



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

94.8247.07

WSU/P948247
Basel, 3. Februar 2010

Regierungsratsbeschluss
vom 2. Februar 2010

Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Oktober 2007 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 berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage und Zusammenfassung

Der Anzug Rita Schiavi Schächli zur Einführung einer ergänzenden Kinderzulage stammt aus dem Jahr 1994. Seither hat der Regierungsrat dem Grossen Rat sechs Mal berichtet, das letzte Mal im Oktober 2007 mit dem Antrag auf „stehen lassen“. Der Anzug wurde jeweils stehen gelassen mit der Begründung, man wolle die Entwicklung des Themas "Ergänzungsleistungen für Familien" (FamEL) auf Bundesebene abwarten oder das Anliegen im Gesamtkontext der sozialen Leistungen anschauen.

Der Regierungsrat brachte dem Anliegen bisher immer viel Sympathie entgegen, wünschte jedoch eine Einführung auf Bundesebene. Der Kanton Basel-Stadt solle keinen Alleingang unternehmen, da sonst die Standortattraktivität für sozial schwache Familien zusätzlich erhöht würde.

Die Wahrscheinlichkeit, dass FamEL auf Bundesebene eingeführt werden, ist inzwischen sehr gering. Der Bund hat die Beratung vorläufig sistiert und dem Bundesamt für Sozialversicherungen den Auftrag erteilt, eine Alternative zum Entwurf der Subkommission „Familienpolitik“ der nationalrätlichen Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) auszuarbeiten. Dabei soll die Kompetenz für die Einführung von FamEL bei den Kantonen bleiben.

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Meinung, dass die Einführung einer neuen Sozialleistung in Basel-Stadt keinen Sinn macht. Er hat jedoch verschiedene alternative Massnahmen diskutiert, mit denen im Rahmen des bestehenden Systems von Sozialleistungen Familien finanziell entlastet werden können. Auf Grund der aktuellen Finanzbeschlüsse schlägt der Regierungsrat jedoch vor, zur Zeit keinen weiteren Ausbau vorzunehmen. Der Regierungsrat ist aber der Meinung, dass es sich um sozialpolitisch sinnvolle Anliegen handelt, deren Umsetzung weiterverfolgt werden soll, sobald sich die finanzpolitische Situation verbessert hat. Er schlägt vor, den Anzug Rita Schiavi Schächli stehen zu lassen.

2. Ergänzungsleistungen für Familien

2.1 Ziele

Ergänzungsleistungen für Familien sind ein mögliches Instrument zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Familienhaushalten. FamEL orientieren sich am System der EL zur AHV/IV. Es ist ein bedarfsabhängiges System, das anerkannte Ausgaben den anrechenbaren Einnahmen gegenüberstellt und die Differenz als Sozialleistung ausrichtet.

Im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist die Zielgruppe bei der FamEL grundsätzlich voll erwerbsfähig. Zielgruppe sind erwerbstätige Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen. Einerseits sollen Working-Poor-Familien aus der Sozialhilfe abgelöst werden, andererseits Familien ausserhalb der Sozialhilfe unterstützt und das Abgleiten

in die Sozialhilfe verhindert werden. Die Berechnungen in den Kantonen Solothurn und Waadt gehen davon aus, dass rund 20 bis 25 Prozent der FamEL an Familien gehen werden, die bisher Sozialhilfe erhalten. Die übrigen begünstigten Haushalte haben ein Einkommen über der Sozialhilfegrenze.

2.2 Entwicklungen auf Bundesebene

Die beiden parlamentarischen Initiativen der Nationalrätinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz verlangen die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene. Sie stammen aus dem Jahr 2000 und ihre Bearbeitung wurde durch den Nationalrat mehrfach verlängert.

Im Februar 2009 kam die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK-N zum Schluss, dass aufgrund der Entwicklungen in der EU und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass FamEL - wie andere Familienleistungen auch - exportiert werden müssten. Sie stimmte deshalb einem Ordnungsantrag zu, der eine Sistierung der Vorlage und die Ausarbeitung einer alternativen Vorlage durch die Verwaltung verlangte.

Der Vorsteher des Eidg. Departement des Inneren (EDI) beauftragte daraufhin das Bundesamt für Sozialversicherungen, eine Alternative zum Entwurf der Subkommission „Familienpolitik“ auszuarbeiten, der auf eine gezielte Entlastung der Working Poor abzielen und sicherstellen soll, dass keine Exportierbarkeit der Leistungen möglich ist. Neu soll die Kompetenz für die Einführung von FamEL bei den Kantonen bleiben.

2.3 Entwicklungen in anderen Kantonen

Nachdem der Kanton Tessin bereits seit dem Jahr 1997 Ergänzungsleistungen für Familien kennt ("Tessiner Modell"), hat der Kanton Solothurn diese Familienleistung per 1. Januar 2010 eingeführt. Am 17. Mai 2009 stimmten die Stimmberechtigten des Kantons Solothurn der Einführung von Ergänzungsleistungen mit 57.4% zu. Die Leistung richtet sich an Familien mit Kindern bis sechs Jahren, und das Gesetz ist auf fünf Jahre befristet (für mehr Informationen zum Solothurner Modell vgl. Anhang).

In weiteren Kantonen sind politische Vorstösse hängig oder sind Vorbereitungsarbeiten zur Einführung von FamEL im Gang (z. B. VD, GE, SZ).

3. Angebote für Familien im Kanton Basel-Stadt

3.1 Aktuelle Situation

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über ein breites Angebot für Familien. Nebst verschiedenen staatlichen und staatlich subventionierten Beratungsangeboten (z.B. Familien-, Paar- und Erziehungsberatung, Budget- und Schuldenberatung Plusminus) unterstützt der Kanton ein-

kommensschwache Familien mit verschiedenen finanziellen Leistungen. Eine Auswahl wird hier näher aufgezeigt:

3.1.1 Prämienverbilligung für die obligatorische Krankenversicherung

Für viele Haushalte sind die Krankenversicherungsprämien zu einer hohen Belastung geworden. Alle im Kanton Basel-Stadt Versicherten haben Anspruch auf Prämienverbilligung (PV), sofern das Einkommen unter Berücksichtigung des Vermögens die festgelegten Einkommensgrenzen nicht übersteigt. Die Auszahlung der Prämienbeiträge erfolgt direkt an die Krankenversicherer. Die Prämien werden entsprechend reduziert.

Zahlen für 2009:

Anzahl Haushalte mit PV: rund 12'900
davon Familien mit Kind/ern: rund 4'500
Beiträge an alle Haushalte: rund CHF 41.7 Mio.

Dazu kommt die PV an EL-BezügerInnen:

Anzahl Haushalte: rund 11'000
Beiträge: rund CHF 54 Mio.

Bundesbeitrag an die Prämienverbilligung: 45 Mio.

3.1.2 Mietzinsbeiträge für Familien

Der Kanton Basel-Stadt gewährt an Haushalte mit mindestens einem Kind Mietzinsbeiträge nach Mietbeitragsgesetz. Die Höhe des Beitrags ist abhängig vom Einkommen und Vermögen des Haushaltes sowie von der Höhe des Mietzinses. Ausgerichtet werden kantonale Mietzinsverbilligungen zwischen CHF 50 und CHF 700 pro Monat.

Zahlen für 2009:

Anzahl Haushalte: 560 Haushalte
Beiträge: CHF 1.9 Mio.

3.1.3 Alimentenbevorschussung

Die Alimentenhilfe leistet bei nicht bezahlten Kinder- und/oder Ehegattenalimenten Unterstützung bei der Durchsetzung von Unterhaltsforderungen im In- sowie im Ausland. Zudem besteht die Möglichkeit einkommensabhängiger Bevorschussung von Kunderalimenten.

Zahlen für 2009:

Anzahl Fälle Alimentenbevorschussung: 650
Bruttoaufwand: CHF 5.2 Mio.
Ertrag (durch Inkasso): CHF 1.6 Mio.

3.1.4 Sozialhilfe

Wer in eine finanzielle Notlage geraten ist, erhält wirtschaftliche Hilfe. Durch die Sozialhilfeleistungen wird das soziale Existenzminimum sichergestellt. Die Sozialhilfe kommt erst zum

Tragen, wenn eigene Mittel und andere finanzielle Hilfen wie Arbeitslosentaggelder, Renten, Stipendien oder Unterstützung durch Verwandte nicht ausreichen.

Zahlen für 2008:

Anzahl Haushalte Total: rund 6600 (kumulierte Fallzahlen)

davon Familien mit Kind/ern: rund 1900

Unterstützung: rund CHF 130 Mio.

davon für Familien: rund CHF 60 Mio.

3.1.5 Weitere

Weitere finanzielle Unterstützungsleistungen des Kantons sind die Ausbildungsbeiträge, die einkommensabhängigen Elterntarife für die Tagesbetreuung sowie Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Dazu kommen weitere nicht-bedarfsabhängige Familienleistungen wie der Erwerbsersatz bei Mutterschaft und die Familienzulagen.

3.2 Entwicklungen in Basel-Stadt seit dem Bericht 2007

Seit dem letzten Bericht des Regierungsrates vom 5. September 2007 zum Anzug Rita Schiavi Schäppi war der Kanton Basel-Stadt nicht untätig geblieben, was die finanzielle Entlastung der Familienhaushalte angeht.

3.2.1 Steuerpaket

Im Jahr 2007 verabschiedete der Grosse Rat die Gesetzesvorlage zum sogenannten Steuerpaket. Nebst einer allgemeinen Steuerentlastung, bei welcher insbesondere Ehepaare und Familien mit Kindern entlastet wurden, wurde die Forderung nach einer steuerlichen Befreiung des existenznotwendigen Einkommens erfüllt.

3.2.2 Harmonisierung der Sozialleistungen

Per 1. Januar 2009 trat das neue Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaG) in Kraft. Damit wurden Armutsfallen beseitigt und ein einfacheres und transparentes System eingeführt. Insbesondere die Leistungen der Alimentenbevorschussung und der Mietzinsbeiträge wurden in diesem Zusammenhang ausgebaut. Die Prämienverbilligung erhielt eine feinere Abstufung der Einkommenskategorien, was den bisher sprunghaften Übergang zwischen den Einkommensgruppen glättete. Gleichzeitig wurde die oberste Einkommensgrenze an die Teuerung der letzten Jahre angepasst, was zu neuen Anspruchsgruppen führte. Bei Prämienverbilligung, Mietzinsbeiträgen und Alimentenbevorschussung lässt sich aufgrund dieser Massnahmen seit Anfang 2009 ein Mengenwachstum beobachten.

3.2.3 Familienzulagen

Ebenfalls per 1. Januar 2009 trat das kantonale Einführungsgesetz zum Familienzulagengesetz in Kraft. Nebst der im Bundesgesetz vorgesehenen Versicherung aller Arbeitnehmenden und der Nichterwerbstätigen in bescheidenen Verhältnissen wurden in Basel-Stadt darüber hinaus auch die Selbstständigen dem Gesetz unterstellt. Damit ist der Grundsatz "pro

Kind eine Zulage" erfüllt. Die Höhe der Zulagen richtet sich nach den Vorgaben des Bundes. Deshalb wurden die Ausbildungszulagen von CHF 220 auf 250 angehoben. Neu besteht auch bei Teilzeitarbeit der Anspruch auf ganze Zulagen.

4. Fazit für Basel-Stadt

4.1 Ergänzungsleistungen für Familien

Der Regierungsrat hat in Anlehnung an das Solothurner Modell die Auswirkungen einer Einführung von FamEL in Basel-Stadt analysiert.

Folgende Parameter galten dabei als Grundlage:

- Leistungen für Familien mit Kindern bis 16 Jahre,
- erforderliches Mindesteinkommen per Jahr: CHF 10'000 für Alleinerziehende, CHF 20'000 für Paare,
- Durchschnittliche FamEL pro Familie: CHF 13'680 pro Jahr.

Je nach Ausgestaltung der Leistungsgrenzen würden 1'350 bis 3'550 Familien Anspruch auf FamEL erhalten, davon rund 220 Familien aus der Sozialhilfe. Die Kosten werden auf CHF 20 bis 50 Mio. geschätzt.

In der Maximalvariante würde die Einführung von FamEL bei Mietzinsbeiträgen, Prämienverbilligung und Sozialhilfe zu Einsparungen von insgesamt knapp CHF 30 Mio. führen. Die Leistungen der Mietzinsbeiträge würden dabei gänzlich in den FamEL aufgehen.

Für den Regierungsrat sprechen verschiedene Gründe gegen die Einführung eines neuen speziellen Systems von FamEL.

- Erstens zeigen die Berechnungen, dass mit FamEL verhältnismässig wenige Familien aus der Sozialhilfe abgelöst werden können und dass vor allem Familien ausserhalb der Sozialhilfe unterstützt würden.
- Zweitens spricht der mit der Einführung einer neuen Sozialleistung verbundene grosse Umbau des Systems gegen die FamEL. Basel-Stadt hat per 1. Januar 2009 das System der kantonalen Sozialleistungen harmonisiert und die Leistungen aufeinander abgestimmt. Die Einführung von FamEL würde kurz nach der Harmonisierung der Sozialleistungen wiederum einen markanten Umbau des Systems der Sozialleistungen bedeuten.
- Drittens ist die Einführung von FamEL mit hohen (auch administrativen) Kosten verbunden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits ohne Einführung von FamEL die Kosten für die Sozialleistungen in den kommenden Jahren steigen werden. Dies einerseits durch das aufgrund der schwierigen Konjunkturlage prognostizierte Fallwachstum bei allen Sozialleistungen. Andererseits haben auch die steigenden Krankenkassenprämien Kostenfolgen für den Kanton. Direkte Kostenfolgen entstehen bei den Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe, welche gemäss Gesetz die kantonale Durchschnittsprämie zu 100 bzw. zu 90 Prozent übernehmen. Möchte der Kanton die Belastung der übrigen einkommensschwachen Haushalte ebenfalls begrenzen, sind

zudem zusätzliche Mittel für die Prämienverbilligung nötig. Allein um den Prämienanstieg von 8 % im 2010 zu berücksichtigen, mussten zusätzlich CHF 12 Mio. im Budget eingestellt werden.

4.2 Alternative sozialpolitische Massnahmen für Familien

Basel-Stadt hat bereits heute ein gut ausgebautes Sozialleistungssystem. Statt der Einführung einer neuen Sozialleistung möchte der Regierungsrat zur besseren Unterstützung von einkommensschwachen Familien das bestehende System ausbauen. Er sieht folgende Massnahmen vor, um Familien im Rahmen des bestehenden Systems von Sozialleistungen zu entlasten.

4.2.1 Erhöhung des Geschwisterrabatts bei der Tagesbetreuung

Die einkommensabhängigen Elternbeiträge an die Tagesbetreuung in Tagesheimen und Tagesfamilien werden heute pro betreutes Kind berechnet. Bei der Betreuung mehrerer Kinder mindert sich der Beitrag heute bei zwei Kindern um bis zu 15%, bei drei Kindern um bis zu 25% pro Kind. Durch die Erhöhung des Geschwisterrabatts können für Familien mit mehreren Kindern nennenswerte Verbesserungen erreicht werden. Für die Erhöhung des Rabatts auf 50% pro Kind muss mit Kosten von rund CHF 1.3 Mio. gerechnet werden.

4.2.2 Ausbau der Mietzinsbeiträge

Zur Zeit erhalten rund 560 Familien kantonale Mietzinsbeiträge. Eine Ausdehnung des Bezügerkreises würde Kosten von CHF 2 bis 7.5 Mio. verursachen.

4.2.3 Ausdehnung der Alimentenhilfe auf über 18-Jährige

In Basel-Stadt hört heute bei Kindern sowohl die Inkassohilfe als auch die Alimentenbevorschussung beim Erreichen des 18. Altersjahres auf, auch wenn noch ein gültiger Rechtstitel besteht. Die Ausdehnung der Alimentenhilfe auf über 18-Jährige kostet je nach Ausgestaltung CHF 0.25 bis 1.4 Mio.


4.2.4 Fazit

Auf Grund der aktuellen Finanzbeschlüsse verzichtet der Regierungsrat jedoch im Moment auf die Umsetzung dieser Massnahmen. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass es sich um sozialpolitisch sinnvolle Massnahmen handelt, deren Umsetzung weiterverfolgt werden soll, sobald sich die finanzpolitische Situation verbessert hat. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat bis Februar 2012 die notwendigen Gesetzesanpassungen vorlegen und über die Umsetzung der Massnahmen auf Verordnungsebene berichten.

5. Antrag

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin

Anhang:
FamEL im Kanton Solothurn

Anhang

FamEL im Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn hat per 1. Januar 2010 Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Das Gesetz ist auf fünf Jahre befristet und sieht maximale FamEL von CHF 27'360 pro Jahr (ab 3. Kind + CHF 5000 pro Kind) vor. Personen haben Anspruch auf FamEL, wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:

- sie leben in häuslicher Gemeinschaft mit mindestens einem Kind unter 6 Jahren;
- sie erzielen ein Mindesteinkommen;
- die anerkannten Ausgaben übersteigen die anrechenbaren Einnahmen;
- sie wohnen seit mindestens zwei Jahren im Kanton Solothurn.

Folgendes Beispiel zeigt die Situation für eine allein erziehende Mutter mit einem Kind in Solothurn und in Basel im Vergleich. In Solothurn gibt es neu bis zum 6. Altersjahr FamEL.

Solothurn

Mutter mit 2-jährigem Kind	
Erwerbseinkommen	24700
Alimente	6000
Einnahmen	30700
FamEL	23068
Total Einnahmen	53768
abz. Miete	-12'984
abz. Prämien Krankenkasse	-4224
abz. Tagesbetreuung	-6000
abz. Steuern Kt. + Bund	0
verfügbares Einkommen	30560

Mutter mit 6-jährigem Kind	
Erwerbseinkommen	24700
Alimente	6000
Einnahmen	30700
Prämienverbilligung	3101
Total Einnahmen	33801
abz. Miete	-12'984
abz. Prämien Krankenkasse	-4224
abz. Tagesbetreuung	-6000
abz. Steuern Kt. + Bund	0
verfügbares Einkommen	10593 >> Sozialhilfe

Basel-Stadt

(Lebensbedarf gemäss Sozialhilfe: CHF 17'628)

Mutter mit Kind	
Erwerbseinkommen	24700
Alimente	6000
Einnahmen	30700
Prämienverbilligung	4368
Mietzinsbeiträge	5604
Total Einnahmen	40672
abz. Miete	-14016
abz. Prämien Krankenkasse	-6108
abz. Tagesbetreuung	-2400
abz. Steuern Kt. + Bund	0
verfügbares Einkommen	18148

Die Analyse dieses Beispiels zeigt, dass die Einkommenssituation für die Mutter mit einem Kind unter sechs Jahren in Solothurn wesentlich komfortabler ist als in Basel. Das verfügbare Einkommen liegt dabei deutlich über dem entsprechenden Lebensbedarf in der Sozialhilfe (CHF: 17'628). Sobald das Kind jedoch sechs Jahre alt wird, fallen die Ergänzungsleistungen für Familien weg, was zu einer enormen Einkommenseinbusse und einem Einkommen unter der Sozialhilfegrenze führt. In Basel-Stadt wird hingegen das Einkommen der Familie unabhängig vom Alter der Kinder durch Prämienverbilligung und Mietzinsbeiträge ergänzt und auf ein Niveau oberhalb der Sozialhilfegrenze gehoben.

Auch bei einem Zweielternhaushalt mit zwei Kindern, ist das verfügbare Einkommen in Solothurn für den Haushalt mit einem Kind unter sechs Jahren aufgrund des Anspruchs auf Fam-EL höher als in Basel. Bei Familien mit Kindern über sechs Jahren ist das verfügbare Einkommen in Basel leicht höher.