



An den Grossen Rat

24.5277.02

WSU/P245277

Basel, 12. Februar 2025

Regierungsratsbeschluss vom 11. Februar 2025

Motion Christine Keller und Konsorten betreffend Anpassung des Maximalalters beim Anspruch auf Ausbildungsbeilagen; Stellungnahme

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 20. November 2024 die nachstehende Motion Christine Keller und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen:

«Das Bundesgesetz über Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen regelt den Rahmen und die Minimalleistungen der Familienzulagen. Die Kantone, denen Organisation und Vollzug obliegt, können höhere Mindestansätze und auch "andere Leistungen" als im Bundesgesetz vorgeschrieben vorsehen (vgl. Art. 3 Abs. 2 FamZG). In Basel finden sich die entsprechenden Regelungen über Vollzug und ergänzende Leistungen im Einführungsgesetz zum erwähnten Bundesgesetz (Familienzulagegesetz, EG FamZG). Schon zu früheren Zeiten hat unser Kanton hinsichtlich ergänzender Leistungen, namentlich Kinderzulagen für Selbständigerwerbende, eine Pionierrolle gespielt. Sowohl nach Bundes- wie auch nach kantonalem Recht endet der Anspruch auf eine Ausbildungszulage heute mit dem vollendeten 25. Altersjahr der/des Auszubildenden, auch wenn sich dieser oder diese zu diesem Zeitpunkt noch in einer (nachobligatorischen) Ausbildung befindet. Diese starre Altersgrenze erscheint heute nicht mehr als zeitgemäß. Während früher ein Lizenziat noch relativ gut bis zum Alter von 25 Jahren erreicht werden konnte, schliessen heute wenige Studierende unterhalb dieser Grenze ein Masterstudium ab. Dies insbesondere dann nicht, wenn sie während des Studiums nebenbei erwerbstätig sind bzw. sein müssen, Praktika zwischen Bachelor und Master zu absolvieren haben, Betreuungspflichten erfüllen oder Zivildienst leisten. Die Altersgrenze trifft aber nicht nur angehende Akademiker:innen. Ein Anspruch auf Ausbildungszulage entsteht auch bei einer Weiterbildung, Zusatz- oder Zweitausbildung, wenn sich etwa ein/e Absolvent:in einer Lehre entschliesst, die Berufsmatura zu erwerben oder sich anderweitig weiterzubilden oder umzuschulen (vgl. Art. 1 FamZVs i.V.m. Art. 49bis und 49ter AHVV - immer vorausgesetzt, dass das zulässige Maximaleinkommen des "Kindes" nicht überschritten wird. Es liegt auf der Hand, dass in diesen Fällen die entsprechende Weiterbildung oder Zweitausbildung mit 25 Jahren oft noch nicht beendet ist. Gerade diese Bildungswege können jedoch im Zeichen des Fachkräftemangels von Interesse sein und sollten in jeder Beziehung gefördert werden.

Die Höhe der Ausbildungszulage beträgt in Basel-Stadt derzeit mindestens CHF 325.00 pro Kind und Monat (und vgl. § 4 EG FamZG). Ob dieser Betrag zur Finanzierung der Ausbildung eines Kindes zur Verfügung steht oder nicht, spielt in finanziell weniger gut gestellten Familien durchaus eine Rolle. Insofern ist eine Lockerung der Altersgrenze bei den Ausbildungszulagen ein Gebot der Chancengleichheit.

Den Motionärinnen und Motionären schwebt eine Erhöhung der Altersgrenze bis zum vollendeten 26., maximal 27. Altersjahr vor. Die Ausdehnung des Anspruchs auf Ausbildungszulagen würde nach dem Verständnis der Erstunterzeichnenden wohl als "andere Leistung" im Sinn von Art. 3 Abs. 2 FamZG gelten und daher ausserhalb der Familienzulageordnungen finanziert werden müssen - also durch den Kanton wie bei den Leistungen von Zulagen an Nichterwerbstätige

(vgl. Art. 20 FamZG). Die Leistung der Ausbildungszulagen wäre dementsprechend auch an den Wohnsitz in Basel-Stadt (und nicht an den Arbeitsort) zu knüpfen. Ob weitere Voraussetzungen etwa bezüglich Maximaleinkommen der Eltern definiert werden sollen, möchten die Motionär:innen dem weiteren Gesetzgebungsprozess überlassen.

Die Motionärinnen und Motionäre ersuchen daher die Regierung, innert 2 Jahren eine Vorlage zur Änderung des bestehenden kantonalen Familienzulagegesetzes zu unterbreiten mit dem Inhalt, dass die starre Altersgrenze von 25 Jahren bei der Ausrichtung von Ausbildungszulagen im genannten Sinne erhöht bzw. flexibilisiert wird.

Christine Keller, Melanie Nussbaumer, Sandra Bothe, Bruno Lütscher-Steiger, Alex Ebi, Brigitte Gy-sin, Thomas Widmer-Huber, Heidi Mück, Fina Girard, Christian C. Moesch, Anina Ineichen, Nico-le Amacher»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grossen Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 [GO; SG 152.100]) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grossen Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantonales Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion unzulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «innert 2 Jahren eine Vorlage zur Änderung des bestehenden kantonalen Familienzulagegesetzes zu unterbreiten mit dem Inhalt, dass die starre Altersgrenze von 25 Jahren bei der Ausrichtung von Ausbildungszulagen im genannten Sinne erhöht bzw. flexibilisiert wird.»

1.3 Rechtliche Prüfung

Gestützt auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz mit nachträglich derogatorischer Wirkung gemäss Art. 116 Abs. 2 der Bundesverfassung zu Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung (Biaggini Giovanni, in: BV Kommentar, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 116 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung N 4) hat der Bund das Bundesgesetz über die Familienzulagen und Finanzhilfen an Familienorganisationen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (SR 836.2) erlassen.

Die Familienzulagen sind auch nach der Einführung des FamZG nicht abschliessend und einheitlich vom Bund geregelt, den Kantonen verbleibt in bestimmten Bereichen ein erheblicher Spielraum (Hürzeler Marc/Usinger-Egger Patricia/Mader Luzius, in: Ehrenzeller Bernhard/Egli Patricia/Hettich Peter/Hongler Peter/Schindler Benjamin/Schmid Stefan G./Schweizer Rainer J. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., 2023, Art. 116 N 12). Die Kantone können somit weitere, über das Bundesrecht hinausgehende Zulagen oder Leistungen zur Unterstützung von Familien vorsehen.

Allerdings sind dafür die Abgrenzungsvorschriften von Art. 3 FamZG zu beachten. Gemäss Art. 3 Abs. 1 FamZG umfassen die Familienzulagen nach FamZG die Kinderzulage und die Ausbildungszulage. Beide Zulagen werden vom FamZG definiert. Die Ausbildungszulage u.a. dadurch, dass sie bis zum Abschluss der Ausbildung des Kindes gewährt wird, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem es das 25. Altersjahr vollendet. Die Kantone können gemäss Art. 3 Abs. 2 FamZG in ihren Familienzulagenordnungen höhere als die in Art. 5 FamZG bundesrechtlich festgelegten Mindestansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen vorsehen sowie zusätzlich zu den Kinder- und Ausbildungszulagen auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen. Die Bestimmungen des FamZG werden ausdrücklich auch für diese drei Arten von kantonal geregelten Familienzulagen als anwendbar erklärt. Gemäss Art. 3 Abs. 2 FamZG sind «andere Leistungen» als die genannten Leistungen zwar kantonal ebenfalls möglich, müssen aber ausserhalb der (kantonalen) Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. Dadurch sollen Abgrenzungs- und Koordinationsprobleme vermieden werden (Urteil Bundesgericht 8C_156/2009 vom 24.06.2009 E. 6.1 f. mit Hinweisen auf die Entstehungsgeschichte des FamZG; siehe auch Urteil Bundesgericht 9C_466/2021 vom 17.10.2022 E. 8.3).

In der Motion wird zur Erfüllung des inhaltlichen Anliegens eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz; EG FamZG) vom 4. Juni 2008 (SG 820.100) verlangt. Angesichts dieser Forderung fragt es sich, ob die beantragte Erhöhung der Altersgrenze für Ausbildungszulagen unter die Definition der «anderen Leistung» zu fallen hat und damit gemäss Art. 3 Abs. 2 FamZG nicht in der kantonalen Familienzulagenordnung und somit möglicherweise nicht im EG FamZG geregelt werden dürfte.

Was unter «andere Leistungen» zu verstehen ist, erschliesst sich nicht ohne Weiteres. Das FamZG selbst bestimmt in Art. 3 Abs. 2, dass weitere durch Gesamt- oder Einzelarbeitsvertrag oder andere Regelungen vorgesehene Leistungen nicht als Familienzulagen im Sinne des FamZG gelten. In der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 FamZG finden sich für «andere Leistungen» die Beispiele der Wohnbauhilfen, Stipendien und Sozialhilfeleistungen (Reichmuth Marco, in: Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2010, Art. 3 FamZG Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone N 6 ff.). Ein weiteres Beispiel ist die basel-städtische Unterhaltszulage, die vom Bundesgericht nicht als Familienzulage im Sinn des FamZG, sondern als andere kantonale Leistung eingestuft wurde, die gemäss Art. 3 Abs. 2 FamZG ausserhalb der Familienzulagenordnung geregelt und finanziert werden muss (BGer 8C_758/2012 vom 6. Dezember 2012 E. 1.1; Appellationsgericht, VD.2019.107 vom 13. Dezember 2019 E. 2.6.1).

Bezüglich der Einstufung von anderen Alterslimiten als «andere Leistungen» findet sich die folgende Aussage in der Literatur: «Die Alterslimiten sind von den Kantonen zwingend zu übernehmen. Die Kompetenz der Kantone ist nämlich darauf beschränkt, (frankenmässig) höhere Mindestansätze für die Kinder- und Ausbildungszulagen sowie Geburts- und Adoptionszulagen vorzusehen (so auch Jaggi 2008a, 78 f., und Michalak 2008, 107; a.M. Kieser/Saner, 421 Fn. 25). Bei weitergehenden Leistungen, beispielsweise Ausbildungszulagen über das 25. Altersjahr hinaus, würde es sich daher um «andere Leistungen» im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Satz 3 FamZG handeln, die ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden müssen.» (Reichmuth Marco, in: Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG), Praxiskommentar, Zürich/St. Gallen 2010, Art. 3 FamZG Arten von Familienzulagen; Kompetenzen der Kantone N 21).

Beachtlich ist auch die Tatsache, dass das FamZG in Art. 3 Abs. 1 lit. b die Ausbildungszulage für die das FamZG gilt, klar definiert und zu dieser Definition die Grenze des 25. Altersjahrs gehört. In diesem Sinne ist auch eine Kurzauskunft des Bundesamtes für Sozialversicherungen zur vorliegenden Fragestellung zu verstehen, dass es sich nach Meinung des Bundesamtes bei der Altersobergrenze bei den Ausbildungszulagen nach FamZG um eine abschliessende Regelung handelt, womit die Kantone keine höhere Altersobergrenze im Rahmen des FamZG festlegen können und eine solche Regelung ausserhalb der Familienzulagenordnung erfolgen und finanziert werden müsste.

Da aber dennoch die grundsätzliche Möglichkeit verbleibt, dass eine Regelung «ausserhalb der Familienzulagenordnungen» nicht nur die Regelung in einem anderen Gesetz bedeutet, sondern auch bedeuten kann, dass im gleichen Rechtserlass eine deutliche Abtrennung von zwei unterschiedlich zu regelnden Materien vorgenommen wird, kann die Motionsforderung bezüglich Umsetzung im EG FamZG nicht von vornherein als bundesrechtswidrig bezeichnet werden. Vorliegend böten sich etwa eine Änderung des Titels des EG FamZG und klare Kapiteltrennungen an. Diese Ansicht vertritt auch das Bundesamt für Sozialversicherungen, indem es in seiner Kurzauskunft festhält, dass die Regelung von Leistungen nach Art. 3 Abs. 2 FamZG im kantonalen Einführungsgesetz zum FamZG grundsätzlich zulässig sei, wenn sie entsprechend von den Familienzulagen nach FamZG getrennt würden (wie z.B. im Kanton VD).

Dem Vorstehenden ist gesamthaft zu entnehmen, dass der inhaltlichen Forderung der Motion auf Erhöhung oder Flexibilisierung der Altersgrenze für die Ausrichtung von Ausbildungszulagen kein Bundesrecht entgegensteht. Die ebenfalls geforderte Festschreibung im EG FamZG kann ebenfalls noch als mit dem übergeordnetem Recht vereinbar angesehen werden.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme

2.1 Inhalt der Motion

Die Motionärinnen und Motionäre ersuchen den Regierungsrat, innert zwei Jahren eine Vorlage zur Änderung des kantonalen Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG FamZG) zu unterbreiten mit dem Inhalt, dass die Altersgrenze von heute 25 Jahren bei der Ausrichtung von Ausbildungszulagen erhöht bzw. flexibilisiert wird. Die Finanzierung dieses erweiterten Anspruchs soll ausserhalb der üblichen Familienzulageregelung durch den Kanton finanziert werden.

Begründet wird das Anliegen damit, dass die für den Anspruch auf Ausbildungszulagen geltende Altersgrenze von vollendetem 25. Altersjahr nicht mehr zeitgemäß sei. Während früher ein Lizenziat bis zu dieser Altersgrenze relativ gut erreicht werden konnte, würden heute wenige Studierende unterhalb dieser Grenze ein Masterstudium abschliessen, insbesondere dann nicht, wenn sie während des Studiums nebenbei erwerbstätig seien bzw. sein müssten, Praktika zwischen Bachelor und Master zu absolvieren haben, Betreuungspflichten erfüllen oder Zivildienst leisten. Diese Altersgrenze treffe auch Nicht-Akademikerinnen und Nicht-Akademiker bei einer Weiterbildung, Zusatz- oder Zweitausbildung, welche oft mit 25 Jahren noch nicht beendet sei. Diese Bildungswege seien jedoch gerade zur Bekämpfung des Fachkräftemangels von Interesse, und die Lockerung der Altersgrenze sei auch im Hinblick auf die Chancengleichheit notwendig.

2.2 Bestehende rechtliche Regelung der Ausbildungszulagen gemäss Bundesrecht und gemäss kantonalem Recht

Die Bundesgesetzgebung macht den kantonalen Familienzulagengesetzen in wichtigen Bereichen Vorgaben: Das FamZG legt Mindestbeiträge für die Kinder- und Ausbildungszulagen fest und vereinheitlicht die Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Familienzulagen. Es regelt die Arten von Familienzulagen, den Kreis der Anspruchsberechtigten, den Beginn und das Ende des Anspruchs, die Altersgrenzen, die Koordination mit anderen Sozialversicherungen, den Begriff der Ausbildung¹ sowie das Verfahren. Die Ausbildungszulage wird gemäss Art. 1 Abs. 1 Bst. b FamZG bis zum Abschluss der Ausbildung ausgerichtet, längstens jedoch bis zum Ende des Monats, in dem das Kind das 25. Altersjahr vollendet.

Die Kantone regeln innerhalb des vom FamZG vorgesehenen Rahmens die Aufsicht, die Finanzierung und die Organisation. Sie können höhere Ansätze als die bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestansätze festlegen sowie zusätzliche Geburts- und Adoptionszulagen vorsehen. Andere Leistungen der Kantone sowie durch Gesamt- oder Einzelvertrag vorgesehene Leistungen gelten nicht als Familienzulagen im Sinne des FamZG.² Diese müssen ausserhalb der Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden.

Das EG FamZG regelt für den Kanton Basel-Stadt den Vollzug des Bundesgesetzes. Es enthält auch die Möglichkeit, ergänzende kantonale Leistungen festzulegen. Im Kanton Basel-Stadt beträgt die Ausbildungszulage mindestens 325 Franken pro Monat je anspruchsberechtigtes Kind und liegt daher über dem ab 1. Januar 2025 geltenden bundesrechtlichen Mindestansatz von 268 Franken pro Monat.

Zurzeit sind im EG FamZG keine ergänzenden kantonalen Leistungen vorgesehen. Bis zur Einführung der bundesrechtlichen Familienzulagen für Selbständigerwerbende ab 1. Januar 2013 war diese Leistung im Kanton Basel-Stadt – wie in 12 weiteren Kantonen³ – als ergänzende kantonale Regelung im EG FamZG verankert, was auf ein verbreitetes Bedürfnis in mehreren Kantonen hinweist. Im Gegensatz dazu wird eine «Ausbildungszulage» nach dem vollendeten 25. Altersjahr im Rahmen der «anderen Leistungen der Kantone» derzeit von keinem Kanton ausgerichtet, was darauf hindeutet, dass hierfür kein vergleichbarer Bedarf besteht.

Der Bundesrat hatte die Gesetzgebung über die Familienzulagen aufgrund zweier Postulate (12.3973 SGK-N vom 12. Oktober 2012 Soziale Auswirkungen der festen Altersgrenze für Ausbildungszulagen sowie 14.3797 Maury Pasquier vom 24. September 2014 Ein Kind eine Zulage) überprüft. In seinem Bericht vom 15. Februar 2017 wird in den Schlussfolgerungen festgehalten, dass auch wenn die Altersgrenze von 25 Jahren heute dazu führe, dass in der Praxis nicht für sämtliche Jugendliche bis zum effektiven Abschluss ihrer Ausbildung Ausbildungszulagen gewährt werden, eine Anpassung nicht angezeigt sei. Für diejenigen Studierenden, deren finanzielle Leistungsfähigkeit unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Eltern nicht ausreiche, würden die Kantone und der Bund mittels der individuellen Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Darlehen) ein Bedarfssystem zur Verfügung stellen. Dennoch bezeichne ein nicht unbedeutender Teil der Studierenden, die Ausbildungsbeiträge beziehen, ihre finanzielle Situation als schwierig. Eine Erhöhung der Altersgrenze bei den Ausbildungszulagen sei dennoch nicht sinnvoll, da viele Studierende ab 26 Jahren die Ausgaben mit Einnahmen aus eigener Erwerbstätigkeit zu decken vermögen. Viele Studierende kämen bei einer Erhöhung der Altersgrenze in den Genuss von Ausbildungszulagen, ohne diese effektiv zu benötigen. Auch deshalb sei eine zusätzliche finanzielle Belastung der Arbeitgeber und der Selbständigerwerbenden nicht zu rechtfertigen. Die in der Schweiz geltende Altersgrenze von 25 Jahren gehöre zu den höchsten Altersgrenzen im EU/EFTA-Raum und scheine auch deshalb als angemessen. Der Bundesrat kam zum Schluss, dass die Altersgrenze 25 im Sozialversicherungsrecht bestens koordiniert und für die Durchfüh-

¹ Das FamZG verweist in Bezug auf den Begriff der Ausbildung auf die AHV-Gesetzgebung. Dies bedeutet, dass sowohl für die Kinder – und Waisenrenten als auch für die Ausbildungszulagen der gleiche Begriff verwendet wird.

² Art. 3 Abs. 2 FamZG

³ BE, LU, SZ, NW, GL, BL, SH, AR, SG, VD, VS und GE.

rung der Sozialversicherungen die Bewahrung dieser Kohärenz sinnvoll und zielführend sei.

2.3 Begriff der Ausbildung und Koordination mit anderen Sozialversicherungen

Der Begriff der Ausbildung wird in Art. 49^{bis} Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 (AHV; SR 831.101) sowie in der Wegleitung über die Renten (RWL) in der Eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- (AHV) und Invalidenversicherung (IV)⁴ definiert. Die Ausbildung muss mindestens vier Wochen dauern und systematisch auf ein Bildungsziel ausgerichtet sein. Diesem Ausbildungsziel müssen sich die Jugendlichen überwiegend widmen. Dies gilt nur dann als erfüllt, wenn der gesamte Ausbildungsaufwand mindestens 20 Stunden pro Woche ausmacht. Zudem darf das Erwerbseinkommen (Ersatzeinkommen sind diesem gleichgestellt) für die Tätigkeit, die die Jugendlichen während der Ausbildung ausüben, die Einkommensgrenze von 30'240 Franken pro Jahr (2'520 Franken pro Monat) nicht überschreiten. Mit der Einkommensgrenze wird die finanzielle Leistungsfähigkeit der Jugendlichen, nicht aber die der Eltern bzw. anderer gesetzlich verpflichteter Personen berücksichtigt. Der Ausbildungsbegriff umfasst nicht nur Erstausbildungen, sondern auch Zweitausbildungen und Weiterbildungen.

Die für die Ausbildungszulagen geltende Altersgrenze von 25 Jahren ist mit den anderen Sozialversicherungen koordiniert: Kinder- und Waisenrente der AHV⁵, Kinderrente der IV⁶, Kindergelder für Bezügerinnen und Bezüger von IV-Taggeldern⁷, anerkannte Ausgaben zur Berechnung von Ergänzungsleistungen und für den allgemeinen Lebensbedarf von Kindern⁸, Waisenrenten in der Unfallversicherung⁹ sowie der Mindestbeitrag von nicht erwerbstätigen Studierenden an die AHV.¹⁰

2.4 Unterhaltspflicht der Eltern

Die Ausbildungszulagen werden an die Eltern für ihre Kinder in Ausbildung ausbezahlt und dienen gemäss Art. 2 FamZG dem teilweisen Ausgleich der finanziellen Belastung durch ein oder mehrere Kinder.

Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Eltern aufgrund der gesetzlichen Unterhaltspflicht auch nach dem 25. Altersjahr für die Ausbildungskosten ihres Kindes aufkommen müssen.

Die Eltern sind grundsätzlich verpflichtet, für den Unterhalt ihres Kindes zu sorgen. Gemäss Art. 277 Abs. 1 Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) dauert die Unterhaltspflicht der Eltern von der Geburt bis zur Volljährigkeit. Ausserdem haben die Eltern dem Kind gemäss Art. 302 Abs. 2 ZGB eine angemessene, seinen Fähigkeiten und Neigungen soweit möglich entsprechende allgemeine und berufliche Ausbildung zu verschaffen. Soweit es den Eltern nach den gesamten wirtschaftlichen und persönlichen Umständen zuzumuten ist, haben sie gemäss Art. 277 Abs. 2 ZGB auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus für seinen Unterhalt aufzukommen, bis eine entsprechende Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Im Gegensatz zu verschiedenen Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts sieht das ZGB keine feste obere Altersgrenze vor. Was als angemessene Ausbildung gilt, hängt von den konkreten Umständen ab. Das Kind muss sowohl für die in Frage stehende Ausbildung befähigt sein und diese mit dem gebotenen Ernst und Eifer absolvieren. Der Unterhaltsbeitrag ist unter Berücksichtigung des tatsächlichen und des erzielbaren Einkommens des Kindes und der

⁴ RZ 3118 ff

⁵ Art. 22ter und Art. 25 Abs. 5 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG; SR 831.10)

⁶ Art. 35 Abs. 1 Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IVG; SR 831.20)

⁷ Art. 22 bis Abs. 2 IVG

⁸ Art. 10 Abs. 1 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30)

⁹ Art. 30 Abs. 3 Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG; SR 832.20)

¹⁰ Art. 10 Abs. 2 Bst a AHVG

Eltern festzulegen.¹¹

Somit steht fest, dass die Eltern je nach Einzelfall auch für ihre über 25-jährigen Kinder für die Ausbildung aufkommen müssen, wenn diese noch keine angemessene Ausbildung haben und es den Eltern nach den gesamten wirtschaftlichen und persönlichen Umständen zumutbar ist.

2.5 Zusammenspiel der Ausbildungszulage mit den bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt

Gemäss Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. Juni 2008 (SoHaG; SG 890.700) - darunter fallen insbesondere die Prämienverbilligung, sowie die Mietbeiträge - werden volljährige, in Erstausbildung stehende Personen bis 25 Jahren der Haushaltseinheit der Eltern zugerechnet und deren Einkommen in die Berechnung miteinbezogen. Ab dem 26. Altersjahr werden Personen in Erstausbildung alleine berechnet, unabhängig davon, ob diese noch zu Hause bei den Eltern wohnen. Daraus folgt, dass diese Personen mit dem Erreichen des 26 Altersjahr in der Regel in den Genuss dieser Leistungen kommen oder einen höheren Anspruch haben. Diese Leistungen wiederum entlasten indirekt die Eltern, da sich der Unterhaltsbedarf dieser Kinder in Ausbildung im Betrag der erhaltenen Sozialleistungen senkt. Bei einer Erhöhung des Alters bei den Ausbildungszulagen müsste konsequenterweise auch das Alter der individuellen Anspruchsberichtigung bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen erhöht werden.

Der Regierungsrat hat mit seinem Ratschlag Nr. 22.1446.01 zur Totalrevision des Gesetzes über die Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen an Familien mit Kindern vom 5. Juni 2024 die Einführung von Mietbeiträgen neu auch für Einzelpersonen und Paarhaushalte ohne Kinder vorgeschlagen. Der Grosse Rat beschliesst über diese Totalrevision voraussichtlich an seiner Sitzung vom Februar 2025. Bei einer Annahme des Ratschlags können junge Erwachsene in Erstausbildung ab dem 26. Altersjahr Mietbeiträge beantragen und so das Haushaltseinkommen entlasten. Vor dem Erreichen des 26. Altersjahres können Familien mit bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen einen Antrag als Familie stellen. Diese Erweiterung stellt einen deutlichen Ausbau der bedarfsabhängigen Sozialleistungen dar, die gezielt Haushalte in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen unterstützen.

2.6 Finanzielle Überlegungen bei einer Erhöhung der Altersgrenze

Die geltende Altersgrenze fördert die Eigenverantwortung und Selbstständigkeit der Personen in Ausbildung. Dass in Ausbildung stehende Personen ab dem 26. Altersjahr bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen für sich alleine berechnet werden und so bei den Kosten für die Krankenversicherung und neu auch bei den Mietkosten unterstützt werden, soll diese Eigenverantwortung und Selbstständigkeit ebenfalls fördern. Fehlanreize, welche zu einer Verlängerung der Ausbildungszeit führen könnten, sollen sofern möglich vermieden werden.

Eine Ausrichtung von Ausbildungszulagen bis zum 26. oder 27. Altersjahr, unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern, welche – wie unter Kap. 2.4. ausgeführt – eine gesetzliche Unterhaltpflicht haben, ist aus finanziellen Gründen in der Sozialpolitik nicht angezeigt. Die verfügbaren Mittel im Sozialbereich sind begrenzt und sollen prioritätär für Massnahmen eingesetzt werden, die direkt auf die Unterstützung von Personen und Haushalten in nachweislich bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen abzielen. Ein genereller Ausbau, der keine Bedarfsprüfung voraussetzt, würde die finanziellen Spielräume für bestehende und notwendige Leistungen – wie etwa die Unterstützung von besonders vulnerablen Gruppen oder die Bekämpfung von Kinder- und Familienarmut – einschränken. Dies gefährdet die Effizienz und Wirksamkeit der Sozialpolitik insgesamt.

¹¹ BSK ZGB I-Fountoulakis Art. 277 N 21

Eine Differenzierung nach dem Alter der Kinder zeigt zudem, dass Eltern von älteren Studierenden tendenziell über ein höheres Erwerbseinkommen verfügen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass sich das Haushaltseinkommen mit zunehmendem Alter der Eltern durch Karriereschritte und steigende Löhne erhöht. Eine Anhebung der Altersgrenze für den Bezug von Ausbildungszulagen würde dazu führen, dass Haushalte mit durchschnittlich höheren Einkommen (gegenüber der Gesamtheit aller Familien) davon profitieren würden.

Würde die Erhöhung der Altersgrenzen nur für ausgewählte Einkommensgruppen eingeführt¹², stünde der Nutzen dieser neuen Leistung in keinem Verhältnis zum administrativen Aufwand.

2.7 Gesamtstrategie Ausbildungsförderung von Personen im Erwachsenenalter

Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, dass die Unterstützung von über 25-Jährigen Personen in Ausbildung in einen umfassenderen Kontext gestellt werden soll und dabei auch Ausbildungsbeiträge in entsprechende Überlegungen einzubeziehen sind. Stipendien und Darlehen sind eine wichtige Unterstützungsquelle von Personen in Ausbildung, auch von über 25-Jährigen. Das Stipendienwesen des Kantons Basel-Stadt ist gut ausgebaut. Die Alterslimite beträgt 40 Jahre bei Ausbildungsbeginn. Falls eine wirtschaftliche Notwendigkeit für eine Ausbildung besteht, können auch über 40-Jährige unterstützt werden.

Stipendien decken bis zu einem festgelegten Maximalstipendium den Fehlbetrag im Budget einer Person in Ausbildung. Der Wegfall der Ausbildungszulagen bei Erreichen des 26. Altersjahr wird heute grundsätzlich durch eine Erhöhung des Stipendienbetrags kompensiert, und zudem werden die Mietbeiträge für Einzelpersonen und Paarhaushalte ausgebaut werden, von welcher diese Personengruppe profitiert (vgl. Kap. 2.5). Allerdings sind Stipendien, wie erwähnt, auf einen Maximalbetrag beschränkt, weshalb eine vollständige Kompensation der Ausbildungszulagen, die mit Erreichen des 26. Altersjahrs wegfallen, nicht in jedem Fall möglich ist - und nicht alle Personen in Ausbildung erfüllen die Voraussetzungen für die neuen Mietbeiträge. Ebenfalls ist zu erwähnen, dass mit Erreichen des 26. Altersjahrs auch die Kosten steigen, zum Beispiel für die Krankenversicherungsprämien oder für Abonnemente des öffentlichen Verkehrs. Außerdem fallen weitere Leistungen wie Kinderrenten weg.

Dem Zusammenspiel zwischen Stipendien an über 25-Jährige und weiteren Unterstützungsleistungen ist deshalb eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Allfällige weiterhin bestehende Finanzierungslücken sind mit präzisen Massnahmen, bevorzugt im Bereich der Maximalstipendien, zu schliessen. Eine blosse Verlängerung der Unterstützung in Form von Ausbildungszulagen um einige wenige Jahre hätte einen geringen Gesamteffekt. Denn im Bereich der Berufsabschlüsse für Erwachsene werden häufig Personen mit Ausbildungsbeiträgen unterstützt, welche erheblich älter sind als 25 Jahre. Und bereits heute können, bei wirtschaftlicher Notwendigkeit, Zweitstudien auf der Hochschulstufe unterstützt werden, besonders häufig ist dies aktuell im Bereich der Ausbildung von Lehrpersonen der Fall. Auch solche Zweitausbildungen auf Hochschulstufe betreffen überwiegend Personen im dritten oder sogar im vierten Lebensjahrzent.

Der Regierungsrat plant, die heutige «Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit» unter dem Namen «Interdepartamentale Strategiegruppe Arbeitsmarktfähigkeit» mit einem neuen Mandat auszustatten. Zu diesem wird insbesondere auch gehören, dass die Strategiegruppe die kantonalen Beiträge an die direkten und indirekten Aus- und Weiterbildungskosten aus einer Gesamtperspektive überprüft und dem Regierungsrat Verbesserungsvorschläge vorlegt.

¹² Ob eine Voraussetzung bezüglich Maximaleinkommen der Eltern definiert werden soll, möchten die Motionärinnen und Motionäre dem Gesetzgebungsprozess überlassen.

3. Position des Regierungsrates

Obwohl die Ausbildungen länger dauern können als bis Erreichen des 26. Altersjahres, ist die derzeitige Regelung mit der Altersgrenze bei 25 Jahren aufgrund der Koordination sowohl mit den anderen Sozialversicherungen sowie den bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu bevorzugen.

Der Regierungsrat ist grundsätzlich der Meinung, dass Einwohnerinnen und Einwohner sozialpolitisch ab dem 26. Altersjahr als Individuen und nicht mehr als Familienmitglieder betrachtet werden sollen. Dies ist in allen Sozialversicherungssystemen und auch bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen des Kantons so hinterlegt.

Der Regierungsrat will daher am bestehenden System festhalten und Leistungen gezielt dort ausrichten, wo ein tatsächlicher Bedarf besteht. Die (kantonalen) bedarfsabhängigen Sozialleistungen wurden denn auch in den letzten Jahren erhöht und werden mit der Einführung der Mietbeiträge an Einzelpersonen und Paarhaushalten ohne Kinder erweitert.

Eine neue kantonale Leistung für Personen in Ausbildung bis zum 26. oder 27. Altersjahr, unabhängig von einer Bedürftigkeitsprüfung, ist nicht zielführend, da sie den Grundsatz der gezielten Mittelverwendung nicht erfüllt. Zudem würde die Einführung einer solchen Leistung, unter Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse, einen hohen administrativen Aufwand und erhebliche Verwaltungskosten verursachen, die in keinem angemessenen Verhältnis zum erzielten Nutzen stehen. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, das Thema der Aus- und Weiterbildungsfinanzierung von Erwachsenen in einen umfassenderen strategischen Rahmen einzubetten. Damit können mögliche Anpassungen geprüft und gezielt vorgeschlagen werden. Der Regierungsrat empfiehlt daher, ihm die Motion in Form eines Anzugs zu überweisen, damit er innerhalb von zwei Jahren über den Bedarf sowie die möglichen Anpassungen berichten kann.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Christine Keller betreffend „Anpassung des Maximalalters beim Anspruch auf Ausbildungsbeilagen“ dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin