



► an den Grossen Rat

WSD/948247

Basel, 24. November 2004

Regierungsratsbeschluss
vom 23. November 2004

Bericht zum Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 22. Januar 2003 zum wiederholten Mal beschlossen, den nachstehenden Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten aus dem Jahr 1994 stehen zu lassen.

Für Familien mit geringem Einkommen bedeuten Kinder eine grosse finanzielle Mehrbelastung, die durch die gesetzlichen Kinderzulagen nur geringfügig gemildert wird. Familien mit geringem Einkommen, speziell auch alleinerziehende Mütter und Väter, geraten schnell einmal in eine finanzielle Notlage. Die Situation hat sich in der letzten Zeit, bedingt durch die wirtschaftliche Krise, noch verschärft. So ist es beispielsweise für alleinerziehende Mütter noch schwieriger geworden, eine Teilzeitstelle zu finden, und der Druck auf die Löhne ist besonders bei kleinen Einkommen spürbar. Viele Arbeitslose können mit 80% ihres früheren Lohnes nicht mehr für eine Familie aufkommen und müssen zusätzliche Unterstützungsleistungen von der Fürsorge beanspruchen.

Der Regierungsrat des Kantons Tessin hat vor kurzem einen Gesetzesentwurf vorgelegt, in welchem für Familien mit Kindern, welche gewisse Einkommensgrenzen nicht erreichen, „ergänzende Kinderzulagen“ vorsieht, analog dem System der Ergänzungsleistungen. Dabei gilt, dass nach Abzug von Miete und Sozialleistungen das verfügbare Einkommen für eine Einzelperson Fr. 16'140.-, für ein Paar Fr. 24'210.- und für die ersten beiden Kinder Fr. 8'070.- betragen soll. Wer diese Einkommensgrenzen nicht erreicht, hätte Anspruch auf eine „ergänzende Kinderzulage“.

Familien mit geringem und ungesichertem Einkommen sind einer besonders grossen zusätzlichen Belastung ausgesetzt. Die Unterstützung durch die Fürsorge hat immer noch Almosencharakter und bedeutet für diese Familien einen zusätzlichen Stressfaktor. Mit der Einführung einer „ergänzenden Kinderzulage“ könnte unser Kanton im Jahr der Familie einen wirksamen Beitrag zur Besserstellung und zum Schutz von Familien leisten.

Ich bitte den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten:

- *ob in Basel eine „ergänzende Kinderzulage“, wie sie der Kanton Tessin vorsieht, eingeführt werden kann und bis wann der Regierungsrat einen entsprechenden Gesetzesvorschlag unterbreiten könnte.*

- *wieviele Familien in Basel die obenerwähnten Einkommensgrenzen nicht erreichen und in den Genuss einer solchen „ergänzenden Kinderzulage“ kommen würden.*
- *wieviele Alleinerziehende oder Familien mit Kindern zur Zeit auf Unterstützungsbeiträge der Fürsorge angewiesen sind.*

Wir erlauben uns, Ihnen zum Anzug Schiavi Schäppi und Konsorten erneut zu berichten.

1. Ausgangslage

Seit der Überweisung des Anzugs im Jahr 1994 wurde dem Grossen Rat vier Mal zum Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten berichtet. Der Anzug wurde jeweils stehen gelassen mit der Begründung, man wolle die Entwicklung auf Bundesebene abwarten oder um das Anliegen im Gesamtkontext der sozialen Leistungen anzuschauen.

Inzwischen hat sich in der Familienpolitik auf kantonaler sowie auf schweizerischer Ebene einiges entwickelt. Unter anderem steht die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene zur Diskussion. Dies fordert eine neue Betrachtung der Situation.

2. Entwicklungen auf Bundesebene

Im Sommer 2004 führte das Eidg. Departement des Innern eine Vernehmlassung zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene ("Tessiner Modell") durch. Der Gesetzesentwurf der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) geht zurück auf parlamentarische Initiativen der Nationalrätinnen Fehr und Meier-Schatz. Der Gesetzesentwurf, der von der SGK in die Vernehmlassung geschickt wurde, sieht eine Änderung des Gesetzes über Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (EL) vor. Zur Bekämpfung der Armut bei Familien wird die Einführung von bedarfsabhängigen EL für Familien vorgeschlagen. Die Ausgestaltung, Durchführung und Finanzierung der vorgeschlagenen neuen Leistung ist von den EL zur AHV/IV inspiriert. Drei verschiedene Modelle stehen zur Diskussion, je nach Familientypus, der hauptsächlich entlastet werden soll (kinderreiche Familien, Einelternfamilien, Zweielternfamilien). Der Kanton Basel-Stadt hat sich an der Vernehmlassung beteiligt und begrüsst die geplante Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene.

Am 26. September 2004 hat das Schweizer Volk der Einführung einer Mutterschaftsversicherung im Rahmen des Bundesgesetzes über die Erwerbsersatzordnung zugestimmt. So erhalten in Zukunft alle in der AHV versicherten erwerbstätigen Mütter während 14 Wochen ein Taggeld von 80% des vor der Geburt versicherten Verdienstes. Damit wird eine grosse Lücke im schweizerischen Sozialversicherungssystem geschlossen. Ein aus sozial-, familien- und gleichstellungspolitischen Überlegungen zentrales Anliegen wird somit erfüllt.

Weiter steht zur Zeit die Vereinheitlichung der Kinder- bzw. Familienzulagen auf Bundesebene zur Diskussion. Die Familienzulagen sind heute, abgesehen von den Familienzulagen in der Landwirtschaft, kantonal geregelt. Es gibt kein einheitliches Bundesgesetz, sondern eine Vielfalt von Ordnungen mit je anderen Zulagenarten und -höhen und verschiedenen Anspruchsvoraussetzungen. Es bestehen Lücken und es erhalten nicht alle Kinder eine Zulage. In der Regel ist der Zulagenanspruch an den beruflichen Status der Eltern gebunden. Auf Bundesebene wurde die Kinderzulagenfrage bereits vor über zehn Jahren durch eine parlamentarische Initiative der ehemaligen Baselbieter Nationalrätin Angeline Fankhauser lanciert. Dazu liegt inzwischen ein Vorschlag für ein Rahmengesetz des Bundes vor. Das vorgeschlagene Bundesgesetz über die Familienzulagen legt die Mindesthöhe der Kinderzulagen auf 200 Franken und diejenige der Ausbildungszulagen auf 250 Franken pro Kind und Monat fest. Finanziert werden sollen die Leistungen durch Beiträge der Arbeitgebenden und allenfalls auch der Arbeitnehmenden. Für Selbständigerwerbende und für Nichterwerbstätige können die Kantone eine Einkommensgrenze vorsehen. Am 11. April 2003 wurde vom Gewerkschaftsdachverband Travail.Suisse die Volksinitiative "Für fairere Kinderzulagen!" eingereicht. Sie verlangt, dass der Bund eine einheitliche Familienzulage von mindestens Fr. 450.- einführt. In seiner Botschaft bezeichnet der Bundesrat die Kosten einer solchen Zulagenerhöhung als weder volkswirtschaftlich noch finanzpolitisch vertretbar. Er unterbreitet keinen eigenen Gesetzesentwurf, sondern sieht im vorliegenden Entwurf zu einem Rahmengesetz eine konsensfähige und volkswirtschaftlich tragbare Lösung. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrats will beide Vorlagen in die Wintersession 2004 einbringen.

3. Entwicklungen im Kanton Basel-Stadt

Die kantonalrechtlichen Familien- und Ausbildungszulagen wurden per 1. Juli 2003 gemeinsam mit dem Kanton Basel-Landschaft von Fr. 150.-/170.- auf 170.-/190.- erhöht. Zudem unterstützen beide Kantone den Grundsatz „eine Zulage pro Kind“. Währenddem jedoch der Kanton Basel-Landschaft unlängst als Antwort auf eine Volksinitiative ein neues Familienzulagengesetz in Vernehmlassung gegeben hat, hat der Regierungsrat Basel-Stadt inzwischen beschlossen, das Bundesgesetz über die Familienzulagen abzuwarten und anschliessend die Harmonisierung mit dem Kanton Basel-Landschaft, die von allen Seiten einhellig für wichtig erachtet wird, wieder anzustreben.

Weiter hat der Regierungsrat soeben eine interdepartementale Arbeitsgruppe zur Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt eingesetzt. Das Projekt Harmonisierung hat zum Ziel, das gesamte System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen anzuschauen, inhaltliche Inkohärenzen aufzuzeigen und möglichst zu beheben. Die Frage der Familienfreundlichkeit der Sozialleistungen wird dabei eine zentrale Rolle spielen. Diese Gesamtschau der Basel-städtischen Sozialleistungen drängte sich auf, da die Studie „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Jahr 2003 verschiedene Widersprüche im sozialpolitischen Netzwerk aufgezeigt hat. In die gleiche Richtung gehen zwei soeben überwiesene Vorstösse. Die Motion Christine Keller und Konsorten

verlangt die Steuerbefreiung des Existenzminimums und der Anzug Eva Herzog und Konsorten fragt, ob eine Studie zur Existenzsicherung im Kanton Basel-Stadt in Auftrag gegeben werden kann.

4. Situation in anderen Kantonen

Ausser dem Kanton Tessin, der im Jahr 1997 Ergänzungsleistungen für Familien („Tessiner Modell“) einführt, hat bisher kein Kanton solche Leistungen eingeführt. Im Kanton Zürich wurde im März 2004 die Volksinitiative „Chancen für Kinder“ eingereicht, welche kantonale Ergänzungsleistungen für Familien ohne existenzsicherndes Einkommen fordert. Die Initiative wird von SP, EVP, CVP, den Grünen, verschiedenen Hilfsorganisationen, Gewerkschaften und Kirchen unterstützt.

Im Kanton Luzern wurde im Jahr 2002 eine Motion zur Einführung von EL für Familien in knappen finanziellen Verhältnissen als Postulat überwiesen. Der Luzerner Regierungsrat stellt sich grundsätzlich positiv zum Instrument der EL für Familien, befürwortet jedoch eine Bundeslösung.

5. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass ein beachtlicher Teil der Bevölkerung nicht mehr in der Lage ist, die Kinderkosten aus dem Erwerbseinkommen zu bestreiten. Die Folge ist entweder Armut mit all ihren Konsequenzen auch für die Kinder, Abhängigkeit von der Sozialhilfe oder auch der Verzicht auf Kinder. Wir begrüssen deshalb die politischen Bestrebungen, die materielle Sicherung von Familien zu verbessern. Ergänzende Kinderzulagen nach dem System der Ergänzungsleistungen können eine präventive Wirkung gegen Familienarmut entfalten und in vielen Fällen den Gang zur Sozialhilfe ersparen. Zusammen mit anderen Massnahmen wie die Vereinheitlichung der Kinderzulagen und die Einführung der Mutterschaftsversicherung sind EL für Familien ein wichtiges Element zur Bekämpfung der Familienarmut.

Der Regierungsrat unterstützt die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, wünscht sich jedoch eine Lösung auf Bundesebene. Er ist der Meinung, dass der Kanton Basel-Stadt in Sachen zusätzlicher Familienleistungen keinen Alleingang unternehmen sollte. Bei einer kantonalen Lösung müsste Basel-Stadt die vollen Kosten tragen, was angesichts der Finanzlage derzeit nicht möglich wäre. Basel-Stadt trägt im Sozialbereich schon etliche Zentrumslasten – welche sich unter anderem bei den hohen Ausgaben für Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sowie für die Prämienverbilligung manifestieren – und ist dadurch steuerlich schon heute überdurchschnittlich belastet. Werden zusätzliche Sozialleistungen im Alleingang eingeführt, besteht ausserdem die Gefahr einer weiteren Sogwirkung auf sozial schwächere Bevölkerungsgruppen. Verbesserungen müssen daher unbedingt auf Bundesebene eingeführt werden.

Der Regierungsrat ist gerne bereit, sich bei den eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern des Kantons Basel-Stadt für die Unterstützung des Anliegens einzusetzen.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und den Anzug Rita Schiavi Schächli und Konsorten abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Der Vizepräsident

Der Staatsschreiber

Dr. Ueli Vischer

Dr. Robert Heuss