

## **Beschluss der Finanzkommission**

### **betreffend Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen**

2016/328

vom 28 Februar 2022

#### **1. Ausgangslage**

Die am 9. Februar 2017 als Postulat überwiesene Motion der damaligen Landrätin Sabrina Corvini-Mohn fordert den Regierungsrat auf, das geltende Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung zu unterziehen und umfassende Reformen zur Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen einzuleiten.

Untersucht wurden folgende Bedarfsleistungen: die Alimentenbevorschussung, die Prämienverbilligung, die Ergänzungsleistungen AHV/IV, die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung, die Ausbildungsbeiträge, die Mietzinsbeiträge und die Sozialhilfe.

Die durch das Forschungs- und Beratungsunternehmen econcept durchgeführte Ist-Analyse zeigt auf, dass im Kanton Basel-Landschaft die Bemessungssysteme der verschiedenen Bedarfsleistungen sehr unterschiedlich sind. Die Berücksichtigung von Bedarfsleistungen in der Steuerbemessung sowie bei der Anspruchs- und Leistungsbemessung anderer Bedarfsleistungen ist jedoch mit wenigen Ausnahmen konsistent und widerspiegelt die Hierarchie der einzelnen Leistungen. Zirkelbezüge wurden bei den Bedarfsleistungen nicht festgestellt. Problematische Anrechnungslücken wurden nur im Zusammenhang mit den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung ermittelt.

Für alle Bedarfsleistungen mit Ausnahme der Ausbildungsbeiträge wurden Fehlanreize festgestellt. Deren Ausprägung ist unterschiedlich stark. Die Analyse zeigt auf, dass die Fehlanreize bei den Ergänzungsleistungen, der Sozialhilfe und den Mietzinsbeiträgen am stärksten ausgeprägt sind. Je nach Haushaltskonstellation können bei den Ergänzungsleistungen und der Sozialhilfe sehr hohe Austrittsschwellen auftreten. Bei den Mietzinsbeiträgen nimmt das frei verfügbare Einkommen trotz steigendem Erwerbseinkommen über lange Strecken nicht zu. Die Alimentenbevorschussung, die ebenfalls eine hohe Austrittsschwelle erzeugt, liegt im Mittelfeld betreffend Ausprägung der Fehlanreize. Am wenigsten stark ausgeprägt sind die Fehlanreize bei der Prämienverbilligung und den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung.

Aufgrund der Ergebnisse der Ist-Analyse kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass eine verstärkte Koordination und Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen weder zwingend notwendig noch zielführend ist. Eine Harmonisierung betreffe in erster Linie Zirkelbezüge und Anrechnungslücken, von welchen in der Ist-Analyse keine bzw. nur wenige festgestellt wurden. Die bedeutend schwerwiegendere Problematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte könne durch eine weitergehende Harmonisierung nicht gelöst werden. Denn Fehlanreize und Schwelleneffekte würden insbesondere durch die Ausgestaltung der Leistungen verursacht.

Die Thematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte sei derart komplex und vielschichtig, dass eine Gesamtlösung zur Optimierung des Bedarfsleistungssystems nicht möglich sei. Stattdessen würden die Ergebnisse der Ist-Analyse in andere, bereits laufende Projekte und Arbeiten einfließen.

Der Regierungsrat beantragt Abschreibung des Postulats 2016/238.

Für Details wird auf die [Vorlage](#) verwiesen.

## **2. Kommissionsberatung**

### **2.1. Organisatorisches**

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 12. Januar 2022 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Laurent Métraux und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Fabian Dinkel, Leiter Kantonales Sozialamt, und Daniela Winkler, akademische Mitarbeiterin des Kantonalen Sozialamts, FKD, stellten ihr das Geschäft vor.

### **2.2. Eintreten**

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

### **2.3. Detailberatung**

Die Kommission begrüsst die umfassende Studie und nahm die Ergebnisse mit Interesse zur Kenntnis.

Die Vertretung der Direktion wies darauf hin, dass die Grundlage der Studie bewusst empirisch und nicht theoretisch gehalten sei. Denn eine rein theoretische Betrachtung widerspiegeln nicht die Umstände, wie sie sich tatsächlich manifestierten: Man könne in der Theorie zwar ein harmonisiertes System haben, aber aufgrund der Höhe und der Ausgestaltung der weiteren Anspruchsberechtigungen könnten trotzdem noch massive Schwellen bestehen.

Die Komplexität der Materie und die Schwierigkeit, in der Lösungsfindung gleichzeitig die Bedürfnisse der einzelnen Betroffenen und die finanziellen und politischen Grundsätze beziehungsweise die theoretischen Erkenntnisse und die Lebensrealitäten gleichermaßen zu berücksichtigen, wurde von allen Sitzungsteilnehmenden anerkannt. Ein Mitglied stellte gleich zu Beginn der Diskussion fest, man könne das System wahrscheinlich nicht perfektionieren, da vieles zu komplex sei und deshalb aussen vor gelassen werden müsse.

Eine Frage in der Kommission drehte sich um die Empfehlung der Studie, dass es keine Harmonisierung geben solle. Die Verwaltung erklärte dazu, dass die Stichworte Harmonisierung und Koordination/Schwelleneffekte oft vermischt würden. Ersteres betreffe die Frage, wie etwas ausgestaltet werde, und Letzteres drehe sich um das Zusammenwirken und die Geometrie der Kurven. Die beiden Dinge könnten separat betrachtet werden. Denn für ein Abflachen der Kurve bei der Schwellenproblematik sei es keine zwingende Voraussetzung, dass vorher eine Harmonisierung vollzogen werde. Umgekehrt bedeute eine Harmonisierung der Berechnungsgrundlagen zwischen den verschiedenen Systemen nicht, dass die Schwellen verschwinden würden; eine Harmonisierung würde höchstens mehr Transparenz schaffen. Dieser Umstand und das Abwägen von Aufwand und Ertrag sei der Grund, weshalb die Verwaltung sich entschieden habe, sich auf die Schwellen respektive die Koordination zu fokussieren. Ein Kommissionsmitglied rekapitulierte, die Thematik der Schweleneffekte werde schon länger behandelt und man versuche immer wieder, sie abzubauen. Es stelle sich aber die Frage, wie gross diesbezüglich der Handlungsspielraum der Verwaltung sei. Des Weiteren wurde die Frage eingebracht, ob es Modelle gebe, die den Verlauf der Kurve glätten und damit humaner gestalten würden. Die Verwaltung zeigte sich bestrebt, ein kontinuierliches Abflachen der Kurve, anstelle der steilen Kurvenverläufe, zu erreichen.

In Bezug auf den Handlungsbedarf wurde die Erkenntnis aus der Studie diskutiert, dass die Schwellen zwar geglättet werden könnten, dies aber insgesamt eine Ausgabenerhöhung bedeuten würde. Der Regierungsrat merkte an, natürlich könne man alles kürzen oder alles erhöhen, um keine Schwellen mehr zu haben – dies sei aber keine politisch realistische Lösung. Eine Wortmeldung aus der Kommission verwies darauf, dass aus dem Bericht gleichwohl hervorgehe, dass eine möglichst kostenneutrale Umsetzung geprüft werde. Für die Kommission stellte sich die Frage, was die genaue Haltung des Regierungsrats und der Auftrag zur Weiterbearbeitung von Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Mietzinsbeiträgen sei. Es schien unklar, ob der Regierungsrat den Grundsatz der Kostenneutralität verfolge. Darauf antwortet die Direktion, dass das Mietzinsbeitragsgesetz gemäss Vernehmlassungsvorlage in der Tat einen Leistungsausbau vorsehe. Dies würde aber vor allem damit zusammenhängen, dass damit der Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» ([2018/954](#)) umgesetzt werde, der

in der Volksabstimmung angenommen worden war. Bei der Alimentenbevorschussung bestehe die Problematik, dass die Schwelle wegen des bundesrechtlichen Rahmens nicht innerhalb der Leistung ausgeglichen werden könne. Ansonsten müsse ein Ausbau erfolgen. Bei der Sozialhilfe liege im Moment kein Vorschlag vor, da deren Leistungen erst kürzlich Gegenstand einer Teilrevision ([2021/124](#)) gewesen seien. Auf Grund dieser Ausführungen hakte ein Kommissionsmitglied nach, dass aktuell in drei Bereichen weitergearbeitet werde (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Mietzinsbeiträge), dabei handle es sich jedoch um interne Projekte. Wenn nun das vorliegende Postulat abgeschrieben werde, so sei der Landrat in die Thematik nicht mehr einbezogen. In einem weiteren Votum wurde gefragt, ob die Verwaltung überhaupt noch Spielraum für Vorschläge habe oder ob die Landratsmitglieder nun zu diesem und jenem Thema Vorstösse machen müssten. Die Direktionsvertretung unterstrich, der Spielraum sei klar begrenzt. Selbstverständlich könne die Verwaltung Vorschläge bringen. So werde etwa an der Teilrevision der Alimentenbevorschussung gearbeitet. Allerdings richte man sich bei solchen Vorhaben nicht nur nach der Verwaltungslogik, sondern auch nach dem politischen Willen.

In einer weiteren Wortmeldung wurde geäußert, dass die Sozialhilfe wahrscheinlich die komplexeste Leistung sei. Die Beziehenden sollten fair und gleich behandelt werden, jedoch sei es extrem schwierig, zu sagen, ob eine gleiche und gleich faire Behandlung gegeben sei. Wie der Bericht festhalte, habe die Studie den Fokus auf dem Finanziellen. Erfahrungsgemäss habe jemand in der Sozialhilfe, der ein Einkommen erzielen könnte, dies aber nicht tut, andere Motivationsgründe als das Geld. Wenn man nun an Möglichkeiten in der Sozialhilfe weiterarbeite, sollten diese nicht-finanziellen Aspekte stärker berücksichtigt werden. Es brauche klare gesetzliche Grundlagen, aber der Handlungsspielraum der Sozialhilfebehörden sollte nicht zu stark eingeschränkt werden, damit den einzelnen Klienten fair oder angemessen begegnet werden kann. Der Kommission wurde bestätigt, dass die Studie von einem teilweise veralteten ökonomischen Ansatz eines Homo oeconomicus ausgehe, dessen Interessen sich allein daran ausgestalten, wie viel Geld am Ende in seinem Portemonnaie sei. In der Sozialhilfe sei dies sicher nicht immer der Fall. Für die Verwaltung stehe aber die Rechtsgleichheit im Mittelpunkt. Im Grossen und Ganzen werde durch das Beschwerdewesen sichtbar, dass der Spielraum relativ grosszügig genutzt und ausgelegt werde. Ob die Problematik also tatsächlich im zu kleinen Spielraum der Gemeinden liege, sei unklar.

Im Zusammenhang mit der Forderung nach mehr Anreizen in der Sozialhilfe (Beschäftigungszuschuss, Motivationszuschuss) wies ein Mitglied auf einen Zielkonflikt hin, da solche Anreize die Austrittsschwelle aus der Sozialhilfe erhöhen: Soll nun die Schwelle gesenkt werden oder sollen Anreize geschaffen werden, damit die Beziehenden über die Schwelle kommen? Man müsse sich dieses Zielkonflikts bewusst sein. Der Landrat habe sich mit der Teilrevision des Sozialhilfegesetzes und der Einführung des neuen Anreizsystems bewusst für eine Erhöhung der Schwelle entschieden. Dieser Widerspruch sei in Kauf zu nehmen, im vollen Bewusstsein um die positiven Aspekte der neu eingeführten Instrumente. Ergänzend sagte der Regierungsrat, man könne es rein theoretisch auch umgekehrt machen und den Anreiz, aus der Sozialhilfe herauszukommen, dadurch erreichen, dass man die Beziehenden auf das Niveau eines Working-Poor heruntersetze. Dadurch würde die Schwelle bereinigt. Aber es gehe immer um die Frage, wie das System sinnvoll gesteuert werden könne und was man politisch effektiv möchte. Alle Schwellen abzuschaffen wäre politisch schwierig, dementsprechend gebe es keine Sozialhilfe ohne Schwellen. Die Sache sei komplex und deshalb sei der gedankliche Anreiz aus der aktuellen Vorlage, die Sache nicht weiter zu verkomplizieren, sondern mit den vorhandenen Instrumenten zu arbeiten.

### **3. Beschluss der Kommission**

Die Finanzkommission hat das Postulat mit 10:0 Stimmen bei 2 Enthaltungen abgeschrieben.

28.02.2022 / md, cr

#### **Finanzkommission**

Laura Grazioli, Präsidentin