



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

04.7861.02

WSD/P047861
Basel, 29. März 2006

Regierungsratsbeschluss
vom 28. März 2006

Anzug Dr. Thomas Mall und Konsorten betreffend Systematik der staatlichen Umverteilungsmechanismen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom Montag, 21. April 2004, den nachstehenden Anzug Dr. Thomas Mall und Konsorten betreffend Systematik der staatlichen Umverteilungsmechanismen dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Das Thema "Umverteilung" ist ein sehr breit diversifiziertes Gebiet staatlicher Tätigkeiten geworden. Umverteilung findet unter ganz unterschiedlichen Titeln statt, wie Steuerprogression, unterschiedliche Steuertarife, Abzüge, Spezialsteuern, differenzierte Prämienhöhen, Abgaben generell. Umverteilung bewirken aber auch gezielte Zuschüsse verschiedenster Art wie Prämienbeiträge, Mietzinszuschüsse, generell Sozial- und Versicherungsbeiträge aller Art. Umverteilende Effekte können auch Subventionen haben.

Umverteilende Wirkung haben Massnahmen sowohl von Bund, Kanton wie auch Gemeinden.

Im Laufe der Jahre hat sich das ganze System sehr differenziert, aber auch kompliziert entwickelt. Die Übersichtlichkeit ist verloren gegangen. Unterschiedliche Abgaben und Zuschüsse können kumuliert werden, genau so wie verschiedenste Beiträge. Das kann zur Situation führen, dass jemand, der geschickt das System ausnützt, besser wegkommt als jemand, der naiv seine Lasten selber trägt.

Um die Effizienz des Systems zu steigern, um Ungerechtigkeiten und Missbräuche zu vermeiden, um gezielt und wirksam dort zu helfen wo es wirklich nötig ist, bitten die Unterzeichneten die Regierung, die öffentlichen Umverteilungsmechanismen systematisch zu erfassen sowie zu prüfen und zu berichten, wie die Aufgabe der staatlichen Umverteilung effizienter, gerechter und transparenter umgesetzt werden könnte.

Dr. Th. Mall, M. Iselin, Dr. A. Burckhardt, Dr. D. Stückelberger, A. Weil, L. Nägelin, A. Meyer, P. A. Zahn, E. Mundwiler, Ch. Wirz, G. Nanni, P. Zinkernagel, L. Stutz, M. Hug, A. Zanolari, S. Haller, P. Bochsler, B. Dürr, Dr. R. Grüniger, F. Gerspach"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Basel-Stadt kennt heute ein Netzwerk von Sozialleistungssystemen, welche je unterschiedliche Bedarfsberechnungen durchführen und dabei verschiedene Einkommen unterschiedlich berücksichtigen. Die einzelnen Systeme sind historisch gewachsen und wurden kaum aufeinander abgestimmt. Sie funktionieren isoliert meist sehr gut, können jedoch in ihrer Wechselwirkung negative Anreize auf die Erwerbsarbeit ausüben, resp. zu unerwünschten Effekten führen (Armutsfallen). Nicht nur Leistungsbezüglerinnen und Leistungsbezügler erleben dieses System als teilweise schwer durchschaubaren Dschungel, auch auf diesem Gebiet berufstätige Personen (Sozial- und Budgetberatung, Sachbearbeitung) beklagen die mangelnde Transparenz sowie festgestellte Ungerechtigkeiten. So kursiert u.a. die Aussage, es gäbe in Basel über 20 verschiedene Existenzminima, was auf die unterschiedlichen Bedarfsberechnungen und Bedürftigkeitsgrenzen der verschiedenen Leistungssysteme zurückzuführen ist.

Auch in einer Untersuchung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz" schnitt Basel-Stadt teilweise sehr schlecht ab. Die Studie zeigte für das Jahr 2003 verschiedene Widersprüche im Netzwerk von Einkommen, Sozialtransfers und Steuern auf. So lohnt es sich in gewissen Fällen nicht, ein grösseres Erwerbseinkommen zu erwirtschaften, da dies letztlich nur zu geringfügig mehr oder sogar zu weniger verfügbarem Einkommen führt.

Der Regierungsrat hat in der Folge eine Arbeitsgruppe zur Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt eingesetzt. Die Arbeitsgruppe Harmonisierung erhielt den Auftrag, sowohl die einzelnen Systeme als auch das Zusammenspiel der verschiedenen Leistungen zu analysieren und inhaltliche sowie organisatorische Änderungsvorschläge zu formulieren. Dabei sollen bestehende Armutsfallen beseitigt und die beschränkten finanziellen Mittel unter Vorgabe der Kostenneutralität zielgenauer verwendet werden. Im Zentrum stehen die kantonalen bedarfsabhängigen Sozialleistungen, welche der Sozialhilfe vorgelagert sind. Ebenso wird das Steuersystem einbezogen, da dieses eine massgebliche Rolle bei der Umverteilung spielt. Ziel ist ein einheitliches, transparentes und gerechtes System, das Anreize zur Erwerbsarbeit enthält.

2. Stand der Arbeiten

Im Juni 2005 nahm der Regierungsrat den ersten Zwischenbericht der Arbeitsgruppe zur Kenntnis und stimmte der Bildung von sechs Teilarbeitsgruppen zu. In einigen Wochen wird der Regierungsrat in einem zweiten Zwischenbericht zur Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt über die Resultate der Teilprojekte informiert werden. Als Vorarbeiten haben die Arbeitsgruppen bereits wichtige Schritte in der systematischen Erfassung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen erarbeitet und dem Regierungsrat in den Zwischenberichten präsentiert. Zudem hat das Bundesamt für Statistik 2005 einen Überblick

über die kantonalen Bedarfsleistungen erstellt, welcher die basel-städtischen Leistungen im kantonalen Vergleich darstellt.¹

Die Aufgabe der Arbeitsgruppen ist es, die verschiedenen Leistungen aufeinander abzustimmen, indem eine feste Reihenfolge für den Bezug sowie eine einheitliche Einkommensberechnung festgelegt werden und gleichzeitig auch die Leistungsgrenzen in ihrem Zusammenspiel überprüft werden.

Berücksichtigt werden folgende Leistungen: Alimentenbevorschussung (JD, SHB), Ausbildungsbeiträge (ED), Betreuungsbeiträge für Betreuung zuhause (ED), Mietzinsbeiträge (WSD), Prämienverbilligung (WSD), Tagesbetreuung (ED). Nicht berücksichtigt werden die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, da es sich hier um Bundesrecht handelt und der kantonale Spielraum beschränkt ist.

Teilprojekt 1: Einkommensberechnung

Für alle kantonalen Sozialleistungen soll in Zukunft eine einheitliche Definition der unterstützten Haushaltseinheit sowie eine einheitliche Einkommensberechnung gelten.

Heute führen die einzelnen Systeme je unterschiedliche Bedarfsberechnungen durch, welche kaum aufeinander abgestimmt sind. Deshalb können sie in ihrer Wechselwirkung zu negativen Effekten führen. Für diese Unterschiede gibt es primär historische, jedoch keine sozialpolitischen Erklärungen. Letztlich geht es darum ob eine Person / ein Haushalt aufgrund der wirtschaftlichen Situation Leistungen vom Staat erhalten soll oder nicht. Das hierfür relevante Einkommen sollte überall gleich berechnet werden. In diesem Teilprojekt geht es um die Bestimmung der Einkünfte, der möglichen Abzüge sowie der allfälligen Anrechnung von Vermögen.

Teilprojekt 2: Reihenfolge der Leistungen

Mit dem Ziel, die einzelnen Leistungen sozialpolitisch zu gewichten und das Sozialsystem einfacher und verständlicher zu gestalten, sollen die Leistungen in Zukunft nur in einer bestimmten Reihenfolge beansprucht werden können. Gleichzeitig sollen ausbezahlte Leistungen bei der Berechnung der nächsten Leistung als Einkommen berücksichtigt werden. Dies entspricht dem Prinzip "1 Fr. = 1 Fr.". Alle Einkommen werden gleich behandelt, egal ob es sich um Einkommen aus Erwerbsarbeit oder um Sozialleistungen handelt.

Mit diesem Vorgehen kann, im Unterschied zu heute, verhindert werden, dass es zu Zirkelberechnungen kommt. Denn heute rechnen verschiedene Systeme die Leistungen gegenseitig an. Gleichzeitig kann verhindert werden, dass mit steigendem Erwerbseinkommen das verfügbare Einkommen abnimmt ("Grenzsteuersatz" von über 100%). Dank diesem koordinierten System wird es in Zukunft besser möglich sein zu erkennen, was Änderungen in einzelnen Teilbereichen für Auswirkungen auf das Gesamtsystem haben.

¹ Bundesamt für Statistik (Hrsg.): Gesamtschau der bedarfsabhängigen Sozialleistungen in der Schweiz. Überblick über die kantonalen Bedarfsleistungen 2002, Neuchâtel 2005.

Teilprojekt 3: Leistungsgrenzen

Dieses Teilprojekt widmet sich der Definition der Leistungsgrenzen. Diese müssen zur Vermeidung von Armutsfallen und aufgrund der neuen Einkommensberechnung angepasst werden. Als Basis für die Leistungsgrenzen sollen die Äquivalenzskalen der verschiedenen Systeme vereinheitlicht werden. Äquivalenzskalen werden verwendet, um das Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Zusammensetzung vergleichbar zu machen.

Weiteres Vorgehen

Weitere Teilprojekte werden sich mit den organisatorischen Konsequenzen und dem Datenmanagement befassen. Dabei soll unter anderem geprüft werden, ob die Information und Anmeldung für Bedarfsleistungen in Zukunft an einem zentralen Schalter angeboten werden sollen, wie weit Berechnungen in den verschiedenen Systemen gegenseitig zugänglich gemacht und anerkannt werden, ob gewisse Berechnungen zentral durchgeführt werden können und ob eine Trennung von Geld- und Beratungsleistungen sinnvoll wäre. Weiter soll die Frage untersucht werden, wie der Datenaustausch zwischen den betroffenen Amtsstellen sinnvoll gestaltet werden kann.

3. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Dr. Thomas Mall und Konsorten betreffend Systematik der staatlichen Umverteilungsmechanismen stehen zu lassen.

In den Arbeitsgruppen zur Harmonisierung der Sozialleistungen werden Unterlagen zur systematischen Erfassung insbesondere der bedarfsabhängigen Sozialleistungen erstellt und Vorschläge für ein einheitliches, transparentes und gerechtes System der Umverteilung erarbeitet. Diese werden dem Regierungsrat mit den weiteren Berichten vorgelegt. Ziel ist die etappenweise Umsetzung der harmonisierten Berechnung ab 2008.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Barbara Schneider
Präsidentin

Dr. Robert Heuss
Staatschreiber