Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

05.8406.03

WSU/P058406
Basel, 27. Januar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 26. Januar 2010

Antrag Michael Martig und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2008 den nachstehenden Antrag stehengelassen und dem Regierungsrat zur erneuten Berichterstattung überwiesen:

„Eine im Februar 2003 von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) unter dem Titel "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz" veröffentlichte Studie weist markante Differenzen der verfügbaren Einkommen in armutsgefährdeten Haushalten nach, welche jährlich bis zu 21'800 Franken ausmachen können. Armut darf aber keine Frage des Wohnortes sein. Darum sind gezielte Harmonisierungs- und Koordinationsmassnahmen nötig.

Ein wesentlicher Faktor bei der Entstehung dieser Ungleichheiten ist die in den Kantonen unterschiedliche Handhabung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos. Es gibt grosse Differenzen bei den Einkommens- und Vermögenslimiten und bei der Berechnung der individuellen Beitragshöhe. Die Alimente sind eine unverzichtbare und durch Bundesrecht garantierte (Art. 289 ZGB) Existenzgrundlage für das Kind. Entsprechende Verbesserungen sind insbesondere auch deshalb erforderlich, weil Alleinerziehende und ihre Kinder am stärksten von Familienarmut bedroht und betroffen sind.

Um den betroffenen Kindern würdige Lebensumstände zu ermöglichen und gleichzeitig eine Sogwirkung zu vermeiden, ist die Harmonisierung und Koordination im Bereich der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos sehr wichtig.

Die Unterzeichnenden bitten daher den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, mit welcher der Bund ersucht wird, Vorschläge zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos zu erarbeiten, diese in einem Bericht festzuhalten und bei deren Umsetzung koordinierend zu wirken. Ein entsprechender Antrag ist auch in anderen Kantonsparlamenten in Vorbereitung.

Michael Martig, Doris Gysin, Urs Joerg, Annemarie Pfeifer, Andrea Bollinger, Brigitte Strondl, Dominique König-Lüdin, Gülsen Oeztürk, Annemarie Pfister, Beatrice Alder Finzen, Bruno Suter, Brigitte Hollinger, Karin Haeberli Leugger, Patrizia Bernasconi, Philippe Pierre Macherel, Heidi Mück, Sibel Arslan, Anita Lachenmeier-Thüring, Urs Müller, Irène Fischer-Burri, Christine Keller, Beat Jans, Fabienne Vulliamoz, Martina Saner, Bernadette Herzog-Bürgler"

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

Den Mitgliedern des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt zugestellt am 29. Januar 2010.

1. Ausgangslage und Zusammenfassung

Ausgangslage für den Antrag Michael Martig und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos sind die Ergebnisse der SKOS-Studie 2003 zu den frei verfügbaren Einkommen in armutsgefährdeten Haushalten. Diese stellt fest, dass das frei verfügbare Einkommen in der Schweiz nicht nur vom Lohn, sondern auch vom Wohnort abhängt. Die Studie untersucht die Auswirkungen von Steuern und Sozialleistungen auf das frei verfügbare Einkommen von typisierten Haushalten in den 26 Kantonshauptorten. Die Studie dokumentiert die interkantonalen Unterschiede bei den Steuern, Krankenversicherungsprämien, Mieten, den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung und den einzelnen Sozialtransfers für die verschiedenen Haushaltstypen. Eine Neuauflage der Studie im Jahr 2007 zeigt, dass die Unterschiede zwischen den Kantonshauptorten weiterhin sehr markant sind.

Das soll anhand eines Beispiels illustriert werden: Bei einer alleinerziehenden Frau mit einem Kind und einem Jahresbruttolohn von CHF 45'563 beträgt die Differenz zwischen dem höchsten verfügbaren Einkommen in Sitten (CHF 37'942) und dem tiefsten verfügbaren Einkommen in Schwyz (CHF 19'857) CHF 18'085, also rund CHF 1'500 im Monat. Grund für diese markante Differenz sind insbesondere Unterschiede bei der Höhe der Alimentenbevorschussung sowie bei den Kosten für die Kinderbetreuung. Aber auch die nach dem Erhalt der Prämienverbilligung resultierende Netto-Krankenkassenprämie, die Höhe der Miete sowie die Steuern haben einen wesentlichen Einfluss.

In seinem ersten Bericht zum Antrag Michael Martig und Konsorten im Jahr 2008 zeigte sich der Regierungsrat gewillt, die Situation bei der Alimentenbevorschussung im Kanton Basel-Stadt zu verbessern. Er hielt es jedoch für unangebracht, als Kanton mit vergleichsweise tiefen Leistungen den Bund mittels Standesinitiative aufzufordern, harmonisierend zu wirken. Es schien dem Regierungsrat angemessener, aus eigener Initiative die Leistungen in Basel-Stadt anzupassen. Er beantragte deshalb die Abschreibung des Antrags. Der Grosse Rat beschloss jedoch, den Antrag stehen zu lassen.

Seit dem ersten Bericht des Regierungsrates vom 9. Januar 2008 wurde in Basel-Stadt das neue Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der bedarfsabhängigen Sozialleistungen eingeführt. In diesem Zusammenhang wurden auch die Leistungen der Alimentenbevorschussung ausgebaut und ein Erwerbsanreizsystem eingeführt. Auf der Grundlage dieser Verbesserungen ist der Regierungsrat nun gewillt, den Bund anzuregen, harmonisierend zu wirken. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass nicht nur die Alimentenbevorschussung, sondern auch die anderen Sozialleistungen zu den grossen Unterschieden zwischen den Kantonen beitragen, empfiehlt der Regierungsrat dem Grossen Rat, anstatt einer Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimentenhilfe eine Standesinitiative zur Harmonisierung der Existenzsicherung einzureichen.

2. Entwicklungen seit dem Bericht 2008

2.1 Entwicklungen in Basel-Stadt

Am 1. Januar 2009 trat in Kanton Basel-Stadt das neue Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG) in Kraft. Dieses Rahmengesetz vereinheitlicht Begriffe und Verfahren bei den bedarfsabhängigen, der Sozialhilfe vorgelagerten Sozialleistungen. Für die Alimentenbevorschussung, Mietzinsbeiträge, Prämienverbilligungen, Tagesbetreuung, die ausserfamiliäre Unterbringung von Kindern und Jugendlichen sowie teilweise für die Ausbildungsbeiträge gelten seither einheitliche Regeln zur Bestimmung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit und des massgeblichen Einkommens. Die Höhe der Leistungen sowie die Einkommensgrenzen sind weiterhin in den jeweiligen Spezialverordnungen geregelt. Diese wurden revidiert und die Leistungen besser aufeinander abgestimmt.

Im Rahmen der Harmonisierung der Sozialleistungen wurde die Alimentenbevorschussungsverordnung revidiert. Die Analyse des alten Systems hatte gezeigt, dass bei der Alimentenbevorschussung eine systeminterne Armutsfalle eingebaut war. Und zwar wurde jeder Franken, der mehr verdient wurde, weniger an Bevorschussung ausbezahlt. Somit bestand kein Anreiz zur vermehrten Erwerbstätigkeit. Zur Behebung dieser Armutsfalle wurde ein Anreizsystem für Erwerbsarbeit eingeführt, das auf dem Erwerbseinkommen einen Freibetrag von 30 Prozent gewährt. Somit nimmt bei steigendem Erwerbseinkommen auch das verfügbare Einkommen zu.

Da die basel-städtische Alimentenbevorschussung im Kantonsvergleich sehr tiefe Einkommensgrenzen hatte, wurde die Systemänderung gleichzeitig mit einem Ausbau der Leistungen verbunden. Damit kamen neue Fälle in den Genuss von Alimentenbevorschussung.

2.2 Entwicklungen auf Bundesebene

Die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ist Thema verschiedener Vorstösse auf Bundesebene. Aktuell hängig ist eine Standesinitiative des Kantons Zürich vom Februar 2009, eine Motion aus dem Jahr 2009 sowie ein Postulat der nationalrätlichen Sozial- und Gesundheitskommission (SGK-NR) von 2006. Bereits 2004 war eine ähnlich lautende Motion der SGK-NR abgelehnt worden. Grund dafür waren die begrenzten Kompetenzen des Bundes in diesem Bereich. Ein Bericht des Bundesrates zu den neuen Vorstössen ist zur Zeit ausstehend. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat sich im 2008 für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung auf nationaler Ebene ausgesprochen.

3. Harmonisierung der Existenzsicherung

Die SKOS-Studien 2003 und 2007 zeigen einerseits markante Unterschiede zwischen den Kantonen und andererseits eine mangelnde Koordination der Bedarfsleistungen innerhalb der Kantone auf. Während Basel-Stadt und weitere Kantone (GE, NE) ihre Bedarfsleistungen kantonsintern harmonisiert haben, wurde zur Behebung der kantonalen Unterschiede

noch nicht viel unternommen. Als ein erster Schritt kann dabei das vom Kanton Basel-Stadt massgebend geprägte Stipendienkonkordat betrachtet werden.

Der Antrag Michael Martig und Konsorten beantragt die Einreichung einer Standesinitiative zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos. Nur die Alimentenhilfe zu harmonisieren, löst jedoch das Grundproblem der markanten kantonalen Unterschiede bei den Leistungen der Existenzsicherung und somit des letztlich verfügbaren Einkommens nicht. Deshalb kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass das Thema ganzheitlich angegangen werden muss. Somit sollen auch die anderen Bedarfsleistungen sowie das Zusammenspiel mit den Sozialversicherungen einerseits und der Sozialhilfe andererseits angeschaut werden.

Letztlich braucht es eine Gesamtvision zur Existenzsicherung. Die Bedarfsleistungen müssen im Zusammenhang des gesamten sozialpolitischen Systems gedacht werden. Diese Gesamtvision ist auch wichtig, um diejenigen Kantone, die wie Basel-Stadt ihre Bedarfsleistungen kantonsintern harmonisiert haben, von erneuten Änderungen zu überzeugen. Wenn ohne Gesamtsicht einzelne Leistungen Schweiz weit harmonisiert werden, kann das im Gegenzug die innerkantonale Harmonisierung wieder zunichte machen.

Alle Leistungen zusammen müssen ein gerechtes und tragendes System der Existenzsicherung ergeben. Dazu gehört erstens die vertikale Koordination zwischen Bedarfs- und Sozialversicherungsleistung, zweitens die Koordination zwischen den Kantonen und drittens die Koordination innerhalb der Kantone. Letztlich kann wohl nur eine Koordination auf Ebene des Bundes die Komplexität des Gesamtsystems reduzieren.

4. Schlussfolgerung

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen empfiehlt der Regierungsrat dem Grossen Rat, eine Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Existenzsicherung einzureichen. Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat folgende Standesinitiative vor:

Der Kanton Basel-Stadt reicht, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung, folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, Vorschläge zur Harmonisierung der Existenzsicherung auszuarbeiten. Dabei sollen insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

1. *Die Harmonisierung der Bedarfsleistungen (Alimentenbevorschussung/-inkasso, Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Ausbildungsbeiträge u. a.) unter Berücksichtigung des Zusammenspiels dieser Leistungen.*
2. *Die Koordination zwischen Sozialversicherungen, Sozialhilfe und den der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen.*

5. Antrag

1. Der vorgelegte Entwurf zu einem Beschluss des Grossen Rates zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Existenzsicherung wird genehmigt.
2. Der Regierungsrat wird mit der Einreichung der Standesinitiative beauftragt.
3. Der Antrag Michael Martig und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos wird als erledigt abgeschrieben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage:
Schreibensentwurf zu Handen der Eidgenössischen Bundesversammlung

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

Staatskanzlei
Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Telefon +41 (0)61 267 85 62
Telefax +41 (0)61 267 85 72
E-Mail staatskanzlei@bs.ch
Internet www.bs.ch

Generalsekretariat
der Bundesversammlung
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Basel,

Regierungsratsbeschluss
vom
Grossratsbeschluss
vom

Standesinitiative betreffend Harmonisierung der Existenzsicherung

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom ... folgenden Beschluss gefasst:

Der Kanton Basel-Stadt reicht, gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung, folgende Standesinitiative ein:

Die Bundesversammlung wird eingeladen, Vorschläge zur Harmonisierung der Existenzsicherung auszuarbeiten. Dabei sollen insbesondere folgende Punkte berücksichtigt werden:

1. *Die Harmonisierung der Bedarfsleistungen (Alimentenbevorschussung/-inkasso, Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Ausbildungsbeiträge u. a.) unter Berücksichtigung des Zusammenspiels dieser Leistungen.*
2. *Die Koordination zwischen Sozialversicherungen, Sozialhilfe und den der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen.*

Hintergrund der Standesinitiative

Nach heute geltender Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sind die Kantone für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen zuständig. Dies hat dazu geführt, dass die materiellen Unterschiede zwischen den Kantonen bei den einzelnen Leistungen und somit beim

letztlich frei verfügbaren Einkommen der betroffenen Haushalte sehr gross sind. Diese Unterschiede wurden von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS in ihren Studien 2003 und 2007 dokumentiert.

Ein Vergleich des verfügbaren Einkommens, das einem Haushalt mit gleichem Bruttoeinkommen nach Erhalt von Sozialleistungen und nach Abzug der Ausgaben für Miete, Krankenkassenprämie, Steuern und familienergänzende Kinderbetreuung übrig bleibt, zeigt für 2006 grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Das soll an Hand eines Beispiels illustriert werden: Bei einer allein erziehenden Frau mit einem Kind und einem Jahresbruttolohn von CHF 45'563 beträgt die Differenz zwischen dem höchsten verfügbaren Einkommen in Sitten (CHF 37'942) und dem tiefsten verfügbaren Einkommen in Schwyz CHF (CHF 19'857) 18'085, also rund CHF 1'500 im Monat. Grund für diese markante Differenz sind insbesondere Unterschiede bei der Höhe der Alimentenbevorschussung sowie bei den Kosten für die Kinderbetreuung. Aber auch die nach dem Erhalt der Prämienverbilligung resultierende Netto-Krankenkassenprämie, die Höhe der Miete sowie die Steuern haben einen wesentlichen Einfluss.

Eine weitere Feststellung der SKOS-Studien ist, dass in den einzelnen Kantonen verschiedene Widersprüche im Netzwerk von Einkommen, Sozialtransfers und Steuern bestehen. So lohnt es sich zum Beispiel in gewissen Fällen nicht, ein höheres Erwerbseinkommen zu erwirtschaften, da dies letztlich nur zu geringfügig mehr oder sogar zu weniger verfügbarem Einkommen führt (so genannte Armutsfallen oder Schwelleneffekte). Dies wurde insbesondere im Übergang zwischen Sozialhilfe und vorgelagerten Sozialleistungen festgestellt. Das verfügbare Einkommen eines Haushaltes kann je nach Haushaltskonstellation im System der Sozialhilfe höher sein als an jenem Punkt der Einkommensskala, an dem gerade kein Anspruch auf Sozialhilfe mehr besteht. Damit verbunden sind negative Anreize, von der Sozialhilfe wegzukommen.

Um diese Missstände zu beheben, bedarf es schweizweit einer Harmonisierung der Existenzsicherung. Diese besteht einerseits aus der Harmonisierung der Bedarfsleistungen (Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Ausbildungsbeiträge u. a.) unter Berücksichtigung des Zusammenspiels dieser Leistungen. Andererseits bedarf es der Koordination zwischen Sozialversicherungen, Sozialhilfe und den der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungen. Alle Leistungen zusammen müssen ein gerechtes und tragendes System der Existenzsicherung ergeben. Letztlich kann wohl nur eine Koordination auf Ebene des Bundes die Komplexität des Gesamtsystems reduzieren.

Erfahrungen des kantons Basel-Stadt

In Folge der SKOS-Studien hat der Kanton Basel-Stadt per 1. Januar 2009 seine bedarfsabhängigen Sozialleistungen harmonisiert. Dabei hat er die verschiedenen Leistungen koordiniert und einem gemeinsamen "Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen" unterstellt. Während Basel-Stadt und weitere Kantone kantonsintern das System der Sozialleistungen optimiert haben, fehlt weiterhin eine Koordination zwischen den Kantonen.

Dabei reicht es nicht, einfach die Sozialhilfe oder die Alimentenbevorschussung zu harmonisieren, wie dies verschiedene Vorstösse verlangen. Was es braucht, ist eine Gesamtvision zur Existenzsicherung. Die Bedarfsleistungen müssen im Zusammenhang des gesamten sozialpolitischen Systems gedacht werden. Diese Gesamtvision ist auch wichtig, um diejenigen Kantone, die wie Basel-Stadt ihre Bedarfleistungen kantonsintern harmonisiert haben, von erneuten Änderungen zu überzeugen. Wenn ohne Gesamtsicht einzelne Leistungen schweizweit harmonisiert werden, kann das im Gegenzug die innerkantonale Harmonisierung wieder zunichte machen.

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen werden die eidgenössischen Räte eingeladen, Vorschläge zur Harmonisierung der Existenzsicherung auszuarbeiten.

Wir danken Ihnen für die Entgegennahme unserer Standesinitiative.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin