



An den Grossen Rat

24.5144.02

WSU/P245144

Basel, 28. August 2024

Regierungsratsbeschluss vom 27. August 2024

Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (FamEL) im Kanton Basel-Stadt»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 5. Juni 2024 die nachstehende Motion Oliver Bolliger dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Schweiz hat 1997 die UNO-Kinderrechts-Konvention unterzeichnet, welche zum Ziel hat, Kindern ein sicheres und würdiges Leben zu ermöglichen. Armut gefährdet dieses Ziel. Dennoch leben heute in der reichen Schweiz 134'000 Kinder in Armut. Fast ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden sind Kinder – es ist die Altersgruppe mit der höchsten Sozialhilfequote – auch im Kanton Basel-Stadt.¹

Armut fördert die Ungleichheit in der Gesellschaft, untergräbt die Chancengerechtigkeit bei Kindern und kann von Generation zu Generation weitergegeben werden. Kinder haben in der Schweiz ein Armutsrisiko. Der Familien-Barometer 2024 wie auch Caritas Schweiz berichten, dass viele Familien ihre finanzielle Situation als sehr angespannt erleben, sich dieser Not hilflos ausgesetzt fühlen und keine Zuversicht haben, dass sich dies in absehbarer Zeit ändern wird. Gestiegene Lebenshaltungskosten, hohe Krankenkassen-prämien, steigende Mieten und Energiekosten – das ganze Leben wird teurer und die Löhne oder andere Einnahmequellen steigen nicht im gleichen Verhältnis wie die Ausgaben. Viele Familien sind nicht mehr in der Lage, die notwendigen Ersparnisse für ausserordentliche Verpflichtungen oder Gesundheitskosten auf die Seite zu legen. Sie befinden sich in einer prekären Lebenslage, die sich nicht von allein ändern wird.²

Der Kanton Basel-Stadt gehört neben Neuenburg und Genf zu den Kantonen mit den höchsten Sozialhilfequoten von Minderjährigen. Gemäss dem Bundesamt für Statistik beträgt die Sozialhilfequote von Kindern in Basel-Stadt 8,3% (2022). Zudem liegt die Nichtbezugsquote der Sozialhilfe in Basel-Stadt mit rund 30% sehr hoch. Gemäss der Studie der Berner Fachhochschule haben 26-35-Jährige und Kinder (0-16) über alle Altersgruppen hinweg das höchste Nichtbezugsrisiko.³ Ein hohes Armutsrisiko haben Einelternfamilien und Gross-Familien mit 3 Kindern und mehr sowie Eltern mit jungen Kindern von 0-3 Jahren. Nach Ansicht der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) sind Ergänzungsleistungen für Familien ein wichtiges Instrument, um die Familienarmut und die Sozialhilfeabhängigkeit zu bekämpfen.⁴ Die bisherigen Erfahrungen der Kantone Genf, Tessin, Solothurn und Waadt sind vielversprechend.

In der Beantwortung des Anzugs von Melanie Nussbaumer „Alleinerziehende vor Armut schützen“ (21.5438.02) sowie in der Schriftlichen Anfrage von Oliver Bolliger „Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien“ (19.5028.02) werden die diversen und ausgebauten Massnahmen zur individu-

¹ <https://www.statistik.bs.ch/zahlen/tabellen/13-soziale-sicherheit/sozialhilfe.html>

² <https://www.caritas.ch/de/es-braucht-eine-schweizweite-loesung-gegen-die-kinderarmut/> und <https://familienbarometer.ch/de/>

³ https://arbor.bfh.ch/19212/1/Nichtbezug%20von%20Sozialhilfe%20in%20der%20Stadt%20Basel_29.08.2023.pdf

⁴ https://skos.ch/shop/zeso-ausgaben/2023/2024?tx_cartproducts_products%5Bproduct%5D=135&cHash=daac7411481c92225267c981c1a20483

ellen Unterstützung aufgezeigt. Diese sind wichtig, reichen aber nicht aus, um Familien und Alleinerziehende vor Armut zu schützen und von der Sozialhilfe abzulösen. Es braucht weiterführende Massnahmen. Bei Familienarmut soll deshalb in Zukunft ein anderes System greifen – analog und auf dem Niveau der Ergänzungsleistungen zu IV und AHV. Dieses System muss so ausgestaltet werden, dass die bisherigen Massnahmen sinnvoll ineinandergreifen und es zu einer finanziellen Verbesserung für die armutsbetroffenen Familien kommt. Im besten Falle führt dies auch zu einer tieferen Nichtbezugsquote.

Familien-Ergänzungsleistungen sollen anstelle der Sozialhilfe zum Tragen kommen, wenn die Einnahmen aus Lohn, Alimenten, Renten und anderen Transferleistungen das Existenzminimum auf dem Niveau der Ergänzungsleistungen nicht abdeckt. Familien, die über dem Existenzminimum der EL sind, sollen weiterhin gemäss dem Grundsatz der Subsidiarität vorgelagerte bedarfsabhängige Sozialleistungen beziehen können.

Die Motionär:innen beantragen aus obengenannten Gründen vom Regierungsrat die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage innert zwei Jahren zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (FamEL) im Kanton Basel-Stadt auf dem Niveau der Ergänzungsleistungen zu IV und AHV, um die strukturelle Familienarmut zu verhindern.

Oliver Bolliger, Melanie Nussbaumer, Niggi Daniel Rechsteiner, Tonja Zürcher, Fleur Weibel, Fina Girard, Georg Mattmüller, Nicole Amacher, Bruno Lötscher, Alexandra Dill, Jo Vergeat“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse 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 Grosse 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 zwei Jahren eine gesetzliche Grundlage zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (FamEL) im Kanton Basel-Stadt auf dem Niveau der Ergänzungsleistungen zu IV und AHV zu schaffen, um die strukturelle Familienarmut zu verhindern».

Ziel der neuen Leistung soll es sein, Familienarmut zu bekämpfen und die Sozialhilfeabhängigkeit zu verringern. Die Berechnung des Leistungsanspruchs soll analog zu den Ergänzungsleistungen der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und der Invalidenversicherung (IV) erfolgen. Die Familien-Ergänzungsleistungen sollen anstelle der Sozialhilfe greifen, wenn die Einkommen

aus Lohn, Alimenten, Renten und anderen Transferleistungen das Existenzminimum nicht decken. Familien, deren Einkommen über dem Existenzminimum liegen, sollen weiterhin bedarfsabhängige Sozialleistungen beziehen können.

1.3 Rechtliche Prüfung

Gemäss Artikel 2 Absatz 2 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG; SR 831.30) können die Kantone über den Rahmen des ELG hinausgehende Leistungen gewähren und dafür besondere Voraussetzungen festlegen. Der Kanton Basel-Stadt ist gemäss seiner Verfassung ein freiheitlicher, demokratischer und sozialer Rechtsstaat (§ 1 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 [KV; SG 111.100]) und kann im sozialen Bereich Familien-Ergänzungsleistungen vorsehen, was insbesondere auch im Einklang mit den Grundrechtszielen gemäss § 14 Abs. 1 lit. a und lit. b KV steht. Es spricht somit kein höherrangiges Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt, was vorliegend auch notwendig ist. Im Sinne von § 83 Abs. 2 lit. c KV sind Zweck, Art und Rahmen der geforderten kantonalen Leistung festzulegen. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen. Die vorliegende Motion enthält eine solche Frist.

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Inhaltliche Stellungnahme

2.1 Armut in der Schweiz und im Kanton Basel-Stadt

Gemäss Bundesamt für Statistik (BFS) sind im Jahr 2022 schweizweit rund 702'000 Personen bzw. 8.2% der Gesamtbevölkerung auch nach der Zuweisung von Sozialtransfers von Armut betroffen. Ohne Sozialtransfers würden rund viermal so viele Menschen in Armut leben. Die verschiedenen Bevölkerungsgruppen sind ungleich von Armut betroffen: Die weitaus grösste Gruppe (417'000 Personen bzw. 11.2% der Gesamtbevölkerung) lebt in Ein- und Zweipersonenhaushalten ohne Kinder. Bei Haushalten mit Kindern beträgt die Armutsquote nach Sozialtransfers 5.5% der Bevölkerung, dies entspricht 223'000 Personen.⁵

Ein Hauptgrund für Armut in der Schweiz stellt der Nichtbezug bestimmter Sozialleistungen trotz Anspruch dar. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und sehr individuell. Wie die Studie von Hümbelin et. al (2023)⁶ nahelegt, liegt die Nichtbezugsquote von Sozialhilfeleistungen in Basel im Jahr 2019 bei 29.8 Prozent, wobei die Wahrscheinlichkeit des Nichtbezugs von Sozialhilfeleistungen im engeren wie auch im weiteren Sinn mit abnehmender finanzieller Bedarfslücke und den entsprechenden Aufenthaltsrechten steigt. Im Kanton Basel-Stadt betrug im Jahr 2023 die Sozialhilfequote von Kindern und Jugendlichen 6.3%, was rund 1'200 Personen entspricht.⁷

⁵ Vgl. [Armutsquoten vor und nach Sozialtransfers, nach verschiedenen Merkmalen - 2014-2022 | Tabelle | Bundesamt für Statistik \(admin.ch\)](#), letzter Aufruf 05.08.2024.

⁶ Hümbelin et. al (2023). Nichtbezug von Sozialhilfe in der Stadt Basel, 2016 – 2020. Bern: Berner Fachhochschule BFH

⁷ Statistisches Amt Basel-Stadt 2023

In Bezug auf Familienhaushalte mit arbeitstätigen oder berenteten Familienmitgliedern bedeutet dies, dass sich mit steigendem Einkommen die Chancen verringern, dass mögliche Ansprüche geltend gemacht werden. Während die Nichtbezugsquote bei Familien mit einem Elternteil mit 15.7 Prozent die tiefsten Werte aufweisen, liegt die Nichtbezugsquote bei Paaren mit Kindern im Durchschnitt (31.4%). Somit zeigt sich, dass das Nichtbezugsrisiko bei Haushalten mit Kindern deutlich tiefer liegt. Da auch bei den vorgelagerten Sozialleistungen ein Nichtbezugsrisiko⁸ besteht, kann nicht automatisch davon ausgegangen werden, dass Familien-Ergänzungsleistungen die Situation von armutsbetroffenen Familien zu verbessern vermag.

Das Amt für Sozialbeiträge (ASB) und die Sozialhilfe setzen sich intensiv dafür ein, die Nichtbezugsquote der bedarfsabhängigen Sozialleistungen zu verringern. So wurden diverse Massnahmen ergriffen, insbesondere im Bereich der Kommunikation mit den potenziellen Leistungsbezügern und -bezügern. Durch gezielte Informationskampagnen bspw. mit Erklärvideos und -audios in verschiedenen Sprachen, leichter verständliche und zugängliche Informationsmaterialien sowie persönliche Beratungsgespräche sollen berechnete Personen über ihre Ansprüche informiert werden und so die notwendigen Schritte zur Antragstellung verstehen und bewältigen können. Darüber hinaus werden Kooperationen mit sozialen Institutionen und Netzwerken ausgebaut, um Betroffene besser zu erreichen und Hemmschwellen beim Zugang zu den Leistungen abzubauen. Diese Massnahmen tragen dazu bei, dass alle Personen in Basel-Stadt die Unterstützung erhalten, die ihnen zusteht, und somit ein würdiges Leben führen können.

2.2 Entwicklung der bedarfsabhängigen Leistungen für Familien

Das Thema Familien-Ergänzungsleistungen wurde vom Grossen Rat bereits mehrfach behandelt. Im Jahr 1994 überwies der Grosse Rat erstmals den Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage. Dieser Anzug wurde in der Folge mehrfach stehengelassen⁹ mit der Begründung, dass die Entwicklung des Themas Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene abgewartet werden soll. Auch damals vertrat der Regierungsrat die Haltung, dass die Einführung einer neuen und zusätzlichen Sozialleistung in Basel-Stadt keinen Sinn mache. In seiner Antwort vom 24. November 2004 wies er darauf hin, dass Basel-Stadt im Vergleich zu umliegenden Kantonen bereits etliche Zentrumslasten trage. Ein Alleingang von Basel-Stadt mit zusätzlichen kantonalen Familienleistungen würde die Gefahr einer weiteren Sogwirkung auf sozial schwächere Bevölkerungsgruppen bergen. Der Regierungsrat befürwortete stattdessen Verbesserungen der Familienleistungen auf Bundesebene. Entgegen seinem Antrag auf Abschreiben liess der Grosse Rat am 2. Februar 2005 den Anzug Schiavi erneut stehen.

In den nächsten Jahren wurden die kantonalen Sozialleistungen für Familien ausgebaut. So wurden mit dem Steuerpaket 2007¹⁰ insbesondere Ehepaare und Familien mit Kindern steuerlich entlastet, indem die Sozialabzüge so stark erhöht wurden, dass alle armutsbetroffenen Familien von kantonalen Einkommenssteuern befreit wurden. Das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 4. Juni 2008 (EG FamZG; SG 820.100) umfasste neu auch die Selbstständigerwerbenden und erfüllte damit den Grundsatz „pro Kind eine Zulage“. Mit dem Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. Juni 2008 (SoHaG; SG 890.700) wurde ein transparentes System eingeführt, welches die verschiedenen bedarfsabhängigen Sozialleistungen aufeinander abstimmt und verhindert, dass es zu ungewollten Zirkelberechnungen kommt, indem der Anspruch auf eine Leistung erst berechnet werden konnte, nachdem die Höhe einer anderen Leistung feststand, für deren Anspruchsermittlung wiederum der Anspruch auf die erste Leistung feststehen musste. Darüber hinaus wurden die Prämienverbilligung und die Familienmietzinsbeiträge mit Beschlüssen des Regierungsrates ab 2009 weiter ausgebaut.

⁸ Hübelin et. Al (2021) Nichtbezug von bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt: Berner Fachhochschule BFH

⁹ Beschlüsse des Grossen Rates vom 12. März 1997, vom 19. Mai 1999, vom 27. Juni 2001, vom 22. Januar 2003, vom 2. Februar 2005, vom 17. Oktober 2007, vom 21. April 2010.

¹⁰ Entsprechend dem Ausführungen im Ratschlag betreffend Volksinitiative "Für den Abzug der Krankenkassenbeiträge am steuerbaren Einkommen" und Volksinitiative "Zur Reduktion der Steuerbelastung im Kanton Basel-Stadt" sowie Gegenvorschlag für eine Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern betreffend Steuerentlastungen bei der Einkommenssteuer der natürlichen Personen, bei der Gewinnsteuer und der Grundstücksteuer der juristischen Personen und bei der Grundstückgewinnsteuer; Aufhebung des Stempelgesetzes, Geschäft Nr. 07.1357

Mit dem Ratschlag Nr. 12.0572.01 vom 18. April 2012 wurde der Ausbau der Alimentenhilfe (Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung) zu einem wichtigen Pfeiler der finanziellen Unterstützung von Familien beantragt. Der Grosse Rat hiess die Vorlage am 27. Juni 2012 gut und schrieb dabei den Anzug Schiavi – zusammen mit den Anzügen Beat Jans und Konsorten betreffend Entlastung von Familien sowie Gülsen Oeztürk und Konsorten betreffend Mietzinsbeiträge an alle finanzschwachen Haushalte – als erledigt ab. Anstatt zusätzlich kantonale Familien-Ergänzungsleistungen einzuführen, bestand und besteht das «Basler Modell» somit darin, die bedarfsabhängigen Sozialleistungen gezielt gemäss den Bedürfnissen der Familien auszubauen.¹¹

Mit der Umsetzung der Steuervorlage 17 im Kanton Basel-Stadt (siehe Ratschlag Nr. 18.0564.01 vom 9. Mai 2018) erhöhte der Kanton Basel-Stadt per 1. Januar 2020 die Mindestbeträge für die Kinder- und die Ausbildungszulagen jeweils um 75 Franken pro Monat: die Kinderzulagen betragen seither 275 Franken pro Monat und die Ausbildungszulagen 325 Franken pro Monat. Als weitere Ausgleichsmassnahme stellte der Kanton für die Prämienverbilligungen wiederkehrend 10 Mio. Franken pro Jahr zusätzlich zur Verfügung.

Seit 1. Januar 2019 kann die Sozialhilfe einmalige situationsbedingte Leistungen auch ohne Bedürftigkeit erbringen, um eine drohende Notlage abzuwenden. Diese einmaligen Leistungen fallen in Betracht, wenn das Einkommen die Grenze für einen Anspruch auf ordentliche Sozialhilfeunterstützung nur knapp überschreitet. Mit diesen einmaligen situationsbedingten Leistungen können zum Beispiel die Kosten für eine notwendige grössere Zahnbehandlung vergütet werden. Damit soll verhindert werden, dass sich Sozialhilfe beziehende Familienhaushalte verschulden.

Mit der Änderung der Vollziehungsverordnung zum Gesetz betreffend Ausbildungsbeiträge vom 8. November 2011 (VVAusbBG; SG 491.110) wurden per 1. Juni 2022 die Maximalstipendien vereinheitlicht und auf maximal 19'000 Franken pro Jahr erhöht. Des Weiteren wird seither die Prämienverbilligung in pauschalisierter Weise bei der Stipendienberechnung berücksichtigt und dem ASB nur noch der existenzsichernde Teil der Ausbildungsbeiträge zur Anrechnung bei der Prämienverbilligung gemeldet. Ausbildungsbeiträge, welche die reinen Ausbildungskosten decken, führen nicht mehr zu einer Reduktion der Prämienverbilligung und des Mietzinsbeitrags, da sie nicht für den Lebensunterhalt der Familie zur Verfügung stehen. So werden die Ausbildungsbeiträge seither am tatsächlichen Bedarf der Stipendiatinnen und Stipendiaten ausgerichtet. Um bedarfsgerechte Stipendien zu gewährleisten, werden die Ansätze zudem regelmässig an die aktuellen Gegebenheiten angeglichen.

Per 1. Januar 2023 hat der Regierungsrat die jährliche Pauschale für Nebenkosten bei den Familienmietzinsbeiträgen um 720 Franken erhöht.

Per 1. Januar 2024 wurden die Mietgrenzwerte der Sozialhilfe für alle Haushalte bis fünf Personen im Kanton Basel-Stadt entsprechend der Bedarfs- und Marktbedingungen angepasst und damit der Zugang zu finanzieller und persönlicher Hilfe auf einen grösseren Personenkreis ausgeweitet. Die Mietgrenzwerte berücksichtigen dabei auch die Situation von Alleinerziehenden, indem ein erhöhter Mietzins gewährt wird. Weiter wurden die Massnahmen insofern weiter flankiert, als dass eine Überschreitung der Mietgrenzwerte in besonderen Situationen im Einzelfall geprüft und die Mehrkosten durch die Sozialhilfe getragen werden können.

Gestützt auf den Ratschlag Nr. 21.0998.03 vom 16. November 2022 verabschiedete der Grosse Rat mit dem Gegenvorschlag zur kantonalen Volksinitiative «Kinderbetreuung für alle» am 18. Oktober 2023 ein Paket mit folgenden Massnahmen: Das bestehende und bewährte System

¹¹ Entsprechend den Ausführungen im Ratschlag Nr. 12.0572.01 vom 18. April 2012 wurden die zum Basler Modell gehörenden bedarfsabhängigen Sozialleistungen für Familien ausgebaut: Der Grosse Rat beschloss den vom Regierungsrat vorgelegten Ausbau der Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Seit 1. Januar 2013 kann diese bis zum ordentlichen Abschluss der Erstausbildung eines Kindes, längstens bis zum vollendeten 25. Altersjahr, beansprucht werden. Zuvor war die Leistung auf das 18. Altersjahr begrenzt. Ebenfalls per 1. Januar 2013 erhöhte der Regierungsrat die Familienmietzinsbeiträge, indem er einerseits den Leistungsumfang und andererseits den Kreis der Anspruchsberechtigten erweiterte. Mit den Familienmietzinsbeiträgen werden Haushalte mit mindestens einem Kind finanziell unterstützt. Der Begriff Kind umfasst dabei sowohl minderjährige Kinder als auch volljährige Kinder in Erstausbildung unter 25 Jahren. Die Familienmietzinsbeiträge können damit den Familien eine langfristige, wesentliche Entlastung bei den Wohnkosten - einem wichtigen Ausgabeposten im Familienbudget - bieten.

der familien- und unterrichtsergänzenden Kinderbetreuung wird bedarfsgerecht ausgebaut und weiterentwickelt. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf soll verbessert werden, indem Eltern mit Kindern in familienergänzender Tagesbetreuung und in Spielgruppen mit Deutschförderung stärker finanziell entlastet werden. Dazu ist ein einkommens- und vermögensunabhängiger Mindestbeitrag an die Tagesbetreuung eingeführt, Betreuungsbeiträge sowie der maximale Betreuungsbeitrag grundsätzlich erhöht, der Beitrag für Geschwister auf alle Einkommensgruppen erweitert und die Betreuungsbeiträge ab dem dritten Kind den Modellkosten gleichgesetzt worden. Diese Modellkosten wurden gleichzeitig auch erhöht. Des Weiteren wurden die Betreuungsqualität und die Anstellungsbedingungen des Betreuungspersonals weiter verbessert, indem Praktika nicht mehr dem Betreuungsschlüssel angerechnet werden. Die Umsetzung dieses Massnahmenpakets erfolgte per 1. August 2024.

3. Das Basler System der harmonisierten Sozialleistungen

Das System der harmonisierten Sozialleistungen im Kanton Basel-Stadt zielt darauf ab, die soziale Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten und insbesondere vulnerable Gruppen vor Armut und sozialer Ausgrenzung zu schützen. Gleichzeitig ist das System so ausgestaltet, dass sich Arbeit immer lohnt. Der Regierungsrat ist überzeugt, dass eine Arbeit mit fairer Entlohnung die beste und nachhaltigste Sozialpolitik ist. Es umfasst verschiedene Instrumente, die auf die Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnitten sind und eine Existenzsicherung ermöglichen sollen. Eine ausführliche Beschreibung des Sozialleistungssystems des Kantons Basel-Stadt präsentierte der Regierungsrat in seiner Beantwortung Nr. 24.5139.02 der Schriftlichen Anfrage Melanie Nussbaumer betreffend „Alleinerziehende vor Armut schützen“ vom 3. Juli 2024. Im Folgenden werden daher die beiden für die Motion relevanten Leistungen, die Sozialhilfe und die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, näher erläutert.

3.1 Funktionsweise der Sozialhilfe

Die Sozialhilfe ist eine staatliche Unterstützung, die Personen und Familien gewährt wird, wenn sie in ihrer Existenz bedroht und nicht in der Lage sind, ihren Lebensunterhalt hinreichend und rechtzeitig aus eigenen Mitteln oder anderen sozialen Sicherungssystemen zu bestreiten. Sie dient einerseits der Sicherung des sozialen Existenzminimums, welches finanzielle Leistungen für den Lebensunterhalt, wie Nahrung und Kleidung, die medizinische Versorgung, eine geeignete Wohnmöglichkeit sowie andere notwendige Ausgaben umfasst. Andererseits bietet sie unterschiedliche Beratungs- und Hilfeangebote an, die im Einzelfall individuell ausgestaltet und aufeinander abgestimmt sind. Im Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (SHG; SG 890.100) ist unter § 2 Abs. 2 explizit festgehalten, dass die Sozialhilfe die Möglichkeiten zur Selbsthilfe fördert, mit dem Ziel der sozialen und beruflichen Integration. Dies ist ein wesentlicher Vorteil gegenüber einer reinen Geldleistung. Die unterstützten Personen werden in ihrer individuellen Lebenslage gezielt unterstützt bspw. mit Arbeitsintegrationsmassnahmen (siehe Kap. 4.1.1).

Die Sozialhilfe ist bedarfsabhängig und greift final als Sicherungsnetz, wenn keine ausreichenden Einkommen oder Ansprüche auf Sozialleistungen vorliegen und das Vermögen aufgebraucht ist. Sie unterstützt Personen subsidiär und stellt sicher, dass existenzielle Not nicht nur finanziell, sondern auch persönlich abgewendet werden kann. Zu diesem Zweck wird der individuelle Bedarf umfassend und systematisch abgeklärt, die nötigen Hilfen und Mittel bestimmt und durch die Sozialhilfe gewährleistet oder bei akkreditierten und zertifizierten Dritten beschafft. Die Sozialhilfe stützt sich dabei auf das SHG, die Unterstützungsrichtlinien des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt WSU (URL), welche sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) orientieren. Sie stellt damit ein sehr wirksames Mittel zur Armutsbekämpfung dar, welches gleichzeitig die Erwerbsanreize wahrt und die vorhandenen Erwerbspotenziale armutsbetroffener Personen umfassend fördert.

3.1.1 Familien in der Sozialhilfe

In Basel wurden im Jahr 2023 durchschnittlich 9'531 Personen in 4'334 Sozialhilfedossiers finanziell unterstützt, wovon in rund 693 Fällen ein Elternteil mit Kindern und in rund 290 Fällen Ehepaare mit Kindern zusammenlebten. Erfahrungsgemäss wird in rund einem Drittel der unterstützten Familien ein Erwerbseinkommen generiert, bei einem Drittel laufen berufliche oder soziale Integrationsmassnahmen und ein Drittel wird aufgrund von Krankheit, Betreuungspflichten oder sonstigen Gründen hauptsächlich finanziell unterstützt.

Gemäss §7 Abs. 5 SHG umfasst die persönliche Beratung die Förderung der wirtschaftlichen und persönlichen Selbstständigkeit oder die Zuweisung an zuständige Fachstellen. Die Sozialhilfe betreibt eigene Fachstellen, die die Potenziale der grundsätzlich arbeitsfähigen Personen umfassend abklären und einen Integrationsprozess steuern, der Sprachkurse, Berufsabklärungen, Qualifizierungen, Arbeitstrainings bis hin zur Vermittlung in eine Arbeitsstelle oder eine Ausbildung umfassen kann. Der Prozess kann mehrere Jahre dauern, um nachhaltige Wirkung zu entfalten.

Aktuell werden 277 Elternteile mit minderjährigen Haushaltsmitgliedern von der Sozialhilfe schwerpunktmässig in ihrem beruflichen Integrationsprozess unterstützt. Die Hilfe setzt sich aus einem umfassenden Assessment mit Potenzialabklärung und einem individuellen Integrationsplan zusammen. Ein grosser Teil der unterstützten Personen startet ihren Integrationsprozess mit Deutschkursen. Besonders bei Personen ohne abgeschlossene oder geeignete Ausbildung wird auch im fortgeschrittenen Erwachsenenalter versucht, die notwendigen Voraussetzungen für eine berufliche Ausbildung (EBA oder EFZ) zu schaffen. Ist eine Ausbildung nicht realisierbar, werden Personen mittels qualifizierender Kurse, arbeitsmarktlicher Massnahmen und aktiver Vermittlung dabei unterstützt, eine Anschlussmöglichkeit im ersten Arbeitsmarkt zu finden. Ihre Beratungsleistungen, Sprachkurse und Integrationsangebote werden vollständig von der Sozialhilfe finanziert und sind nicht rückerstattungspflichtig. Familienergänzende Tagesbetreuungs- und Deutschförderungskosten für Kinder sowie berufsbezogene und weitere Kosten werden ebenso ergänzend durch die Sozialhilfe getragen. Da mittel- und längerfristig auf eine nachhaltige Abwendung von Armutsrisiken abgestellt wird, werden den oftmals komplexen persönlichen und familiären Lebensrealitäten mit bedarfsgerechten Hilfeangeboten begegnet, die es unterstützten Personen ermöglichen, auf lange Sicht ein bedarfsdeckendes Einkommen zu erzielen.

3.1.2 Familien mit Lohneinkommen in der Sozialhilfe

Etwa ein Viertel der Familien mit einem Elternteil und etwa ein Drittel der Ehepaare mit Kindern generierten ein regelmässiges, monatliches Erwerbseinkommen von mindestens 100 Franken im ersten Arbeitsmarkt. Der Anteil reduziert sich, wenn ein monatliches Erwerbseinkommen von 1'000 Franken im ersten Arbeitsmarkt zugrunde gelegt wird, bei den Familien mit einem Elternteil auf 9%, bei den Ehepaaren mit Kindern geht derselbe Anteil auf 17% zurück. Eine nähere Darstellung nach spezifischen Einkommensgruppen und Familienformen findet sich in der nachfolgenden Tabelle:

	Jahreslohn in Franken				Total
	1'200 - 12'000	12'001 - 18'000	18'001 - 24'000	> 24'000	
Alleinerziehende(r) mit Kindern	146 (15%)	45 (5%)	20 (2%)	17 (2%)	228 (24%)
Ehepaare mit Kindern	49 (17%)	25 (9%)	14 (5%)	11 (4%)	99 (34%)
Total	195	70	34	28	327

Tabelle 1: Anzahl und Anteil sozialhilferechtlich unterstützter Familienhaushalte nach Haushaltstyp und Jahreslohn aus dem 1. Arbeitsmarkt

Wie die Angaben zeigen, liegt der Anteil der Familienhaushalte mit einem regelmässigen und massgeblichen Einkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt auf einem geringen Niveau. Dies ist mitunter den gesundheitlichen, sozialen und den bereits genannten beruflichen Förderungs- und Hilfebedarfen von unterstützten Familienhaushalten geschuldet.

3.2 Funktionsweise der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV

Die Schweiz verfügt über ein solides System der sozialen Sicherheit. Die Bevölkerung ist gut gegen den dauernden Erwerbsausfall abgesichert. Dank der AHV, der beruflichen Vorsorge und der IV können auch Personen im Ruhestand, Hinterlassene und Menschen mit Behinderung ein würdevolles Leben ohne materielle Not führen. Die Renten der Alters-, Hinterlassenen- und Invaliditätsvorsorge reichen aber nicht immer aus, um die Lebenshaltungskosten vollständig zu decken – etwa dann, wenn jemand wegen Erwerbsunterbrüchen nur eine bescheidene Rente hat oder wenn jemand pflegebedürftig wird, in einem Heim betreut werden muss und die Ersparnisse aufgebraucht sind. Für solche Fälle gibt es die Ergänzungsleistungen. Der Staat übernimmt dann die ungedeckten Kosten für den Lebensunterhalt und die Miete, für die medizinische Versorgung und den Aufenthalt in einem Heim. Das Grundprinzip der Ergänzungsleistungen ist einfach und hat sich seit deren Einführung 1966 bewährt: Reichen die Einnahmen nicht aus, um die Grundbedürfnisse zu decken, übernehmen die Ergänzungsleistungen die Differenz. Die Kosten dafür trägt die Gemeinschaft; die EL werden vom Bund und von den Kantonen mit Steuereinnahmen finanziert. So tragen die Ergänzungsleistungen gezielt und wirkungsvoll dazu bei, Armut in der Schweiz zu bekämpfen.

Die jährlichen Ergänzungsleistungen ergeben sich aus der Differenz zwischen den anerkannten (existenzsichernden) Ausgaben und den anrechenbaren Einnahmen. Die anerkannten Ausgaben setzen sich zusammen aus dem Pauschalbetrag für den Lebensbedarf, den Wohnkosten einschliesslich Nebenkosten, den Kosten für die obligatorische Krankenversicherung und weiteren Ausgaben wie Berufsauslagen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge oder familienergänzende Betreuungskosten. Von diesen Ausgaben werden die Erwerbseinnahmen, die Einnahmen aus Renten, Familienzulagen und anderen Zuschüssen sowie ein allfälliger Anteil für den Vermögensverzehr abgezogen.

Ergänzungsleistungen spielen auch für Kinder eine wichtige Rolle: Kinder, deren Eltern Ergänzungsleistungen beziehen, profitieren auch von diesen Leistungen, die um die anerkannten Ausgaben (für Lebensunterhalt, Wohnen und medizinische Versorgung) der Kinder erhöht werden. Dadurch wird verhindert, dass Kinder in Armut aufwachsen und ihre Grundbedürfnisse nicht gedeckt werden können. Zudem können spezifische Kosten, wie beispielsweise familienrechtliche Unterhaltsbeiträge oder familienergänzende Betreuungskosten, ebenfalls als anerkannte Ausgaben berücksichtigt werden, was die finanzielle Situation von Familien mit Kindern weiter stabilisiert. Die Ergänzungsleistungen tragen somit entscheidend dazu bei, dass auch Kinder aus finanziell schwächeren Familien die Möglichkeit haben, in einem stabilen und sicheren Umfeld aufzuwachsen.

3.3 Mögliche Integration einer Familien-Ergänzungsleistung in das bestehende System

Mit der Einführung einer kantonalen Familien-Ergänzungsleistung müsste das bestehende System komplett überarbeitet werden. Denn die Familien-Ergänzungsleistungen durchbricht die Dualität zwischen der Sozialhilfe als Netz zur Förderung der Eigenständigkeit bzw. deren vorgelagerte Leistungen und den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV als langfristige Sicherung der Existenz für nicht-erwerbsfähige Rentenbezüglerinnen und -bezügler.

Die Sozialhilfe wendet im Unterschied zu den Ergänzungsleistungen individualisierte Vorgehensweisen an, die einerseits spezifische Armutsrisiken längerfristig reduzieren und andererseits die Zugangsvoraussetzungen zu vorgelagerten Sozialversicherungen und dem Arbeitsmarkt nach

Möglichkeit gewährleisten. Arbeitsintegration spielt dabei genauso eine entscheidende Rolle, wie sprachliche Förderung, Ausbildungsmassnahmen und Unterstützung beim Zugang zum ersten Arbeitsmarkt. Personen, die mit Sozialhilfeleistungen unterstützt werden, sollen entsprechend dazu befähigt werden, ihren Lebensunterhalt längerfristig eigenständig bestreiten zu können, staatlichen Transferleistungen geltend zu machen oder ihnen zustehende Ansprüche aus vorgelegten Sozialversicherungen zu beziehen. Es sollen nicht nur die Symptome, sondern wenn möglich auch die individuellen Ursachen der Armut bekämpft werden.

Im Vergleich dazu zielen die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV in erster Linie darauf ab, das finanzielle Existenzminimum von Rentnerinnen und Rentnern längerfristig zu sichern. Diese Personengruppen verfügen – wegen Alter oder wegen Invalidität - über (dauernd) eingeschränkte Möglichkeiten, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbstätigkeit zu bestreiten. Ergänzungsleistungen sind daher als eine Ergänzung zu den bestehenden Rentenleistungen konzipiert und sollen sicherstellen, dass betroffene Personen trotz eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und daraus folgend eines geringen oder fehlenden Erwerbseinkommens ein würdevolles Leben führen können.

Mit einer Familien-Ergänzungsleistung würde den Familien anhand eines starren Berechnungssystems eine Existenz gesichert, ohne Möglichkeit, die unterstützten Personen in ihrer individuellen Lebenssituation zu begleiten und auf die eigenständige Bestreitung des Lebensunterhalts hinzuwirken. Auch fehlen die finanziellen Anreize für Erwerbsarbeit. Sozialhilfe zielt im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen darauf ab, Menschen zu einem autonomen Leben zu befähigen, indem sie nicht nur finanzielle Unterstützung, sondern auch umfassende Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration bietet. Dadurch werden Empfängerinnen und Empfänger ermutigt und befähigt, sich aktiv am Arbeitsmarkt zu beteiligen und ihre Lebensbedingungen nachhaltig zu verbessern. Ergänzungsleistungen konzentrieren sich hingegen darauf, das Existenzminimum sicherzustellen und die Lebensqualität von Rentner und Menschen mit Behinderungen zu gewährleisten, unabhängig von ihrer Fähigkeit zur Erwerbstätigkeit und ihrer sozialen Integration. Die Einführung einer Leistung für Familien, welche vom System her Leistungsbeziehende vom Arbeitsmarkt fernhält und keinen Spielraum für individuelle und sich rasch ändernde Konstellationen bereithält, bringt im aktuellen System von Basel-Stadt keinen Mehrwert. Mit der Einführung der Familien-Ergänzungsleistungen müsste eine neue Leistung in ein bestehendes harmonisiertes System integriert werden, was nur über weitreichende Ausschlussklauseln möglich wäre, um unerwünschte Schwelleneffekte und Zirkelberechnungen zu vermeiden.

4. Position des Regierungsrates

Aus Sicht des Regierungsrates verfügt der Kanton Basel-Stadt über ein sehr gutes Sozialleistungssystem, gerade für Familien. Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen sind aufeinander abgestimmt, wodurch insbesondere unerwünschte Schwelleneffekte und Zirkelberechnungen weitgehend ausgeschlossen werden. In den vergangenen Jahren hat der Regierungsrat für das «Basler Modell» Leistungen zur Deckung von Kosten, welche das Budget von Familien besonders stark belasten (Miete, Krankenversicherungsprämien, Alimente und familienexterne Tagesbetreuung) ausgebaut. Der grosse Vorteil des «Basler Modells» ist, dass Arbeit sich lohnt.

Weiter ist die Einführung von kantonalen Familien-Ergänzungsleistungen mit dem heutigen, bewährten System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen nicht vereinbar. Das bestehende System müsste grundlegend revidiert, die Fallführungssysteme und Verwaltungsabläufe zur Antragsprüfung, Leistungsauszahlung und -kontrolle grundlegend angepasst, die Mitarbeitenden entsprechend umgeschult und umgeteilt werden, ohne dass ein nachweislicher Mehrwert für die baselstädtischen Familien erzielt würde.

Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt anerkennt, dass Familien mit bescheidenen finanziellen Ressourcen stark belastet sind und daher besondere Unterstützung benötigen. Er sieht daher vor, das bestehende Sozialleistungssystem zu überprüfen, um Wirksamkeit und Effizienz der

bestehenden Unterstützungsmassnahmen zu evaluieren und Optimierungsmöglichkeiten zu identifizieren. Auch soll geprüft werden, ob in gewissen Bereichen eine Erhöhung von Sozialleistungen für Familien mit Kindern notwendig ist. Dieses Vorgehen umfasst sowohl kurzfristige Anpassungen als auch langfristige Strategien zur Unterstützung der betroffenen Familien.

5. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Oliver Bolliger und Konsorten betreffend «Schaffung einer gesetzlichen Grundlage zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (FamEL) im Kanton Basel-Stadt» dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin