

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2016/328 von Sabrina Corvini-Mohn: «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen»

2016/328

vom 26. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	3
2.	Text des Postulats	4
3.	Ausgangslage	5
3.1.	Vielzahl von bedarfsabhängigen Leistungen	5
3.2.	Mögliche Schwächen des Bedarfsleistungssystems	6
3.2.1.	Unterschiede in der Anspruchs- und Leistungsbemessung	6
3.2.2.	Zirkelbezüge und Anrechnungslücken	6
3.2.3.	Fehlanreize und Schwelleneffekte	6
4.	Ist-Analyse der kantonalen Bedarfsleistungen	9
4.1.	Vorgehen	9
4.2.	Ergebnisse der Analyse	9
4.2.1.	Beschreibung der Bedarfsleistungen	9
4.2.2.	Koordination der Leistungen und Leistungsbemessungen	10
4.2.3.	Fehlanreize und betroffene Haushalte	11
4.2.3.1.	Übersicht: Unterschiedliche Ausprägung der Fehlanreize	11
4.2.3.2.	Alimentenbevorschussung	12
4.2.3.3.	Prämienverbilligung	14
4.2.3.4.	Ergänzungsleistungen AHV/IV	16
4.2.3.5.	Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung	18
4.2.3.6.	Mietzinsbeiträge	19
4.2.3.7.	Sozialhilfe	20
4.2.4.	Handlungsoptionen	22
5.	Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen	23
5.1.	Keine verstärkte Koordination und Harmonisierung	23
5.2.	Verzicht auf zentrales Informationssystem	24
5.3.	Weitergehende Prüfung der identifizierten Fehlanreize	25
5.3.1.	Sozialhilfe	25
5.3.2.	Mietzinsbeiträge	27
5.3.3.	Alimentenbevorschussung	28
5.3.4.	Ergänzungsleistungen AHV/IV	29
5.3.5.	Prämienverbilligung	29
5.3.6.	Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung	30
6.	Antrag	32
7.	Anhang	32

1. Zusammenfassung

Am 3. November 2016 reichte die ehemalige Landrätin Sabrina Corvini-Mohn die Motion 2016/328 «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen» ein, welche vom Landrat am 9. Februar 2017 als Postulat überwiesen wurde. Der Regierungsrat beantragte die Entgegennahme als Postulat. Das Postulat 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.

Im Rahmen der Bearbeitung des Postulats hat das Kantonale Sozialamt das Forschungs- und Beratungsunternehmen econcept mit einer Ist-Analyse der kantonalen Bedarfsleistungen beauftragt, die im Februar 2021 fertiggestellt wurde. Vorliegend wird in einem ersten Teil in die Thematik eingeführt, wobei die möglichen Schwächen des Bedarfsleistungssystems thematisiert werden. In einem zweiten Teil wird das Vorgehen der Studie beschrieben und die Ergebnisse der umfassenden Ist-Analyse der kantonalen Bedarfsleistungen werden zusammengefasst. In einem dritten Teil werden die Ergebnisse der Ist-Analyse eingeordnet und das weitere Vorgehen wird aufgezeigt.

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 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 in der Prämienverbilligung und in 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 im Kanton Basel-Landschaft weder zwingend notwendig noch zielführend ist. Eine Harmonisierung betrifft 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 kann durch eine weitergehende Harmonisierung nicht gelöst werden. Denn Fehlanreize und Schwelleneffekte werden insbesondere durch die Ausgestaltung der Leistungen verursacht.

Die Thematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte ist derart komplex und vielschichtig, dass eine Gesamtlösung zur Optimierung des Bedarfsleistungssystems nicht möglich ist. Vielmehr werden die Ergebnisse der Ist-Analyse in andere, bereits laufende, Projekte und Arbeiten einfließen. Beispielsweise werden die Ergebnisse der Ist-Analyse vom Kantonalen Sozialamt in den drei Bereichen Sozialhilfe, Mietzinsbeiträge und Alimentenbevorschussung in bereits bestehenden Projekten aufgenommen und in deren Rahmen entsprechende Möglichkeiten zur Minimierung der identifizierten Fehlanreize und Schwelleneffekte geprüft.

2. Text des Postulats

Am 3. November 2016 reichte die ehemalige Landrätin Sabrina Corvini-Mohn die Motion [2016/328](#) «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen» ein, welche vom Landrat am 9. Februar 2017 als Postulat mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

«Der Kanton Basel-Landschaft kennt verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen und Verbilligungen wie beispielsweise Prämienverbilligungen, Stipendien, Alimentenbevorschussung, Mietzinsbeiträge oder die Sozialhilfe. Zudem werden zurzeit für die nicht formulierte kantonale Initiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» Unterschriften gesammelt. Diese aufgezählten Leistungen sind teilweise ungenügend aufeinander abgestimmt, wenden unterschiedliche Berechnungsgrundlagen an und führen so zu unerwünschten Schwelleneffekten bzw. zu negativen Anreizen auf die Erwerbsarbeit. So ist es heute möglich, dass eine Erhöhung des Erwerbseinkommens dazu führen kann, dass in einem Haushalt am Ende des Monats weniger Geld frei verfügbar ist als zuvor, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen oder zusätzliche Abgaben hinzukommen. Durch eine verstärkte Koordination und Harmonisierung der verschiedenen kantonalen Sozialtransfers ist die Beseitigung dieser falschen Anreize möglich, die Sozialleistungen sowie das Steuersystem müssen hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Einkommen der Haushalte abgestimmt werden.

Für eine wirksame Armutsbekämpfung im Kanton Basel-Landschaft sollen diese Wechselwirkungen im Gesamtsystem nachvollziehbar aufgezeigt werden können, dies gilt insbesondere für die Wirksamkeit der einzelnen Sozialleistungen, in Bezug aufeinander und im Zusammenspiel mit den Steuern.

Fünf Kantone haben in den letzten zehn Jahren ihr Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung unterzogen, weitere Kantone haben das Thema aufgenommen. Eine ganzheitliche Harmonisierung der Leistungen in Form eines Harmonisierungsgesetzes kennen die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Tessin und Waadt. Durch diese Harmonisierung ist eine Wirkungsteuerung möglich, da Auswirkungen von Änderungen in einer Bedarfsleistung auf das Gesamtsystem abgeschätzt werden können. Die Höhe der Leistungen sowie die Einkommensgrenzen werden weiterhin in den Verordnungen zu den einzelnen Leistungen geregelt.

Durch die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen sollen beabsichtigte Wirkungen (Armutsbekämpfung, Arbeitsanreiz) besser gesteuert und unerwünschte Nebenwirkungen (Schwelleneffekte, negative Erwerbsanreize, Armutsfallen) verhindert werden. Ziel einer Reform ist es, Erwerbsarbeit auch niedriger Einkommen lohnenswert zu machen und Armut nachhaltig zu verhindern. Die Kohärenz und Transparenz des Sozialsystems soll insgesamt erhöht werden. Insbesondere die Einführung einer einheitlichen Einkommensberechnung, die Hierarchisierung der Gewährung von Sozialleistungen und die Einführung eines zentralen Informationssystems sollen detailliert geprüft werden. Die Prüfung und daraus resultierende Veränderungen sollen auch unter dem Aspekt von allfälligen kommunalen Leistungen in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden durchgeführt werden.

Der Regierungsrat wird beauftragt, das geltende Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung zu unterziehen und umfassende Reformen zur Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen einzuleiten.»

3. Ausgangslage

3.1. Vielzahl von bedarfsabhängigen Leistungen

Der Kanton Basel-Landschaft kennt wie auch die anderen Kantone eine Vielzahl von bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Die Bedarfsleistungen wurden für unterschiedliche Lebenslagen und teilweise unabhängig voneinander konzipiert und weiterentwickelt. Der Anspruch ist abhängig von der Bedürftigkeit. Die Bedürftigkeit wird meist abhängig vom Einkommen in Verbindung mit bestimmten Parametern der individuellen Lebenssituation (beispielsweise Anzahl Kinder oder Mietkosten) definiert. Im Kanton Basel-Landschaft umfasst das Bedarfsleistungssystem folgende Leistungen:

- Alimentenbevorschussung
- Prämienverbilligung
- Ergänzungsleistungen AHV/IV
- Zusatzbeiträge nach kantonalem Ergänzungsleistungsgesetz
- Gemeindebeiträge gemäss APG
- Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung
- Ausbildungsbeiträge
- Mietzinsbeiträge
- Sozialhilfe
- Unentgeltliche Rechtspflege
- Zuschüsse für Sozialversicherungsbeiträge an AHV/IV/EO-Beiträge
- Kinder- und Jugendzahnpflege
- Stationäre Jugendhilfe¹

In der vorliegenden Vorlage werden sieben dieser Leistungen berücksichtigt. Es sind dies die Alimentenbevorschussung, die Prämienverbilligung, die Ergänzungsleistungen AHV/IV, die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung, die Ausbildungsbeiträge, die Mietzinsbeiträge und die Sozialhilfe.²

Diese Bedarfsleistungen sind unterschiedlich organisiert und geregelt. Der Grossteil der Leistungen wird durch die kantonale Gesetzgebung geregelt, so die Alimentenbevorschussung, die Prämienverbilligung, die Ausbildungsbeiträge und die Sozialhilfe. Die Ergänzungsleistungen beruhen mehrheitlich auf bundesrechtlichen Gesetzesgrundlagen. Die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung und die Mietzinsbeiträge sind hingegen auf kommunaler Ebene geregelt.

Die verschiedenen Bedarfsleistungen bilden ein komplexes System. Zwischen den verschiedenen Leistungen bestehen Beziehungen und Rückkopplungen. Erhält man eine Leistung, so kann dies den Anspruch auf eine andere Leistung beeinflussen. Sowohl für sich allein als auch im Zusammenspiel miteinander können die Leistungen Schwächen aufweisen.

¹ Im Wesentlichen ist die Finanzierung der stationären Jugendhilfe im Kanton Basel-Landschaft keine von der Bedürftigkeit abhängige Leistung. Da die Rechtslage jedoch Aspekte einer Bedarfsleistung aufweist, wird die stationäre Jugendhilfe hier der Vollständigkeit halber aufgeführt.

² Die anderen sechs Bedarfsleistungen wurden aus verschiedenen Gründen nicht berücksichtigt. Beispielsweise haben sie eine andere Zielsetzung oder ist die vorhandene Datengrundlage nicht ausreichend, so dass eine Berücksichtigung mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden gewesen wäre.

3.2. Mögliche Schwächen des Bedarfsleistungssystems

3.2.1. Unterschiede in der Anspruchs- und Leistungsbemessung

Teilweise bestehen Unterschiede in der Anspruchs- und Leistungsbemessung der verschiedenen Bedarfsleistungen. Einerseits wird beispielsweise die Schwelle, ab wann Anrecht auf eine Leistung besteht, unterschiedlich gesetzt. Andererseits werden je nach Leistung teilweise verschiedene Parameter zur Bestimmung der Bedürftigkeit angewendet. Auch die Berechnung des massgebenden Einkommens und der massgebenden Ausgaben kann je nach Leistung variieren.

Mit der Landratsvorlage [2013-137](#) «Reduktion Subventionen durch neue Berechnungsgrundlage» wurden die Berechnungsgrundlagen der kantonalen Bedarfsleistungen im Kanton Basel-Landschaft teilweise vereinheitlicht. Im Rahmen dieses Vorstosses wurden die kantonalen Subventionen systematisch in Bezug auf einheitliche Berechnungsgrundlagen und allfällig vorhandene verzerrende Einflüsse geprüft. Dabei zeigte sich, dass verschiedene Subventionsschlüssel nicht geändert werden können, weil sie beispielsweise durch Bundesrecht vorgegeben sind oder in der Hoheit der Gemeinden liegen. Im Zuge dieser Arbeiten wurde als Berechnungsgrundlage für die Anspruchsberechtigung bei den Ausbildungsbeiträgen, bei der Prämienverbilligung und bei den Kostenbeteiligungen in der stationären Kinder- und Jugendhilfe (Unterbringungen in Heimen und Pflegefamilien)³ auf das Zwischentotal der Einkünfte in Ziffer 399 der Steuererklärung umgestellt.

3.2.2. Zirkelbezüge und Anrechnungslücken

Da Bedarfsleistungen einkommens- und meist auch vermögensabhängig ausgerichtet werden, sind bei der Bemessung auch andere Bedarfsleistungen einzubeziehen. Allerdings kann es Fälle geben, in denen vorgelagerte Leistungen nicht berücksichtigt oder Leistungen «gegenseitig» angerechnet werden.

Wenn ausbezahlte Bedarfsleistungen bei der Berechnung anderer Leistungen nicht als Einkommen angerechnet werden, entstehen Anrechnungslücken. Dies kann dazu führen, dass Personen mit einem bestimmten Einkommen direkt Anspruch auf mehrere Bedarfsleistungen haben und dadurch höhere Einkünfte erzielen als eine Person, die durch ein leicht höheres Einkommen keinen Anspruch auf eine Leistung hat.

Wenn Leistungen «gegenseitig» als Einkommen angerechnet werden, entstehen Zirkelbezüge. Dadurch kann es vorkommen, dass die Auszahlung einer Leistung den Anspruch auf eine zweite Leistung reduziert. Die Reduktion der zweiten Leistung führt aber wieder zu einer Neuberechnung der ersten Leistung. Die fehlende Hierarchie der Bedarfsleistungen kann dazu führen, dass Haushalte mit identischer Personenzusammensetzung und identischem Einkommen einen unterschiedlichen Gesamtanspruch aufweisen, je nachdem, welche Bedarfsleistung zuerst beantragt worden ist.

3.2.3. Fehlanreize und Schwelleneffekte

Fehlanreize und Schwelleneffekte sind bei Bedarfsleistungen ein (auch in anderen Kantonen) bekanntes und viel diskutiertes Problem. Sie können sowohl innerhalb einer Leistung als auch zwischen den Bedarfsleistungen, d.h. im Zusammenspiel der verschiedenen Leistungen, auftreten. Fehlanreize und Schwelleneffekte betreffen die Interdependenz zwischen dem Bruttoeinkommen und dem frei verfügbaren Einkommen. Das frei verfügbare Einkommen ist das Einkommen, das nach dem Abzug der Fixkosten und der Steuern einem Haushalt zur Verfügung steht.

Von Fehlanreizen wird gesprochen, wenn Haushalte sich durch die Steigerung ihres Erwerbseinkommens finanziell schlechter stellen oder auch, wenn sich ihre finanzielle Situation trotz zusätzlichem Erwerbseinkommen nicht oder kaum verbessert. Mit anderen Worten: Ein Fehlanreiz besteht,

³ Bei der stationären Kinder- und Jugendhilfe entsprach die Berechnungsgrundlage bereits vor der Vorlage weitgehend der Ziffer 399 der Steuererklärung.

wenn das frei verfügbare Einkommen trotz einer Steigerung des Erwerbseinkommens abnimmt oder nicht oder nur geringfügig zunimmt. Eine sprunghafte Verschlechterung der finanziellen Situation durch eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens – z.B. aufgrund von Stufentarifen oder aufgrund des Überschreitens von Einkommensobergrenzen – wird als Schwelleneffekt bezeichnet.

Es gibt somit vier unterschiedliche Ausgestaltungen von Fehlanreizen (frei verfügbares Einkommen in Abhängigkeit des Bruttoeinkommens):

- Schwelle: Abrupte Abnahme des frei verfügbaren Einkommens beim Überschreiten einer Einkommensgrenze;
- Negativer Erwerbsanreiz: Kontinuierliche Abnahme des frei verfügbaren Einkommens über einen bestimmten Einkommensbereich trotz steigendem Erwerbseinkommen;
- Stagnation: Stagnation des frei verfügbaren Einkommens über einen bestimmten Einkommensbereich trotz steigendem Erwerbseinkommen;
- Geringer Erwerbsanreiz: Geringfügige Zunahme des frei verfügbaren Einkommens über einen bestimmten Einkommensbereich trotz steigendem Erwerbseinkommen.

In Abbildung 1 sind die vier Ausgestaltungen von Fehlanreizen grafisch dargestellt, wobei die Einkommensintervalle mit Fehlanreizen blau eingefärbt sind.

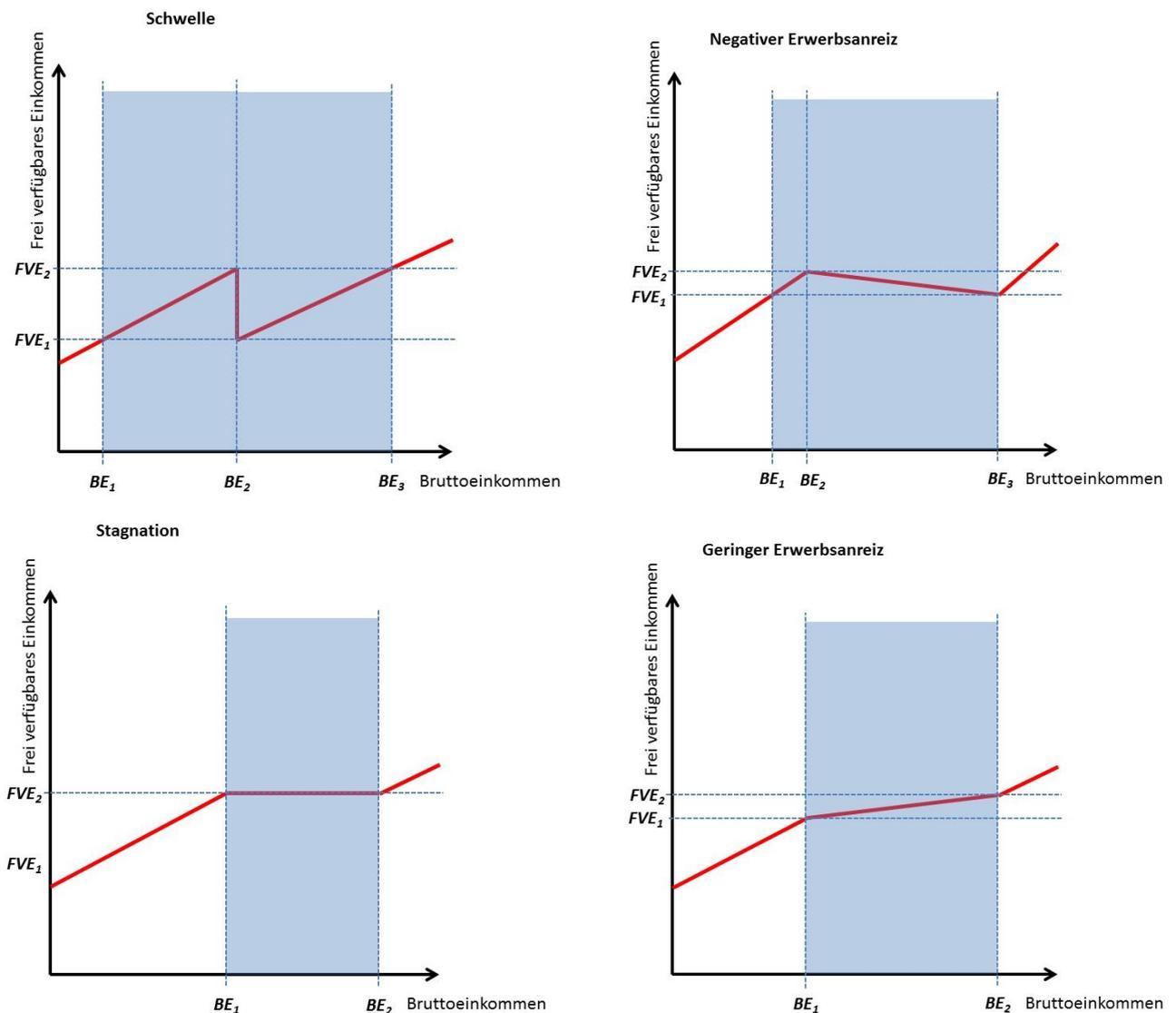


Abbildung 1: Darstellung Schwelle, negativer Erwerbsanreiz, Stagnation und geringer Erwerbsanreiz

In der folgenden Abbildung 2 wird ein Fehlanreiz dargestellt, der sich in der Form einer Schwelle zeigt. Links der Schwelle liegt der durch den Fehlanreiz betroffene Einkommensbereich (Haushalte mit Leistungsanspruch). Die betroffenen Haushalte weisen einen verminderten Arbeitsanreiz auf, da sie sich durch zusätzliche Erwerbsarbeit schlechter stellen können. Rechts der Schwelle findet sich der Einkommensbereich mit Benachteiligung (Haushalte ohne Leistungsanspruch). Diese Haushalte ohne Leistungsanspruch sind gegenüber Haushalten mit Leistungsanspruch benachteiligt, obwohl sie ein höheres Erwerbseinkommen erwirtschaften.

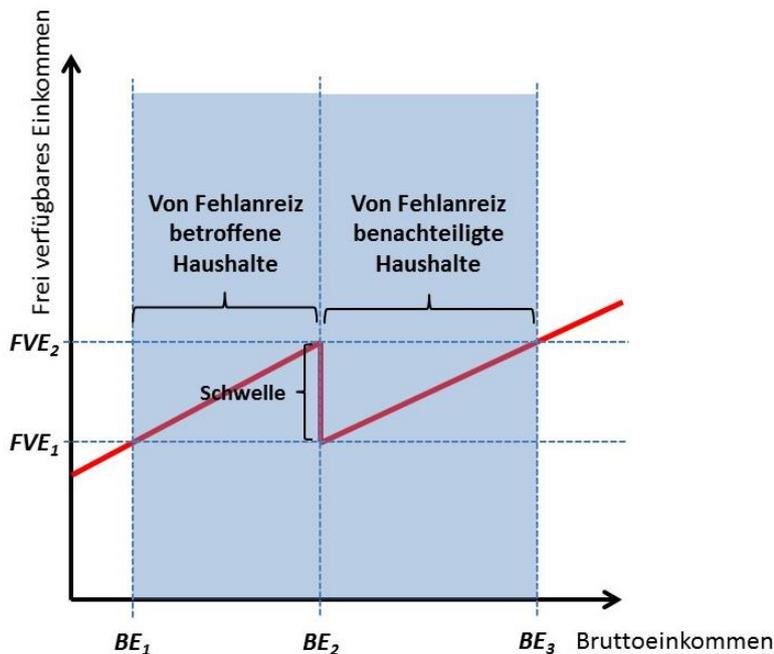


Abbildung 2: Darstellung Schwelle, von Fehlanreiz betroffene und benachteiligte Haushalte

Fehlanreize und Schwelleneffekte können mit systembedingten Ungerechtigkeiten einhergehen, wenn bei zwei vergleichbaren Haushalten mit geringem Einkommensunterschied der besser verdienende Haushalt finanziell schlechter gestellt wird, bedingt durch eine übermässige Reduktion oder den Wegfall von Bedarfsleistungen. Sie widersprechen dem Grundsatz «Arbeit soll sich lohnen», gemäss dem eine Zunahme an Erwerbseinkommen zu einem höheren frei verfügbaren Einkommen führen sollte.

Bedarfsabhängige Leistungen haben im Weiteren nicht nur das Ziel, die Problemlage der bedürftigen Personen unmittelbar zu lindern, sondern ebenfalls unterstützend darauf hinzuwirken, dass deren Situation sich langfristig und nachhaltig verbessert. Das übergeordnete Ziel ist immer die Förderung der Eigenverantwortung und persönlichen Autonomie. Es soll eine selbständige Lebensweise und eine Loslösung von staatlicher Unterstützung erreicht werden. In diesem Sinne gilt es, das System der sozialen Sicherheit so zu konzipieren, dass jeweils ein Anreiz zur Ablösung besteht. Wenn jedoch beispielsweise Personen in der Sozialhilfe mehr Geld zur Verfügung haben als jene, die knapp über der Schwelle zur Sozialhilfe liegen, lohnt sich für die Personen in der Sozialhilfe eine Loslösung bzw. eine Integration in den Arbeitsmarkt aus finanzieller Sicht nicht und der Anreiz, die eigene Situation aktiv zu ändern, sinkt. Mit anderen Worten: Schwelleneffekte können Anreize setzen, in Unterstützungssystemen zu verweilen.

4. Ist-Analyse der kantonalen Bedarfsleistungen

4.1. Vorgehen

Für die Bearbeitung des Postulats war es notwendig, eine Gesamtsicht des kantonalen Bedarfsleistungssystems zu erarbeiten, um im Anschluss Lösungsansätze darauf aufzubauen. Alle vorhandenen Bedarfsleistungen sollten dargestellt werden, Fehlanreize, Schwelleneffekte und weitere systeminhärente Probleme sollten sichtbar gemacht werden und deren Ausmass, Relevanz und Auswirkungen festgestellt werden.

Denn bis anhin war unklar, wo überall Schwelleneffekte, Fehlanreize und weitere systeminhärente Probleme innerhalb des kantonalen Bedarfsleistungssystems auftreten. Schwelleneffekte innerhalb einer einzelnen Leistung lassen sich relativ gut theoretisch ermitteln. Schwelleneffekte, die sich aus dem Zusammenspiel der verschiedenen Leistungen und des Steuersystems ergeben, können jedoch nur in einer Gesamtsicht erkannt werden. Auch bestand Unklarheit über das Ausmass und die quantitativen Auswirkungen der Fehlanreize und Schwelleneffekte. So war nicht bekannt, wie viele Haushalte von einem bestimmten Schwelleneffekt oder einem Fehlanreiz tatsächlich betroffen sind. Bei diesen Unklarheiten galt es anzusetzen.

Im Auftrag des Kantonalen Sozialamts hat das Forschungs- und Beratungsunternehmen econcept eine umfassende Ist-Analyse vorgenommen, mit der die Bedarfsleistungen im Kanton Basel-Landschaft systematisch aufgearbeitet und modelliert wurden. Alle vorhandenen Bedarfsleistungen wurden sowohl einzeln wie auch im Zusammenspiel analysiert und modelliert. Ziel war es, die Koordination und Abstimmung der Leistungen zu überprüfen und allfällige Fehlanreize, Schwelleneffekte, Zirkelbezüge und Anrechnungslücken zu identifizieren. Auch wurden deren sozial- und finanzpolitische Relevanz abgeschätzt und allfälliger Handlungsbedarf wurde beurteilt.

Es handelt sich bei der Analyse von econcept um eine empirische Studie bzw. einen wissenschaftlichen Bericht basierend auf vorhandenen statistischen Daten. Die in den Modellierungen verwendeten Steuerdaten liefern statistische Erkenntnisse, die bisher in dieser Form nicht vorlagen. Dennoch verbleibt ein mit statistischen Auswertungen üblicherweise verbundener Grad der Unsicherheit. Nichtsdestotrotz liefert die Analyse eine umfassende und aktuelle Darstellung des kantonalen Bedarfsleistungssystems. Die normative Dimension des Bedarfsleistungssystems war allerdings nicht Teil der Untersuchung. Dies heisst auch, dass die Ergebnisse der Studie noch zu interpretieren sind (siehe Kapitel 5).

4.2. Ergebnisse der Analyse

4.2.1. Beschreibung der Bedarfsleistungen⁴

Die Analyse bietet einen Überblick über alle Bedarfsleistungen des Kantons. Sie stellt die einzelnen Leistungen dar und ordnet sie in das Sozialsystem ein. Die systematische Beschreibung der Leistungen umfasst jeweils eine Definition der Leistung und eine Beschreibung des Ziels der Leistung. Zudem werden die Rechtsgrundlagen aufgeführt. Weiter werden die Anspruchsvoraussetzungen dargelegt und es wird aufgezeigt, wer jeweils zur Unterstützungseinheit gehört. Ebenso werden die Anspruchsgrenzen und die Leistungsbemessung beschrieben. Ferner wird festgehalten, wie viele Haushalte die jeweilige Leistung beziehen und wie die Finanzierung ausgestaltet ist. Abschliessend folgen Ausführungen zur Rückerstattung der jeweiligen Leistung.

⁴ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 4-49 (Kapitel 2).

4.2.2. Koordination der Leistungen und Leistungsbemessungen⁵

Je nach Charakteristik des Haushalts können grundsätzlich verschiedenste Kombinationen von Bedarfsleistungen bezogen werden. Der gleichzeitige Bezug mehrerer Leistungen kann auch automatisch erfolgen (Ergänzungsleistungen und Prämienverbilligung oder Sozialhilfe und Prämienverbilligung). Aber es gibt auch Kombinationen, die per Gesetz unmöglich (Mietzinsbeiträge und Sozialhilfe) oder höchst unwahrscheinlich (Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe) sind.

Die Studie zeigt auf, dass im Kanton Basel-Landschaft die Berücksichtigung von Bedarfsleistungen in der Steuerbemessung sowie bei der Anspruchs- und Leistungsbemessung anderer Bedarfsleistungen mit wenigen Ausnahmen konsistent ist und die Hierarchie der einzelnen Leistungen widerspiegelt. Zirkelbezüge wurden bei den Bedarfsleistungen nicht festgestellt. Problematische Anrechnungslücken wurden nur im Zusammenhang mit den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung ermittelt. Einerseits werden Ergänzungsleistungen bei der Bemessung der Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bei den drei exemplarisch evaluierten Reglementen über die familienergänzende Kinderbetreuung nicht berücksichtigt. Der Haushalt ohne IV-Rente und Ergänzungsleistungen ist somit bei der Bemessung der Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung schlechter gestellt.⁶ Andererseits fehlt die Anrechnung der Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung bei der Bemessung der Ausbildungsbeiträge. Haushalte erhalten somit unabhängig von der Höhe der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung gleich hohe Stipendien.

Weiter verdeutlicht die Studie, dass die Bemessungssysteme der verschiedenen Bedarfsleistungen sehr unterschiedlich sind. Einerseits ist unterschiedlich definiert, welche Haushalts- und Familienmitglieder zur Unterstützungseinheit zählen und welche nicht. Andererseits bestehen Unterschiede in Bezug auf die Berechnungen des massgebenden Einkommens und der massgebenden Ausgaben. Diese Unterschiede wirken sich erschwerend auf den Vergleich von Anspruchsberechtigungen, Anspruchsgrenzen und Leistungen aus.

Die Studie kommt zum Schluss, dass Harmonisierungen bei den Unterstützungseinheiten und Bemessungsgrundlagen die Abstimmung der verschiedenen Bedarfsleistungen erleichtern könnten, insbesondere im Hinblick auf die Zielgruppen, die angestrebten Leistungsniveaus und die Vermeidung von Fehlanreizen. Harmonisierungen werden jedoch nicht als zwingende Voraussetzung für eine gute Ausgestaltung des Bedarfsleistungssystems betrachtet.

⁵ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 50-58 (Kapitel 3).

⁶ Hierzu ist anzumerken, dass Haushalte mit IV-Rente und Ergänzungsleistungen nur selten Beiträge an die familienergänzende Betreuung erhalten. Dies ist nur dann der Fall, wenn eine Teilrente besteht und wenn trotz Teilrente ein Erwerbseinkommen erzielt wird.

4.2.3. Fehlanreize und betroffene Haushalte

4.2.3.1. Übersicht: Unterschiedliche Ausprägung der Fehlanreize⁷

Im Rahmen der Studie wurde definiert, dass ein Fehlanreiz vorliegt, wenn bei einer Erhöhung des Arbeitspensums weniger als 20 Prozent des zusätzlichen Erwerbseinkommens als zusätzliches frei verfügbares Einkommen erhalten bleibt.

$$\frac{\Delta \text{frei verfügbares Einkommen}}{\Delta \text{Erwerbseinkommen}} < 20\%$$

Bei einer Zunahme des Erwerbsspensums dürfen gemäss dieser Definition somit 80 Prozent des zusätzlichen Einkommens durch die Reduktion von Bedarfsleistungen und durch zusätzliche Steuern wieder verloren gehen, ohne dass dies als Fehlanreiz eingestuft wird. Trotz Anwendung dieses Kriteriums wurden für alle Bedarfsleistungen mit Ausnahme der Ausbildungsbeiträge Fehlanreize festgestellt, wenn auch in unterschiedlich starker Ausprägung. Die Ausbildungsbeiträge wurden ausgeklammert, da ihr Zweck eben gerade nicht darin besteht, einen Erwerbsanreiz zu setzen. Vielmehr sollen sie eine Ausbildung ermöglichen.

Die Studie 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 in der Prämienverbilligung und in den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung (zumindest gemäss den drei exemplarisch evaluierten Reglementen über die familienergänzende Kinderbetreuung).

Die Anzahl der durch die Fehlanreize betroffenen und benachteiligten Haushalte konnte nicht für alle Bedarfsleistungen gleichermassen abgeschätzt werden. Zwar konnte für die meisten Bedarfsleistungen geschätzt werden, wie viele Haushalte ein Einkommen aufweisen, das in dem durch Fehlanreize betroffenen Einkommensbereich oder im Einkommensbereich mit Benachteiligung liegt. Für bestimmte Haushalte und in bestimmten Lebenssituationen haben finanzielle Anreize jedoch nur einen untergeordneten Einfluss auf die Erwerbssituation (z.B. bei gesundheitlichen Problemen, eingeschränkter Arbeitsmarktfähigkeit und/oder Betreuungsaufgaben für Kinder und/oder andere Angehörige). Nur für die Sozialhilfe konnte mittels entsprechend verfügbarer Daten die Anzahl der von Fehlanreizen betroffenen Haushalte geschätzt werden, die mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweist und somit auf finanzielle Anreize reagieren kann. Gemäss Schätzung sind dies 10 Prozent der Haushalte mit Sozialhilfe.

Zu einer grossen Anzahl benachteiligter Haushalte führt insbesondere die Austrittsschwelle der Sozialhilfe in Kombination mit dem direkt anschliessenden flachen Einkommenspfad, der durch die Mietzinsbeiträge verursacht wird. Es handelt sich dabei um 12'900 benachteiligte Haushalte. Auch die Prämienverbilligung und die Ergänzungsleistungen verursachen Benachteiligungen.

Zusätzlich zur sozialpolitischen Bedeutung der Fehlanreize wurde auch die wirtschafts- und finanzpolitischen Relevanz betrachtet. Die entsprechenden Schätzungen zeigen auf, dass mit den Fehlanreizen ein Verlust an Wertschöpfung und Steuerkraft einhergeht. In Relation zum Bruttoinlandprodukt des Kantons Basel-Landschaft werden die Fehlanreize in den Bedarfsleistungssystemen jedoch als wirtschafts- und finanzpolitisch insgesamt nur wenig bedeutend beurteilt.

⁷ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 59-60 und 90-93 (Kapitel 4.1.1, 5.1 und 5.2).

4.2.3.2. Alimentenbevorschussung⁸

Leistungsbezie- hende Haushalte	600 leistungsbeziehende Haushalte.
Charakterisierung der Fehlanreize	Das frei verfügbare Einkommen nimmt während des Leistungsbezugs ausreichend zu. Das Überschreiten der Anspruchsgrenze geht jedoch mit einer hohen, abrupten Abnahme des frei verfügbaren Einkommens einher.
Stärke der Schwelle	Ein Lohnanstieg, der zum Überschreiten der Anspruchsgrenze führt, bewirkt im ungünstigsten Fall eine Reduktion des frei verfügbaren Einkommens um 20 bis 270 Prozent der Lohnsteigerung. <i>Beispiel (exemplarische Berechnung): In einem Einelternhaushalt mit zwei Kindern erhöht der Elternteil die Erwerbstätigkeit um 5 Prozent, was zu rund CHF 3'900 zusätzlichem Nettolohneinkommen pro Jahr führt. Wenn der Haushalt dadurch die Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung (CHF 78'000 Brutto-lohneinkommen pro Jahr) überschreitet, reduziert sich das frei verfügbare Jahreseinkommen im ungünstigsten Fall um CHF 6'240 bzw. 160 Prozent des Nettolohnanstiegs.</i>
Betroffene Haus- halte	Rund 150 Alleinerziehende mit Teilzeiterwerbstätigkeit oder ohne Erwerbstätigkeit sind von einem potentiellen Fehlanreiz betroffen. Wie viele von diesen ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweisen, lässt sich nicht bestimmen.
Benachteiligte Haushalte	Die Anzahl der von Fehlanreizen benachteiligten Haushalte lässt sich nicht bestimmen.
Interaktion mit anderen Leistun- gen	Prämienverbilligung und Stipendien können die durch die Alimentenbevorschussung verursachten Fehlanreize verstärken, indem die von Fehlanreizen betroffenen Einkommensintervalle länger werden. Auch die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung können die Fehlanreize verstärken.

Die folgende Abbildung 3 zeigt die Fehlanreize durch die Alimentenbevorschussung auf. Die durch die Alimentenbevorschussung verursachte Schwelle ist rot markiert: Das frei verfügbare Einkommen fällt bei Überschreiten der Anspruchsgrenze um mehrere tausend Franken.⁹

⁸ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 62-64 (Kapitel 4.2).

⁹ Die Grafik stellt den gesamten Einkommensverlauf dar. Die nicht rot markierten Schwellen beziehen sich auf andere Leistungen.

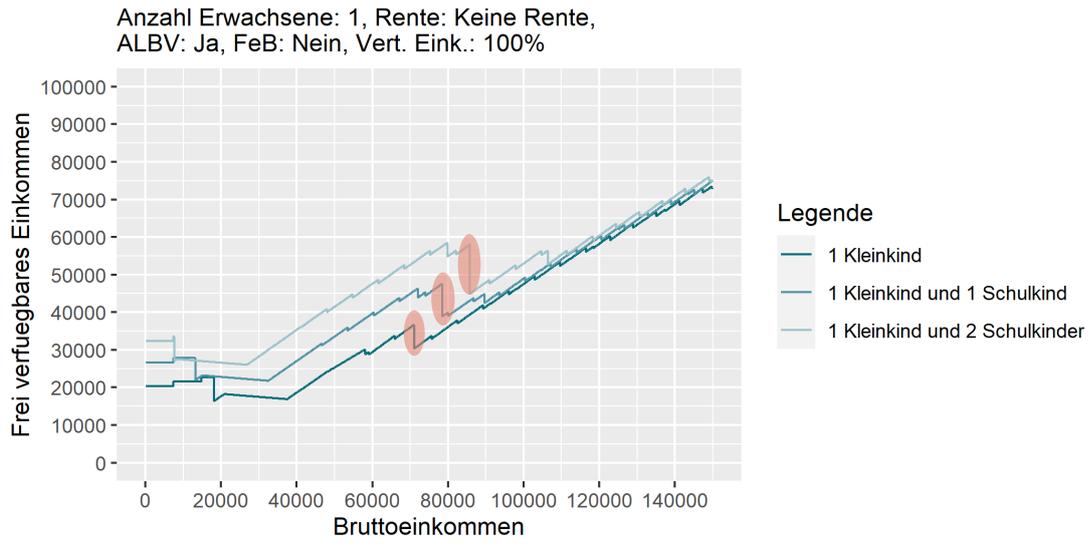


Abbildung 3: Fehlanreize durch die Alimentenbevorschussung

4.2.3.3. Prämienverbilligung¹⁰

Leistungsbe- ziehende Haushalte	37'871 leistungsbeziehende Haushalte (2019).
Charakterisierung der Fehlanreize	Die Prämienverbilligung verursacht über weite Teile des Einkommenspfades keine Fehlanreize. Bei Überschreiten der Anspruchsgrenze erfolgt jedoch eine hohe, abrupte Abnahme des frei verfügbaren Einkommens.
Stärke der Schwelle	Je nach Haushalt reduziert sich das frei verfügbare Einkommen bei Überschreiten der Anspruchsgrenze um 10 bis 140 Prozent des Lohnanstiegs. <i>Beispiel (exemplarische Berechnung): In einem Haushalt mit zwei minderjährigen Kindern erhöht ein Elternteil die Erwerbstätigkeit um 5 Prozent, was zu rund CHF 3'900 zusätzlichem Nettolohneinkommen pro Jahr führt. Wenn die Familie dadurch die Anspruchsgrenze der Prämienverbilligung (CHF 114'000 Bruttolohneinkommen pro Jahr) überschreitet, reduziert sich das frei verfügbare Jahreseinkommen im ungünstigsten Fall um CHF 5'070 bzw. 130 Prozent des Nettolohnanstiegs.</i>
Betroffene Haus- halte	Potenziell von Fehlanreizen betroffen sind rund 980 Haushalte ¹¹ (rund 2.5 Prozent der Haushalte mit Prämienverbilligung). Wie viele von diesen ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweisen, lässt sich nicht bestimmen.
Benachteiligte Haushalte	860 Haushalte sind von Fehlanreizen benachteiligt (Haushalte, deren Einkommen nur wenig über der Anspruchsgrenze liegt).
Interaktion mit anderen Leistun- gen	Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung und Stipendien können gegenseitig die durch sie verursachten Fehlanreize verstärken, ebenso die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung.

In der folgenden Abbildung 4 werden die Fehlanreize durch die Prämienverbilligung aufgezeigt (Beispiel mit minderjährigen Kindern). Die durch die Prämienverbilligung verursachte Schwelle ist rot markiert: Das frei verfügbare Einkommen fällt bei Überschreiten der Anspruchsgrenze um mehrere tausend Franken.¹² Ist ein Teil der Kinder bereits volljährig, sind die Schwellen weniger ausgeprägt.

¹⁰ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 65-68 (Kapitel 4.3).

¹¹ Bei gut zwei Dritteln der betroffenen Haushalte handelt es sich um verheiratete oder eingetragene Paare mit Kindern.

¹² Die Grafik stellt den gesamten Einkommensverlauf dar. Die nicht rot markierten Schwellen beziehen sich auf andere Leistungen.

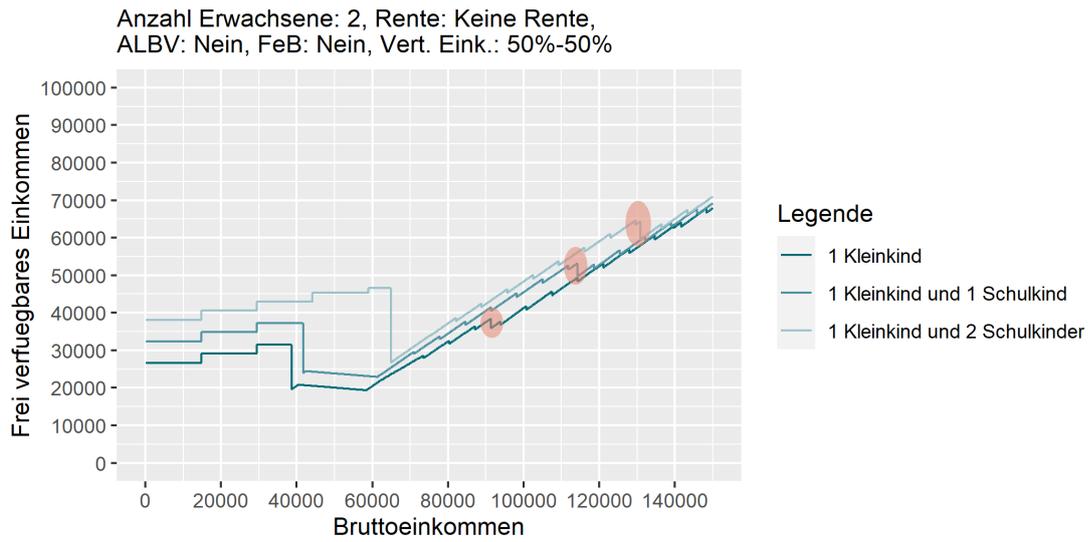


Abbildung 4: Fehlanreize durch die Prämienverbilligung

4.2.3.4. *Ergänzungsleistungen AHV/IV*¹³

Leistungsbe- ziehende Haushalte	9'356 leistungsbeziehende Haushalte (2019).
Charakterisierung der Fehlanreize	Teilweise erfolgt eine ungenügende Zunahme des frei verfügbaren Einkommens während des Leistungsbezugs. Bei Überschreiten der Anspruchsgrenze erfolgt eine sehr hohe, abrupte Abnahme des frei verfügbaren Einkommens.
Stärke der Schwelle	Im ungünstigsten Fall reduziert sich das frei verfügbare Einkommen bei Überschreiten der Anspruchsgrenze um 200 bis 1040 Prozent des Lohnanstiegs. <i>Beispiel (exemplarische Berechnung): In einem Haushalt mit zwei Kindern mit Teilrente erhöht ein Elternteil die Erwerbstätigkeit um 5 Prozent, was zu rund CHF 2'100 zusätzlichem Nettolohneinkommen pro Jahr führt. Wenn die Familie dadurch die Anspruchsgrenze der Ergänzungsleistungen (CHF 57'000 Bruttolohneinkommen pro Jahr) überschreitet, reduziert sich das frei verfügbare Jahreseinkommen im ungünstigsten Fall um CHF 13'860 bzw. 660 Prozent des Nettolohnanstiegs.</i>
Betroffene Haus- halte	Rund 1'640 Haushalte mit erwerbstätigen Personen (knapp 20 Prozent der Haushalte mit Ergänzungsleistungen) sind potentiell von Fehlanreizen betroffen. Wie viele von diesen tatsächlich ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweisen, lässt sich nicht bestimmen.
Benachteiligte Haushalte	740 Haushalte sind von Fehlanreizen benachteiligt.
Interaktion mit anderen Leistun- gen	Stipendien und Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung verstärken die durch die Ergänzungsleistungen verursachten Fehlanreize. In Fällen von gleichzeitigem Bezug von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe oder Mietzinsbeiträgen verstärken sich die Fehlanreize gegenseitig.

Abbildung 5 zeigt die Fehlanreize durch die Ergänzungsleistungen auf. Die durch die Ergänzungsleistungen verursachten Fehlanreize sind rot markiert.

¹³ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 69-72 (Kapitel 4.4).

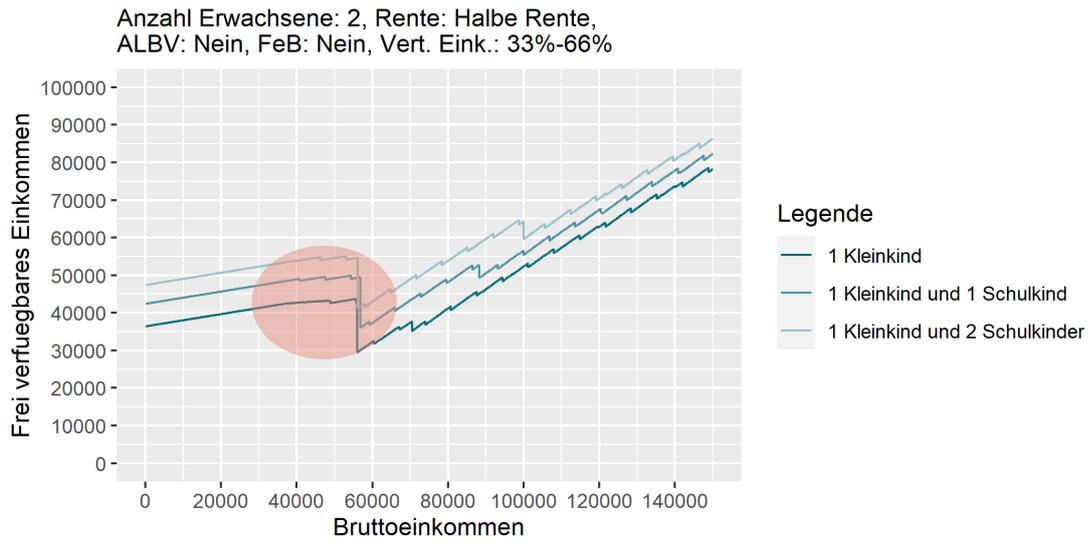


Abbildung 5: Fehlanreize durch die Ergänzungsleistungen

4.2.3.5. Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung¹⁴

Leistungsbezie- hende Haushalte	Lässt sich auf kantonaler Ebene nicht bestimmen.
Charakterisierung der Fehlanreize	Die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung selbst sind oft nicht die Hauptursache für Fehlanreize, wirken aber im Zusammenspiel mit anderen Leistungen verstärkend. Teilweise besteht eine ungenügende Zunahme des frei verfügbaren Einkommens während des Leistungsbezugs.
Betroffene Haus- halte	Die tatsächliche Anzahl der durch Fehlanreize betroffenen Haushalte lässt sich nicht schätzen, da die Leistung auf Gemeindeebene geregelt ist. Von rund 26'300 Haushalten mit minderjährigen Kindern nehmen rund 5'300 Haushalte familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Würde das Bemessungssystem der Gemeinde Reinach im ganzen Kanton angewendet, wären rund 620 Haushalte von potentiellen Fehlanreizen betroffen. Wie viele von diesen ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweisen, lässt sich nicht bestimmen.
Benachteiligte Haushalte	Keine von Fehlanreizen benachteiligte Haushalte.
Interaktion mit anderen Leistun- gen	Die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung können Fehlanreize verstärken, die durch die Alimentenbevorschussung, die Prämienverbilligung, die Ergänzungsleistungen und/oder die Mietzinsbeiträge verursacht werden, indem ihre Leistungen bei steigendem Erwerbseinkommen parallel zu den Leistungen der anderen Systeme reduziert werden.

Die folgende Abbildung 6 stellt die Fehlanreize durch die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung mit dem Tarif der Gemeinde Reinach am Beispiel von Zweielternhaushalten dar. Die durch die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung verursachten Fehlanreize sind rot markiert: Die Einkommenspfade verlaufen flacher und in kleinen Schwellen.¹⁵

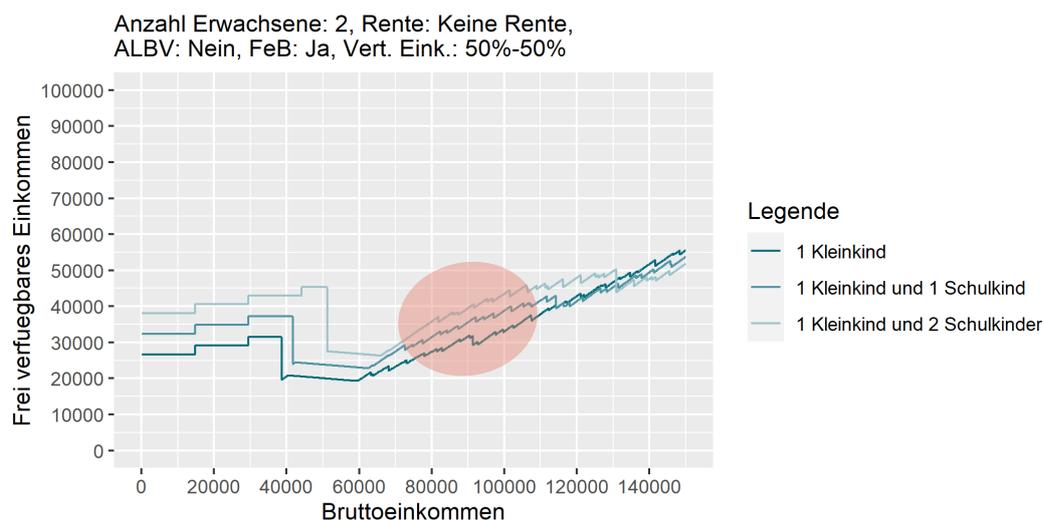


Abbildung 6: Fehlanreize durch die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (Bsp. Reinach)

¹⁴ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 73-78 (Kapitel 4.5).

¹⁵ Die Grafik stellt den gesamten Einkommensverlauf dar. Die nicht rot markierten Schwellen beziehen sich auf andere Leistungen.

4.2.3.6. *Mietzinsbeiträge*¹⁶

Leistungsbezie- hende Haushalte	1'300 potenziell anspruchsberechtigte Haushalte.
Charakterisierung der Fehlanreize	Während des Leistungsbezugs erfolgt eine Stagnation oder leichte Abnahme des frei verfügbaren Einkommens. Die leistungsbeziehenden Haushalte können sich über den Grossteil der anspruchsberechtigten Einkommensbereichs mit zusätzlicher Erwerbsarbeit nicht finanziell besserstellen.
Betroffene Haushalte	Die tatsächliche Anzahl der durch Fehlanreize betroffenen Haushalte lässt sich nicht schätzen (da auf kommunaler Ebene geregelt). Würde das Bemessungssystem der Gemeinde Birsfelden im ganzen Kanton angewendet, wären rund 700 Haushalte (gut 50 Prozent der anspruchsberechtigten Haushalte) potenziell von Fehlanreizen betroffen. Wie viele von diesen ein zusätzliches Erwerbspotenzial aufweisen, lässt sich nicht bestimmen.
Benachteiligte Haushalte	Keine von Fehlanreizen benachteiligte Haushalte, da die Mietzinsbeiträge keine Schwellen verursachen.
Interaktion mit anderen Leistungen	Die durch die Mietzinsbeiträge verursachten Fehlanreize können durch die Stipendien, die Beiträge an die familienergänzende Betreuung und die Prämienverbilligung verstärkt werden. Zudem kumulieren sich die von der Sozialhilfe und den Mietzinsbeiträgen verursachten Fehlanreize. Dadurch können Einkommensbereiche von über CHF 20'000 entstehen, in denen sich die Haushalte mit zusätzlichem Erwerbseinkommen finanziell nicht oder nur geringfügig besserstellen können.

Abbildung 7 zeigt die Fehlanreize durch die Mietzinsbeiträge mit dem Tarif der Gemeinde Birsfelden am Beispiel von Einelternhaushalten mit Klein- und Schulkindern auf. Die durch die Mietzinsbeiträge verursachten Fehlanreize sind rot markiert.¹⁷

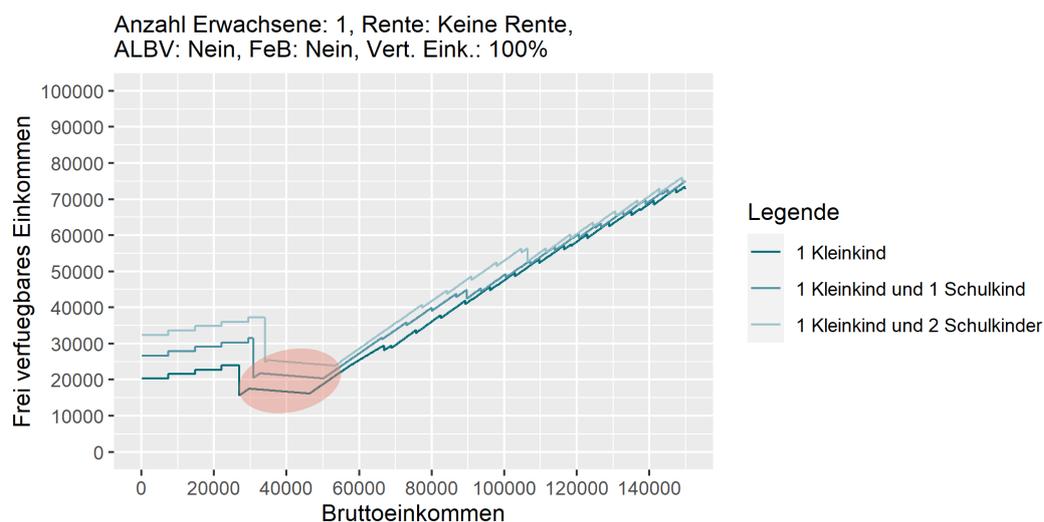


Abbildung 7: *Fehlanreize durch die Mietzinsbeiträge*

¹⁶ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 79-84 (Kapitel 4.6).

¹⁷ Die Grafik stellt den gesamten Einkommensverlauf dar. Die nicht rot markierten Schwellen beziehen sich auf andere Leistungen.

4.2.3.7. Sozialhilfe¹⁸

Leistungsbezie- hende Haushalte	4'400 leistungsbeziehende Haushalte.
Charakterisierung der Fehlanreize	Das frei verfügbare Einkommen nimmt während des Leistungsbezugs teilweise ungenügend zu. Das Überschreiten der Anspruchsgrenze geht mit einer sehr hohen, abrupten Abnahme des frei verfügbaren Einkommens einher.
Stärke der Schwelle	Durch den Austritt aus der Sozialhilfe reduziert sich das frei verfügbare Einkommen im ungünstigsten Fall je nach Haushalt um 230 bis 940 Prozent des Lohnanstiegs. <i>Beispiel (exemplarische Berechnung): In einem Einelternerhaushalt mit zwei Kindern erhöht der Elternteil die Erwerbstätigkeit um 5 Prozent, was zu rund CHF 2'100 zusätzlichem Nettolohneinkommen pro Jahr führt. Wenn der Haushalt dadurch die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe (CHF 31'000 Bruttolohneinkommen pro Jahr) überschreitet, reduziert sich das frei verfügbare Jahreseinkommen im ungünstigsten Fall um CHF 10'080 bzw. 480 Prozent des Nettolohnanstiegs.</i>
Betroffene Haus- halte	Bei der Sozialhilfe sind rund 3'280 Haushalte (75 Prozent der leistungsbeziehenden Haushalte) von potenziellen Fehlanreizen betroffen. Jedoch nur 45 Prozent (1'950 Haushalte) weisen ein zusätzliches Erwerbspotenzial auf. Davon sind 530 Haushalte (10 Prozent der Haushalte mit Sozialhilfe) bereits erwerbstätig.
Benachteiligte Haushalte	8'730 Haushalte sind von Fehlanreizen benachteiligt (Haushalte mit einem Einkommen von einigen tausend Franken über der Anspruchsgrenze).
Interaktion mit anderen Leistun- gen	Stipendien und die Alimentenbevorschussung reduzieren die Höhe der Sozialhilfe-Austrittsschwelle. Mietzinsbeiträge hingegen verstärken die durch die Sozialhilfe verursachten Fehlanreize. Die Prämienverbilligung ¹⁹ und die Beiträge an die familienergänzende Betreuung beeinflussen die Fehlanreize in der Sozialhilfe nicht massgeblich.

In Abbildung 8 werden die Fehlanreize durch die Sozialhilfe für Einelternerhaushalte mit Kindern dargestellt. Die durch die Sozialhilfe verursachten Fehlanreize sind rot markiert.

¹⁸ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 85-89 (Kapitel 4.7).

¹⁹ Solange Sozialhilfe bezogen wird, ist die Prämienverbilligung irrelevant, da ohnehin die gesamte Prämie bezahlt wird. Beim Überschreiten der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe könnte die Prämienverbilligung die Fehlanreize reduzieren, indem sie gerade in diesem Bereich ansetzt.

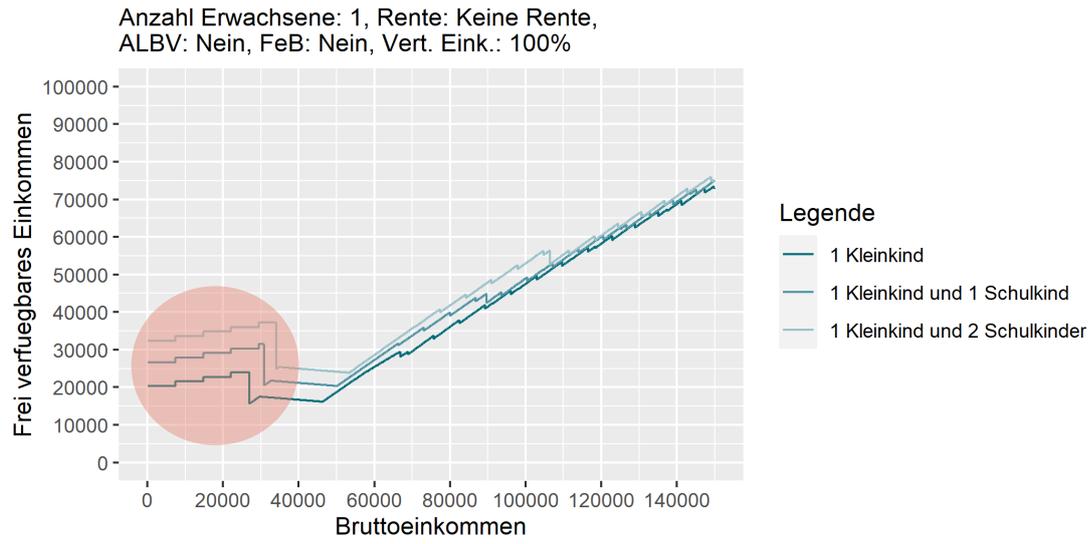


Abbildung 8: Fehlanreize durch die Sozialhilfe

4.2.4. Handlungsoptionen²⁰

Basierend auf den oben beschriebenen Ergebnissen der Ist-Analyse leiten die Studienverfasserinnen erste Handlungsoptionen ab, um die identifizierten Fehlanreize zu beseitigen oder zu minimieren. Folgende Stossrichtungen werden skizziert:

Leistung	Handlungsoptionen
Alimentenbevorschussung	Eine Milderung der Fehlanreize durch die hohe, abrupte Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze könnte erreicht werden, indem die Leistung mit steigendem Einkommen schrittweise reduziert würde. Dies sollte einher gehen mit einer Verschiebung der Anspruchsgrenze nach oben.
Prämienverbilligung	Die Fehlanreize durch die hohe Leistungsreduktion bei Überschreiten der Anspruchsgrenze könnten eliminiert oder gemildert werden, indem die Anspruchsgrenze auf- oder angehoben würde und so die Leistung bei hohem Einkommen in kleinen Schritten reduziert werden könnte.
Ergänzungsleistungen	Solange ein Haushalt Ergänzungsleistungen erhält, führt zusätzliches Erwerbseinkommen nur zu wenig mehr verfügbarem Einkommen. Dieser Fehlanreiz liesse sich mildern, indem das Erwerbseinkommen weniger als bisher an das massgebende Einkommen angerechnet würde. Wenn ein Haushalt durch einen Einkommensanstieg den Anspruch auf Ergänzungsleistungen verliert, sinkt das frei verfügbare Einkommen deutlich ab. Dieser Fehlanreiz könnte vermindert werden, indem die Prämienverbilligung und der Umgang mit Krankheits- und Behinderungsbedingten Kosten innerhalb und ausserhalb der Ergänzungsleistungen harmonisiert würden.
Beitrag an die Familienergänzende Kinderbetreuung	Die Fehlanreize durch die Stagnation oder Abnahme des frei verfügbaren Einkommens mit zunehmendem Erwerbseinkommen könnten vermindert werden, indem die Leistungen mit steigendem Einkommen weniger stark reduziert würden. Dies würde eine Ausweitung des leistungsberechtigten Einkommensbereichs bedingen.
Mietzinsbeiträge	Während des Leistungsbezugs steigt das frei verfügbare Einkommen kaum; zudem besteht beim Übergang von der Sozialhilfe zu den Mietzinsbeiträgen eine Schwelle. Um diese Fehlanreize zu vermindern, sollten die Anrechnung von Erwerbseinkommen an das massgebende Einkommen und die Leistungsreduktion beim Übergang zwischen Sozialhilfe und Mietzinsbeiträgen reduziert werden.
Sozialhilfe	Während des Sozialhilfebezugs nimmt das frei verfügbare Einkommen teilweise ungenügend zu. Dieser Fehlanreiz könnte beseitigt werden, indem die freien Einkünfte erhöht würden. Der bei Überschreiten der Anspruchsgrenze entstehende Fehlanreiz könnte vermindert werden, indem die Berechnung zur Feststellung des Anspruchs und die Berechnung für die Leistungsbemessung einander angenähert oder angeglichen würden.

²⁰ Siehe econcept (2021). Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen, S. 93-94 (Kapitel 5.3).

Die Studie hält fest, dass die Auswirkungen dieser Handlungsoptionen auf die Leistungen, Fallzahlen und Kosten im Detail zu prüfen sind, um eine Kosten-Nutzen Abwägung durchzuführen. Eine Beseitigung bzw. Milderung von Fehlanreizen kann oftmals nur durch Anpassungen erreicht werden, die eine Ausweitung des leistungsberechtigten Einkommensbereichs bedingt. Die Höhe der damit verbundenen Mehrkosten ist davon abhängig, inwiefern die Beseitigung bzw. Milderung der Fehlanreize Wirkung entfaltet und zu zusätzlicher Erwerbsarbeit und damit zu einem geringeren Leistungsbedarf führt.

5. Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

5.1. Keine verstärkte Koordination und Harmonisierung

Die oben beschriebene Ist-Analyse und die damit einhergehende umfassende Darstellung des kantonalen Bedarfsleistungssystems bietet erstmals eine vollständige Übersicht über die kantonalen Bedarfsleistungen und ermöglicht es, die damit verbundene Komplexität zu reduzieren. Die Studie bietet eine solide Grundlage für die Erarbeitung von Optimierungsmöglichkeiten und für allfällige daran anschliessende politische Entscheide.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass vor Hintergrund der Ergebnisse der Studie eine verstärkte Koordination und Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen weder zwingend notwendig noch zielführend ist. Eine Harmonisierung betrifft in erster Linie Zirkelbezüge und Anrechnungslücken. Zirkelbezüge wurden jedoch in der Ist-Analyse keine festgestellt, Anrechnungslücken nur wenige, die problematisch sind.²¹ Im Weiteren hat der Kanton 2013 die Bedarfsleistungen wo möglich bereits harmonisiert.²² Diese Teilharmonisierung ist mitunter ein Grund, weshalb zwischen den Bedarfsleistungen relativ wenig Abstimmungsprobleme bestehen. Teilweise können die bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom Kanton zudem gar nicht beeinflusst werden, da die Berechnungsgrundlagen mehrheitlich in Bundesgesetzen festgelegt sind oder der Vollzug auf Gemeindeebene erfolgt. Zwar wäre es möglich, dass der Kanton den Gemeinden per kantonalem Recht Vorgaben machen würde. Dies würde jedoch einen längeren politischen Prozess bedingen. Im Rahmen der vorliegenden Vorlage konnte dies nicht behandelt werden.

Möglicherweise könnte sich eine weitergehende Harmonisierung der Berechnungsgrundlagen gewinnbringend auswirken im Hinblick auf die Steigerung der Transparenz und die Reduktion des administrativen Aufwands. Dies bezieht sich jedoch auf die Anwendung und den Vollzug in der Praxis. Dieser Bereich wurde vorliegend nicht weiter untersucht. Um diesbezüglich verlässliche Schlüsse ziehen zu können, wären entsprechende Untersuchungen der Praxis und der Anwendung notwendig. Dies würde sowohl inhaltlich wie auch methodisch in eine andere Richtung gehen als die hier vorgelegte Untersuchung.

Die bedeutend schwerwiegendere Problematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte würde durch eine weitergehende Harmonisierung nicht gelöst werden. Denn Fehlanreize und Schwelleneffekte werden insbesondere durch die Ausgestaltung der Leistungen verursacht. So kann eine Leistung selbst Schwelleneffekte beinhalten. Auch ein Vergleich mit anderen Kantonen zeigt, dass mit einer Harmonisierung der Bedarfsleistungen Schwelleneffekte nicht eliminiert werden können.

Es ist somit unwahrscheinlich, das kantonale Bedarfsleistungssystem dahingehend optimieren zu können, dass es vollständig auf einer einheitlichen Berechnungsgrundlage beruht sowie ganz frei von Fehlanreizen und Schwelleneffekten ist. Die Thematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte ist derart komplex und vielschichtig, dass keine Gesamtlösung möglich scheint. Deshalb sieht der

²¹ Siehe Kapitel 4.2.2.

²² Siehe Kapitel 3.2.1.

Regierungsrat auch von einem eigenständigen Folgeprojekt zur Optimierung des gesamten Bedarfsleistungssystems ab. Vielmehr sollen die Ergebnisse der Ist-Analyse in andere bereits laufende Projekte und Arbeiten einfließen.

Beispielsweise werden die Ergebnisse der oben beschriebenen Ist-Analyse vom Kantonalen Sozialamt in den drei Bereichen Sozialhilfe, Mietzinsbeiträge und Alimentenbevorschussung aufgenommen. Insbesondere die Problematik der Fehlanreize und Schwelleneffekte wird berücksichtigt. Im Rahmen der bereits laufenden Projekte in diesen Bereichen werden die in der Studie vorgeschlagenen Handlungsoptionen für die einzelnen Bedarfsleistungssysteme vertieft geprüft und gegebenenfalls weiter konkretisiert und ihre voraussichtlichen (finanziellen) Auswirkungen analysiert. Die alsdann definierten Massnahmen zur Optimierung gilt es im entsprechenden politischen resp. verwaltungsinternen Verfahren umzusetzen.

5.2. Verzicht auf zentrales Informationssystem

Im Zusammenhang mit einer verstärkten Koordination und Harmonisierung der Bedarfsleistungen fordert das Postulat auch die Prüfung der Einführung eines zentralen Informationssystems. Eine Detailprüfung dieser Forderung hat der Regierungsrat nicht vorgenommen, da dies den Rahmen der vorliegenden Postulatsbeantwortung gesprengt hätte. Jedoch kann zu dieser Thematik nach einer groben Prüfung Folgendes festgehalten werden:

Mit dem Sozialleistungsrechner verfügt beispielsweise der Kanton Basel-Stadt über ein zentrales Informationssystem für die Bevölkerung.²³ Mittels dieses Online-Rechners können Einzelpersonen einen allfälligen Anspruch auf verschiedene Bedarfsleistungen berechnen. Grundsätzlich schätzt der Regierungsrat eine solche Auskunftsstelle für Einzelpersonen als positives Instrument ein. Ein solches System kann womöglich dazu beitragen, die Nichtbezugsquote zu senken.

Vor Interesse könnte überdies ein zentrales Informationssystem sein, das verwaltungsintern als Steuerungsinstrument zur Simulation der verschiedenen Bedarfsleistungen dient.

Die Einführung eines zentralen Informationssystems sowohl für die Bevölkerung als auch für die Verwaltung im Kanton Basel-Landschaft wäre jedoch aufwändig und komplex, da die Bedarfsleistungen auf unterschiedlichen föderalen Ebenen (Bundesebene, kantonale Ebene, Gemeindeebene) geregelt sind. Damit ein solches System Sinn machen würde, wäre zudem eine einheitliche Anlaufstelle im Kanton notwendig. Weiter sind das Verhältnis von Aufwand und Ertrag und der konkrete Nutzen eines Informationssystems schwierig abzuschätzen. Fest steht hingegen, dass die Einführung eines solchen Systems keinen direkten Einfluss auf die Minimierung bzw. Eliminierung von Fehlanreizen und Schwelleneffekten hätte. Aus diesen Gründen verzichtet der Regierungsrat auf eine vertiefte Prüfung zur Einführung eines zentralen Informationssystems.

Als eine weitere Option, wäre ein zentrales Informationssystem möglich, das in erster Linie der Koordination und Simulation verschiedener kantonaler Reformen der Sozialleistungen dient. Es würde sich in erster Linie um ein Instrument der Verwaltung handeln, um die hier aufgeführten Problematiken bei zukünftigen Revisionen der Sozialleistungen besser zu verstehen und verhindern zu können. Verglichen mit der im Rahmen dieses Postulats angestellten Untersuchung, wäre ein solches Informations- und Simulationssystem um einiges aufwendiger. So müsste nicht nur ein umfassendes Modell, welches mit aktualisierbaren Daten hinterlegt ist, aufgebaut und betreut werden. Dieses Modell müsste zudem so gestaltet sein, dass es den Anwendenden erlaubt, eine Vielzahl möglicher Veränderungen abzubilden und auszuwerten.

²³ Siehe <https://www.wsu.bs.ch/sozialleistungsrechner.html>.

5.3. Weitergehende Prüfung der identifizierten Fehlanreize

5.3.1. Sozialhilfe

Die Ist-Analyse zeigt auf, dass das frei verfügbare Einkommen bei einer Lohnsteigerung während des Sozialhilfebezugs teilweise ungenügend zunimmt. Zudem besteht eine sehr hohe Schwelle bei Überschreiten der Anspruchsgrenze. Als Handlungsoptionen zur Verminderung dieser Fehlanreize schlägt econcept vor, einerseits die freien Einkünfte zu erhöhen und andererseits die Berechnung zur Feststellung des Anspruchs und die Berechnung für die Leistungsbemessung einander anzugleichen.²⁴

Der Regierungsrat schätzt insbesondere die sehr hohe Schwelle beim Austritt aus der Sozialhilfe, aber auch die teilweise ungenügende Zunahme des frei verfügbaren Einkommens während des Sozialhilfebezugs als problematisch ein. Bei Überschreiten der Anspruchsgrenze reduziert sich das frei verfügbare Einkommen im ungünstigsten Fall um bis 940 Prozent des Lohnanstiegs – und damit um mehrere Tausend Franken pro Jahr. Gemäss Schätzung sind rund 10 Prozent der Haushalte mit Sozialhilfe von den Fehlanreizen betroffen. Zudem sind 8'730 Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch gegenüber Haushalten mit Sozialhilfeanspruch finanziell benachteiligt.

Diese Zahlen sind in zweifacher Hinsicht bedenklich. Die identifizierten Fehlanreize haben einerseits negative Auswirkungen im Hinblick auf die Ablösung der betroffenen Personen von der Sozialhilfe. Wenn Personen in der Sozialhilfe mehr Geld zur Verfügung haben als solche, die knapp über der Schwelle zur Sozialhilfe liegen, kann dies Anreize setzen, in der Sozialhilfe zu verweilen. Andererseits stellen sich auch Fragen hinsichtlich der Fairness einer Bedarfsleistung mit solch grossen Fehlanreizen. An das Bedarfsleistungssystem wird der Anspruch gestellt, dass dieses fair sein soll. Denn Fairness schafft Legitimität. Ein als fair angesehenes System hat eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung. Wenn aber die Auffassung vorherrscht, dass eine Bedarfsleistung nur einem kleinen Teil der tatsächlich Bedürftigen zugutekommt, oder Personen davon profitieren, die dies nicht nötig hätten, schwindet die allgemeine Akzeptanz des Bedarfsleistungssystems. Weiter stellen die identifizierten Fehlanreize die Legitimität und Akzeptanz des Bedarfsleistungssystems auch deshalb in Frage, da sie dem Grundsatz «Arbeit muss sich lohnen» widersprechen. Denn das Bedarfsleistungssystem hat eben gerade die Integration der unterstützten Personen in den Arbeitsmarkt zum Ziel.²⁵

Gleichzeitig ist es wichtig, festzuhalten, dass die Ist-Analyse im Zusammenhang mit Fehlanreizen nur die monetäre Seite aufzeigt. Im Kern geht es bei der Frage nach Fehlanreizen um eine Gegenüberstellung von Aufwand und Ertrag einer Erwerbstätigkeit. Auf der Ertragsseite wurde in der Studie jeweils das frei verfügbare Einkommen berücksichtigt und auf der Aufwandsseite jeweils das Bruttoeinkommen. Für eine Gesamtsicht der Schwelleneffektproblematik sollte jedoch von einem rein monetären Verständnis abgewichen werden und es sollten sowohl auf der Ertrags- wie auch auf der Aufwandsseite zusätzliche Faktoren mitgedacht werden. So kann beispielsweise die zusätzlich gewonnene Autonomie durch Erwerbsarbeit als einen grösseren «Lohn» wahrgenommen werden als die Zahl auf dem Lohnausweis. Auch sprechen viele Gründe gegen den Bezug von Sozialhilfe (beispielsweise die Rückerstattungspflicht oder der Vermögensverzehr). Andererseits kann der Aufwand, sich auf eine neue Erwerbsarbeit einzustellen, als ungleich höher wahrgenommen werden, als lediglich die im Rahmen dieser Erwerbstätigkeit verlangten Leistungen. Solche psychologischen Aspekte kommen in der Studie nicht zum Ausdruck, es gilt sie jedoch bei der Interpretation der Ergebnisse ebenfalls zu beachten. Insgesamt zeigen diese Aspekte auf, dass ein monetärer Fehlanreiz nicht die einzig ausschlaggebende Komponente ist und die Ergebnisse der Studie daher, insbesondere betreffend die benachteiligten Haushalte, zu relativieren sind.

Eine einfache Lösung für die Minderung oder gar die Eliminierung der identifizierten Fehlanreize bei der Sozialhilfe gibt es nicht. Grundsätzlich kann eine Schwelle dann abgebaut werden, wenn

²⁴ Siehe Kapitel 4.2.3.7 und 4.2.4.

²⁵ Siehe auch Kapitel 3.2.3.

das Leistungsniveau beim Bezug einer Leistung und vor dem Bezug einer Leistung angepasst wird. Dazu kann entweder die bestehende Leistung reduziert werden (Minderkosten), oder eine Leistung vor der Leistung ausgebaut werden (Mehrkosten), oder eine Kombination von beidem erfolgen. Die Austrittsschwelle aus der Sozialhilfe könnte folglich dann eliminiert werden, wenn die Leistung der Sozialhilfe entweder gesenkt wird, oder die Leistungen im vorgelagerten Bereich stark ausgebaut werden, oder eine Kombination von beidem vorgenommen wird. Eine Reduktion der Sozialhilfeleistung würde sich allerdings auf die betroffenen Personen negativ auswirken, und ein Ausbau der vorgelagerten Leistungen würde massive Mehrkosten generieren, die zwar nicht zwingend nur beim Kanton anfallen müssten. Denkbar ist eine kostenneutrale Kombination beider Massnahmen.

Die Schwelle beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe entsteht durch Einkommensfreibeträge und situationsbedingte Leistungen (siehe Abbildung 9). Bei der Überprüfung, ob jemand Anrecht auf Unterstützung hat, erstellt die Sozialhilfe auf der Basis der Einnahmen und Ausgaben ein Budget. Bei einer negativen Differenz besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. Der Schwelleneffekt entsteht, da bei der ersten Anspruchsberechnung – im Gegensatz zur regelmässigen Budgetberechnung innerhalb der Sozialhilfe – die situationsbedingten Leistungen und die Einkommensfreibeträge nicht berücksichtigt werden.

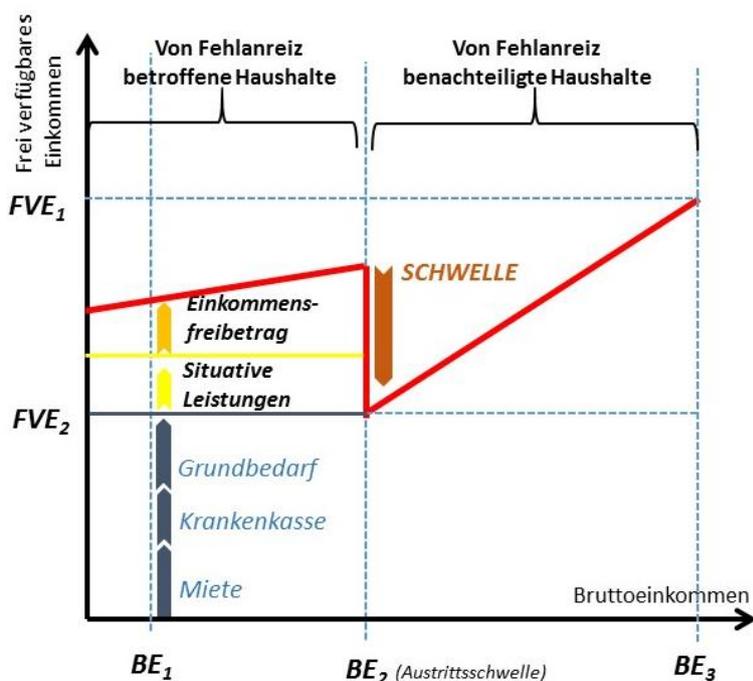


Abbildung 9: Schwelleneffekt bei der Sozialhilfe

Wie bereits einleitend erwähnt, kann dieser Schwelleneffekt reduziert werden, indem die Berechnung zur Feststellung des Anspruchs und die Berechnung für die Bemessung der effektiven Sozialhilfeleistung einander angeglichen werden.²⁶ Bei der erstmaligen Anspruchsüberprüfung wie auch bei der Berechnung des Anspruchs beim Austritt sollten in diesem Sinne neben den Wohnkosten, den Gesundheitskosten und dem Grundbedarf auch der Einkommensfreibetrag und vorhersehbare situationsbedingte Leistungen als hypothetische Einnahme angerechnet werden (obwohl der Haushalt diese erst nach der Anspruchsüberprüfung erhält).

Wenn eine solche Angleichung vorgenommen wird, wird dadurch der Gesamtaufbau der Leistung verändert. Denn als Folge der Angleichung wird die Leistung entweder ausgebaut oder vermindert.

²⁶ Siehe auch Ehrler, Franziska/Knupfer, Caroline/Bochsler, Yann (2012). [Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme](#). Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 65 ff.

Insgesamt könnte eine Angleichung theoretisch vermutlich kostenneutral ausgestaltet werden. Für Einzelfälle würde dies allerdings einen Ausbau beziehungsweise Einbussen bedeuten. Konkret heisst dies: Wenn bei der Anspruchsberechnung bereits der Einkommensfreibetrag und die situationsbedingten Leistungen berücksichtigt werden, hätten insgesamt mehr Personen als heute Anspruch auf Sozialhilfe, was einem Leistungsausbau entspricht. Um die Angleichung kostenneutral auszugestalten, könnte als Ausgleich beispielsweise der Einkommensfreibetrag gesenkt werden. Dies würde jedoch für die einzelnen betroffenen Personen eine Reduktion der Höhe der Sozialhilfe im Vergleich zu heute bedeuten.

Eine Reduktion des Einkommensfreibetrags würde überdies im Widerspruch stehen mit der Empfehlung von econcept, die freien Einkünfte zu erhöhen, um den negativen Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe zu eliminieren. Damit zeigt sich: Das Anreizsystem innerhalb der Sozialhilfe steht dem Anreizsystem vor und nach der Sozialhilfe entgegen. Werden die freien Einkünfte erhöht, steigt auch die Ein- und Austrittsschwelle. So ist es nicht möglich, gleichzeitig sowohl die Schwelleneffekte vor und nach der Sozialhilfe (insbesondere die Austrittsschwelle) zu eliminieren als auch das Anreizsystem innerhalb der Sozialhilfe zu verbessern. Es zeigt sich, dass es schwierig ist, diese beiden Problematiken zusammenzubringen und gleichzeitig zu lösen.

Insgesamt zeigt sich im Zusammenhang mit den Fehlanreizen bei der Sozialhilfe somit ein Dilemma, das aus politischer Sicht schwierig zu lösen ist. Ein Abbau von Schwelleneffekten durch einen Leistungsausbau, der Mehrkosten generiert, ist nicht erwünscht. Ein Abbau von Schwelleneffekten durch eine kostenneutrale Erweiterung des Anspruchsbereichs bei gleichzeitiger Senkung der Sozialhilfeleistung für die Einzelpersonen ist problematisch im Hinblick auf die Vermeidung von Armut und Ausgrenzung.

Die Thematik der Sozialhilfe-Austrittsschwelle wurde trotzdem in die Kantonale Sozialhilfestrategie²⁷, die am 1. Juni 2021 vom Regierungsrat verabschiedet wurde, aufgenommen. Insbesondere ist die Untersuchung der Austrittsschwelle als eine Massnahme im Handlungsfeld «Materielle Unterstützung» formuliert. Es gilt im Rahmen der Umsetzung dieser Massnahme die von econcept skizzierten Handlungsoptionen weiter zu konkretisieren und weitere Möglichkeiten und zu prüfen, wie die Problematik der Austrittsschwelle gemildert werden kann.

Die laufende Teilrevision des Sozialhilfegesetzes «Anreize stärken – Arbeitsintegration fördern» (LRV [2021/124](#)) legt zudem ein Augenmerk darauf, dass das Problem der Fehlanreize innerhalb der Sozialhilfe zumindest nicht verschärft wird. Sie will stärkere Anreize setzen: Arbeit soll sich lohnen. Es ist vorgesehen, aktive Bemühungen zur Ablösung mit Motivations- und Beschäftigungszuschüssen zu belohnen. Diese Anreizbeiträge sollen auf die ersten zwei Jahre beschränkt werden, um die Austrittsschwelle nicht zu erhöhen.

5.3.2. Mietzinsbeiträge

Die Ist-Analyse legt dar, dass das frei verfügbare Einkommen während des Bezugs von Mietzinsbeiträgen bei einer Lohnsteigerung stagniert oder leicht abnimmt. Zudem besteht beim Übergang von der Sozialhilfe zu den Mietzinsbeiträgen eine Schwelle, die zu einer grossen Anzahl benachteiligter Haushalte führt. econcept skizziert daher als Handlungsoptionen, einerseits die Anrechnung von Erwerbseinkommen an das massgebende Einkommen zu reduzieren und andererseits die Leistungsreduktion beim Übergang zwischen der Sozialhilfe und den Mietzinsbeiträgen zu reduzieren.²⁸

²⁷ Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2021). [Kantonale Sozialhilfestrategie. Strategische Grundlagen und Umsetzungsagenda 2021-2024.](#)

²⁸ Siehe Kapitel 4.2.3.6 und 4.2.4.

Der Regierungsrat ist sich der starken Ausprägung der Fehlanreize im Zusammenhang mit den Mietzinsbeiträgen bewusst und sieht den damit verbundenen Handlungsbedarf. Gegenwärtig läuft denn auch ein VAGS-Projekt zur Revision des Mietzinsbeitragsgesetzes. Grundlage für die Überarbeitung des Mietzinsbeitragsgesetzes bildet die Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft (Armutsstrategie)²⁹. Gleichzeitig wird mit der Gesetzesrevision der Gegenvorschlag zur nichtformulierten Initiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» umgesetzt.

Mit der Revision soll die Ausgestaltung der Mietzinsbeiträge in Zusammenarbeit mit den Gemeinden optimiert werden. Das Projekt wird von econcept unterstützt. Die Erkenntnisse aus der Ist-Analyse zu den bestehenden Fehlanreizen und Schwelleneffekten werden im Rahmen dieses Projekts berücksichtigt. Es wird aber nicht möglich sein, die Austrittsschwelle aus der Sozialhilfe mit einer Anpassung der Mietzinsbeiträge zu eliminieren. Dafür müssten Mietzinsbeiträge ausbezahlt werden, welche die effektiven Mietzinse der Haushalte übersteigen.

5.3.3. Alimentenbevorschussung

Mit der Ist-Analyse wird deutlich, dass bei Überschreiten der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung eine hohe, abrupte Abnahme des frei verfügbaren Einkommens erfolgt. Um diesen Fehlanreiz zu mindern, schlägt econcept als Handlungsoptionen vor, die Leistung mit steigendem Einkommen schrittweise zu reduzieren und damit einhergehend die Anspruchsgrenze nach oben zu verschieben.³⁰

Im Juni 2013 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) Empfehlungen an die Kantone zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung publiziert.³¹ Zur Vermeidung von Schwelleneffekten bei der Alimentenbevorschussung befürwortet sie die Einrichtung einer Teilbevorschussung, wie es in der Mehrheit der Kantone auch bereits Praxis ist.³² In Systemen der Alimentenbevorschussung mit Teilbevorschussung wird die Leistung graduell reduziert. Als Grundprinzip gilt, dass eine Erhöhung des Einkommens um einen bestimmten Betrag zum Rückgang der Bevorschussungsleistung um den gleichen Betrag führt.³³ Damit geht die Leistung allmählich zurück und ein abrupter Rückgang der Leistung und somit des frei verfügbaren Einkommens kann vermieden werden. Diese Empfehlung geht in die gleiche Richtung wie die von econcept vorgeschlagenen Handlungsoptionen.

Um bei einer Teilbevorschussung den Arbeitsanreiz nicht zu vermindern, empfiehlt die SODK überdies eine Kombination mit einem Einkommensfreibetrag auf dem Erwerbseinkommen. Damit wird ein bestimmter Prozentsatz des Erwerbseinkommens nicht mit der Alimentenbevorschussung verrechnet. Der Einkommensfreibetrag bewirkt, dass nicht jeder zusätzlich verdiente Franken zu entsprechend weniger Alimentenbevorschussung führt und somit ein Anreiz für eine zusätzliche Erwerbstätigkeit besteht.³⁴

²⁹ Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2020). [Strategie zur Verhinderung und Bekämpfung von Armut im Kanton Basel-Landschaft](#). Erstellt durch die Fachhochschule Nordwestschweiz.

³⁰ Siehe Kapitel 4.2.3.2 und 4.2.4.

³¹ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (2013). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung](#).

³² Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (2013). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung](#), S. 15.

³³ Ehrler, Franziska/Knupfer, Caroline/Bochsler, Yann (2012). [Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme](#). Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 71.

³⁴ Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (2013). [Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren \(SODK\) zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung](#), S. 16 f.; siehe auch Ehrler, Franziska/Knupfer, Caroline/Bochsler, Yann (2012). [Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme](#). Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 73 ff.

Der Regierungsrat ist sich der hohen Schwelle beim Überschreiten der Anspruchsgrenze bewusst. Am Kantonalen Sozialamt läuft gegenwärtig ein Projekt zur Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen der Alimentenbevorschussung im Kanton Basel-Landschaft an. Die oben beschriebenen Ergebnisse der Ist-Analyse und die skizzierten Handlungsoptionen sowie die Empfehlungen der SODK fliessen in das Projekt mit ein. So sollen unter anderem eine Teilbevorschussung und eine Ausweitung des leistungsberechtigten Einkommensbereichs sowie die damit verbundenen voraussichtlichen (insbesondere finanziellen) Auswirkungen geprüft werden. Es soll ein Augenmerk darauf gelegt werden, vorhandene Schwellen und Fehlanreize innerhalb des Systems der Alimentenbevorschussung mit der Revision zu minimieren.

5.3.4. Ergänzungsleistungen AHV/IV

Die Ist-Analyse zeigt auf, dass die Fehlanreize bei den Ergänzungsleistungen stark ausgeprägt sind. Während des Leistungsbezugs führt zusätzliches Erwerbseinkommen nur zu wenig mehr verfügbarem Einkommen und bei Überschreiten der Anspruchsgrenze ist die Schwelle sehr hoch. econcept schlägt deshalb als Handlungsoptionen vor, das Erwerbseinkommen weniger als bisher an das massgebende Einkommen anzurechnen sowie die Prämienverbilligung und den Umgang mit Krankheits- und Behinderungsbedingten Kosten innerhalb und ausserhalb der Ergänzungsleistungen zu harmonisieren (Nicht-EL-Haushalte erhalten im Gegensatz zu EL-Haushalten eine tiefere Prämienverbilligung und müssen ungedeckte krankheits- und behinderungsbedingte Kosten selbst tragen).³⁵

Die Ausrichtung von Ergänzungsleistungen beruht mehrheitlich auf bundesrechtlichen Gesetzesgrundlagen. Es bestehen daher nur wenige kantonale Steuerungsmöglichkeiten. Deshalb können die Berechnungsgrundlagen und die Austrittsschwelle vom Kanton nicht direkt beeinflusst werden. Eine weitergehende Prüfung von Handlungsoptionen zur Verminderung der identifizierten Fehlanreize erscheint daher zum jetzigen Zeitpunkt nicht zielführend. Im Bereich der Ergänzungsleistungen AHV ist eine Anreizsetzung überdies nicht sinnvoll, da die betroffenen Personen AHV-Rentnerinnen und -Rentner sind. Bei allfälligen zukünftigen Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen auf kantonaler Ebene soll jedoch geprüft werden, inwiefern die Ergebnisse der Ist-Analyse berücksichtigt werden können.

5.3.5. Prämienverbilligung

Wie die Ist-Analyse darlegt, sind die Fehlanreize in der Prämienverbilligung nur schwach ausgeprägt. Das Überschreiten der Anspruchsgrenze kann jedoch eine hohe Leistungsreduktion zur Folge haben. Als Handlungsoptionen skizziert econcept daher, die Anspruchsgrenze auf- oder anzuheben und die Leistung bei hohem Einkommen in kleinen Schritten zu reduzieren.³⁶

Eine Aufhebung der Einkommensobergrenzen wird allerdings als weder realistisch noch zielführend eingeschätzt. Dadurch würden die Mehrausgaben stark und nicht zielgerichtet steigen. Insgesamt würde eine Aufhebung der Anspruchsgrenze auch dem Sinn und Zweck der «bedarfsabhängigen» Sozialleistungen widersprechen, da dadurch rund die Hälfte der Bevölkerung des Kantons Basel-Landschaft Anspruch auf Prämienverbilligung hätte (was bis zur Einführung der Einkommensobergrenzen im Jahr 2007 der Fall war).

³⁵ Siehe Kapitel 4.2.3.4 und 4.2.4.

³⁶ Siehe Kapitel 4.2.3.3 und 4.2.4.

Eine Analyse der SKOS im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen und der SODK zu den kantonalen Steuer- und Transfersystemen identifiziert 2012 folgende Good Practices zur Vermeidung bzw. Verminderung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei der Prämienverbilligung:³⁷

- *Sanfte Leistungsverminderung*: Die Prämienverbilligung ist entweder als Prozentmodell, als Stufenmodell mit zahlreichen Stufen oder als kombiniertes Modell mit geringen Leistungsabstufungen ausgestaltet.
- *Abstimmung der gesetzlichen Mindestvorschrift mit dem Berechnungsmodell*: Es muss nach einer Lösung gesucht werden, wie die gesetzliche Mindestvorschrift zur halben Verbilligung der Kinder- und Jugendlichenprämien mit dem Berechnungsmodell in Einklang gebracht werden kann, damit dadurch keine oder nur nicht relevante Schwelleneffekte entstehen.³⁸
- *Spezifische Setzung von Erwerbsanreizen*: Zur Vermeidung bzw. Abschwächung des Problems der negativen Erwerbsanreize kann ein hypothetisches Einkommen in die Berechnung der Prämienverbilligung aufgenommen werden.

Im Kanton Basel-Landschaft werden zurzeit Massnahmen zur Anpassung des Prämienverbilligungssystems geprüft. Die aus Sicht des Regierungsrates prüfungswerten Massnahmen sollen so ausgestaltet werden, dass sie diejenigen Haushalte gezielter entlasten, die weder Ergänzungsleistungen noch Sozialhilfe beziehen und daher die grösste Prämienbelastung aufweisen. Bei der Prüfung der im Bericht zu den Postulaten [2018/976](#) «Kampf um die monatlichen Krankenkassenprämien – Wie kann Entlastung gegeben werden» und [2018/980](#) «Krankenkassen-Prämien: Allein-erziehende sowie weitere Familien mit Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung gezielter unterstützen» (LRV [2020/684](#)) als prüfungswert eingestuft Massnahmen werden die Ergebnisse der Ist-Analyse berücksichtigt.

5.3.6. Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung

Es lassen sich auf der Basis der Ist-Analyse keine allgemein gültigen Aussagen treffen, da nicht alle bzw. nur eine sehr kleine Auswahl der bestehenden Reglemente der Gemeinden über die familienergänzende Kinderbetreuung evaluiert werden konnten. Gemäss den im Rahmen der Ist-Analyse exemplarisch evaluierten Reglementen sind die Fehlanreize bei den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung nur schwach ausgeprägt. Im Zusammenspiel mit anderen Leistungen können sie Fehlanreize jedoch verstärken. Generell hat sich bei der Einordnung der Ergebnisse der Ist-Analyse gezeigt, dass im Kanton Basel-Landschaft im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung Fehlanreize in stärkerem Ausmass bestehen, als sie in der Ist-Analyse ausgewiesen wurden.

Zur Minderung der identifizierten Fehlanreize während des Leistungsbezugs empfiehlt econcept, die Leistungen mit steigendem Einkommen weniger stark zu reduzieren und den leistungsberechtigten Einkommensbereich auszuweiten.³⁹ Diese Empfehlung deckt sich mit den Ergebnissen von Studien für die Schweiz, welche aufzeigen, dass sich eine zusätzliche Erwerbstätigkeit für viele Familien wegen der hohen Kosten für die Kinderbetreuung nicht lohnt. Die Studienergebnisse legen nahe, dass Fehlanreize insbesondere in den Bereichen Stagnation und geringer Erwerbsanreiz in Basel-Landschaft deutlich bestehen, Schwellen und negative Erwerbsanreize können nicht ausgeschlossen werden. Im 2020 veröffentlichten Familienbericht Basel-Landschaft wurden für vier Gemeinden nach exemplarischer Berechnung für einen Einelternerhaushalt bei den Reglementen über

³⁷ Ehrler, Franziska/Knupfer, Caroline/Bochsler, Yann (2012). [Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme](#). Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 79 ff.

³⁸ Seit dem Jahr 2021 beträgt der Mindestanspruch für Kinder 80 Prozent und der Mindestanspruch für junge Erwachsene 50 Prozent. Im Kanton Basel-Landschaft wurde diese Regelung bereits per 1. Januar 2020 umgesetzt.

³⁹ Siehe Kapitel 4.2.3.5 und 4.2.4.

die familienergänzende Kinderbetreuung Schwelleneffekte beim Austritt aus der Sozialhilfe nachgewiesen.⁴⁰ Zur Vermeidung dieser Schwelleneffekte sollten die Reglemente der Gemeinden so ausgestaltet sein, dass sie beim Austritt aus der Sozialhilfe nahezu keine Betreuungskosten bei den Erziehungsberechtigten erzeugen.

Eine Analyse der SKOS im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen und der SODK zu den kantonalen Steuer- und Transfersystemen identifiziert 2012 folgende Good Practices zur Vermeidung bzw. Verminderung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei den Beiträgen an die familienergänzende Kinderbetreuung:⁴¹

- *Lineares Prozentmodell:* Die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung werden linear berechnet, als Prozentsatz des massgebenden Einkommens.
- *Höhe des Prozentsatzes:* Der Prozentsatz des massgebenden Einkommens darf nicht zu hoch gewählt werden, damit die Progression nicht zu stark ist und damit den Erwerbsanreiz schmälert. Ausserdem muss der prozentual ausgestaltete Bereich eines Modells abgestimmt sein auf die Anwendung von Minimal- und Maximaltarifen.
- *Rabatt:* Familien mit einem hohen Betreuungsbedarf erhalten einen Rabatt, so dass die Verhältnismässigkeit zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Gesamtausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung gewährleistet ist.

Zum Handlungsbedarf im Kanton Basel-Landschaft: Der Familienbericht Basel-Landschaft 2020 zeigt deutliche Lücken in der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Basel-Landschaft auf.⁴² In der Folge wurden im Landrat verschiedene Vorstösse zur familienergänzenden Kinderbetreuung und deren Finanzierung eingereicht. Der Regierungsrat hat in diesem Bereich Handlungsbedarf erkannt. Stand Oktober 2021 ist ein VAGS-Projekt zur Weiterentwicklung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung vorgesehen. Im Mai 2021 wurde die Initiative «Gebührenfreie Kinderbetreuung für alle Familien» eingereicht. Die Initiative verlangt, dass der Kanton und die Einwohnergemeinden die «kostenlose und bedarfsgerechte» Kinderbetreuung bis zum Eintritt in die erste Primarschulklasse finanzieren. Die Volksinitiative wird der Baselbieter Stimmbevölkerung unterbreitet, womöglich mit einem Gegenvorschlag.

Gemäss geltender gesetzlicher Grundlage sind die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene geregelt. Entsprechende Anpassungen zur Minderung von Fehlansreizen müssen daher in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden erfolgen. Allfällige gesetzliche Anpassungen sollen die Ergebnisse der Ist-Analyse sowie die Erkenntnisse der weiteren relevanten Studien berücksichtigen und sich an den aufgeführten Good Practices orientieren.

⁴⁰ Siehe [Familienbericht Basel-Landschaft 2020](#), S. 103 f.

⁴¹ Ehrler, Franziska/Knupfer, Caroline/Bochsler, Yann (2012). [Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme](#). Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen, S. 98 ff.

⁴² Siehe [Familienbericht Basel-Landschaft 2020](#).

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2016/328 «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen» abzuschreiben.

Liestal, 26. Oktober 2021

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Thomas Weber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

7. Anhang

- Schlussbericht «Harmonisierung und Koordination von Sozialleistungen: Teil Ist-Analyse kantonale Bedarfsleistungen» vom 27. Februar 2021 (nur [online](#))