

Bericht der Finanzkommission an den Landrat

betreffend Nichtformulierte Initiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» / Ablehnung Initiative und nichtformulierter Gegenvorschlag

2018/954

vom 27. März 2019

1. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» wurde am 17. Oktober 2017 mit folgendem Wortlaut eingereicht.

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.

Der nichtformulierten Volksinitiative kann Folge gegeben werden, sie kann abgelehnt werden oder ihr kann ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden. Der Rechtsdienst von Regierungsrat und Landrat kommt in seinem Gutachten vom 12. Januar 2018 zum Schluss, dass die Initiative rechtmässig ist.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Initiative abzulehnen und stattdessen seinen nichtformulierten Gegenvorschlag mit folgendem Wortlaut anzunehmen:

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.

Er begründet dies damit, dass mit dem nichtformulierten Gegenvorschlag die Erkenntnisse aus bereits laufenden Projekten (Armutsstrategie, Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Sozialhilfestrategie) bei der Ausgestaltung einer neuen Leistung für einkommensschwache Familien berücksichtigt werden könnten. So soll die neue Leistung in das bestehende System «eingebettet» werden.

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

2. Kommissionsberatung

2.1. Organisatorisches

Die Finanzkommission beriet die Vorlage am 23. Januar und 20. März 2019 in Anwesenheit von Regierungsrat Anton Lauber, Finanzverwalter Tobias Beljean und Barbara Gafner, Vorsteherin der Finanzkontrolle. Sebastian Helmy, Dienststellenleiter des Kantonalen Sozialamts, und Lea Wirz, akademische Mitarbeiterin des Kantonalen Sozialamts, stellten ihr das Geschäft vor. An der Sitzung vom 23. Januar 2019 wurde zudem eine Delegation des Initiativkomitees, bestehend aus Ruedi Brassel und Barbara Scheibler, angehört.

2.2. Eintreten

Eintreten war in der Kommission unbestritten.

2.3. Detailberatung

– *Stellungnahme des Initiativkomitees*

Anlässlich der Anhörung der Finanzkommission erläuterte die Vertretung des Komitees, dass gemäss der Initiative eine neue Leistung an Familien in engen finanziellen Verhältnissen ausbezahlt werden soll und zwar in Ergänzung zu deren bestehendem Einkommen. Voraussetzung für den Leistungsbezug würde also ein bestimmtes Mindesteinkommen darstellen, dessen geeignete Höhe anhand der Situation der Familien im Kanton Basel-Landschaft noch festzulegen wäre. Gemäss dem Komitee stellt die Voraussetzung eines bestehenden Einkommens sicher, dass es sich bei der neuen Leistung nicht um eine andere Art von Sozialhilfe handeln würde. Die Höhe der ausbezahlten Leistung soll laut Initiativtext bedarfsgerecht sein, sich also insbesondere am bestehenden Einkommen und an der Anzahl Familienmitglieder ausrichten. Die Leistung soll ausbezahlt werden, bis das jüngste Kind 16 Jahre alt ist.

Die Initiative sieht die neue Leistung als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden vor. Dies vor allem aufgrund der in den letzten Jahren sehr knappen finanziellen Situation des Kantons, wie das Komitee der Kommission erklärte. In diesem Zusammenhang verwies das Komitee auch auf die Motion 2009/149 «Ergänzungsleistungen für Familien». Mit deren Überweisung im Jahr 2010 hatte der Landrat den Regierungsrat zur Ausarbeitung von gesetzlichen Grundlagen für entsprechende Leistungen beauftragt. Allerdings argumentierte der Regierungsrat in den folgenden Sammelvorlagen zu den noch nicht erfüllten Vorstössen jeweils, die Finanzlage verunmögliche die Einführung der geforderten Leistung. Auf Antrag der Geschäftsprüfungskommission wurde die Motion im Juni 2016 schliesslich diskussionslos abgeschlossen.

Die Vertretung des Komitees führte für das Anliegen der Initiative verschiedene Argumente an. Gemäss Armutsbericht sind im Kanton Basel-Landschaft 7,5 % der Familien armutsgefährdet. Kinder sollten jedoch kein Armutsrisiko darstellen. Betroffene Familien müssten entsprechend unterstützt werden. Ergänzungsleistungen würden die für die langfristige finanzielle Selbständigkeit nötige Arbeitsintegration der Eltern fördern. Indem ein Erwerbseinkommen vorausgesetzt werde, sei ihre Arbeitsintegration bis zu einem gewissen Grad von Beginn an und während der gesamten Bezugsdauer gegeben. Weitere Elemente würden die Ausweitung der Erwerbsarbeit fördern. Da die Ergänzungsleistungen mit dem Erreichen des Maximalalters für das jüngste Kind automatisch wegfallen würden, hätten die Eltern grundsätzlich ein Interesse, spätestens bis zu diesem Zeitpunkt wirtschaftlich selbständig zu sein. Denn andernfalls müsste Sozialhilfe beansprucht werden, was oft als stigmatisierend empfunden werde. Dank Ergänzungsleistungen würde zudem ein kleiner zusätzlicher Spielraum entstehen, der etwa den Besuch einer Weiterbildung ermöglichen würde. Auf deren Basis könnte das Erwerbseinkommen ebenfalls ausgeweitet werden, was die finanzielle Unabhängigkeit fördern würde. Zusätzlich könne die Leistung so ausgestaltet werden, dass etwa durch Einkommensfreibeträge während des Leistungsbezugs Anreize zur Ausweitung des Erwerbseinkommens bestehen würden.

Aus Kantonssicht könnten Ergänzungsleistungen zur Entlastung der Sozialhilfe beitragen. Im Kanton Wallis etwa hätten dank Ergänzungsleistungen für Familien in der Sozialhilfe mehr Kosten gespart werden können, als durch die neue Leistung anfielen. Die Erfahrungen des Kantons Solothurn würden weitere positive Effekte der Ergänzungsleistungen für Familien verdeutlichen. Dort hätten Ergänzungsleistungen nicht nur die Sozialhilfe entlastet, sondern nachweislich auch die Familienarmut verringert. Nach Beendigung ihres Anspruchs auf Ergänzungsleistungen würden im Kanton Solothurn 61 % der Eineltern- und 87,9 % der Zweielternfamilien keine Sozialhilfe beziehen. Die finanzielle Selbständigkeit nach dem Bezug von Ergänzungsleistungen sei also bei einer deutlichen Mehrheit gegeben und dies, obwohl das Maximalalter für das jüngste Kind bei 6 Jahren liegt. Im Übrigen seien für diese positiven Wirkungen nach der Erfahrung des Kantons Solothurn keine grossen Beträge nötig: Durchschnittlich habe eine Familien pro Monat Ergänzungsleistungen von CHF 550.– bezogen. Es habe sich jedoch gezeigt, dass Ergänzungsleistungen eine bessere Wirkung entfalten könnten, wenn gleichzeitig gute Möglichkeiten für Kinderdrittbetreuung vorhanden seien.

Auf den Gegenvorschlag des Regierungsrats angesprochen, sagte die Delegation des Komitees gegenüber der Kommission, dessen Stand sei nicht so, dass die Initiative zurückgezogen werden könne. Über einen Rückzug könne erst anhand eines ausformulierten Gegenvorschlags diskutiert werden. Denn dem Komitee sei wichtig, dass für die armutsbetroffenen Familien im Kanton Basel-Landschaft nun etwas unternommen werde. Selbstverständlich wären die einzelnen Elemente der in der Initiative vorgeschlagenen Leistung (Anreizsystem, Anspruchsvoraussetzungen etc.) im Hinblick auf die gesetzliche Umsetzung noch detailliert zu prüfen und festzulegen. Solche Aspekte hätten in einem nichtformulierten Begehren nicht definiert werden können. Einzig zum Maximalalter des jüngsten Kindes enthalte der Initiativtext einen Vorschlag; gegenüber der Kommission signalisierte die Komitee-Vertretung jedoch auch in diesem Punkt Diskussionsbereitschaft.

– *Diskussion der Kommission*

Der Finanz- und Kirchendirektor und die Verwaltung betonten gegenüber der Finanzkommission, der Gegenvorschlag des Regierungsrats sei bewusst offen formuliert. Er spreche sich weder für noch gegen Ergänzungsleistungen für Familien aus. Vielmehr beabsichtige er – dem Grundanliegen der Initiative entsprechend – die Situation der Familien im Kanton Basel-Landschaft anhand laufender Projekte (Armutbericht, Sozialhilfestrategie etc.) und mit wissenschaftlicher Unterstützung zu untersuchen. Alle Leistungen sollen aufeinander abgestimmt sein. Nach dem Gegenvorschlag gibt es voraussichtlich zwei Möglichkeiten: die Einführung einer neuen Leistung oder die Optimierung bestehender Leistungen für einkommensschwache Familien.

In der Kommission herrschte Einigkeit, dass das Leistungssystem insgesamt zu untersuchen und anhand der Ergebnisse gegebenenfalls anzupassen sei. Die entsprechenden Arbeiten der Verwaltung sind bereits angelaufen. Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Vorgehen und der offen formulierte Gegenvorschlag stiessen entsprechend auf grundsätzliche Zustimmung. Einschränkend wurde allerdings festgehalten, dass es ungünstig sei, eine Volksabstimmung über zwei nichtformulierte und damit sehr unbestimmt gehaltene Vorschläge durchführen zu müssen. In der Kommission kam deshalb – und auch aufgrund der durch die Komitee-Vertretung signalisierten Diskussionsbereitschaft – die Frage auf, ob wirklich ein Gegenvorschlag nötig sei. Seitens der Verwaltung wurde dazu vorausgeschickt, dass eine Fristerstreckung bei nichtformulierten Begehren nicht möglich ist. Mit der Behandlung der Initiative kann somit nicht zugewartet werden, bis die Ergebnisse der im Kanton bereits laufenden Projekte vorliegen. Vor diesem Hintergrund diskutierte die Kommission zwei Szenarien ohne Gegenvorschlag. Denn erklärt sich der Landrat mit dem Anliegen grundsätzlich einverstanden, kann er die nichtformulierte Initiative direkt annehmen. Gegen dieses Vorgehen spricht jedoch, dass bei der Ausarbeitung einer entsprechenden Vorlage die im Initiativtext explizit genannten Elemente zwingend berücksichtigt werden müssen. So müssten Ergänzungsleistungen als neue Leistung eingeführt werden und Familien hätten Anspruch darauf, bis ihr jüngstes Kind 16 Jahre alt ist. Allerdings würden zum Zeitpunkt der Einführung dieser neuen Leistung keine Abklärungen Notwendigkeit und Wirksamkeit dieser Elemente auch bestätigen. Die zweite Vorgehensmöglichkeit besteht in der Ablehnung des Begehrens ohne Gegenvorschlag. Würde in der Volksabstimmung aber wie empfohlen ein Nein resultieren, wären Ergänzungsleistungen definitiv vom Tisch, ohne dass zuvor Abklärungen hätten aufzeigen können, dass sie im Kanton Basel-Landschaft tatsächlich nicht sinnvoll sind.

– *Nichtformulierter Gegenvorschlag der Finanzkommission*

Die Szenarien ohne Gegenvorschlag befriedigten in der Kommission mehrheitlich nicht. Demgegenüber sorgt der Weg über einen nichtformulierten Gegenvorschlag zumindest für die Chance, dass das Gesamtsystem vor einer Anpassung oder der Einführung einer neuen Leistung detailliert überprüft werden kann. Gegen die Formulierung des Regierungsrats wurde aber angebracht, er halte zu wenig fest, dass in erster Linie die bestehenden Instrumente greifen sollten und eine neue Leistung nur ergänzend hinzukommen sollte. Bemängelt wurde weiter, dass die Formulierung nicht zum Ausdruck bringe, dass Familien künftig stärker unterstützt werden sollten bzw. dass speziell auf einkommensschwache Familien ausgerichtete Leistungen bestehen sollten.

Vor diesem Hintergrund wurde in der Kommission beantragt, den Gegenvorschlag des Regierungsrats wie folgt anzupassen:

Der Kanton Basel-Landschaft richtet ergänzende 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.

Die Ergänzung solle zum Ausdruck bringen, dass die bestehende «Lücke» an auf Familien ausgerichteten Leistungen gefüllt werden solle. Der Kanton solle das Leistungssystem so anpassen, dass Leistungen gezielt an Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen gehen können. Die genaue Ausgestaltung der Leistung solle anhand der Ergebnisse der laufenden Abklärungen insbesondere im Rahmen der Armutsstrategie erfolgen. Zudem sei in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden ein ganzheitliches System anzustreben.

Diesem angepassten Gegenvorschlag wurde entgegengehalten, er sei weiterhin sehr unbestimmt und würde nicht zum Rückzug der Initiative führen. Mit und ohne Gegenvorschlag könne daher der Fall eintreten, dass die Initiative in der Volksabstimmung angenommen wird und Ergänzungsleistungen ungeachtet wissenschaftlicher Analysen eingeführt werden müssen oder umgekehrt die Initiative abgelehnt wird und Ergänzungsleistungen ungeachtet ihrer allfälligen wissenschaftlich untersuchten Vorteile vom Tisch sind. Aus diesen Gründen wurde beantragt, auf einen Gegenvorschlag zu verzichten. Die Initiative könne mit der Argumentation zur Ablehnung empfohlen werden, sie sei zu unbestimmt und man befürworte eine griffigere Vorlage auf Basis der bereits laufenden Abklärungen.

In der Gegenüberstellung des ursprünglichen Gegenvorschlags des Regierungsrats und des angepassten Gegenvorschlags («Der Kanton Basel-Landschaft richtet ergänzende Leistungen an Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus...») obsiegte die angepasste Fassung mit 9:3 Stimmen bei 1 Enthaltung. Den Antrag, gänzlich auf einen Gegenvorschlag zu verzichten, lehnte die Kommission mit 8:2 Stimmen bei 3 Enthaltungen ab.

Abschliessend ist darauf hinzuweisen, dass hier die finanziellen Folgen weder der Initiative noch des Gegenvorschlags der Finanzkommission beziffert werden können, da ihre wesentlichen Parameter noch nicht feststehen. In Bezug auf die Initiative können immerhin Angaben jener Kantone herangezogen werden, die eine solche Leistung bereits kennen. So betragen nach Angaben der Finanz- und Kirchendirektion gegenüber der Kommission die Ausgaben des Kantons Waadt für Familien-Ergänzungsleistungen jährlich ca. CHF 38 Mio., jene des Kantons Genf ca. CHF 13,6 Mio. und jene des Kantons Solothurn ca. CHF 6,5 Mio. Die Unterschiede erklären sich vor allem durch die jeweilige Ausgestaltung der Leistungen.

3. Antrag an den Landrat

Die Kommission beantragt dem Landrat mit 7:3 Stimmen bei 3 Enthaltungen Zustimmung zum beigelegten geänderten Entwurf des Landratsbeschluss.

27.03.2019 / cr

Finanzkommission

Peter Brodbeck, Präsident

Beilage

- Landratsbeschluss (von der Kommission geänderter Entwurf)

Landratsbeschluss

betreffend Nichtformulierte Initiative «Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen» / Ablehnung Initiative und nichtformulierter Gegenvorschlag

vom Datum wird von der LKA eingesetzt!

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 ergänzende 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 Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: