, obwohl die Zulagen seither von CHF 170 auf CHF 200, bzw. von CHF 190 auf CHF 220 erhöht wurden. Um kostendeckend zu sein, müsste der Beitragssatz heute bei 1,6 Prozent liegen. Mit dem Verzicht auf eine Beitragserhöhung wurden bewusst Reserven abgebaut, die von den bisherigen Mitgliedern geäuft wurden und somit teilweise auch wieder an diese zurückfliessen. Die neue, markant grössere Solidargemeinschaft wird einen kostendeckenden Beitragssatz entrichten müssen.

Die Berechnung des neuen Beitragssatzes ist nicht ganz einfach, weil für die Berechnungsfaktoren kein zuverlässiges Zahlenmaterial zur Verfügung steht. Weder die neue Mitglieder-



struktur noch deren Risiken sind bekannt. Bei den bisher aufgrund eines Gesamtarbeitsvertrages befreiten Arbeitgebern ist weder bekannt, welcher anerkannten Familienausgleichskasse sie sich anschliessen werden noch wie hoch ihre beitragspflichtige Lohnsumme und die Höhe der Familienzulagen sein wird. Bei den Selbstständigerwerbenden lässt sich das Beitragsvolumen in etwa abschätzen, die Anzahl Zulagen aber nicht, weil nicht bekannt ist, ob für ihre Kinder bereits über eine Arbeitnehmertätigkeit eines Elternteils Zulagen bezogen werden.

Nominal müssen die Anhebung der Ausbildungszulagen um CHF 30 und die Aufhebung der Teilzulagen in die Kalkulation mit einbezogen werden.

Unter Berücksichtigung aller Faktoren (inklusive der kantonalen Verwaltung gemäss Kap. 4.2) wird von einem Beitragssatz von 1,8 bis 2,0 Prozent ausgegangen. Der Kanton Basel-Landschaft verlangt zurzeit 1,8 Prozent.

## **4.2 Kantonale Verwaltung**

Die kantonale Verwaltung wird Mitglied der Familienausgleichskasse Basel-Stadt werden, da von Bundesrecht wegen alle Arbeitgebenden dem Familienzulagengesetz zu unterstellen sind. Für das Jahr 2007 wurden CHF 26 Mio. Zulagen ausbezahlt. Werden die Anhebung der Ausbildungszulagen um CHF 30 und die Aufhebung der Teilzulagen berücksichtigt, ergibt sich ein Zulagenvolumen von rund CHF 27,5 Mio.. Dies ergäbe für den Kanton alleine einen theoretischen Beitragssatz von rund 2,1 Prozent.

Voraussichtlich sind durch die neue Regelung keine wesentlichen Mehrausgaben zu erwarten. Tendenziell dürfte sich eine kleine Einsparung ergeben, da sich aufgrund der Mischrechnung ein tieferer Beitragssatz abzeichnet.

Daneben finanziert der Kanton aber auch die Zulagen der Nichterwerbstätigen, wobei sich diejenigen der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger kostenneutral verhalten (Erläuterungen zu § 13). Für Nichterwerbstätige ausserhalb der Sozialhilfe lässt sich das Volumen nur sehr schwer abschätzen. Es ist mit Kosten von jährlich CHF 2 – 4 Mio. zu rechnen.

Insgesamt dürfte die Gesetzesänderung nach dieser Schätzung somit für den Kanton Basel-Stadt zu Mehrkosten von Null bis max. 4 Mio. pro Jahr führen. Genauere Schätzungen sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich.

## **5. Anhörung der Kommission für Kinderzulagen**

Das zuständige Departement hat im Verlauf der Erarbeitung des Gesetzes die kantonale Kommission für Kinderzulagen, in welcher die Sozialpartner und die Mütter vertreten sind, angehört und deren Vorschläge berücksichtigt. Die Kommission unterstützt den Gesetzesentwurf einstimmig.

## 6. Erläuterungen

### 6.1 Allgemeines

Das auf 1. Januar 2009 in Kraft tretende Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) vom 24. März 2006 regelt in erster Linie Begrifflichkeit, Anspruchsvoraussetzungen, Mindestleistungen sowie Unterstellung. Das kantonale Einführungsgesetz zum Bundesgesetz enthält nur Bestimmungen zu Bereichen, in denen dem Kanton Regelungskompetenzen zustehen. Es handelt sich vor allem um die Bestimmung der Höhe der Familienzulagen, Organisations- und Finanzierungsfragen sowie die Ausgestaltung der Familienzulagen für Nicht-erwerbstätige und Selbstständigerwerbende.

### 6.2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Gesetzes

#### Einleitungssatz

Der Einleitungssatz entspricht anderen Gesetzen des Kantons Basel-Stadt, in welchen keine Verweise auf die entsprechenden Bestimmungen im betreffenden Bundesgesetz vorgenommen werden. Das Einführungsgesetz muss im Gegensatz zu anderen Gesetzen den Bundesbehörden nur zur Kenntnis gebracht und nicht durch diese genehmigt werden (vgl. Art. 26 Abs. 3 FamZG, im Anhang).

#### Kapitel I. Allgemeine Bestimmungen

##### § 1 Zweck

Durch den Zweckartikel wird aufgezeigt, dass das Einführungsgesetz nicht nur den Vollzug des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG), sondern auch eigenständige kantonale Leistungen (z.B. für Selbstständigerwerbende) regelt.

##### § 2 Subsidiäres Recht

Das subsidiäre Recht hat im Bereich der Familienzulagen grosse Bedeutung, was vielen Rechtssuchenden auf den ersten Blick nicht bewusst sein dürfte. Aus diesem Grund wird der Verweis auf ergänzende Bestimmungen in anderen Gesetzen an den Anfang dieses Einführungsgesetzes gestellt. Gleichzeitig wird damit auch festgelegt, dass die Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen auf alle dem Einführungsgesetz unterstellten Personengruppen (also auch die Selbstständigerwerbenden, die dem Bundesgesetz über die Familienzulagen nicht automatisch unterstehen) anwendbar sein sollen.

Obwohl in § 2 allgemein auf das FamZG sowie das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und das Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) verwiesen wird, sind für einzelne Bereiche nochmals separate Bestimmungen notwendig. Es handelt sich um Bereiche, bei denen unter Umständen in geschützte Rechtsgüter (z.B. Rechtsgut Eigentum) von betroffenen Personen eingegriffen wird (z.B. bei Rückforderungen von erbrachten Leistungen). Gemäss Rechtsprechung stellt in solchen Fällen ein genereller Verweis auf ein anderes Gesetz keine genügende gesetzliche Grundlage dar.

### **§ 3 Unterstellung**

In § 3 werden alle diesem Gesetz Unterstellten genannt, die sich einer Familienausgleichskasse anschliessen müssen. Neu gehören die ANobAG und die Nichterwerbstätigen (durch Bundesrecht vorgeschrieben) sowie die Selbstständigerwerbenden dazu. Im Gegensatz zum heute geltenden Kinderzulagengesetz werden die dem Gesetz nicht Unterstellten nicht mehr genannt. Diese Personen gehören künftig entweder zum Kreis der Unterstellten (z.B. Selbstständigerwerbende und Verwaltungsräte oder auch die eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Verwaltungen und Betriebe), oder ihre Nichtunterstellung ergibt sich auf Grund anderer Bestimmungen des Bundesrechts (z.B. Personen, die dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) unterstehen).

Mit der Unterstellung der Selbstständigerwerbenden und der ANobAG wird die bisherige Differenz zum Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft behoben.

#### **Einleitungssatz**

Der Einleitungssatz hält fest, dass dem Gesetz nur Personen nichtlandwirtschaftlicher Berufe unterstellt sind. Auf Personen landwirtschaftlicher Berufe ist das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) anwendbar (vgl. Art. 18 FamZG).

#### **Buchstabe a**

Gemäss lit. a unterstehen dem Gesetz alle Arbeitgebenden, die nach Art. 12 AHVG beitragspflichtig sind und im Kanton Basel-Stadt ihren Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung haben. Die Definition der Zweigniederlassung – welche auch die Betriebsstätte umfasst – richtet sich nach Art. 9 FamZV. Aus diesem Grund wird im Gegensatz zum heutigen Kinderzulagengesetz auf die Erwähnung der Betriebsstätte verzichtet.

Gemäss Art. 12 Abs. 2 FamZG unterstehen Arbeitgebende der Familienzulagenordnung des Kantons, in dem das Unternehmen seinen rechtlichen Sitz hat. Die Kantone können aber abweichende Regelungen vorsehen. Von diesem Regelungsspielraum soll weiterhin Gebrauch gemacht werden, weshalb weiterhin interkantonale Vereinbarungen zugelassen sein sollen. Damit können sich Zweigniederlassungen der Familienzulagenordnung am Ort des Hauptsitzes unterstellen und auch bei der Familienausgleichskasse des Hauptsitzes abrechnen, was zu einer massgebenden administrativen Vereinfachung und damit Kosteneinsparungen für Unternehmungen führt. Die Kompetenz zum Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen liegt gemäss § 20 Abs. 1 lit. f EG FamZG wie bisher bei der Familienausgleichskasse Basel-Stadt. Mit der Zulässigkeit von interkantonalen Vereinbarungen bleibt eine nicht entscheidende Differenz zur Familienzulagenordnung des Kantons Basel-Landschaft bestehen: Der Kanton Basel-Landschaft hat die interkantonalen Vereinbarungen u.a. im Zusammenhang mit der Einführung des Lastenausgleichs abgeschafft.

#### **Buchstabe b**

Neu dem Gesetz unterstellt sind die ANobAG, die im Kanton Basel-Stadt der AHV-Beitragspflicht unterstehen. Die Formulierung wurde von Art. 12 Abs. 3 FamZG übernommen. Die Familienzulagenordnung des Kantons Basel-Landschaft bezieht sich noch auf den Wohnsitz, wird diese Bestimmungen aber an das Bundesrecht anpassen müssen.

Bei den ANobAG muss der Wohnort nicht zwingend mit dem Kanton der AHV-Beitragspflicht übereinstimmen, weshalb auf die Nennung des Wohnortes verzichtet wurde. Eine abweichende Unterstellung Wohnsitz/AHV kann sich auf Grund des EU- bzw. EFTA-Abkommens ergeben. Es handelt sich hierbei vor allem um Grenzgängerinnen und Grenzgänger mit Wohnsitz in der Schweiz, die gleichzeitig zu ihrer Grenzgängertätigkeit im EU- bzw. EFTA-Raum auch in der Schweiz erwerbstätig sind. Sie unterstehen dem schweizerischen Sozialversicherungsrecht. Der ausländische Arbeitgeber muss mit der Schweiz abrechnen. In den meisten Fällen wird zwischen dem ausländischen Arbeitgeber und der Grenzgängerin bzw. dem Grenzgänger die (zulässige) Vereinbarung getroffen, dass die Grenzgängerin bzw. der Grenzgänger (in Vertretung ihres bzw. seines ausländischen Arbeitgebers) selbst in der Schweiz abrechnet. Vorläufig werden diese Personen noch als ANobAG erfasst und zwar von derjenigen Ausgleichskasse, bei der die betroffene Person bereits auf Grund der in der Schweiz ausgeübten Erwerbstätigkeit erfasst ist. Dies kann eine Ausgleichskasse sein, die sich nicht im Wohnsitzkanton der betreffenden Person befindet.

### **Buchstabe c**

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 26. März 2006 sieht die Unterstellung von Selbstständigerwerbenden unter das Gesetz nicht vor. Die Kantone haben jedoch die Kompetenz, Familienzulagen für Selbstständigerwerbende in ihren Familienzulagengesetzen vorzusehen.

Der Kanton Basel-Stadt kennt heute keine Familienzulagen für Selbstständigerwerbende. Familienzulagen für Selbstständigerwerbende werden jedoch infolge des Anzuges von Hans Baumgartner seit dem Jahr 1999 thematisiert. Im Jahr 2007 wurde zusätzlich der Anzug Mustafa Atici mit dem gleichen Anliegen überwiesen. Der Kanton Basel-Landschaft kennt seit 1. Januar 2006 Familienzulagen für alle Selbstständigerwerbenden, wobei das beitragspflichtige Einkommen auf das maximal versicherbare Einkommen gemäss Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) begrenzt ist (ab 1. Januar 2008: CHF 126'000 pro Jahr). Der Gesetzesvorschlag übernimmt die Plafonierung der Beiträge. Der Regierungsrat möchte damit insbesondere Selbstständigerwerbende ohne Kinder nicht über Gebühr mit Solidaritätsbeiträgen belasten. Es gilt auch zu beachten, dass viele Selbstständigerwerbende auch Arbeitgebende sind. Sie tragen in dieser Funktion die Beitragslast für ihre Arbeitnehmenden und damit indirekt - über die gemeinsame Solidargemeinschaft - zur Finanzierung auch der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende bei. Ausserdem würde der Verzicht auf die Plafonierung zu einem Standortnachteil für Basel-Stadt führen. Mit der Einführung der Familienzulagen für Selbstständigerwerbende wird nun eine materielle Harmonisierung mit dem Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft erreicht.

Im Kanton Basel-Stadt haben sich im März 2007 fast 4'000 Selbstständigerwerbende an der Umfrage betreffend die Einführung von Familienzulagen beteiligt. 70 Prozent der Selbstständigerwerbenden mit anspruchsberechtigten Kindern und 46 Prozent der Selbstständigerwerbenden ohne anspruchsberechtigte Kinder sprachen sich für die Einführung von Familienzulagen für Selbstständigerwerbende aus. Insgesamt sprachen sich 53 Prozent der Selbstständigerwerbenden für eine Einführung von Familienzulagen aus.

Insbesondere aus sozialpolitischen Gründen schlägt der Regierungsrat nun in Übereinstimmung mit der kantonalen Kommission für Kinderzulagen die Ausdehnung der Zulagen auf die Selbstständigerwerbenden vor. Dies erleichtert vor allem Personen mit tiefen Einkommen die Finanzierung der Kosten, die mit Kindern verbunden sind. Ausserdem erfolgt eine Harmonisierung mit dem Nachbarkanton Basel-Landschaft.

Dem Gesetz unterstellt werden alle Selbstständigerwerbenden, die ihren Geschäftssitz oder – wenn ein solcher fehlt – den Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt haben und zusätzlich im Kantons Basel-Stadt für die AHV erfasst sind.

Am 6. Dezember 2006 hat Nationalrat Hugo Fasel eine parlamentarische Initiative eingereicht mit dem Begehren, das Familienzulagengesetz sei so anzupassen, dass für die Anspruchsberechtigung auf Familienzulagen das Prinzip „Ein Kind - eine Zulage“ gewährleistet sei, d.h. dass auch Familienzulagen für Selbstständigerwerbende eingeführt und die kantonalen Unterschiede beseitigt werden. Am 24. August 2007 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) der Initiative Folge geleistet. An ihrer Medienkonferenz vom 9. November 2007 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerates mitgeteilt, dass dem Beschluss der SGK\_N zugestimmt werde. Damit wurde die Grundlage für die Erarbeitung einer konkreten Vorlage geschaffen. Man kann deshalb davon ausgehen, dass die Unterstellung der Selbstständigerwerbenden auf Bundesebene nur eine Frage der Zeit ist.

#### **Buchstabe d**

Die Nichterwerbstätigen werden dem Gesetz auf Grund bundesrechtlicher Vorschrift ebenfalls unterstellt. Mit dem Verweis auf Art. 19 FamZG wird auf den Begriff der nichterwerbstätigen Person gemäss Bundesgesetz Bezug genommen.

## **Kapitel II. Höhe der Familienzulagen, Anpassung der Ansätze**

### **§ 4 Höhe der Familienzulagen, Anpassung der Ansätze**

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen legt die Anspruchsberechtigung für Familienzulagen verbindlich fest. Kinderzulagen werden bis zum 16. Altersjahr und Ausbildungszulagen zwischen dem 16. und dem 25. Altersjahr ausgerichtet, sofern die Voraussetzungen erfüllt werden. Erwerbsunfähige Kinder haben Anspruch auf Kinderzulagen bis zur Vollendung des 20. Altersjahres (Art. 3 FamZG). Die Kinderzulagen betragen mindestens CHF 200, die Ausbildungszulagen mindestens CHF 250 pro Monat.

Der Regierungsrat schlägt vor, dass sich der Kanton Basel-Stadt analog vieler anderer Kantone an den vom Bundesgesetz vorgegebenen Mindestansätzen orientiert; dies im Sinne einer materiellen Harmonisierung und um die Mehrkosten für die Arbeitgebende in Grenzen zu halten. Die Kinderzulagen werden somit auf CHF 200 pro Monat belassen, die Ausbildungszulagen von CHF 220 auf CHF 250 pro Monat erhöht.

Die Familienausgleichskassen werden ihre Beitragssätze entsprechend anpassen müssen (die kantonale Familienausgleichskasse zum Beispiel von 1,3 auf mindestens 1,8 Prozent).

Eine noch höhere Belastung der Wirtschaft wäre unangemessen. Die Kommission für Kinderzulagen hat sich einstimmig für die vorgeschlagenen Ansätze ausgesprochen.

Der Bundesrat passt die Höhe der Zulagen auf den gleichen Zeitpunkt wie die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) der Teuerung an, sofern der Landesindex der Konsumentenpreise seit der letzten Festsetzung der Ansätze um mindestens 5 Punkte gestiegen ist. Dieser Anpassungsrhythmus soll ebenfalls übernommen werden. Etliche Kantone passen sich dem Anpassungsrhythmus des Bundes an. Eine Übernahme dieses Rhythmus ist angezeigt, weil dadurch die Ausrichtung von Differenzzahlungen zwischen den Kantonen vermieden werden können.

### **Kapitel III. Familienzulagen für Erwerbstätige**

Im Abschnitt III. werden die Familienzulagen für Erwerbstätige, im Abschnitt IV. die Familienzulagen für Nichterwerbstätige geregelt.

#### **§ 5 Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige**

Im Einleitungssatz zu § 5 Abs. 1 wird auf Art. 13 FamZG verwiesen. Damit soll Übereinstimmung mit dem Bundesgesetz geschaffen werden. Anspruch auf Zulagen haben Personen, die auf einem jährlichen Erwerbseinkommen von mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente AHV-Beiträge bezahlen (Jahr 2008: Einkommen von mind. CHF 6'630 pro Jahr). In Art. 13 FamZG wird zusätzlich die Dauer des Anspruchs auf Familienzulagen geregelt. Grundsätzlich entsteht und erlischt der Anspruch mit dem Lohnanspruch. Für Personen, die an der Arbeitsleistung verhindert sind, ist der Anspruch in der FamZV geregelt.

Zur Kategorie der Erwerbstätigen gehören gemäss § 5

- a) alle Arbeitnehmenden von Arbeitgebenden, die diesem Gesetz unterstellt sind;
- b) ANobAG, sofern die Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt für die AHV erfasst sind;
- c) die Selbstständigerwerbenden, die diesem Gesetz unterstellt sind.

Diese drei Kategorien werden betreffend Anspruch auf Familienzulagen gleich behandelt. Die Arbeitgebenden, die ANobAG sowie die Selbstständigerwerbenden bilden auch pro Familienausgleichskasse eine einzige Solidargemeinschaft mit identischem Beitragssatz.

Die Anspruchsberechtigung für Kinder mit Wohnsitz im Ausland wird durch das Bundesgesetz bzw. die Verordnung zum Bundesgesetz abschliessend geregelt. Neu eingeführt wird die Kaufkraftanpassung der Familienzulagen.

#### **§ 6 Anspruchskonkurrenz**

Das Bundesgesetz über die Familienzulagen regelt in Art. 7 die Anspruchskonkurrenz für Arbeitnehmende und für ANobAG geschlechtsneutral sowie zivilstandsunabhängig.

Primär Anspruch hat die erwerbstätige Person. Führt dieses Kriterium nicht zu einer Zuordnung der Anspruchsberechtigung, werden die nachfolgenden Kriterien in der genannten Reihenfolge für die Zuordnung beigezogen:

Person, welche die elterliche Sorge hat oder bis zur Mündigkeit des Kindes hatte;

Person, bei der das Kind überwiegend lebt oder bis zu seiner Mündigkeit lebte;

Person, auf welche die Familienzulagenordnung im Wohnsitzkanton des Kindes anwendbar ist;

Person mit dem höheren AHV-pflichtigen Einkommen.

Bezieht die vorrangig berechtigte Person auf Grund der auf sie anzuwendenden Familienzulagenordnung niedrigere Leistungen als die zweitberechtigte Person beziehen könnte, hat die zweitberechtigte Person Anspruch auf eine Differenzzahlung. Die Kantone haben bezüglich der Rangordnung der Anspruchsberechtigung keine Regelungsfreiheit.

Nicht geregelt durch das Bundesgesetz ist die Anspruchskonkurrenz, wenn selbstständig erwerbende Personen beteiligt sind. § 6 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes soll hier Klarheit schaffen, indem festgehalten wird, dass der Anspruch von Arbeitnehmenden demjenigen der Selbstständigerwerbenden vorgeht.

In § 6 Abs. 2 ist der Fall geregelt, bei dem eine Person gleichzeitig als Arbeitnehmerin und als Selbstständigerwerbende tätig ist. In diesem Fall geht der Anspruch als Arbeitnehmerin vor. Ist eine Person bei mehreren Arbeitgebenden tätig, ist die Familienausgleichskasse zuständig, bei welcher der höchste Lohn abgerechnet wird (Art. 11 Abs. 2 FamZV).

#### **§ 7 Beginn und Ende der Anspruchsberechtigung Selbstständigerwerbender**

Beginn und Ende der Anspruchsberechtigung von Arbeitnehmenden ist in Art. 13 FamZG sowie in Art. 10 FamZV abschliessend geregelt. Die Selbstständigerwerbenden unterstehen dem Bundesgesetz nicht und haben zudem keinen Lohnanspruch. Aus diesem Grund wird eine gesonderte Regelung benötigt. Mit dem Abstützen auf die AHV-Beitragspflicht als Selbstständigerwerbende werden klare Abgrenzungskriterien gebildet.

#### **§ 8 Nachforderung und Rückerstattung von Familienzulagen Selbstständigerwerbender**

Für die Arbeitgebenden, die ANobAG sowie die Nichterwerbstätigen gelten die Art. 24 – 26 ATSG auf Grund des Generalverweises von Art. 1 FamZG auf das Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Eine separate Bestimmung im Einführungsgesetz erübrigt sich. Durch den Verweis auf das ATSG verlängert sich die Frist für Nachforderungen von heute zwei Jahren auf fünf Jahre.

Die Selbstständigerwerbenden unterstehen dem FamZG nicht automatisch. In § 2 EG FamZG wird allgemein auf das FamZG sowie das ATSG und das AHVG verwiesen. In Bereichen jedoch, in denen unter Umständen in ein geschütztes Rechtsgut eingegriffen wird (z.B. bei Rückforderungen in das geschützte Rechtsgut Eigentum), ist es auf Grund der Rechtsprechung empfehlenswert, trotz des generellen Verweises in § 2 EG FamZG nochmals eine separate Bestimmung zu formulieren, um bei Rückforderungen eine genügende gesetzliche Grundlage zu haben.

## **§ 9 Pflichten der Familienausgleichskassen**

In den §§ 9 - 11 sowie 13 und 21 werden Pflichten der Familienausgleichskasse, der dem Gesetz unterstellten Personen sowie der anspruchsberechtigten Personen festgelegt.

Die Pflicht der Familienausgleichskassen, die dem Gesetz unterstehenden Personen über die Familienzulagen zu informieren, wird in einer separaten Bestimmung geregelt. Mit Art. 27 ATSG besteht zwar eine Bestimmung betreffend Aufklärung und Beratung; diese ist jedoch sehr allgemein gehalten.

## **§ 10 Pflichten der unterstellten Personen**

In § 10 werden die Pflichten der dem Gesetz unterstellten Personen bestimmt. Die Arbeitgebenden haben ihre Arbeitnehmenden über den Anspruch auf Familienzulagen zu informieren und die Ansprüche ihrer Arbeitnehmenden bei der zuständigen Familienausgleichskasse geltend zu machen.

Die Arbeitgebenden, die ANobAG sowie die Selbstständigerwerbenden haben den Familienausgleichskassen die für die Ausrichtung der Familienzulagen benötigten Auskünfte zu erteilen und die benötigten Dokumente zur Verfügung zu stellen.

## **§ 11 Pflichten der anspruchsberechtigten Personen**

Neben den Familienausgleichskassen und den dem Gesetz unterstellten Personen haben auch die anspruchsberechtigten Personen Pflichten, damit das Gesetz durchgeführt werden kann. Diese Pflichten sind in § 11 geregelt. Im Gegensatz zu den Arbeitgebenden sind die ANobAG und die Selbstständigerwerbenden einerseits dem Gesetz unterstellte Personen, andererseits aber auch anspruchsberechtigte Personen.

Die anspruchsberechtigten Personen haben die Familienzulagen bei der zuständigen Familienausgleichskasse zu beantragen. In Abweichung zum ATSG machen für Arbeitnehmende die Arbeitgebenden den Anspruch geltend. Die Nichterwerbstätigen machen ihren Anspruch bei der kantonalen Familienausgleichskasse Basel-Stadt geltend (vgl. § 13 dieses Gesetzes).

Mit den §§ 9 – 11 wird die Mitwirkungspflicht gesetzlich verankert. Bei Missachtung der Mitwirkungspflicht können den Säumigen die den Durchführungsorganen dadurch entstandenen Mehrkosten auferlegt werden.

## **Kapitel IV: Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

### **§ 12 Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

#### **Abs. 1**

Gemäss Art. 19 FamZG müssen für Nichterwerbstätige Zulagen gewährt werden, wenn das steuerbare Einkommen nicht mehr als den anderthalbfachen Betrag einer maximalen vollen Altersrente der AHV beträgt, d.h. maximal CHF 39'780 pro Jahr (Basis 2008) und keine Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezogen werden. In der Verordnung zum Bundesgesetz ist



festgehalten, dass die Kantone grosszügigere Regelungen vorsehen dürfen. Die Familienzulagen sind gleich hoch wie für erwerbstätige Personen.

Sowohl der Kanton Basel-Stadt als auch der Kanton Basel-Landschaft haben die Nichterwerbstätigen bisher dem Familienzulagengesetz nicht unterstellt. Da die Familienzulagen für Nichterwerbstätige vollständig von der öffentlichen Hand finanziert werden, sieht der Regierungsrat vor, bei der Unterstellung der Nichterwerbstätigen die Einkommensgrenzen des Bundes zu übernehmen, dies in Übereinstimmung mit dem Kanton Basel-Landschaft und den meisten Kantonen.

Diese Beschränkung auf Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen und Personen rechtfertigt sich aus folgenden Gründen: IV-Rentenbezügerinnen und -bezüger erhalten bereits IV-Kinderrenten, die wesentlich höher sind als die Familienzulagen. Es ist davon auszugehen, dass nur wenige Personen, die ausschliesslich vom Vermögensertrag leben, Kinder und damit Anspruch auf Familienzulagen haben. Würden Familienzulagen für alle Nichterwerbstätigen eingeführt, müssten auch die Nichterwerbstätigen zur Finanzierung beitragen. Bei Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen (vor allem Sozialhilfe beziehende Personen) würde dies aber zu einer reinen Umverteilung führen, da die öffentliche Hand diese Beiträge bezahlen müsste.

Nichterwerbstätige, welche diese Einkommensgrenze überschreiten und von der Sozialhilfe nicht unterstützt werden, verfügen in der Regel über Leistungen aus der 2. oder 3. Säule mit entsprechendem Anspruch auf Familienzulagen oder über hohe Vermögen. Die wirtschaftliche Situation dieser Personen rechtfertigt es, auf die Ausrichtung von Zulagen, die von der öffentlichen Hand finanziert sind, zu verzichten.

Wegen der Übernahme der Mindestansätze des Bundes wird in § 12 Abs. 1 dieses Gesetzes ein Verweis auf Art. 19 FamZG sowie die Art. 16 und 17 FamZV vorgenommen. In Art. 16 FamZV wird geregelt, welche Kategorien von Personen nicht als nichterwerbstätig gelten. Es handelt sich erstens um Personen, die nach Erreichen des ordentlichen Rentenalters eine Altersrente der AHV beziehen; zweitens um Personen, die in ungetrennter Ehe leben und deren Ehemann oder Ehefrau selbstständig erwerbend im Sinne der AHV ist oder eine Altersrente der AHV bezieht, drittens betrifft es Personen, deren AHV-Beiträge nach Art. 3 Abs. 3 AHVG als bezahlt gelten. Der Ausschluss dieser Personenkategorien wird kaum nachteilige Folgen haben. Personen, die das AHV-Alter erreicht, aber noch Kinder bis 18 Jahre oder solche in Ausbildung bis 25 Jahre haben, erhalten von der AHV eine Kinderrente, welche in der Regel höher als die Familienzulagen ist. Da geplant ist, Familienzulagen für Selbstständigerwerbende auszurichten, wird der selbstständig erwerbende Ehegatte neu Familienzulagen beziehen können, sodass die Familie nicht leer ausgeht. Bei Familien, bei denen beim einen Ehegatten die AHV-Beiträge gemäss Art. 3 Abs. 3 AHVG als bezahlt gelten, wird der andere Ehegatte die Familienzulagen beziehen können, wenn er die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen erfüllt. Mit dem vorstehenden Katalog wird verhindert, dass in vielen Fällen komplizierte Anspruchskonkurrenzen abgeklärt werden müssen. Eine Lücke in der Anspruchsberechtigung wird vermieden, wenn Familienzulagen für Selbstständigerwerbende eingeführt werden.

In Art. 17 FamZV wird festgehalten, dass für die Bestimmung des steuerbaren Einkommens das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer massgebend ist.

### **Abs. 2**

Gemäss Abs. 1 dieser Bestimmung gelten Personen als nichterwerbstätig, die von der Ausgleichskasse mit diesem Statut erfasst sind. Gemäss Art. 13 Abs. 3 FamZG hat Anspruch auf Zulagen als erwerbstätige Person, wer auf einem jährlichen Erwerbseinkommen, das mindestens dem halben jährlichen Betrag der minimalen vollen Altersrente der AHV entspricht, AHV-Beiträge entrichtet (d.h. Jahr 2008: CHF 6'630 pro Jahr).

Die Bundesregelung weist eine Lücke auf. Arbeitnehmende sind unter Umständen als Erwerbstätige erfasst, auch wenn ihr AHV-pflichtiges Erwerbseinkommen den Betrag von CHF 6'630 nicht erreicht. Diese Personen erhalten keine Zulagen als Erwerbstätige. Da sie bei der Ausgleichskasse nicht als Nichterwerbstätige erfasst sind, erhalten sie auch keine Familienzulagen als Nichterwerbstätige. Zu denken ist vor allem an Lehrlinge und Studierende. Um dem Grundsatz „ein Kind – eine Zulage“ gerecht zu werden, wird diese stossende Lücke mit der Bestimmung von Abs. 2 geschlossen.

Die Anzahl Bezügerinnen und Bezüger ausserhalb der Sozialhilfe lässt sich nur schwer schätzen, weil entsprechende Statistiken fehlen. Der Regierungsrat schätzt das Volumen auf CHF 2 – 4 Mio. pro Jahr.

### **§ 13 Pflichten der anspruchsberechtigten Personen**

Die Nichterwerbstätigen müssen den Anspruch auf Familienzulagen bei der kantonalen Familienausgleichskasse geltend machen. Für Sozialhilfebezüger macht die Sozialhilfe den Anspruch geltend. Es handelt sich hierbei um eine analoge Bestimmung wie bei den Arbeitnehmenden (vgl. § 10 Abs. 1 Bst. b), bei denen der Arbeitgebende die Familienzulagen geltend macht. Die Familienzulagen werden der Sozialhilfe zur Weiterleitung an die anspruchsberechtigten Personen vergütet (vgl. § 20 Abs. 1 Bst. b). Auch hier handelt es sich um eine analoge Bestimmung zu den Arbeitnehmenden, bei denen die Familienzulagen an den Arbeitgebenden ausgerichtet werden. Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden bei Sozialhilfe beziehenden Personen nicht zu einer Erhöhung der Einkünfte führen. Gemäss § 8 Sozialhilfegesetz sind Einkünfte bei der Festlegung der wirtschaftlichen Hilfe einzubeziehen. Bei den Familienzulagen handelt es sich um Einkünfte, weshalb für die Anrechnung der Familienzulagen an die Sozialhilfeleistungen eine genügende gesetzliche Grundlage besteht. Die Sozialhilfe hat die Familienzulagen separat auszuweisen, weil es sich dabei um Sozialversicherungsleistungen handelt, die im Gegensatz zu den Sozialhilfeleistungen bei rechtmässigem Bezug in keinem Fall zurückerstattet werden müssen.

Die kantonale Familienausgleichskasse hat den Leistungsanspruch abzuklären. Sie hat auf Grund von Art. 32 ATSG (Amts- und Verwaltungshilfe) die Berechtigung, die für die Klärung des Anspruchs relevanten Daten (u.a. Steuerdaten) zu verlangen. Eine zentrale Bearbeitung der Familienzulagen für Nichterwerbstätige ist aus administrativen Gründen zweckmässig

Die anspruchsberechtigten Personen haben alle für die Beurteilung des Anspruchs benötigten Auskünfte und Dokumente zur Verfügung zu stellen und Tatsachen, die sich auf die An-

spruchsberechtigung auswirken, umgehend mitzuteilen. Die Familienausgleichskasse ist befugt, im Verfahren der kostenlosen Amts- und Verwaltungshilfe (Art. 32 ATSG) die benötigten Daten (z.B. Steuerdaten) nachzufragen.

Den Nichterwerbstätigen können analog der Erwerbstätigen die Mehrkosten, die wegen Verletzung der Mitwirkungspflichten entstehen, auferlegt werden.

#### **§ 14 Anspruchskonkurrenz unter Nichterwerbstätigen**

Auch bei Nichterwerbstätigen kann es zu Anspruchskonkurrenzen kommen. Als erstes sind für die Beurteilung des Anspruchs auf Familienzulagen die gleichen Kriterien wie bei den Erwerbstätigen beizuziehen, d.h. die Kriterien gemäss Art. 7 Abs. 1 FamZG. In gewissen Fällen, in denen beide Nichterwerbstätigen kein AHV-pflichtiges Einkommen erzielen, bringt Art. 7 Abs. 1 FamZG keine Klärung. Für diese Fälle wird geregelt, dass die Familienzulage derjenigen Person ausbezahlt wird, die zuletzt AHV-pflichtiges Einkommen erzielt hat.

### **Kapitel V: Organisation**

In Art. 17 FamZG werden die Kompetenzen der Kantone und damit gleichzeitig der Auftrag zum Erlass von Bestimmungen wie folgt festgehalten:

#### *Art. 17 Kompetenzen der Kantone*

<sup>1</sup> *Die Kantone errichten eine kantonale Familienausgleichskasse und übertragen deren Geschäftsführung der kantonalen AHV-Ausgleichskasse.*

<sup>2</sup> *Die Familienausgleichskassen stehen unter der Aufsicht der Kantone. Unter Vorbehalt dieses Gesetzes und in Ergänzung dazu sowie unter Berücksichtigung der Organisationsstrukturen und des Verfahrens für die AHV erlassen die Kantone die erforderlichen Bestimmungen. Sie regeln insbesondere:*

- a. die obligatorische Errichtung einer kantonalen Familienausgleichskasse;*
- b. die Kassenzugehörigkeit und die Erfassung der nach Artikel 11 Absatz 1 unterstellten Personen;*
- c. die Voraussetzungen und das Verfahren für die Anerkennung von Familienausgleichskassen;*
- d. den Entzug der Anerkennung;*
- e. den Zusammenschluss und die Auflösung von Kassen;*
- f. die Aufgaben und Pflichten der Kassen und der Arbeitgeber;*
- g. die Voraussetzungen für den Wechsel der Kasse;*
- h. das Statut und die Aufgaben der kantonalen Familienausgleichskasse;*
- i. die Revision der Kassen und die Arbeitgeberkontrolle;*
- j. die Finanzierung, insbesondere den allfälligen Verteilschlüssel für die Beiträge der Arbeitgeber sowie der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer;*
- k. den allfälligen Lastenausgleich zwischen den Kassen;*
- l. die allfällige Übertragung weiterer Aufgaben an die Familienausgleichskassen, insbesondere von Aufgaben zur Unterstützung von Angehörigen der Armee und des Familienschutzes.*

#### **§ 15 Zugelassene Familienausgleichskassen**

§ 15 dieses Gesetzes entspricht Art. 14 FamZG. Mit dieser Bestimmung werden die möglichen Durchführungsorgane bestimmt. Es handelt sich um die vom Kanton anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, die kantonalen Ausgleichskassen sowie die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.

#### **§ 16 Anerkennung beruflicher und zwischenberuflicher Familienausgleichskassen**

**Abs. 1**

Im Gegensatz zu den von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen kann die Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden. Es ist lediglich zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 12 Abs. 1 FamZV Betriebskassen nicht mehr erlaubt sind.

Gemäss heute geltendem Kinderzulagengesetz muss eine Familienausgleichskasse für eine Anerkennung mindestens 500 Arbeitnehmende umfassen. Im Kanton Basel-Stadt sind heute ca. 60 Familienausgleichskassen tätig.

Die Mindestgrösse einer Familienausgleichskasse wurde in der Kommission für Familienzulagen eingehend diskutiert. Die Kommission entschied sich für die Übernahme der Kriterien des Kantons Basel-Landschaft, um eine materielle Harmonisierung zu erzielen. Neu sind für eine Anerkennung einer Familienausgleichskasse gesamtschweizerisch mindestens 300 Arbeitgebende mit mindestens 2000 Arbeitnehmenden erforderlich, von denen mindestens 30 Arbeitgebende Sitz im Kanton Basel-Stadt haben müssen. Diese Kriterien für eine Anerkennung entsprechen auch einem Entwurf der SGK-N zum Bundesgesetz über die Familienzulagen. Für die bisher anerkannten Familienausgleichskassen, welche die verschärften Kriterien bezüglich Grösse nicht erfüllen, wurde eine Übergangsbestimmung (§ 33) geschaffen. Diese Familienausgleichskassen bleiben anerkannt, wenn sie die übrigen Voraussetzungen für eine Anerkennung weiterhin erfüllen.

**Abs. 2**

Erfüllt eine Familienausgleichskasse die für eine Anerkennung erforderlichen Voraussetzungen nicht mehr, kann ihr die Anerkennung entzogen werden (vgl. aber § 33, falls nur das Kriterium betreffend Grösse nicht mehr erfüllt wird). Abs. 2 dieser Bestimmung entspricht § 10 Abs. 3 des heute geltenden Kinderzulagengesetzes.

**Abs. 3**

Die anerkannten Familienausgleichskassen haben ein Kassenreglement zu erstellen, das vom Regierungsrat zu genehmigen ist. Dasselbe gilt für Änderungen des Kassenreglements.

**Abs. 4**

Neue Familienausgleichskassen können nur auf den Beginn eines Jahres gegründet werden, wobei das Begehren zur Gründung einer Familienausgleichskasse bis zum 30. September des Vorjahres beim Regierungsrat einzureichen ist.

Abs. 4 dieser Bestimmung entspricht § 5 der Vollzugsverordnung zum geltenden Gesetz über die Kinderzulagen für Arbeitnehmer. Mit der Überführung der Verordnungsbestimmung ins Gesetz und der Einordnung bei den Anerkennungsbestimmungen wird eine Einheit und damit verbesserte Übersichtlichkeit geschaffen.

**Abs. 5**

Indem der Regierungsrat Beschlüsse über den Zusammenschluss oder die Auflösung anerkannter Familienausgleichskassen genehmigen muss, soll gewährleistet werden, dass diese gesetzeskonform erfolgen. In diesem Zusammenhang ist namentlich Art. 14 FamZV zu beachten, wonach ein anfallender Überschuss für Familienzulagen zu verwenden ist.

Bei der Auflösung von Familienausgleichskassen ist zu beachten, dass noch nachträglich geltend gemachte Familienzulagen (innerhalb der fünfjährigen Frist gemäss Art. 24 ATSG) durch angemessene Reserven gedeckt sind.

### **§ 17 AHV-Ausgleichskassen**

Gemäss Art. 14 FamZG bzw. § 15 EG FamZG sind als Durchführungsorgane einerseits die von den Kantonen anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen, andererseits die kantonale Familienausgleichskasse und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen zugelassen.

Familienausgleichskassen, die von AHV-Ausgleichskassen geführt werden (Verbandsausgleichskassen), sind von Bundesrechts wegen anerkannt und müssen sich lediglich bei der Familienausgleichskasse Basel-Stadt anmelden.

### **§ 18 Aufgaben der Familienausgleichskassen**

Die Durchführung des Familienzulagengesetzes obliegt den Familienausgleichskassen. In § 18 dieses Gesetzes werden die Aufgaben der Familienausgleichskassen beispielhaft aufgelistet. Die primären Aufgaben bestehen in der Information und im Anschluss der dem Gesetz unterstellten Personen (Arbeitgebende, ANobAG sowie Selbstständigerwerbende) sowie der Festsetzung und der Erhebung der Beiträge und der Auszahlung von Familienzulagen. Zusätzliche Aufgaben bestehen im Erlass von Verfügungen und Einspracheentscheiden sowie in der Lieferung von Informationen an die kantonale Familienausgleichskasse Basel-Stadt.

### **§ 19 Familienausgleichskasse Basel-Stadt**

Unter dem Namen „Familienausgleichskasse Basel-Stadt“ besteht eine kantonale Familienausgleichskasse in der Form der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit, welche der Aufsicht des Regierungsrates untersteht. Mit der Führung dieser Familienausgleichskasse ist wie bisher - neu durch Art. 17 Abs. 1 FamZG vorgeschrieben - die kantonale AHV-Ausgleichskasse betraut. Die kantonale Familienausgleichskasse hat der kantonalen AHV-Ausgleichskasse die durch die Geschäftsführung entstehenden Kosten zu vergüten.

Der heute geltende § 13 des Kinderzulagengesetzes wird neu in zwei Paragraphen aufgeteilt. In einem ersten Paragraphen (§ 19) wird die Organisation der kantonalen Familienausgleichskasse geregelt, in einem zweiten Paragraphen (§ 20) werden deren Aufgaben festgehalten.

Das heute geltende Reglement über die Familienausgleichskasse Basel-Stadt aus dem Jahr 1956 wird mit dem Inkrafttreten des Einführungsgesetzes aufgehoben. Die im Reglement enthaltenen Bestimmungen werden in das Einführungsgesetz integriert. Es handelt sich um

Bestimmungen über die Aufgaben der Kasse, die Abgeltung der AHV-Ausgleichskasse für die Geschäftsführung, die Auszahlung der Kinderzulagen an die Arbeitgeber, die Festsetzung des Beitragssatzes für die kantonale Familienausgleichskasse sowie die Kontrolle der dem Gesetz unterstehenden Arbeitgebenden.

## **§ 20 Aufgaben der Familienausgleichskasse Basel-Stadt**

In § 20 dieses Gesetzes werden diejenigen Aufgaben aufgeführt, die der kantonalen Familienausgleichskasse Basel-Stadt zusätzlich zu den Aufgaben der übrigen Familienausgleichskassen obliegen. Es handelt sich unter anderem um die Erfassung der dem Gesetz unterstellten Personen, die keiner anderen Familienausgleichskasse angehören, die Ausrichtung von Familienzulagen an Nichterwerbstätige, die Aufsicht über den Vollzug des Gesetzes, der Abschluss interkantonalen Vereinbarungen sowie die Führung des Zentralregisters.

Der Regierungsrat bestimmt wie bisher auf Antrag der kantonalen Familienausgleichskasse hin den Beitragssatz sowie die Leistungsverpflichtungen.

## **§ 21 Kassenzugehörigkeit Erwerbstätiger**

Mit § 21 wird festgehalten, dass alle dem Gesetz unterstellten erwerbstätigen Personen (Arbeitgebende, ANobAG sowie Selbstständigerwerbende) verpflichtet sind, sich bei der für sie zuständigen Familienausgleichskasse zu melden. Eine Befreiung von der Anschlusspflicht durch einen Gesamtarbeitsvertrag und damit Bezahlung der Familienzulagen aus eigenen Mitteln ist auf Grund des FamZG nicht mehr möglich.

Personen, die nicht einer anerkannten beruflichen oder zwischenberuflichen Familienausgleichskasse angehören, haben sich derjenigen Kasse anzuschliessen, der sie auch die AHV-Beiträge entrichten. Damit wird erreicht, dass der grösste Teil der unterstellten Personen eine gemeinsame Abrechnungsstelle für die AHV-Beiträge und die Beiträge für die Familienzulagen hat, was die Administration erleichtert. Sofern die zuständige Ausgleichskasse keine Familienausgleichskasse führt, haben sich die betreffenden Personen bei der kantonalen Familienausgleichskasse anzumelden.

## **§ 22 Mitgliederwechsel**

Diese Bestimmung wurde aus § 7 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer übernommen. Neu sind Übertritte anstatt bis zum 30. September bereits bis zum 31. August zu melden. Damit findet eine Angleichung an die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) statt.

## **§ 23 Berichterstattung**

Die Bestimmung über die Berichterstattung wird inhaltlich unverändert aus der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Kinderzulagen (§ 8) übernommen. Für die Familienausgleichskasse gilt als Berichtsjahr dasselbe Rechnungsjahr wie bei der AHV. Die Revisorenberichte sind sofort nach deren Erstellung, die Jahresberichte bis zum 30. September des folgenden Jahres einzureichen.

## **§ 24 Revision und Arbeitgeberkontrolle**

Die Familienausgleichskasse müssen sich jährlich mindestens ein Mal einer Revision unterziehen, wobei sie die entstehenden Kosten selbst zu tragen haben.

Durch den Verweis, dass die Revisionsorgane sowie die Kontrollorgane für die Arbeitgeberkontrollen die Anforderungen gemäss AHVG und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen erfüllen müssen, gilt Folgendes: Die Revisionsstellen dürfen an der Kassenführung nicht beteiligt sein und für die Gründerverbände keine ausserhalb der Kassenrevisionen und der Arbeitgeberkontrollen stehenden Aufträge erfüllen. Die Revisionsstellen müssen strenge Kriterien erfüllen und durch das Bundesamt für Sozialversicherungen anerkannt sein (Art. 164 ff. AHVV).

## **VI. Finanzierung**

### **§ 25 Finanzierung von Familienzulagen für Erwerbstätige**

#### **Lastenausgleich**

Gemäss Bundesgesetz sind die Kantone berechtigt, zwischen den Familienausgleichskassen einen Lastenausgleich einzuführen. Der Kanton Basel-Landschaft kennt den Lastenausgleich unter Einbezug der Selbstständigerwerbenden seit dem 1. Januar 2007.

In der Kommission für Kinderzulagen wurde der Lastenausgleich eingehend besprochen. Für den Lastenausgleich spricht die gleichmässige Aufteilung der Lasten auf alle Beteiligten und damit die breite Solidarität unter den Beitragspflichtigen. Die Einführung des Lastenausgleichs hätte zur Folge, dass alle Familienausgleichskassen den gleichen Beitragssatz hätten. Es ist zu beachten, dass jedoch die Durchführungskosten nicht im Lastenausgleich enthalten wären. Somit handelt es sich eigentlich nicht um einen Lastenausgleich, sondern eher um einen Risikoausgleich.

Die Einführung des Lastenausgleichs wäre mit einem grossen administrativen Aufwand verbunden, weil zusätzlich Kontrollen über die einheitliche Durchführung des Gesetzes einzuführen wären. Der Kanton Basel-Landschaft führt den Lastenausgleich seit 1. Januar 2007 durch, ist also jetzt daran, erste Erfahrungen zu sammeln. Sofern der Lastenausgleich eingeführt würde, würde sich die Frage stellen, welche Familienausgleichskassen noch zugelassen werden können. Ein Lastenausgleich kann nur mit einer relativ geringen Anzahl Familienausgleichskassen durchgeführt werden, da andernfalls der administrative Aufwand sehr gross würde. Das heisst, der Kreis der zugelassenen Familienausgleichskassen müsste eingeschränkt werden, was voraussichtlich zu einer Streichung von § 33 dieses Gesetzes führen würde, in welchem Kassen, welche die neuen Anerkennungskriterien bezüglich Grösse nicht mehr erfüllen, im Sinne des Besitzstandes anerkannt bleiben. Auf die Arbeitnehmenden hat die Einführung eines Lastenausgleichs keinen Einfluss, da die Familienzulagen nur von den Arbeitgebenden finanziert werden. Durch die zwingende Unterstellung aller Arbeitgebenden unter das Familienzulagengesetz erfolgt bei den meisten Familienausgleichskassen bereits eine vergrösserte Solidargemeinschaft.

Aus den vorerwähnten Gründen soll mit der Einführung eines Lastenausgleichs zugewartet

werden. Zuerst sollen die Auswirkungen des Zwangs zur Unterstellung aller Arbeitgebenden auf die Beitragssätze der einzelnen Familienausgleichskasse und die Erfahrungen im Kanton Basel-Landschaft abgewartet werden. Ist ein Nutzen des Lastenausgleichs ausgewiesen, kann darauf zurückgekommen und eine Einführung nochmals geprüft werden.

#### **Abs. 1**

Die Kantone haben gemäss Art. 16 Abs. 1 FamZG die Kompetenz, die Finanzierung der Familienzulagen und die Verwaltungskosten selbst zu regeln. In Art. 16 Abs. 2 FamZG wird lediglich festgehalten, dass die Beiträge in Prozent des AHV-pflichtigen Einkommens berechnet werden.

Die Familienausgleichskassen haben die Familienzulagen, die Verwaltungskosten sowie die Äufnung der Schwankungsreserven durch Beiträge der dem Gesetz unterstellten Arbeitgebenden, ANobAG sowie Selbstständigerwerbenden zu finanzieren. Der Regierungsrat schlägt vor, dass die Familienzulagen für die Arbeitnehmenden wie bisher (§ 15 Kinderzulagengesetz) ausschliesslich durch die Arbeitgebenden finanziert werden sollen. Dies entspricht der derzeitigen Regelung in allen anderen Kantonen; diesbezügliche Änderungen sind nicht zu erwarten.

#### **Abs. 2**

In Abs. 2 dieser Bestimmung wird festgehalten, dass alle Beitragspflichtigen gemäss Absatz 1 eine einzige Solidargemeinschaft mit einheitlichem Beitragssatz pro Familienausgleichskasse bilden sollen. Dies bedeutet, dass die Selbstständigerwerbenden die gleichen Beitragssätze wie die Arbeitgebenden haben. Die Frage der Bildung einer einzigen Solidargemeinschaft wurde in der Kommission für Familienzulagen intensiv diskutiert. Die nun gewählte Lösung ist sachgerecht, weil viele Selbstständigerwerbende auch Angestellte haben, für die sie Beiträge entrichten müssen. Für viele Selbstständigerwerbenden wäre nur schwer verständlich, wenn sie für sich selbst höhere Beiträge bezahlen müssten.

#### **Abs. 3**

Die Beitragspflicht der Selbstständigerwerbenden richtet sich nach dem AHV-pflichtigen Einkommen (wird von der Steuerbehörde ermittelt) und ist auf das maximal versicherbare Einkommen gemäss Bundesgesetz über die Unfallversicherung limitiert, d.h. ab 1. Januar 2008 ein Einkommen von CHF 126'000 pro Jahr. Die Frage der Plafonierung der Beiträge wurde in der Kommission für Kinderzulagen besprochen und einstimmig gutgeheissen. Die Plafonierung lässt sich rechtfertigen, weil viele Selbstständigerwerbende auch Arbeitgebende sind und bereits dadurch beträchtliche Beiträge bezahlen. Ausserdem sollen Selbstständigerwerbende ohne Kinder nicht über Gebühr mit Solidaritätsbeiträgen belastet werden. Für die Plafonierung spricht zusätzlich die angestrebte Harmonisierung mit Basel-Landschaft und damit die Vermeidung eines Standortnachteils.

#### **Abs. 4**

In Abs. 4 dieser Bestimmung ist geregelt, dass auf die Selbstständigerwerbenden bei Nachforderungen und Rückerstattungen von Beiträgen die Art. 24 – 26 ATSG sinngemäss anwendbar sind. Da es sich dabei um Eingriffe in das geschützte Rechtsgut Eigentum handelt, ist für eine genügende gesetzliche Grundlage eine eigenständige Bestimmung notwendig.



**§ 26 Finanzierung von Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden durch den Kanton finanziert. Bei Nichterwerbstätigen, welche Sozialhilfe beziehen, werden die Familienzulagen durch die Einwohnergemeinden, in der Stadt Basel durch den Kanton finanziert. Die Einwohnergemeinden haben schon heute die Sozialhilfeleistungen zu finanzieren. Diese werden um den Betrag der Familienzulagen reduziert, weshalb sich für die Einwohnergemeinden keine Mehrbelastung ergibt.

Auf die gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen zulässige teilweise Mitfinanzierung durch die Nichterwerbstätigen wird verzichtet, weil dies mit einem relativ grossen administrativen Aufwand für ein kleines Beitragssubstrat verbunden wäre. Alle anderen Kantone, deren Gesetzesvorlagen bereits vorliegen, sehen ebenfalls keine Beteiligung der Nichterwerbstätigen vor.

**§ 27 Steuerbefreiung**

Die Familienausgleichskassen sind wie bisher von den direkten Steuern des Kantons und der Gemeinden sowie von der Handänderungssteuer befreit.

**Kapitel VII. Vollzug, Haftung, Strafbestimmungen, Rechtspflege****§ 28 Vollzug**

Der Vollzug dieses Gesetzes liegt beim (künftigen) Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (WSU). § 28 wurde aus dem heute geltenden Kinderzulagengesetz ohne materielle Änderung übernommen.

**§ 29 Haftung**

Mit dieser Haftungsbestimmung sollen diejenigen Personen zur Rechenschaft gezogen werden, die den Familienausgleichskassen durch absichtliche oder grobfahrlässige Missachtung von Vorschriften Schaden zufügen. Es handelt sich dabei vor allem um die Nichtbezahlung von Beiträgen. Diese Bestimmung ist sinngemäss zu derjenigen des Kantons Basel-Landschaft formuliert, wird jedoch verkürzt wiedergegeben, indem Art. 52 AHVG sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen als sinngemäss anwendbar erklärt werden.

**§ 30 Strafbestimmungen**

§ 30 dieses Gesetzes ist analog zu Art. 23 FamZG formuliert. Auf Grund der Rechtsprechung, wonach eine genereller Verweis auf ein anderes Gesetz bei Eingriffen in ein geschütztes Rechtsgut nicht genügt, wurde in dieser Bestimmung explizit auf die Art. 87 bis 91 AHVG verwiesen. Zudem sind damit gleichzeitig auch die Selbstständigerwerbenden erfasst, welche dem Bundesgesetz über die Familienzulagen nicht unterstellt sind.

### **§ 31 Schadenshaftung der Familienausgleichskassen**

In § 31 wird die Haftung geregelt, falls Organe oder Angestellte von Familienausgleichskassen durch strafbare Handlungen, durch Nichtbeachtung von Gesetzesvorschriften absichtlich oder grobfahrlässig handeln. Die Haftung wird wie folgt geregelt: in erster Linie haftet die betreffende Familienausgleichskasse, in zweiter Linie für die anerkannten Familienausgleichskassen die Gründerverbände bzw. die Rechtsnachfolger der anerkannten Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen. Für die kantonale Familienausgleichskasse haftet der Kanton.

### **§ 32 Rechtspflege**

In § 32 wird das Verfahren gegen Verfügungen von Familienausgleichskassen geregelt. Es richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) sowie des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG). Wie im heute geltenden Kinderzulagengesetz wird darauf verzichtet, das kantonale Verfahren (z.B. bei Verfügungen des Regierungsrates bei einem Entzug der Anerkennung einer Familienausgleichskasse) explizit zu regeln.

## **Kapitel VIII. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

### **§ 33 Beitritt und Anschluss**

Gemäss FamZG haben sich auf 1. Januar 2009 hin alle bisher von der Beitragspflicht befreite Arbeitgebenden und alle Arbeitgebenden, die bisher eine Betriebskasse geführt haben, einer Familienausgleichskasse anzuschliessen. Sofern ein Anschluss bis zum 1. Januar 2009 nicht erfolgt, werden die betreffenden Arbeitgebenden nach erfolgloser Mahnung der für sie zuständigen Familienausgleichskasse zwangsweise angeschlossen.

### **§ 34 Anerkannte Familienausgleichskassen**

Die Voraussetzungen für die Anerkennung von Familienausgleichskassen wurden durch die Angleichung an das Familienzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft verschärft. Dieser Paragraph dient dazu, den bisherigen anerkannten Familienzulagenkassen, welche nach neuem Recht die Anerkennungsvoraussetzungen bezüglich Grösse nicht mehr erfüllen, die Anerkennung weiterhin zu gewähren.

### **§ 35 Übergangsbestimmung**

Leistungen, welche die Zeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes betreffen, werden nach bisherigem Recht nachbezahlt oder zurückgefordert und Beiträge, welche für die Zeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes geschuldet sind, werden nach bisherigem Recht eingefordert.

### **§ 36 Änderung und Aufhebung anderer Erlasse**

Siehe unter Ziff. 6.3

### **§ 37 Schlussbestimmung**

Der Regierungsrat erhält die Kompetenz zum Erlass von allenfalls notwendigen Vollzugabestimmungen. Eine Verordnung zu diesem Gesetz ist im jetzigen Zeitpunkt nicht vorgesehen.

## **6.3 Erläuterungen zu den Änderungen und Aufhebungen anderer Erlasse**

### **6.3.1 Änderung des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995**

Heute sind die kantonalen Verwaltungen und Betriebe dem Kinderzulagengesetz nicht unterstellt (vgl. § 2 des Kinderzulagengesetzes). Für Angestellte der kantonalen Verwaltung richtet sich der Anspruch auf Kinderzulagen nach § 16 des Lohngesetzes sowie der zugehörigen Verordnung über die Ausrichtung von Kinder- und Unterhaltszulagen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt. Eine solche Sonderregelung ist mit dem Inkrafttreten des FamZG nicht mehr zulässig. Dies bedingt eine entsprechende Anpassung von § 16 des Lohngesetzes. Im neuen § 16 des Lohngesetzes wird deshalb auf die Anwendbarkeit des Einführungsgesetzes für den Anspruch auf Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) verwiesen. Somit gelten im Kanton Basel-Stadt ab 1. Januar 2009 bezüglich der Familienzulagen auch für alle Mitarbeitenden, auf welche die Bestimmungen des Lohngesetzes anwendbar sind, die Bestimmungen des Einführungsgesetzes.

Die Neuregelung der Familienzulagen hat auch Auswirkungen auf die gemäss § 17 des Lohngesetzes vom Arbeitgeber Basel-Stadt als zusätzliche Leistung ausgerichtete Unterhaltszulage. Diese Zulage wurde ausgerichtet, wenn Mitarbeitende Kinderzulagen gemäss der bis anhin geltenden Regelung erhielten. An dieser Voraussetzung soll grundsätzlich festgehalten werden. Auch künftig wird der Anspruch auf Unterhaltszulagen entstehen, wenn ein Anspruch auf Familienzulagen besteht. Die Unterhaltszulage selber ist aber eine zusätzliche Leistung des Kantons Basel-Stadt als Arbeitgeber und soll daher möglichst flexibel veränderten Verhältnissen angepasst werden können. Aus diesem Grund wird nun explizit im Gesetzestext vorgesehen, dass der Regierungsrat weitere Voraussetzungen vorsehen kann und insbesondere die Höhe und auch den Wegfall des Anspruchs auf Unterhaltszulagen festlegt. Damit soll z.B. auch eine Regelung ermöglicht werden, die eine Weiterleistung der Unterhaltszulage zulässt, auch wenn kein Anspruch mehr auf Familienzulagen besteht. Der Anspruch auf Familienzulagen soll künftig zwingend also nur noch für das Entstehen des Anspruchs auf Unterhaltszulagen massgebend sein, aber nicht mehr für dessen Erlöschen. Im Gesetzestext wird dies damit zum Ausdruck gebracht, dass der Anspruch auf Unterhaltszulagen *in der Regel* mit dem Verlust des Anspruchs auf Familienzulagen erlischt. Neu wird ebenfalls verdeutlicht, dass der Regierungsrat befugt ist, weitere Anspruchsgrundlagen zu schaffen. Damit ist gewährleistet, dass die Ausrichtung von Unterhaltszulagen neuen Entwicklungen angepasst werden kann.

Anpassungsbedarf besteht damit auch bezüglich der Kinder- und Unterhaltszulagenverordnung. Da wie aufgezeigt und als Folge der neuen Familienzulagenordnung die Regelung bezüglich der Unterhaltszulage angepasst werden soll, ist eine entsprechende Revision der Kinder- und Unterhaltszulagenverordnung geplant.

### **6.3.2 Änderung des Gesetzes betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 27. Juni 1895**

§ 56a lit. a des Gerichtsorganisationsgesetzes regelt die Zuständigkeit des Sozialversicherungsgerichts bei Streitigkeiten in Anwendung des Bundesrechts. Zwecks Gewährleistung der Vollständigkeit des Zuständigkeitskatalogs ist dieser durch die Nennung des Familienzulagengesetzes zu ergänzen.

§ 56 lit. b des Gerichtsorganisationsgesetzes regelt die Zuständigkeit des Sozialversicherungsgerichts bei Streitigkeiten in Anwendung kantonalen Rechts. Der Bereich der Familienzulagen für Selbständigerwerbenden stellt kantonales Recht dar. Deshalb ist der Zuständigkeitskatalog zu ergänzen mit dem Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen unter Hinweis auf den die Beschwerde vor dem Sozialversicherungsgericht Basel-Stadt regelnden § 32 EG FamZG. Dieses ersetzt das „Gesetz über die Kinderzulagen vom 12. April 1962“.

### **6.3.3 Aufhebung des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmende vom 12. April 1962**

Die Kantone haben die Aufgabe ihre kantonalen Kinderzulagengesetze an das auf 1. Januar 2009 in Kraft tretende Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) anzupassen. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz soll am 1. Januar 2009 das bisherige Kinderzulagengesetz aus dem Jahr 1962 ablösen.

## **7. Bericht zu den hängigen politischen Vorstössen**

### **7.1 Die Vorstösse im Einzelnen**

#### **7.1.1 Anzug Hans Baumgartner und Konsorten betreffend Kinderzulagen für Selbständigerwerbende, überwiesen 20. Januar 1999**

*„Unselbständigerwerbende erhalten bekanntlich pro Kind aktuell im Kanton Basel-Stadt eine Kinderzulage von Fr. 150.- pro Monat. Ratio dieser Zulage ist, dass die Mehrkosten in der Kindererziehung zumindest teilweise ausgeglichen werden. Unser ganzes Sozialversicherungssystem beruht auf der Grundannahme, dass künftige Generationen auch Sozialbeiträge abliefern werden.*

*Es ist daher nicht sehr einsichtig, wieso Selbständigerwerbende keine Kinderzulagen erhalten. Diverse Kantone kennen die Kinderzulagen für Selbständigerwerbende. Die Ausrichtung dieser Kinderzulagen für Selbständigerwerbende hätte über die Ausgleichskasse, in welcher die Angestellten versichert sind, zu erfolgen. Der administrative Mehraufwand wäre so marginal.*

Die Unterzeichneten bitten daher den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob im Kanton Basel-Stadt in einem administrativ einfachen Verfahren Kinderzulagen für Selbständigerwerbende ausgerichtet werden können.“

### **7.1.2 Anzug Mustafa Atici und Konsorten betreffend Kinderzulagen auch für Selbständigerwerbende, überwiesen am 19. September 2007**

„Auf den 1. Januar 2009 tritt das Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft. IN der Folge wird im Kanton Basel-Stadt das Kinderzulagengesetz revidiert. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob neu auch die Selbständigerwerbenden dem Gesetz unterstellt werden sollen. Die Antragstellenden befürworten die Gleichstellung der Kinderzulagen-Zahlungen, unabhängig von der Form der Erwerbsarbeit, als sinnvolles und wichtiges Element der solidarischen Familienpolitik im Interesse der Gesamtgesellschaft.

Der bisherige Verzicht von Kinderzulagen für die Selbständigerwerbenden wird oft damit begründet, dass dazu gar keine finanzielle Notwendigkeit bestehe, da die Selbständigerwerbenden über die Mittel verfügten, diese Zahlungen durch ihren Geschäftsertrag zu kompensieren. Es ist jedoch insbesondere bei Einzelfirmen und kleinen Unternehmen unter 10 MitarbeiterInnen in der Regel keineswegs so, dass die betroffenen Personen in der finanziellen Lage sind, problemlos auf diese Zahlungen zu verzichten. Sie haben auch oft nicht die finanziellen Möglichkeiten, den für die Gründung einer GmbH oder AG nötigen Kapitalbedarf zu investieren, was die Selbstanstellung als Firmeninhaber ermöglichen würde.

Der Schritt in die Selbständigkeit fällt oft in eine familiäre Phase, in der der Wegfall von Kinderzulagen zu einer erheblichen Belastung führen kann. Dies zumal, wenn beide Elternteile selbständig erwerbend sind, bzw. sich parallel dazu in der Familienarbeit engagieren.

Die Anzugstellenden bitten den Regierungsrat, zu prüfen und zu berichten, ob neben der zusätzlichen Lohnprozentbelastung alternative Finanzierungsmodelle in Frage kommen.

Mustafa Atici, Beat Jans, Peter Malama, Urs Müller-Walz, Peter Howald, Sabine Suter, Greta Schindler, Brigitte Strondl, Erika Paneth, Christine Keller, Anita Lachenmeier-Thüring, Susanne Banderet-Richner, Hans Baumgartner, Gülsen Oeztürk, Désirée Braun“

### **7.1.3 Motion Sibylle Schürch und Konsorten betreffend Revision Kinderzulagengesetz nach dem Modell des Kantons Basel-Landschaft, überwiesen 9. November 2005**

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

*Die Regierung wird gebeten, dem Grossen Rat eine Revision des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmende analog zum Gesetz im Kanton Basel-Landschaft vorzulegen.*

*Sibylle Schürch, Christine Keller, Beat Jans, Thomas Baerlocher“.*

## **7.2 Bericht des Regierungsrates zu den hängigen Vorstössen**

Der Regierungsrat berichtet zu den Anzügen und zur Motion wie folgt:

Die Unterzeichneten der Anzüge Baumgartner und Atici bitten um Prüfung der Einführung von Kinderzulagen für Selbständigerwerbende. Der Anzug Atici bittet zusätzlich um Prüfung von alternativen Finanzierungsmodellen zur bestehenden Finanzierung über Lohnprozente.

Mit der Motion Schürch wird der Regierungsrat gebeten, eine Revision des Gesetzes über die Kinderzulagen für Arbeitnehmende analog zum Gesetz des Kantons Basel-Landschaft vorzulegen, insbesondere eine Erhöhung der Kinderzulagen, die Einführung des Grundsatzes „Ein Kind, eine volle Zulage“ sowie den Lastenausgleich zwischen den Familienausgleichskassen vorzunehmen.

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 20. Januar 1999 den Anzug Baumgartner dem Regierungsrat überwiesen und in seiner Sitzung vom 7. Februar 2001 nach erstmaliger Berichterstattung durch den Regierungsrat stehen gelassen. Nach erneuter Berichterstattung im Zusammenhang mit Ratschlag Nr. 9194 vom 24. September 2002 betreffend Änderung des Gesetzes über Kinderzulagen für Arbeitnehmende vom 12. April 1962 hat der Grosse Rat den Anzug auf Antrag des Regierungsrates am 22. Januar 2003 erneut stehen gelassen. Begründet wurde dies mit der Tatsache, dass auf Bundesebene verschiedene Vorstösse und Gesetzesvorhaben betreffend einer Kinderzulage für jedes Kind noch nicht abschliessend behandelt wurden. Mit der gleichen Begründung hat der Regierungsrat am 27. Oktober 2004 dem Grossen Rat beantragt, den Anzug erneut stehen zu lassen. Diesem Antrag wurde am 8. Dezember 2004 entsprochen. Ein erneutes Stehenlassen beschloss der Grosse Rat am 15. November 2006.

Der Anzug Atici wurde am 19. September 2007 dem Regierungsrat erstmals überwiesen.

Der Grosse Rat hat die Motion Sibylle Schürch an seiner Sitzung vom 6. April 2006 auf Antrag des Regierungsrates in einen Anzug umgewandelt und dem Regierungsrat überwiesen.

Mit dem vorliegenden Einführungsgesetz, dem die Selbständigerwerbenden neu ebenfalls unterstellt sind, wird den Anzügen Hans Baumgartner sowie Mustafa Atici Folge geleistet.

In seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2006 zur Motion Schürch hatte sich der Regierungsrat die Möglichkeit ausbedingen wollen, dort abweichende Regelungen zu treffen, wo sie auf Grund der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen notwendig und sinnvoll sind. Das vorliegende Gesetz weicht in einem wichtigen Punkt von den heute massgebenden Regelungen des Kantons Basel-Landschaft ab. Es handelt sich um den so genannten Lastenausgleich, den Basel-Landschaft auf den 1. Januar 2006 eingeführt hat, auf den wir aber vorerst

verzichten wollen. Materiell besteht in beiden Kantonen jedoch Übereinstimmung in den wichtigen Punkten wie Höhe der Zulagen und ihr Anpassungsrhythmus sowie gleiche Kriterien für die Anerkennung von beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen. Ebenfalls ist mit der künftigen Berücksichtigung der Selbstständigerwerbenden und der ANobAG in Basel-Stadt eine bisherige Differenz zu Basel-Landschaft behoben. Dem Anzug Sibylle Schürch wird somit weitgehend Folge geleistet, wobei allerdings nicht auszuschliessen ist, dass durch die geplante Revision im Kanton Basel-Landschaft sich weitere Differenzen ergeben könnten. Aus diesem Grund ist eine partnerschaftliche Behandlung des Geschäfts nicht vorgesehen.


Gestützt auf diese Ausführungen beantragen wir, die Anzüge Hans Baumgartner, Mustafa Atici sowie Sibylle Schürch abzuschreiben.

## 8. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss §55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft.

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat, den beigelegten Entwurfs des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz) anzunehmen sowie die drei Anzüge Hans Baumgartner, Mustafa Atici und Sibylle Schürch abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Dr. Robert Heuss  
Staatschreiber

### Beilage:

Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006

## Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; EG FamZG)

Vom [Hier Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, in Ausführung der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005<sup>1</sup>, auf Antrag des Regierungsrates und nach Einsicht in den Ratsschlag Nr. [Hier Nummer des GRK-Berichts eingeben] sowie den Bericht seiner.....Kommission Nr [Hier GR-Kommission eingeben] beschliesst:

### I. Allgemeine Bestimmungen

#### Zweck

§ 1. Das Gesetz regelt den Vollzug des Bundesgesetzes über die Familienzulagen und legt ergänzende kantonale Leistungen fest.

#### Subsidiäres Recht

§ 2. Soweit dieses Gesetz keine Regelung vorsieht, finden die Vorschriften des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG) sowie die Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) und des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) Anwendung.

#### Unterstellung

§ 3. Dem Gesetz sind vorbehalten Art. 18 FamZGunterstellt:

- a. alle Arbeitgebenden, die nach Art. 12 AHVG beitragspflichtig sind und im Kanton Basel-Stadt ihren Geschäftssitz oder eine Zweigniederlassung nach Art. 9 FamZV haben; vorbehalten bleiben interkantonale Vereinbarungen betreffend Zweigniederlassungen gemäss § 20 dieses Gesetzes.
- b. alle Arbeitnehmenden von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG, sofern die Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt für die AHV erfasst sind;

---

<sup>1</sup> SG 111.100.



- c. alle Selbstständigerwerbenden, die im Kanton Basel-Stadt Geschäftssitz oder, wenn ein solcher fehlt, Wohnsitz haben und in diesem Kanton für die AHV erfasst sind;
- d. alle Nichterwerbstätigen nach Art. 19 FamZG, die im Kanton Basel-Stadt Wohnsitz haben.

## **II. Höhe der Familienzulagen; Anpassung der Ansätze**

### **Höhe der Familienzulagen, Anpassung der Ansätze**

- § 4. Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen entspricht den Ansätzen einschliesslich Anpassungen gemäss Art. 5 FamZG.

## **III. Familienzulagen für Erwerbstätige**

### **Anspruch auf Familienzulagen für Erwerbstätige**

- § 5. Anspruch auf Familienzulagen gemäss Art. 13 FamZG haben:

- a. Arbeitnehmende von Arbeitgebenden, die diesem Gesetz unterstellt sind;
- b. Arbeitnehmende von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG, sofern die Arbeitnehmenden im Kanton Basel-Stadt für die AHV erfasst sind.

<sup>2</sup> Anspruchsberechtigt sind auch Selbstständigerwerbende, die diesem Gesetz unterstellt sind.

### **Anspruchskonkurrenz**

- § 6. Haben mehrere Personen für das gleiche Kind Anspruch auf Familienzulagen, so richtet sich der vollstreckbare Anspruch nach den Kriterien gemäss Art. 7 FamZG. Vorbehalten bleibt der Anspruch der arbeitnehmenden Person, welcher dem Anspruch der selbstständigerwerbenden Person vorgeht.

<sup>2</sup> Erfüllt eine Person für das gleiche Kind die Voraussetzungen sowohl als arbeitnehmende wie als selbstständigerwerbende Person, geht der Anspruch als arbeitnehmende Person vor.

### **Beginn und Ende der Anspruchsberechtigung Selbständigerwerbender**

- § 7. Der Anspruch Selbständigerwerbender auf Familienzulagen entsteht frühestens mit dem Beginn und endet spätestens mit dem Wegfall ihrer AHV-Beitragspflicht als Selbständigerwerbende.

## **Nachforderung und Rückerstattung von Familienzulagen Selbstständigerwerbender**

**§ 8.** Auf Nachforderung und Rückerstattung von Familienzulagen Selbstständigerwerbender sind die Art. 24 bis 26 ATSG sinngemäss anwendbar.

## **Pflichten der Familienausgleichskassen**

**§ 9.** Jede Familienausgleichskasse sorgt dafür, dass die ihr angeschlossenen Personen gemäss § 3 lit. a – c sowie deren Arbeitnehmende über die Durchführung der Familienzulagen ausreichend informiert sind.

## **Pflichten der unterstellten Personen**

**§ 10.** Die Arbeitgebenden sind verpflichtet:

- a. ihre Arbeitnehmenden über den Anspruch auf Familienzulagen zu informieren;
- b. Ansprüche ihrer Arbeitnehmenden bei der zuständigen Familienausgleichskasse geltend zu machen.

<sup>2</sup>Die für die Ausrichtung der Familienzulagen notwendigen Angaben sowie Dokumente haben die Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG sowie die Selbstständigerwerbenden der zuständigen Familienausgleichskasse ohne Verzug zur Verfügung zu stellen.

## **Pflichten der anspruchsberechtigten Personen**

**§ 11.** Personen, die Familienzulagen beanspruchen, haben diese bei der zuständigen Familienausgleichskasse zu beantragen; vorbehalten ist § 10 Abs.1 lit. b.

<sup>2</sup>Die anspruchsberechtigten Personen haben Tatsachen, welche den Anspruch auf Familienzulagen beeinflussen, dem Arbeitgeber oder der zuständigen Familienausgleichskasse ohne Verzug mitzuteilen.

<sup>3</sup>Mehrkosten auf Grund einer Verletzung von Mitwirkungspflichten können den Säuglingen auferlegt werden.

## **IV. Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

### **Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

**§ 12.** Der Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige richtet sich nach Art. 19 FamZG sowie Art. 16 und 17 FamZV.

<sup>2</sup> Personen gemäss § 5, welche AHV-rechtlich als erwerbstätig gelten, aber das Mindesteinkommen gemäss Art. 13 Abs. 3 FamZG nicht erreichen, haben ebenfalls Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige.

### **Pflichten der anspruchsberechtigten Personen**

**§ 13.** Die nichterwerbstätigen Personen haben die Familienzulagen bei der kantonalen Familienausgleichskasse zu beantragen. Für Personen, die Sozialhilfe beziehen, ist der Anspruch durch die Sozialhilfe geltend zu machen.

<sup>2</sup> Die für die Ausrichtung der Familienzulagen notwendigen Angaben sowie Dokumente sind von den anspruchsberechtigten Personen der für sie zuständigen Behörde ohne Verzug zur Verfügung zu stellen.

<sup>3</sup> Tatsachen, welche den Anspruch auf Familienzulagen beeinflussen, haben die anspruchsberechtigten Personen der für sie zuständigen Stelle ohne Verzug mitzuteilen.

<sup>4</sup> Mehrkosten auf Grund einer Verletzung von Mitwirkungspflichten können den Säuglingen auferlegt werden.

### **Anspruchskonkurrenz unter Nichterwerbstätigen**

**§ 14.** Haben zwei Nichterwerbstätige gemäss § 12 Anspruch auf Familienzulagen, so richtet sich der vollstreckbare Anspruch nach Art. 7 Abs. 1 lit. a – e FamZG. Haben beide Nichterwerbstätigen kein AHV-pflichtiges Einkommen, besteht der vollstreckbare Anspruch bei derjenigen Person, die zuletzt AHV-pflichtiges Einkommen erzielt hat.

## **V. Organisation**

### **Zugelassene Familienausgleichskassen**

**§ 15.** Durchführungsorgane sind:

- a. die vom Kanton anerkannten beruflichen und zwischenberuflichen Familienausgleichskassen;
- b. die kantonalen Familienausgleichskassen;
- c. die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen.

### **Anerkennung beruflicher und zwischenberuflicher Familienausgleichskassen**

**§ 16.** Familienausgleichskassen werden vom Regierungsrat anerkannt, wenn sie:

- a. die gesetzlichen Mindestleistungen einhalten;
- b. gesamtschweizerisch mindestens 300 Arbeitgebende mit zusammen mindestens 2000 Arbeitnehmenden umfassen und davon mindestens 30 Arbeitgebende Sitz im Kanton Basel-Stadt haben;
- c. Gewähr für eine geordnete Geschäftsführung bieten.

<sup>2</sup> Sind die Voraussetzungen gemäss Abs. 1 nicht mehr erfüllt, ist die Anerkennung vom Regierungsrat zu widerrufen.

<sup>3</sup> Die Familienausgleichskassen haben ein Kassenreglement zu erstellen, das die Aufgaben und Leistungen sowie die Durchführungsbestimmungen regelt. Das Kassenreglement und alle seine Änderungen sind vom Regierungsrat zu genehmigen.

<sup>4</sup> Neue Familienausgleichskassen können lediglich auf Jahresbeginn gegründet werden. Entsprechende Begehren sind mit den erforderlichen Unterlagen bis 30. September des Vorjahres an den Regierungsrat zu stellen.

<sup>5</sup> Beschlüsse über Zusammenschluss oder Auflösung anerkannter Familienausgleichskassen sind durch den Regierungsrat zu genehmigen.

### **AHV-Ausgleichskassen**

**§ 17.** Die von AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen gemäss § 15 lit. c dieses Gesetzes lassen sich bei der Familienausgleichskasse Basel-Stadt registrieren.

### **Aufgaben der Familienausgleichskassen**

**§ 18.** Die Familienausgleichskassen haben insbesondere folgende Aufgaben:

- a. Information der angeschlossenen Arbeitgebenden und Personen über die Durchführung der Familienzulagen;
- b. Anschluss der Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG sowie der Selbstständigerwerbenden;
- c. Entscheidung über Gesetzesunterstellung, Anspruchsberechtigung und Beitragspflicht;
- d. Festsetzung und Erhebung der Beiträge sowie Sicherstellung von angemessenen Schwankungsreserven;
- e. Berechnung und Festsetzung von Familienzulagen;
- f. Ausrichtung von Familienzulagen, entweder direkt an die anspruchsberechtigte Person oder bei Arbeitnehmenden an die Arbeitgebenden zur Weiterleitung;

- g. Abrechnung über die bezogenen Beiträge und die ausbezahlten Familienzulagen mit den ihnen angeschlossenen Personen gemäss § 3 lit. a – c;
- h. unverzügliche Meldung der von ihnen zu erfassenden Personen gemäss § 3 lit. a - c an die kantonale Familienausgleichskasse zu Händen des Zentralregisters;
- i. unverzügliche Meldung aller Wechsel in der Mitgliedschaft mit Angabe des Eintritts- bzw. des Austrittsdatums an die kantonale Familienausgleichskasse zu Händen des Zentralregisters;
- j. Erlass von Verfügungen und Einspracheentscheiden;
- k. Lieferung der statistischen Angaben für Bund und Kanton an die Familienausgleichskasse Basel-Stadt.

### **Familienausgleichskasse Basel-Stadt**

**§ 19.** Die als Familienausgleichskasse Basel-Stadt bezeichnete kantonale Kasse ist eine selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalt und untersteht der Aufsicht des Regierungsrates.

<sup>2</sup> Mit der Führung dieser Familienausgleichskasse wird die AHV-Ausgleichskasse Basel-Stadt betraut. Die für letztere geltenden organisatorischen Vorschriften finden auf die Familienausgleichskasse Basel-Stadt sinngemässe Anwendung. Die Familienausgleichskasse Basel-Stadt hat der AHV-Ausgleichskasse Basel-Stadt die ihr dadurch entstehenden Aufwendungen zu vergüten.

### **Aufgaben der Familienausgleichskasse Basel-Stadt**

**§ 20.** Der Familienausgleichskasse Basel-Stadt obliegen die Aufgaben gemäss § 18 und überdies insbesondere:

- a. Erfassung und Kontrolle aller diesem Gesetz unterstellten Personen, die keiner anderen Familienausgleichskasse angehören;
- b. Ausrichtung von Familienzulagen an Nichterwerbstätige, entweder direkt an die anspruchsberechtigte Person oder bei Sozialhilfebezüglern an die Sozialhilfe zur Weiterleitung;
- c. Aufsicht über den Vollzug des Gesetzes und der Erlass von Feststellungsverfügungen über die Anspruchsberechtigung, sofern nicht eine andere Familienausgleichskasse zuständig ist;
- d. Kontrolle der Erfassung aller dem Gesetz unterstellten Personen gemäss § 3;
- e. Führung des Zentralregisters;

- f. Abschluss von interkantonalen Vereinbarungen betreffend Abrechnungspflicht von Zweigniederlassungen. Für die Vereinbarung gelten die Weisungen des zuständigen Departements.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt auf Antrag der Familienausgleichskasse Basel-Stadt im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften den Beitragssatz sowie die Leistungsverpflichtungen.

### **Kassenzugehörigkeit Erwerbstätiger**

- § 21.** Die diesem Gesetz unterstellten Personen gemäss § 3 lit. a – c haben sich ohne Verzug bei der für sie zuständigen Familienausgleichskasse zu melden. Für Personen, die nicht einer anerkannten beruflichen oder zwischenberuflichen Familienausgleichskasse angehören, richtet sich die Kassenzugehörigkeit nach Art. 64 AHVG. Führt die betreffende Ausgleichskasse keine Familienausgleichskasse, haben sie sich bei der Familienausgleichskasse Basel-Stadt anzumelden.

### **Mitgliederwechsel**

- § 22.** Der Wechsel in der Mitgliedschaft zwischen Familienausgleichskassen ist jährlich auf den 1. Januar zulässig. Die Übertritte sind der bisher zuständigen Familienausgleichskasse bis 31. August des Vorjahres zu melden.

### **Berichterstattung**

- § 23.** Für die Familienausgleichskassen gilt das Rechnungsjahr der Eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung als Berichtsjahr.

<sup>2</sup> Die Familienausgleichskassen haben die Revisorenberichte ohne Verzug, die Jahresberichte bis 30. September des folgenden Jahres dem zuständigen Departement einzureichen.

### **Revision und Arbeitgeberkontrolle**

- § 24.** Die Familienausgleichskassen sind jährlich mindestens ein Mal zu revidieren. Die Kosten gehen zu Lasten der Familienausgleichskasse.

<sup>2</sup> Die Familienausgleichskassen haben die ihnen angeschlossenen Personen gemäss § 3 lit. a – c periodisch auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen hin zu kontrollieren.

<sup>3</sup> Die Revisionsorgane sowie die Kontrollorgane für die Arbeitgeberkontrollen haben die Anforderungen gemäss AHVG und dazugehörigen Ausführungsbestimmungen zu erfüllen.

## **VI. Finanzierung**

### **Finanzierung von Familienzulagen für Erwerbstätige**

**§ 25.** Die Familienzulagen, die Verwaltungskosten der Familienausgleichskassen sowie die Äufnung der Schwankungsreserven werden finanziert durch Beiträge der Personen gemäss § 3 lit. a – c.

<sup>2</sup> Alle Beitragspflichtigen gemäss Abs. 1 bilden je Familienausgleichskasse eine Solidargemeinschaft mit identischem Beitragssatz. Jede Familienausgleichskasse legt den Beitragssatz selbst fest.

<sup>3</sup> Die Beitragspflicht der Selbstständigerwerbenden richtet sich nach dem AHV-pflichtigen Einkommen und ist auf das maximal versicherbare Einkommen gemäss Bundesgesetz vom 20. März 1981 über die Unfallversicherung limitiert.

<sup>4</sup> Auf Nachforderung und Rückerstattung von Beiträgen Selbstständigerwerbenden sind die Art. 24 bis 26 ATSG sinngemäss anwendbar.

### **Finanzierung von Familienzulagen für Nichterwerbstätige**

**§ 26.** Die Familienzulagen für Nichterwerbstätige werden durch den Kanton finanziert. Für Nichterwerbstätige, die Sozialhilfe beziehen, werden sie durch die Einwohnergemeinden, in der Stadt Basel durch den Kanton finanziert.

### **Steuerbefreiung**

**§ 27.** Die Familienausgleichskassen sind von sämtlichen Kantons- und Gemeindesteuern befreit.

## **VII. Vollzug, Haftung, Strafbestimmungen, Rechtspflege**

### **Vollzug**

**§ 28.** Der Vollzug dieses Gesetzes obliegt dem zuständigen Departement.

<sup>2</sup> Es lässt sich beraten durch eine vom Regierungsrat auf seine Amtsdauer gewählte Kommission für Familienzulagen, in welcher neben den Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden auch Eltern vertreten sein sollen.

### **Haftung**

**§ 29.** Verursachen Arbeitgebende, Arbeitnehmende von Arbeitgebenden ohne Beitragspflicht nach Art. 6 AHVG sowie Selbstständigerwerbende durch absichtliche oder grobfahrlässige Missachtung von Vorschriften der Familienausgleichskasse einen

Schaden, haben sie diesen zu ersetzen. Art. 52 AHVG und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen sind sinngemäss anwendbar.

### **Strafbestimmungen**

§ 30. Die Art. 87 – 91 AHVG sind anwendbar auf Personen, die in einer in diesen Bestimmungen umschriebenen Weise die Vorschriften dieses Gesetzes verletzen.

### **Schadenshaftung der Familienausgleichskassen**

§ 31. Verursachen die Organe oder Angestellten der Familienausgleichskassen einen Schaden durch strafbare Handlungen oder indem sie Vorschriften dieses Gesetzes oder des damit anwendbar erklärten AHVG absichtlich oder grobfahrlässig missachten, haften in nachstehender Reihenfolge:

- a. in erster Linie die Familienausgleichskassen
- b. in zweiter Linie die Gründerverbände bzw. Rechtsnachfolger für die anerkannten Familienausgleichskassen und die von den AHV-Ausgleichskassen geführten Familienausgleichskassen sowie der Kanton für die kantonale Familienausgleichskasse.

<sup>2</sup> Schadenersatzforderungen sind bei der zuständigen Familienausgleichskasse geltend zu machen. Diese entscheidet mit Verfügung.

<sup>3</sup> Die Forderung erlischt, wenn die geschädigte Person ihr Begehren nicht innerhalb eines Jahres nach Kenntnis des Schadens einreicht, auf alle Fälle zehn Jahre nach der schädigenden Handlung.

### **Rechtspflege**

§ 32. Das Verfahren gegen Verfügungen von Familienausgleichskassen richtet sich nach Art. 22 FamZG sowie nach dem Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG).

## **VIII. Übergangs- und Schlussbestimmungen**

### **Beitritt und Anschluss**

§ 33. Arbeitgebende, die bisher befreit waren, und Arbeitgebende, die eine Betriebskasse führten, haben sich bis zum Wirksamwerden dieses Gesetzes einer Familienausgleichskasse anzuschliessen.

<sup>2</sup> Arbeitgebende, die sich bei Wirksamwerden dieses Gesetzes noch keiner Familienausgleichskasse angeschlossen haben, werden nach vorangegangener Mahnung der für sie zuständigen Familienausgleichskasse angeschlossen. Beitritt oder An-



schluss haben rückwirkend auf den Tag des Beginns der Wirksamkeit dieses Gesetzes zu erfolgen.

### **Anerkannte Familienausgleichskassen**

**§ 34.** Nach altem Recht anerkannte Familienausgleichskassen, die nach dem neuen Recht die erforderliche Grösse für eine Anerkennung nicht mehr erreichen, bleiben anerkannt.

### **Übergangsbestimmung**

**§ 35.** Leistungen, welche die Zeit vor der Wirksamkeit dieses Gesetzes betreffen, werden nach bisherigem Recht nachbezahlt oder zurückgefordert.

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

### **Änderung und Aufhebung anderer Erlasse**

**§ 36.** Die nachfolgenden Erlasse werden wie folgt geändert:

**1. Das Gesetz betreffend Einreihung und Entlöhnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Lohngesetz) vom 18. Januar 1995<sup>2</sup>**

§ 16 erhält folgende neue Fassung:

**§ 16.** Der Anspruch auf Familienzulagen richtet sich nach dem kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen.

§ 17 Abs. 1 und 3 erhalten folgende neue Fassungen:

**§ 17.** Mit dem Entstehen eines Anspruchs auf Familienzulagen nach den massgebenden Bestimmungen gemäss § 16 dieses Gesetzes haben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch Anspruch auf Unterhaltszulagen. Der Anspruch auf die Unterhaltszulage erlischt in der Regel mit dem Verlust des Anspruchs auf Familienzulagen.

<sup>3</sup> In einer Verordnung erlässt der Regierungsrat die erforderlichen Bestimmungen. Insbesondere regelt er den Wegfall des Anspruchs sowie die Höhe der Unterhaltszulagen. Er kann weitere Anspruchsvoraussetzungen und Anspruchsgrundlagen festlegen.

**2. Das Gesetz betreffend Wahl und Organisation der Gerichte sowie der Arbeitsverhältnisse des Gerichtspersonals und der Staatsanwaltschaft (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 27. Juni 1895<sup>3</sup>**

§ 56a lit. a erhält folgende Ergänzung:

- des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (Beschwerden gemäss Art. 56 ATSG)

---

<sup>2</sup> SG 164.100.

<sup>3</sup> SG 154.100.

§ 56a lit. b erhält folgende Änderung:

- des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) vom xxxx

<sup>2</sup> Der nachfolgende Erlass wird aufgehoben:

Das Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmende vom 12. April 1962

### **Schlussbestimmung**

**§ 37.** Dieses Gesetz ist zu publizieren. Es unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft am 1. Januar 2009 wirksam.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Vollzugsvorschriften.