

Vorlage an den Landrat

**Nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ /
Ablehnung Initiative und nichtformulierter Gegenvorschlag
2018/954**

vom 20. November 2018

1. Übersicht

1.1. Zusammenfassung

Der Regierungsrat lehnt die die nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ ab und stellt ihr einen nichtformulierten Gegenvorschlag gegenüber. Damit verschliesst sich der Regierungsrat der Idee einer Leistung für Familien nicht grundsätzlich.

Zurzeit sind Projekte wie die Erarbeitung einer Armutsstrategie oder die Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen sowie das Prüfen einer Sozialhilfestrategie in Bearbeitung. Die Initiative greift den Ergebnissen dieser Projekte vor, weshalb der Regierungsrat sie ablehnt. Die Initiative kommt zum falschen Zeitpunkt.

Der Regierungsrat stellt der Initiative aber einen Gegenvorschlag gegenüber, der bewusst so offen formuliert ist, dass aufgrund der Ergebnisse aus den laufenden Projekten bei Bedarf eine neue Leistung eingeführt werden kann, die sich im Gesamtsystem „einbettet“. Auch ist es mit dem nichtformulierten Gegenvorschlag möglich, dass eine oder mehrere bestehende Leistungen optimiert resp. ausgebaut werden können.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Zusammenfassung	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	2
2.	Bericht	3
2.1.	Ausgangslage	3
2.2.	Zustandekommen und Behandlung	3
2.3.	Ziel und Wortlaut der Initiative	4
2.4.	Bereits bestehende Massnahmen zugunsten von Familien	4
2.4.1.	<i>Bund</i>	4
2.4.2.	<i>Bund & Kanton</i>	5
2.4.3.	<i>Kanton</i>	6
2.4.4.	<i>Kommunale Leistungen</i>	7
2.5.	Stellungnahme zur Initiative	7
2.6.	Gegenvorschlag des Regierungsrats	8
2.6.1.	<i>Einkommensschwache Familien im Kanton Basel-Landschaft</i>	8
2.6.2.	<i>Ziele einer Leistung für einkommensschwache Familien</i>	9
2.6.3.	<i>Wortlaut nicht formulierter Gegenvorschlag</i>	9
2.6.4.	<i>Einbettung des Gegenvorschlages in laufende Projekte</i>	10
2.6.5.	<i>Abstimmungsverfahren</i>	11
2.6.6.	<i>Schlussfolgerung</i>	12
2.7.	Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm	12
2.8.	Finanzielle Auswirkungen	12
2.9.	Finanzrechtliche Prüfung	13
2.10.	Regulierungsfolgenabschätzung	13
2.11.	Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens	13
3.	Anträge	13
4.	Anhang	13

2. Bericht

2.1. Ausgangslage

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat die nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ abzulehnen. Er stellt der Initiative einen nicht formulierten Gegenvorschlag gegenüber und beantragt dem Landrat diesen anzunehmen.

Die nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ regt an, dass der Kanton Basel-Landschaft Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen einführen soll. Die Leistungen sollen Familien helfen, die trotz Einkommen unter der Armutsgrenze leben. Es soll dabei jederzeit ein Arbeitsanreiz bestehen und die Schwelleneffekte sollen so tief wie möglich gehalten werden.

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien kennen bisher die Kantone Waadt, Genf, Tessin und Solothurn. Einkommensschwache Familien werden in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV unterstützt, deren Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen. Ausser im Kanton Waadt wird für die Anspruchsberechtigung ein Mindest-erwerbseinkommen oder ein Mindestbeschäftigungsgrad vorausgesetzt. Die Leistung wird ausgerichtet, bis das jüngste Kind das gesetzlich definierte Maximalalter (je nach Kanton zwischen 6 und 18 Jahren) erreicht hat. Dabei ist die Leistung über verschiedene Elemente so ausgestaltet, dass den Bezügerinnen und Bezüger ein Erwerbsanreiz gesetzt wird. Die Leistungen werden in den Kantonen mehrheitlich durch die Kantone und teilweise durch Arbeitnehmende und Arbeitgebende finanziert.

Der Regierungsrat möchte sich der Idee einer Leistung für Familien in prekären Situationen nicht grundsätzlich verschliessen. Die Initiative kommt aber zum falschen Zeitpunkt. Zurzeit sind grössere Projekte in Bearbeitung, wie die Erarbeitung einer Armutsstrategie für den Kanton oder die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen sowie das Prüfen einer Sozialhilfestrategie. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen können Empfehlungen formuliert werden, wie eine neue Leistung für einkommensschwache Familien ausgestaltet sein müsste oder eine oder mehrere bestehende Leistungen optimiert werden könnten.

In diesem Sinne soll zum jetzigen Zeitpunkt keine neue, isolierte Leistung eingeführt werden. Vielmehr soll sie in das Gesamtsystem „eingebettet“ werden. Dafür sind die Ergebnisse der laufenden Arbeiten zentral und müssen abgewartet werden. Diesen Ergebnissen würde aber mit der Initiative oder mit einem formulierten Gegenvorschlag vorgegriffen, weshalb der Regierungsrat der Initiative einen nichtformulierten Gegenvorschlag gegenüberstellt.

2.2. Zustandekommen und Behandlung

Am 17. Oktober 2017 wurde die Unterschriftenliste der nichtformulierten Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ bei der Landeskanzlei des Kantons Basel-Landschaft eingereicht. Die Verfügung der Landeskanzlei über das Zustandekommen der Initiative ist im Amtsblatt vom 23. November 2017 erschienen.

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 0463 vom 4. April 2017 wurde die Finanz- und Kirchendirektion (FKD) als federführende Direktion für die Behandlung der formulierten Gesetzesinitiative bestimmt. Gemäss § 78 des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR, SGS 120) ist die federführende Direktion für die rechtzeitige Unterbreitung aller Anträge zur Behandlung der Initiative zuständig. Sie sorgt insbesondere für die rechtzeitige Erstellung der Landratsvorlage bzgl. Zustimmung, Ablehnung oder Gegenvorschlag, damit auf der Basis des entsprechenden Landratsbeschlusses innerhalb der vorgegebenen Fristen die Volksabstimmung durchgeführt werden kann.

Gemäss § 78 Abs. 4 GpR werden nichtformulierte Begehren dem Volk innert 2 Jahren zur Abstimmung vorgelegt. Einer nicht formulierten Vorlage kann Folge gegeben werden, sie kann abgelehnt werden oder ihr kann ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden.

Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat hat die Frage der Rechtsgültigkeit der nicht formulierten Gesetzesinitiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ geprüft. Er kommt in seinem Gutachten vom 12. Januar 2018 zum Schluss, dass die Initiative rechtsgültig ist. Die Initiative erfülle die formalen Kriterien und verstosse nicht gegen höherrangiges Bundesrecht.

2.3. Ziel und Wortlaut der Initiative

Ziel der Initiative ist es, mit der Einführung einer Ergänzungsleistung für Familien die Familienarmut zu reduzieren. Der Wortlaut der nicht formulierten Initiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» lautet:

«Der Kanton richtet Ergänzungsleistungen an Familien aus, die aufgrund ihrer geringen Einkommen finanzielle Schwierigkeiten haben. Für die Höhe der Ergänzungsleistungen sind unter anderem die folgenden Aspekte zu berücksichtigen: Die Höhe des Einkommens, die Anzahl der Kinder (mindestens ein Kind unter 16 Jahren) und die Gesamtzahl der in der Familie lebenden Personen. Die Ergänzungsleistungen sind als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten. Dabei sind Arbeitsanreize zu berücksichtigen und allfällige Schwelleneffekte möglichst tief zu halten.»

2.4. Bereits bestehende Massnahmen zugunsten von Familien

Im Kanton Basel-Landschaft bestehen bereits zahlreiche Massnahmen für Familien in Form von Zulagen, Versicherungen oder Steuerabzügen. Alle haben eine finanzielle Entlastung der Familien zum Ziel. Es sind jedoch nicht alle Massnahmen so ausgestaltet, dass sie der besonderen Situation von einkommensschwachen Familien Rechnung tragen. Die Massnahmen kommen entweder allen Familien (Familienzulagen, Steuerabzüge) oder Einzelpersonen (Prämienverbilligung) oder teilweise gezielt armutsbetroffenen resp. einkommensschwachen Familien (Alimentenbevorschussung, Mietzinsbeiträge, Stipendien) zugute. Nachfolgend werden die wichtigsten Leistungen auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden kurz dargelegt:

2.4.1. Bund

Kinderrenten für Altersrenten

Rentenberechtigte Personen, die gemäss Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG, SR 831.10) eine Altersrente beziehen, haben Anspruch auf Kinderrenten für ihre Kinder bis diese das 18. Altersjahr beendet oder bis diese ihre Ausbildung abgeschlossen haben, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Während der Dauer des Vorbezugs der Altersrente besteht kein Anspruch auf Kinderrenten.

Der Anspruch auf Kinderrente gilt auch für Pflegekinder, die unentgeltlich aufgenommen wurden. Keine Kinderrente wird für Pflegekinder ausgerichtet, die erst nach der Entstehung des Anspruchs auf eine Altersrente in Pflege genommen wurden. Eine Ausnahme bilden die Kinder des Ehepartners.

Invaliden-Kinderrenten

Gemäss Art. 25 des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40) haben Versicherte, denen eine Invalidenrente zusteht, für jedes Kind, das im Falle ihres Todes eine Waisenrente beanspruchen könnte, Anspruch auf eine Kinderrente in Höhe der Waisenrente. Für die Kinderrente gelten die gleichen Berechnungsregeln wie für die Invalidenrente. Die Invaliden-Kinderrente beabsichtigt, nach dem Invaliditätsfall die Kinderzulagen der versicherten Person zu kompensieren. Besitzt eine versicherte Person im Zeitpunkt der Invalidisierung Kinder, welche das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, hat die versicherte Person Anspruch auf Invaliden-Kinderrente. Bei in Ausbildung stehenden Kindern wird

diese Frist bis zum vollendeten 25. Lebensjahr ausgedehnt. Die Höhe der Invaliden-Kinderrente beträgt 20% der Invalidenrente.

Hinterlassenenrenten

Hinterlassenenrenten sollen beim Tod des Ehegatten oder eines Elternteils verhindern, dass die Hinterlassenen (Ehegatte, Kinder) in finanzielle Not geraten. Es gibt drei Arten von Hinterlassenenrenten: die Witwerrente, die Witwenrente sowie die Waisenrente.

Die AHV richtet Kindern eine Waisenrente aus, wenn die Mutter oder der Vater stirbt. Beim Tod beider Eltern besteht ein Anspruch auf zwei Waisenrenten. Der Anspruch auf die Waisenrente erlischt mit dem 18. Geburtstag oder bei Abschluss der Ausbildung, spätestens jedoch mit dem 25. Geburtstag.

Mutterschaftsentschädigung

Gemäss dem Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatz, EOG, SR 834.1) besteht seit dem 1. Juli 2005 eine Mutterschaftsentschädigung. Anspruchsberechtigt sind Frauen, die während neun Monaten unmittelbar vor der Geburt des Kindes im Sinne des Alters- und Hinterlassenenversicherungsgesetz (AHVG) obligatorisch versichert waren und in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben.

Der Anspruch beginnt am Tag der Niederkunft und endet spätestens nach 14 Wochen bzw. 98 Tagen. Die Mutterschaftsentschädigung wird als Taggeld ausgerichtet und beträgt 80 % des vor der Niederkunft erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens, höchstens aber 196 Franken pro Tag.

2.4.2. Bund & Kanton

Prämienverbilligung

Die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung stellen für wirtschaftlich schwächere Haushalte eine erhebliche finanzielle Belastung dar. Aus diesem Grund gewähren die Kantone gemäss Art. 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen.

Neben dem KVG bilden das das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung (EG KVG, SGS 362), die Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenpflegeversicherung (PVV, SGS 362.12), das Dekret über die Einkommensobergrenzen und den Prozentanteil in der Prämienverbilligung (SGS 362.1) wichtige Gesetzesgrundlagen für die Prämienverbilligung.

Gemäss Art. 66 des KVG gewährt der Bund den Kantonen jährlich einen Beitrag zur Verbilligung der Prämien. Seit dem Inkrafttreten des Neuen Finanzausgleichs (NFA) Anfang 2008 bezahlt der Bund einen Pauschalbetrag von 7.5% der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung und der Kanton Basel-Landschaft stockt diesen Bundesbeitrag individuell auf.

Im Jahr 2017 wurden insgesamt 117 Millionen Franken an Prämienverbilligungen an die Baselbieter Bevölkerung ausgerichtet. Davon knapp 27 Millionen Franken durch den Kanton. Bei 69% der Haushalte mit Prämienverbilligung handelte es sich 2016 um Einpersonenhaushalte, bei 13% um Zweipersonenhaushalte und bei weiteren 18% um Haushalte mit drei und mehr Personen. Von den betroffenen Mehrpersonenhaushalten handelte es sich in 28% der Fälle um Alleinerziehende mit einem oder mehreren Kindern.

Der Kanton zahlt im Vergleich zu den Erwachsenen überdurchschnittlich hohe Prämienverbilligungen für Kinder. Das massgebende Einkommen für die Prämienverbilligung von Familien mit Kindern ist um CHF 5'000.– pro Kind kleiner als das tatsächliche Nettoeinkommen. Familien erhalten entsprechend mehr Unterstützung.

Der Regierungsrat hat dennoch Handlungsbedarf erkannt. Deshalb hat er beschlossen, die Richtprämien anzupassen. Dies führt zu Mehrkosten von 12.4 Millionen Franken in den Jahren

2019 und 2020. Ab 2021 sind die Kantone zudem aufgrund des veränderten Risikoausgleichs verpflichtet, die minimale Prämienverbilligung für Kinder von bisher 50% auf 80% der Durchschnittsprämie zu erhöhen. Deshalb betragen die Mehrkosten ab 2021 13.8 Millionen Franken. Dadurch werden gerade auch Familien entlastet.

Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV sollen dort helfen, wo die Renten, das Einkommen und das Vermögen nicht ausreichen, die Kosten zur Existenzsicherung zu decken. Womit die EL bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäss Art. 2 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG, SR 831.30) zur Deckung des Existenzbedarfs beitragen. Gemäss § 13 des Ergänzungsleistungsgesetzes zur AHV und zur IV (SGS 833) werden die jährlichen Aufwendungen für die Ergänzungsleistungen zu fünf Achteln vom Bund und zu drei Achteln von den Kantonen getragen.

Die Ergänzungsleistungen gehören neben IV und AHV zum Fundament des sozialen Sicherungssystems der Schweiz. Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV sind damit wichtige Instrumente zur Verhinderung von Armut im Alter und bei Behinderung. Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen werden Kinder in der Anspruchsberechtigung mitgerechnet, sie sind jedoch nicht primäre Zielgruppe dieser Leistungen.

2.4.3. Kanton

Kinder- und Ausbildungszulagen

Die Kinder- und Ausbildungszulagen beruhen auf dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG, SR 836.2) und sind im Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (SGS 838) geregelt. Des Weiteren gelten das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, SR 836.1), die Zuschläge für Familienzulagen in der Arbeitslosenversicherung (AVIG, SR 837.0) sowie das Kindergeld im Rahmen des Taggeldes für IV-Bezügerinnen und -Bezüger (IVG, SR 831.20).

Als Einkommensergänzung sollen Familienzulagen für einen gewissen Familienlastenausgleich sorgen. Die Familienzulagen werden aufgrund von gesetzlichen Grundlagen durch die Sozialversicherungsinstitutionen (i.d.R.) via die Arbeitgebenden an die Bezügerinnen und Bezüger ausbezahlt.

Dem Familienzulagengesetz unterstehen alle Arbeitgeber, die im Kanton Basel-Landschaft einen Geschäftssitz, eine Zweigniederlassung oder eine Betriebsstätte haben. Die Arbeitgeber finanzieren die Familienzulagen, indem sie auf den von ihnen ausgerichteten AHV-pflichtigen Löhnen Beiträge an die Familienausgleichskasse entrichten. Im Hinblick auf die Höhe der Familienzulagen richtet sich der Kanton Basel-Landschaft nach den im Bundesgesetz über die Familienzulagen vorgegebenen Mindestansätzen. Demnach beträgt die Kinderzulage pro Kind und Monat CHF 200.–. Für Kinder nach vollendetem 16. bis vollendetem 25. Lebensjahr, die sich in Ausbildung befinden, erhöht sich die monatliche Zulage auf CHF 250.– (sogenannte Ausbildungszulage).

Der Anspruch auf Familienzulagen richtet sich nur bei Nichterwerbstätigen nach einem bestimmten Einkommen oder Vermögen. Alle Arbeitnehmenden, Selbständigerwerbenden, sofern das jährliche Erwerbseinkommen mindestens CHF 7'110.– (2019) beträgt, sowie die Nichterwerbstätigen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen mit Kindern haben Anspruch auf die Familienzulagen.

Im Jahr 2016 wurden im Kanton Basel-Landschaft Kinder- und Ausbildungszulagen in der Höhe von insgesamt CHF 137'703'174.– ausbezahlt.

Anders als in elf anderen Kantonen der Schweiz sind Geburts- oder Adoptionszulagen im Kanton Basel-Landschaft nicht vorgesehen.

Stipendien

Der Kanton leistet im Rahmen des Gesetzes über Ausbildungsbeiträge (SGS 365) finanzielle Unterstützung in Form von Stipendien und Darlehen an die Schulungs- und Lebenshaltungskosten

während der beruflichen Vor-, Aus- und Weiterbildung mit dem Ziel, eine Ausbildung, deren Fortsetzung oder Abschluss zu unterstützen.

2017 betragen die Stipendienleistungen knapp 8.2 Millionen Franken und kamen 1'415 Stipendienbezüglerinnen und -bezügern zugute.

Alimentenbevorschussung

Die Alimentenbevorschussung gehört ebenfalls zu den vorgelagerten Bedarfsleistungen. Gemäss § 22 des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG; SGS 850) bevorschusst der Kanton für Kinder mit Niederlassung im Kanton, die vormundschaftlich genehmigten oder gerichtlich verfügten Unterhaltsbeiträge, wenn ihre Unterhaltspflichtigen der Zahlungspflicht nicht nachkommen. Damit werden materielle Einbussen aus Trennungen ausschliesslich dann gemildert, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht gegenüber Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr (§ 22 Abs. 2 SHG) nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt und keine guten wirtschaftlichen Verhältnisse vorliegen (bestimmt nach § 4 der Verordnung über die Bevorschussung und die Vollstreckungshilfe für Unterhaltsbeiträge, BVV, SGS 850.12). Eine Bevorschussung von ausstehenden Unterhaltsbeiträgen an den Ehegatten ist im kantonalen Sozialhilfegesetz nicht vorgesehen.

Im Jahr 2017 wurden 5 Millionen Franken an Alimenten bevorschusst. Davon konnte der Kanton mit Inkassobemühungen gut 50% wieder einbringen.

Steuerabzüge

Für Kinder können bei der Steuererklärung Kinderabzüge vorgenommen werden. Die Abzüge kann diejenige Person vornehmen, die das tatsächliche Sorgerecht hat. Bei getrennt lebenden Eltern mit einer getrennten Steuerveranlagung kann der Kinderabzug nur einmal geltend gemacht werden. Dies von dem alimentenberechtigten Elternteil.

2.4.4. Kommunale Leistungen

Auf kommunaler Ebene bestehen viele Leistungen, die Familien zugutekommen. So leisten die Gemeinden etwa Mietzinsbeiträge gemäss dem kantonalen Gesetz zur Ausrichtung von Mietzinsbeiträgen (SGS 844). Entsprechend § 1 haben Familien, Alleinerziehende, Rentenbezüglerinnen und Rentenbezügler in bescheidenen finanziellen Verhältnissen Anspruch auf Entlastung von übermässig hohen Mietzinsen, wenn dadurch die Fürsorgeabhängigkeit vermieden werden kann. Gemäss § 4 des Mietzinsbeitragsgesetzes entspricht der Mietzinsbeitrag der Differenz zwischen der Jahresnettomiete und derjenigen Miete, die die Mietzinsbelastung auf ein tragbares Mass reduziert. Die Gemeinden vollziehen das kantonale Gesetz.

Weiter gibt es Beiträge für die Kinder- und Jugendzahnpflege sowie die Kinder- und Jugendmusikschule. Zudem werden Kindertagesstätten und Mittagstische subventioniert.

2.5. Stellungnahme zur Initiative

Wie im vorherigen Kapitel aufgezeigt wurde, existieren bereits zahlreiche Leistungen für Familien. Dies auf Ebene Bund, Kanton und Gemeinden. Eine weitere neue Leistung einzuführen, die sich nicht in ein Gesamtsystem einbettet, ist deshalb wenig sinnvoll. Vielmehr muss vor einer Einführung einer Leistung für Familien geprüft werden, wie diese ausgestaltet und auf die bestehenden Instrumente abgestimmt sein soll.

Mit den laufenden Projekten (Erarbeitung einer Armutsstrategie, Harmonisierung und Koordination bedarfsabhängiger Leistungen sowie Sozialhilfestrategie) kann geprüft werden, wie eine Leistung für einkommensschwache Familie ausgestaltet werden muss. Solange keine Ergebnisse vorliegen, kann eine Einführung einer neuen Leistung für Familien nur isoliert erfolgen. Dabei besteht die Gefahr, dass sich diese aufgrund der Ergebnisse aus den laufenden Arbeiten als falsch erweist, weil sie beispielsweise nicht mit den in *Kapitel 2.6.2* genannten Zielen übereinstimmt, oder erneut geändert und angepasst werden müsste. Aus diesem Grund ist auf eine vorschnelle Einführung einer neuen bedarfsabhängigen Leistung für einkommensschwache Familien zum jetzigen Zeitpunkt zu verzichten.

Weiter ist der Begriff Ergänzungsleistung grundsätzlich falsch. Ergänzungsleistungen gehören in die Kompetenz des Bundes. Die von der Initiative gewählte Formulierung ist deshalb irreführend und eine Ergänzungsleistung müsste vom Bund eingeführt werden.

Die Initiative möchte zudem, dass die Leistung als Verbundsaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden ausgearbeitet wird. Jedoch ist der Kanton seit Jahren bestrebt, die Aufgabenteilung sowie die Finanzen mit den Gemeinden zu entflechten und klar zu definieren. Eine Leistung für Familien als Verbundsaufgabe zu gestalten, würde diesen Bemühungen zuwiderlaufen. In den letzten Jahren wurde die Aufgabenteilung in diversen Bereichen (EL zur AHV/IV, Schulhäuser, Öffentlicher Verkehr, Pflegenormkosten) verbessert oder es sind Verbesserungen vorgesehen (Kinder- und Jugendhilfe) und es konnte die fiskalische Äquivalenz hergestellt werden.

Die Einführung einer Leistung für einkommensschwache Familien, wie von der Initiative vorgesehen, würde wahrscheinlich einen neuen, hohen Verwaltungsaufwand verursachen. Vermutlich müsste ein aufwendiges Verfahren etabliert werden und eventuell eine neue, teure IT-Lösung erarbeitet werden. Die Leistungen müssten zudem verfügt werden, unrechtmässig bezogene Leistungen müssten zurückgefordert werden und Rechtsverfahren geführt werden. Dies alles ohne dass klar ist, ob eine solche Leistung überhaupt zielführend ist und die Mittel so effizient eingesetzt werden.

Unter Berücksichtigung dieser Umstände spricht sich der Regierungsrat gegen die nichtformulierte Initiative aus.

2.6. Gegenvorschlag des Regierungsrats

2.6.1. Einkommensschwache Familien im Kanton Basel-Landschaft

Der Regierungsrat anerkennt indes gestützt auf verschiedene Berichte und Studien (zum Beispiel Armutsbericht, Familienbericht), dass Familien mit Kindern aufgrund des erhöhten finanziellen Bedarfs und eingeschränkter Möglichkeiten für eine Erwerbstätigkeit häufiger als andere Haushaltsformen eine wirtschaftlich prekäre Situation geraten können.

Der Familienbericht 2010 des Kantons Basel-Landschaft hat auf Grundlage von Auswertungen der kantonalen Steuerstatistik des Jahres 2007 die Armutsquoten von Ehepaaren mit Kindern vor dem Erhalt von Sozialleistungen berechnet. Für die Festlegung der Armutsgrenzen wurde die vom Kanton ermittelte und festgesetzte Höhe des Grundbedarfs berücksichtigt. Die angemessenen Wohnkosten wurden dabei nach der Sozialhilfeverordnung des Kantons Basel-Landschaft von den Gemeinden festgelegt.

Berechnungen zeigen, dass im Jahr 2007 im Kanton Basel-Landschaft insgesamt 404 Ehepaare mit Kindern über ein Einkommen (ohne Sozialhilfe und weitere bedarfsabhängige Sozialleistungen) verfügten, das unter dem bedarfsabhängigen Existenzminimum lag. Bezogen auf alle Ehepaare mit Kindern entsprach dies einer Armutsquote von 2.0%.

Eine Differenzierung der Armutsbetroffenen nach Merkmalen der Kinderanzahl bestätigte zudem die Ergebnisse anderer Studien, demzufolge sich die Armut nach Kinderanzahl ungleich verteilt. Ehepaare ohne Kinder lagen mit einem Anteil von 0.8% deutlich seltener unter der Armutsgrenze. Mit einer Armutsquote von 3.4% erzielten Paarhaushalte mit drei und mehr Kindern nennenswert häufiger als andere Paarhaushalte (mit und ohne Kinder) Einkommen, die unterhalb der Armutsgrenze lagen. Die Armutsquote bei Ehepaaren mit zwei Kindern lag mit 1.7% nur geringfügig unterhalb der Armutsgrenze von Ehepaaren mit einem Kind (1.8%).

Als Erklärung für das höhere Armutsrisiko von Familien mit drei und mehr Kindern wurden im Familienbericht zum einen der höhere Lebensbedarf und die gerade im Vergleich zu Familien mit zwei Kindern geringeren absoluten Einkommen genannt, was wiederum auf die Reduktion der Erwerbsbeteiligung vor allem der Mütter zurückzuführen ist.

Ergänzend zu den Auswertungen der kantonalen Steuerstatistik, die sich ausschliesslich auf Haushalte mit verheirateten Eltern bezog, wurde die finanzielle Situation von Alleinerziehenden betrachtet. Für diesen Zweck wurden Auswertungen der Sozialhilfe des Kantons herangezogen. Einelternfamilien waren verglichen mit allen anderen Bezüglern und Bezügerinnen, einschliesslich Paarfamilien, deutlich häufiger auf Sozialhilfe angewiesen. Den Ergebnissen des Familienberichts zufolge entfielen 23% aller Sozialhilfefälle am Jahresende 2009 auf Alleinerziehende (und ihre Kinder). 34% aller durch Sozialhilfe unterstützten Personen lebten als Elternteil oder Kind in Einelternfamilien. Die alleinerziehenden Elternteile, denen Sozialhilfe bewilligt wurde, waren zu 94% Frauen.

2.6.2. Ziele einer Leistung für einkommensschwache Familien

Auch wenn der Gegenvorschlag - sollte er angenommen werden - noch offenlässt, wie eine Unterstützung für einkommensschwache Familien aussehen müsste, ist für den Regierungsrat klar, dass sie gewisse Voraussetzungen erfüllen muss. Eine Leistung für einkommensschwache Familien muss die finanzielle Belastung von Familien mit Kindern reduzieren. „Kinder haben“ soll kein Armutsrisiko sein. Gerade Familien unter- und oberhalb der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe, also Working Poor, sollen unterstützt werden und prekäre Einkommens- und Lebenssituationen gemindert werden.

Weiter muss eine Leistung für Familien so ausgestaltet sein, dass jederzeit ein Erwerbsanreiz besteht und dazu motivieren, weiterzuarbeiten oder in einem höheren Pensum zu arbeiten anstatt Sozialhilfe zu beziehen. Dies kann beispielsweise mit der Anspruchsvoraussetzung eines Mindesteinkommens gewährleistet werden. Zudem müssen mit einer solchen Leistung spezifisch einkommensschwache Familien unterstützt werden und es darf kein Giesskannenprinzip geben.

2.6.3. Wortlaut nicht formulierter Gegenvorschlag

Der Wortlaut des nichtformulierten Gegenvorschlags ist bewusst so offen wie möglich gehalten. Dies erlaubt bei der Ausgestaltung der Leistung - für den Fall, dass der Gegenvorschlag angenommen wird - grösstmöglichen Spielraum. Ergebnisse aus laufenden Projekten können damit bei der Ausarbeitung und Umsetzung einer konkreten Lösung berücksichtigt werden. Damit ist es prinzipiell sowohl möglich eine neue Leistung einzuführen als auch eine bestehende Leistung anzupassen oder auszubauen.

„Der Kanton Basel-Landschaft richtet Leistungen an Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus. Art, Umfang und Träger der Leistungen basieren auf den Ergebnissen einer kantonalen Armutsstrategie. Dabei sind Arbeitsanreize zu fördern und allfällige Schwelleneffekte möglichst tief zu halten. Zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (s. § 47a Abs. 1 Kantonsverfassung) zu berücksichtigen.“

Eine Leistung für einkommensschwache Familie muss so ausgestaltet werden, dass Arbeitsanreize gefördert (zum Beispiel mit der Anspruchsvoraussetzung eines Mindesteinkommens) und Schwelleneffekte möglichst tief gehalten werden. Das heisst, dass mehr Erwerbsarbeit bzw. mehr Lohn nicht zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führen darf. Das frei verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das nach dem Abzug der Fixkosten und der Steuern einem Haushalt zur Verfügung steht. Wird dieses trotz mehr Erwerbsarbeit bzw. mehr Lohn kleiner (weil beispielsweise eine bedarfsabhängige Leistung wegfällt), spricht man von einem Schwelleneffekt.

Weiter muss die fiskalische Äquivalenz berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass der Kanton gemeinsam mit den Gemeinden um die Ausarbeitung und Umsetzung einer Leistung für einkommensschwache Familien bemüht sein muss. Bei einer Annahme des Gegenvorschlags durch das Volk wird deshalb das kantonale Sozialamt (KSA) in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich für Familien (Sicherheitsdirektion, SID), der Sozialversicherungsanstalt Basel-Landschaft (SVA BL) und dem Statistischen Amt sowie der Stabsstelle Gemeinden beauftragt, den

Gegenvorschlag umzusetzen. Die Ausarbeitung soll in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und weiteren betroffenen Dienststellen erfolgen.

2.6.4. Einbettung des Gegenvorschlages in laufende Projekte

Im Folgenden sind die wichtigsten Projekte skizziert, die zurzeit in Bearbeitung sind oder sich in Planung befinden und einen direkten Bezug zu einer allfälligen Leistung für einkommensschwache Familien haben:

- **„Erarbeitung einer ganzheitlichen Strategie gegen die Armut“ (Postulat 2016/309 von Regula Meschberger):**

Das Postulat fordert die Erarbeitung einer ganzheitlichen Armutsstrategie, welche auf den Ergebnissen des Armutsberichts (2015) aufbaut. Unterschiedliche Handlungsfelder wie Bildung, Arbeit, Wohnen, Familie, Frühe Förderung etc. werden dabei berücksichtigt und entsprechende Massnahmen ausgearbeitet.

Für die Entwicklung der Armutsstrategie arbeitet das Kantonale Sozialamt mit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) zusammen.

Es wurde eine interdisziplinäre Projektgruppe zusammengestellt, in der verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der Direktionen sowie der Gemeinden (Verband Basellandschaftliche Gemeinden [VBLG], Verband für Sozialhilfe Kanton Basel-Landschaft [VSO]) vertreten sind. Damit wird eine umfassende Bearbeitung des Themas gewährleistet. Das Thema wird gesamtheitlich und mit der notwendigen Sorgfalt angegangen, was eine gewisse Zeit beansprucht. Voraussichtlich wird die Strategie im Sommer 2020 verabschiedet.

Die im Rahmen der Erarbeitung dieser Strategie gewonnenen Erkenntnisse sollen auch Aufschluss über eine möglichst optimale und effiziente Ausgestaltung einer Ergänzungsleistung für Familien geben.

Folgende Meilensteine sind für den Strategieentwicklungsprozess vorgesehen:

Meilenstein 1: Meilenstein 1 umfasst die Sichtung von Strategien betreffend das Thema Armut. Die Dokumentenanalyse schliesst insbesondere Strategien der kantonalen Verwaltung ein. Weiter werden sowohl die Gemeindeebene miteinbezogen als auch nationale Strategien und Dokumente von nicht staatlichen Organisationen (NGO, Hilfswerke etc.) berücksichtigt.

Zudem wird die Armutslage im Kanton auf Basis bestehender Datengrundlagen ausgewertet. Der Armutsbericht (2014) bildet dafür die zentrale Datengrundlage.

Weiter werden die bisherigen kantonalen und kommunalen Angebote und Massnahmen zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut gesichtet. Dabei werden auch Angebote von nichtstaatlichen Anbietern erfasst.

Der Abschluss von Meilenstein 1 ist im Frühjahr 2019 vorgesehen.

Meilenstein 2: Aus den Ergebnissen und Erkenntnissen von Meilenstein 1, werden für den Meilenstein 2 Bedarfe ermittelt und Strategieziele formuliert. Dies beteiligungsorientiert und unter Einbezug von Fachpersonen von Kanton, Gemeinden und nicht staatlichen Einrichtungen. Ferner werden zentrale Handlungsfelder der Armutsprävention und -bekämpfung definiert und gemeinsam mit Fachpersonen entsprechende Massnahmen erarbeitet.

Meilenstein 3: Im Anschluss an den Strategieentwicklungsprozess wird ein Synthesbericht erstellt, welcher die Strategie erläutert. Die Grundlagen, die gewonnenen Erkenntnisse und die erarbeiteten Massnahmen werden dabei zusammengefasst.

Meilenstein 4: Abschliessend wird die Strategie durch den Regierungsrat zuhanden des Landrats verabschiedet. Dies voraussichtlich bis Sommer 2020.

- **„Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen“ (Postulat 2016/328 von Sabrina Corvini-Mohn):**

Es gibt verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen und Verbilligungen wie beispielsweise die Prämienverbilligung, die Alimenterbevorschussung, Mietzinsbeiträge oder die Sozialhilfe. Diese sind teilweise ungenügend aufeinander abgestimmt und stützen sich auf unterschiedliche Berechnungsgrundlagen. Zudem bestehen bei einigen Leistungen beachtliche Schwelleneffekte und nicht genügend Arbeitsanreize.

Die Schwelleneffekte sollen beseitigt und die Leistungen harmonisiert werden. Auch soll sichergestellt werden, dass bei den Leistungen, wenn indiziert (zum Beispiel in der Sozialhilfe), immer ein Arbeitsanreiz besteht. Die Dauer des Projekts wird auf rund 1½ – 2 Jahre geschätzt und soll Ende 2020 abgeschlossen werden.

Im Zusammenhang mit dem angestrebten Abbau von Schwelleneffekten ist von zentraler Bedeutung, dass nicht unbedacht eine weitere bedarfsabhängige Leistung eingeführt wird. Ansonsten könnte diese dem Bestreben, negative Erwerbsanreize zu verhindern, zuwiderlaufen.

- **„Prüfen einer Sozialhilfestrategie“ (Postulat 2018/386 von Saskia Schenker):**

Da die Komplexität der Fälle in der Sozialhilfe zunimmt und die Gemeinden zunehmend gefordert sind, sei zu prüfen, ob es eine kantonale Sozialhilfestrategie braucht.

Bei der Beantwortung des Postulats können die Ergebnisse und Massnahmen der laufenden Projekte berücksichtigt werden. Auf die Ergebnisse der laufenden Projekte gestützt, kann Handlungsspielraum definiert und geprüft werden, ob es eine kantonale Sozialhilfestrategie braucht.

Da eine Ergänzungsleistung für Familien besonders Familien an der Schwelle zur Sozialhilfe zugutekommen soll, ist es wichtig, diese im Einklang mit der langfristigen Planung aller Sozialhilfeleistungen auszugestalten.

2.6.5. Abstimmungsverfahren

Gemäss § 78 Abs. 4 des Gesetzes über politische Rechte (GPR, SGS 120) wird ein nichtformuliertes Begehren dem Volk innert zwei Jahren zur Abstimmung vorgelegt. Für die Initiative Ergänzungsleistungen für Familien bedeutet das, dass sie bis im November 2019 zur Abstimmung gelangen muss.

Stimmt das Volk einem Begehren zu, so arbeitet der Landrat innert zwei Jahren eine entsprechende Vorlage aus. Im Falle, dass der Gegenvorschlag angenommen würde, müsste ebenfalls bis November 2021 eine entsprechende Vorlage dazu, wie eine Leistung für Familien ausgestaltet werden könnte, ausgearbeitet werden.

Für das Abstimmungsverfahren gibt es folgende mögliche Varianten:

Variante 1:

Der Landrat heisst die Initiative gut und lehnt den Gegenvorschlag ab. Der Kanton arbeitet daraufhin ein Gesetz zur Initiative aus. Dieses unterliegt dem obligatorischen Referendum. Über die Initiative wird nicht abgestimmt.

Variante 2:

Der Landrat lehnt sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag ab. Es kommt nur die Initiative zur Abstimmung.

Variante 3:

Der Landrat lehnt die Initiative ab und heisst den Gegenvorschlag gut. Es werden sowohl die Initiative als auch der Gegenvorschlag mit einer Stichfrage zur Abstimmung gebracht.

Variante 4:

Der Landrat heisst sowohl die Initiative als auch den Gegenvorschlag gut. Es kommen Initiative und Gegenvorschlag mit einer Stichfrage zur Abstimmung.

2.6.6. Schlussfolgerung

Mit einem offen formulierten Gegenvorschlag können bei der Ausarbeitung der gesetzlichen Bestimmungen für eine Leistung für Familien mit geringen Einkommen, Ergebnisse und Erkenntnisse laufender Projekte miteinbezogen werden. Mit einem formulierten Gegenvorschlag ist ein solches Vorgehen nicht möglich.

Im Ergebnis bedeutet dies:

- **Inhaltlich:** Die laufenden Projekte werden voraussichtlich Ende Jahr 2020 abgeschlossen sein. Bei der Annahme und Umsetzung des Gegenvorschlags können die Ergebnisse der laufenden Projekte berücksichtigt werden. Würde im Gegensatz die Initiative angenommen, müsste parallel zu den laufenden Projekten eine isolierte Ergänzungsleistung für Familien im Sinne des Initiativtextes eingeführt werden.
- **Zeitlich:** Die zweijährige Frist bis die Initiative dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden muss, kann eingehalten werden, ohne inhaltlich den Ergebnissen der laufenden Projekte vorzugreifen. Die Initiative und der nichtformulierte Gegenvorschlag kommen im November 2019 zur Abstimmung vor das Volk. Werden Gegenvorschlag oder Initiative angenommen, bleibt eine Frist von zwei Jahren für die Ausgestaltung einer Leistung für Familien. Das bedeutet, dass bis November 2021 eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet sein muss.

2.7. Strategische Verankerung / Verhältnis zum Regierungsprogramm

Im Regierungsprogramm 2016 – 2019 ist eine konsequente Familienpolitik verankert (ZL-LZ 6). Familien sollen befähigt werden, sich aus eigener Kraft sowohl wirtschaftlich als auch persönlich zu entfalten. Dabei nimmt die Förderung von Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen wichtigen Stellenwert ein. Angebote sollen so ausgestaltet werden, dass die unterschiedlichsten Familienformen davon profitieren können.

Um den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu sichern, müssen alle am öffentlichen Leben teilnehmen können. Die gegenseitige Toleranz, die für eine solidarische Haltung gegenüber sozial Schwächeren nötig ist, soll gefördert werden. Die Familie als Kern unserer Gesellschaft soll im Sinne des Verfassungsauftrages gefördert und unterstützt werden. Besonders wird das Kindeswohl erwähnt: Bei Bedarf erhalten Kinder, Jugendliche und ihre Familien die auf ihre individuelle Situation abgestimmte, kompetente Unterstützung.

Die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in Familie, Bildung und Beruf in allen Regionen des Kantons ist eine wichtige Voraussetzung für eine starke Wirtschaft und eine gute Lebensqualität (EESH-LZ 5 / EESH-RZD 15). Eine Leistung für einkommensschwache Familien kann einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leisten.

2.8. Finanzielle Auswirkungen

Zu den Kosten bei der Umsetzung der Initiative ist zurzeit keine seriöse Schätzung möglich. Da es sich um eine nichtformulierte Initiative handelt, sind verschiedene wesentliche Faktoren offen.

So ist nicht klar, wer von einer Familienergänzungsleistung profitieren würde, wie Art und Umfang aussehen würden, bis zu welchem Alter eine Leistung entrichtet würde, wer für die Prüfung und Ausrichtung zuständig wäre und wie hoch die Administrationskosten wären etc.

Das Gleiche gilt auch für die finanziellen Auswirkungen des Gegenvorschlags. Je nach Ergebnissen der laufenden Projekte kann sich dessen Umsetzung sehr unterschiedlich gestalten.

Bei der Ausgestaltung einer Leistung oder einer Optimierung einer bestehenden Leistung für Familien müssen der Grundsatz der Subsidiarität sowie die fiskalische Äquivalenz gewährleistet sein. Dabei ist zurzeit unklar, wie eine Kostenbeteiligung oder ein Lastenausgleich aussehen würde.

2.9. Finanzrechtliche Prüfung

Die Finanz- und Kirchendirektion hat die Vorlage gemäss § 12 des Finanzhaushaltsgesetzes (FHG, SGS 310) geprüft und stellt fest, dass die Grundsätze der Haushaltsführung und die Kompetenzordnung eingehalten sind.

2.10. Regulierungsfolgenabschätzung

Sowohl bei der Annahme der Initiative als auch des Gegenvorschlags ist davon auszugehen, dass dies keine Auswirkungen auf Unternehmen haben wird.

2.11. Ergebnis des allfälligen Vernehmlassungsverfahrens

Gestützt auf § 7 der Verordnung über das Mitberichtsverfahren und das Vernehmlassungsverfahren (SGS 140.31) muss ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt werden zu Verfassungsänderungen, Gesetzen, Staatsverträgen mit verfassungsänderndem oder gesetzeswesentlichem Inhalt. Da es sich vorliegend um die Ablehnung einer Initiative und um einen nichtformulierten Gegenvorschlag handelt, ist kein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

3. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Die nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ wird abgelehnt.
2. Der nichtformulierte Gegenvorschlag mit folgendem Wortlaut wird angenommen: „Der Kanton Basel-Landschaft richtet Leistungen an Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus. Art, Umfang und Träger der Leistungen basieren auf den Ergebnissen einer kantonalen Armutsstrategie. Dabei sind Arbeitsanreize zu fördern und allfällige Schwelleneffekte möglichst tief zu halten. Zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (s. § 47a Abs. 1 Kantonsverfassung) zu berücksichtigen.“
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Liestal, 20. November 2018

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

4. Anhang

- Entwurf Landratsbeschluss

Landratsbeschluss

Nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ / Ablehnung Initiative und nichtformulierter Gegenvorschlag

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Die nichtformulierte Initiative „Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen“ wird abgelehnt.
2. Der nichtformulierte Gegenvorschlag mit folgendem Wortlaut wird angenommen: „Der Kanton Basel-Landschaft richtet Leistungen an Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus. Art, Umfang und Träger der Leistungen basieren auf den Ergebnissen einer kantonalen Armutsstrategie. Dabei sind Arbeitsanreize zu fördern und allfällige Schwelleneffekte möglichst tief zu halten. Zwischen dem Kanton und den Gemeinden sind die Prinzipien der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz (s. § 47a Abs. 1 Kantonsverfassung) zu berücksichtigen.“
3. Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Initiative abzulehnen und den Gegenvorschlag anzunehmen.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrates

Der/die Präsident/in:

Der/die Landschreiber/in: