

Der Kanton Genf will seine Sozialleistungen reorganisieren : ein einheitliches System für einheitliche Hilfe

Autor(en): **Gönczy, Michael**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **100 (2003)**

Heft 10

PDF erstellt am: **28.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-840859>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Kanton Genf will seine Sozialleistungen reorganisieren

Ein einheitliches System für einheitliche Hilfe

Der Kanton verfügt über ein dichtes Netz von Sozialleistungen. Doch es ist kompliziert organisiert, es fehlt an Transparenz. Genf will jetzt nach einem standardisierten Verfahren ein massgebliches Einkommen eines Haushalts bestimmen, damit die Hilfeleistungen einheitlich ausfallen.

Der Kanton Genf verfügt über ein umfassendes System von Sozialleistungen. Heisst das auch, dass es gut organisiert, effizient und gerecht ist? Die Frage stellt sich seit mehreren Jahren. Die Behörden prüfen dabei zwei Punkte:

- Die Vielfalt der für den Anspruch auf Sozialleistungen massgeblichen Einkommen: Für nahezu jede der Sozialleistungen gibt es eine eigene Art, dieses Einkommen des Gesuchstellers zu bestimmen. Dies führt zu Komplikationen, Undurchsichtigkeit und Unverständnis bei den Bürgern.
- Das Fehlen einer globalen Organisation des Systems: Die verschiedenen Leistungen wurden zu verschiedenen Zeitpunkten ausgestaltet, sie werden durch verschiedene Gesetze geregelt und hängen von verschiedenen Departementen ab; sie können in beliebiger Reihenfolge beantragt werden. Das Genfer Sozialsystem ist eher das Ergebnis einer Anhäufung als der Ausdruck einer bewussten Organisation.

Bestimmung eines massgeblichen Einkommens

Die externe Kommission für die Beurteilung der staatlichen Politik (Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP) hat die Problematik des massgeblichen Einkommens auf spektakuläre Art aufgedeckt. In einem 2000 erstellten Bericht¹ über die Krankenkassen-Subventionen hat sie gezeigt, dass das steuerbare Einkommen, auf Grund dessen den Versicherten mit bescheidenem Einkommen in Genf Subventionen gewährt werden, der tatsächlichen Situation der Bezüger nicht korrekt Rechnung trägt.

Insbesondere umfasst es verschiedene Abzüge für Ausgaben, die nicht unbedingt zu einem tieferen Lebensstandard führen². So trat zu Tage, dass 409 Millionäre³ legal eine Prämienverbilligung erhielten, die für «Versicherte mit bescheidenen Einkünften» gedacht ist.

In späteren Berichten bewies die CEPP, dass das Bruttoeinkommen – Grundlage für die Ausrichtung von anderen Sozialleistungen – ebenfalls Mängel aufweist und damit wiederum «Vorteilseffekte» (Personen beziehen eine Leistung, die sie nicht erhalten sollten) und «Ausschlusseffekte» (Personen, de-

¹ Sämtliche Berichte der CEPP auf der Homepage www.geneve.ch/cepp.

² Dazu gehören die freiwilligen Beiträge an die dritte Säule, die von den Steuern abgezogen werden können, aber eine frei gewählte Ausgabe darstellen, die im Allgemeinen von Haushalten mit eher hohen Einkünften getätigt werden.

³ Nämlich Steuerhaushalte mit einem Bruttovermögen von über 1'000'000.– CHF.

nen eine Leistung zusteht, erhalten diese nicht) schafft. Daraufhin empfahl sie, ein *neues massgebliches Einkommen* zu definieren, das für sämtliche Sozialleistungen des Kantons gilt. Es soll die tatsächliche Kapazität eines Haushalts widerspiegeln und damit dafür sorgen, dass die Sozialleistungen an jene ausgerichtet werden, die sie auch benötigen.

Sozialleistungen inklusive

Im Hinblick darauf wurden aufwändige Arbeiten unternommen. Zunächst innerhalb des Sozial- und Gesundheitsdepartements und dann von einer Arbeitsgruppe, in denen die hauptsächlichen für die Sozialleistungen zuständigen Departemente vertreten sind. Diese Gruppe legte ein neues massgebliches Einkommen fest, das sich folgendermassen zusammensetzt: sämtliche Einkünfte inklusive die bezogenen Sozialleistungen, abzüglich jener Kosten, die tatsächlich für den Erwerb der genannten Einkünfte unerlässlich sind, nicht aber der freiwilligen Ausgaben. Das Vermögen wird angerechnet, es wird zu einem Satz von 1/15 in Einkommen umgewandelt.

Die Tatsache, dass das neue massgebliche Einkommen die bezogenen Sozialleistungen einschliesst, ist nicht belanglos. Tatsächlich ist dies heute nicht der Fall, oder zumindest nicht systematisch und konsequent. Gewisse Ämter tragen

den von anderen ausgerichteten Leistungen Rechnung, umgekehrt stimmt dies nicht unbedingt. So kann je nachdem, in welcher Reihenfolge die Leistungen verlangt werden, das Ergebnis stark variieren, wodurch Vorteils- oder Ausschlusseffekte geschaffen werden. Dies gilt sogar innerhalb bestimmter Bereiche, wie zum Beispiel bei der Studienförderung⁴.

Die Vereinheitlichung sämtlicher Sozialleistungen des Kantons gilt jedoch nur für die Berechnung des massgeblichen Einkommens, nicht aber für die Interventionsschwellen oder Anspruchsansätze, die je nach Leistung unterschiedlich bleiben.

Die Hierarchisierung der Sozialleistungen

Darauf hat sich die Arbeitsgruppe mit der Organisation der Gesamtheit der Genfer Sozialleistungen befasst. Sie war der Ansicht, die verschiedenen Sozialleistungen sollten in Zukunft in einer bestimmten Reihenfolge beantragt werden, daher der Begriff Hierarchisierung.⁵ Dies war auch deshalb nötig, weil das massgebliche Einkommen die ausgerichteten Sozialleistungen einschliessen muss, was in organisatorischer Hinsicht eine Reihenfolge der Zuteilung erforderlich macht.

Die Arbeitsgruppe hat drei Leistungsarten unterschieden:

⁴ Die CEPP hat herausgefunden, dass die dem Kind einer Familie ausgerichteten Studienbeiträge bei der Festlegung des Anspruchs der folgenden Kinder nicht angerechnet werden. Diese Beiträge werden nicht versteuert. Eine Familie mit drei studierenden Kindern und einem Bruttoeinkommen von 70'000.– CHF verfügt schliesslich allein auf Grund der Studienbeiträge auf ein höheres verfügbares Einkommen als eine Familie mit einem Bruttoeinkommen von 110'000.– CHF.

⁵ Der Begriff Hierarchisierung bedeutet nicht, dass eine Leistung *wichtiger* sei als die andere. Er gibt an, dass die Leistungen in einer klar definierten und organisierten Reihenfolge *aneinander geknüpft* sind.

- die kategoriellen Leistungen, die Haushalte in einem bestimmten Ausgabensegment unterstützen sollen oder sich an eine bestimmte Personenkategorie wenden. Sie bestehen in Transferzahlungen zu Gunsten der Bezüger;⁶
- die ergänzenden Leistungen, die ebenfalls Transferzahlungen an die Bezüger sind. Sie sollen den Betroffenen menschenwürdige Lebensbedingungen garantieren und sind entsprechend Gesetz und Doktrin subsidiär zu allen anderen Formen der Hilfe. Sie sichern den Bezüger ein «soziales Minimum», das nicht nur die Existenz und das Überleben erlauben, sondern auch die Teilnahme am aktiven und gesellschaftlichen Leben;
- die tarifarischen Leistungen, nämlich «Naturalleistungen», die einkommensabhängig ausgerichtet werden, oder Leistungen, deren Tarif vom Einkommen abhängt oder für die je nach Einkommen Ermässigungen gewährt werden. In diesem Fall findet keine Transferzahlung an die Bezüger statt.

Die Arbeitsgruppe hat drei Grundsätze aufgestellt: Gleichbehandlung, Hierarchisierung der Leistungen und Subsidiarität. Diese werden im vorliegenden Artikel nicht detailliert beschrieben, dienen aber als Richtlinie bei der Wahl der Hierarchisierung.

Damit hat sich folgende Hierarchisierung ergeben: Die kategoriellen Leistungen müssen in erster Linie erfolgen, danach die ergänzenden und schliesslich die tarifarischen Leistungen. Bei jedem Schritt wird das massgebliche Ein-

kommen des Haushaltes zur bezogenen Leistung hinzugerechnet. Das erhaltene Einkommen wird für die Festlegung des Anspruchs auf die folgende Leistung angerechnet.

Die Gruppe befasste sich ebenfalls mit der Hierarchisierung der Leistungen innerhalb der verschiedenen «Leistungsfamilien»:

- Bezüglich der kategoriellen Leistungen hat die Gruppe vorgeschlagen, als erste die Krankenkassen-Subventionen auszurichten, als zweite die Wohnungszulagen und als letzte die verschiedenen Ausbildungs- und Studienbeiträge.
- Bezüglich der ergänzenden Leistungen hat sie festgehalten, dass die persönliche Situation der Personen die Art der Leistung bestimmen muss, nämlich Minimaleinkommen für ausgesteuerte Arbeitslose (RMCAS) oder Sozialhilfe (öffentliche Fürsorge).
- Bei den tarifarischen Leistungen stellt sich die Frage der Hierarchisierung nicht in der gleichen Weise: Da keine Transferzahlung stattfindet, können diese Leistungen in beliebiger Reihenfolge beantragt werden, wobei das berücksichtigte Einkommen das Anfangseinkommen plus die allfälligen bezogenen kategoriellen und/oder ergänzenden Leistungen ist.

Auswirkungen überprüfen

Die Arbeitsgruppe hat begonnen, Simulationen durchzuführen zu den Auswirkungen des neuen massgeblichen

⁶ Ausser insbesondere der Krankenkassen-Subvention, die den Krankenkassen überwiesen wird, damit diese sie von der vom Versicherten zu bezahlenden Prämie abziehen.

Einkommens auf die jeweils isoliert betrachteten verschiedenen Leistungsbereiche. Sie will auch die globalen Auswirkungen der Anwendung der Leistungs-Hierarchisierung simulieren anhand von Stichproben von Dossiers aus den verschiedenen Diensten. Parallel dazu sollte der Regierungsrat dem Grossen Rat einen Entwurf für ein «zentrales⁷» Gesetz über das neue massgebliche Einkommen vorlegen, das für sämtliche Sozialleistungen des Kantons gilt. Und schliesslich sollte das vorgeschlagene Modell in organisatorischer Hinsicht mehrere Änderungen nach sich ziehen, die es verstärken und kohärent machen.

Elektronische Hilfen

Heute wird das Einkommen der Haushalte von den einzelnen Diensten, die Sozialleistungen ausrichten, auf zahlreiche verschiedene Arten berechnet. Morgen muss ein Dienst geschaffen werden, der das massgebliche Einkommen der Haushalte bestimmt und es den Sozialleistungen ausrichtenden Diensten auf elektronischen Weg zur Verfügung stellt. Nur ein solcher neu geschaffener Dienst kann garantieren, dass die ausgerichteten Sozialleistungen laufend zum Einkommen der Haushalte hinzugerechnet werden, um den Anspruch auf die folgenden Leistungen exakt zu bestimmen.

Schliesslich sollten die Bürger nicht mehr von einer Ecke des Kantons in die andere geschickt werden⁸, sondern es sind «universelle dezentralisierte Anlaufstellen» einzurichten, an denen die Situation der Person geprüft werden kann. Da der Staat Gleichbehandlung und «fachmännische» Behandlung zu garantieren hat, müssen in den verschiedenen betroffenen Bereichen «Fachdienste» vorhanden bleiben. Die Aufgabenverteilung zwischen diesen Fachdiensten (Back Office) und den dezentralisierten Anlaufstellen muss noch präzisiert werden und kann von einem Bereich zum anderen verschieden sein.

Dieses aufwändige Reformprojekt ist gegenwärtig auf halbem Weg. Mit der Übergabe der verlangten Simulationen werden die vom Regierungsrat in Auftrag gegebenen Arbeiten abgeschlossen sein. Dann muss dieser seinen Willen, diese Reform vorzunehmen, bestätigen und den Grossen Rat (Parlament) davon überzeugen. Erst dann kann die eigentliche Umsetzung beginnen, die wahrscheinlich mehrere Jahre dauern wird.

Michel Gönczy
Directeur de l'action sociale
Département de l'action sociale et de la santé
République et Canton de Genève

Übersetzung Elisabeth Brungger

⁷ «Zentral» im Gegensatz zur bisherigen Situation, wo die verschiedenen sektoriellen Gesetze jeweils das angerechnete Einkommen bestimmen. In Zukunft sollten die verschiedenen sektoriellen Gesetze bezüglich des anzurechnenden Einkommens einfach auf das Gesetz über das massgebliche Einkommen verweisen.

⁸ Wie dies heute der Fall ist, wenn jemand auf mehrere Sozialleistungen Anspruch hat!