

Liestal, 12. Oktober 2022/FKD

## Stellungnahme

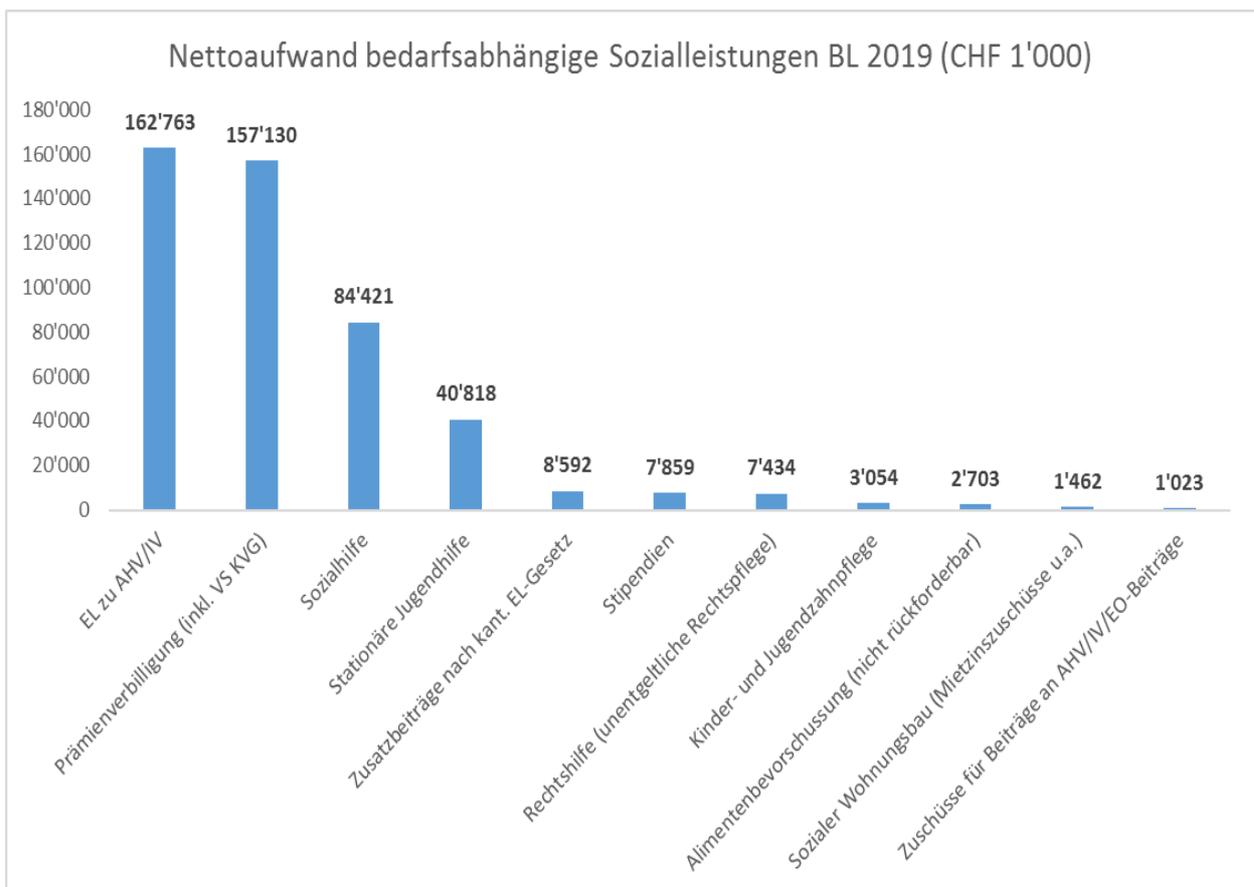
**Vorstoss** Nr. **2021/686**

**Postulat** von Stefan Degen, Fraktion FDP

**Titel:** **«Berücksichtigung der Stellenprozente bei Vergütungen vom Staat»**

**Antrag** Vorstoss entgegennehmen und zur Abschreibung beantragen

Als Beispiel für eine Vergütung des Staates sind im Postulat die Prämienverbilligungen erwähnt. Diese sind eine von mehreren bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Der Nettoaufwand (ohne Verwaltungskosten) für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Basel-Landschaft belief sich 2019 auf 477 Millionen Franken:



Quelle: [Zahlenfenster des statistischen Amtes BL](#)

Der Kanton finanzierte einen Anteil von rund 38 % (181 Mio. Franken), die Gemeinden fast 31 % (147 Mio. Franken) und der Bund etwas mehr als 31 % (149 Millionen Franken). Der Nettoaufwand pro Einwohner belief sich auf 1'642 Franken (Kanton 632, Gemeinden 506 und Bund 513 Franken).

450 Mio. Franken oder fast 95 % des Nettoaufwands für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen entfallen auf die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (35 %), die Prämienverbilligung (33 %), die Sozialhilfe (17 %) und die stationäre Jugendhilfe (8 %).

Die Höhe bedarfsabhängiger Leistungen hängt von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Anspruchsberechtigten ab. Zur Berechnung des Anspruchs wird in der Regel auf ein rechtlich verankertes Einkommen und Vermögen abgestellt:

- Die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (EL) haben das Ziel, die Existenz von Rentnerinnen und Rentnern, Invaliden und Hinterbliebenen finanziell abzusichern, wenn die Leistungen aus AHV/IV dafür nicht ausreichen. Anspruch auf EL besteht, wenn das Reinvermögen einer Person unterhalb der vom Bund gesetzlich verankerten Vermögensschwelle von 100'000 Franken (alleinstehende Personen) oder 200'000 Franken (Ehepaare) liegt. Die jährliche EL entspricht dabei dem Betrag, um den die anerkannten Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.
- Das Ziel der Prämienverbilligung ist die Entlastung von Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Ihre finanzielle Belastung durch die Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung soll auf ein tragbares Mass reduziert werden. Der Bund schreibt vor, dass die Kantone für untere und mittlere Einkommen die Prämien der Kinder um mindestens 80 Prozent und die Prämien der jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen müssen. Im Kanton Basel-Landschaft haben Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen Anspruch auf eine Verbilligung. Der Landrat legt die Einkommensobergrenzen fest, bei denen der Anspruch der verschiedenen Haushaltstypen aufhört.

Die Höhe der Prämienverbilligung ist einkommensabhängig. Sie entspricht der Richtprämie, die der Regierungsrat festlegt, abzüglich einem Prozentanteil des massgebenden Einkommens, den der Landrat festlegt. Das massgebende Einkommen entspricht dem Nettoeinkommen, also dem Zwischentotal der steuerbaren Einkünfte (ohne Einkünfte aus Liegenschaften). Es werden das Nettoeinkommen aus nicht selbst bewohnten Liegenschaften und 20 Prozent des steuerbaren Vermögens dazu gezählt. Abgezogen werden geleistete Unterhaltsbeiträge, für die bei der Staatsteuer ein Abzug gewährt wird und 5'000 Franken für jedes Kind, für welches bei der Staatssteuer ein Kinderabzug gewährt wird.

- Die Sozialhilfe ist das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherung. Laut Sozialhilfegesetz des Kantons haben notleidende Personen Anspruch auf materielle Unterstützung. Unterstützung wird an die Aufwendungen für den Grundbedarf, eine angemessene Wohnung, obligatorische Versicherungen, medizinische Behandlung und Pflege, Tagesbetreuung, familienstützende Massnahmen sowie an weitere notwendige Aufwendungen gewährt. Für die Bemessung der Unterstützung sind Einkommen einzubeziehen, bewegliches Vermögen zu veräussern und unbewegliches Vermögen zu belehnen oder zu veräussern. Der Regierungsrat legt freie Einkünfte sowie freie Vermögensbeträge fest.
- Die Jugendhilfe wiederum hat die Aufgabe, die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen zu gewährleisten, die nicht in ihren Familien leben können. Der Kanton gewährt Beiträge an die Aufenthalts- und Betreuungskosten sowie an die Nachbetreuungskosten von Kindern und Jugendlichen in anerkannten, inländischen oder benachbarten ausländischen Wohnheimen sowie an die Aufenthalts- und Betreuungskosten von Kindern und Jugendlichen in anerkannten, inländischen Pflegefamilien. Die Unterhaltspflichtigen sowie minderjährige Jugendliche, die ein eigenes Einkommen erzielen oder die Unterhaltsbeiträge oder Verwandtenunterstützung erhalten, und auch volljährige Jugendliche haben sich nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungskraft sowie mit zweckgerichteten Sozialversicherungsleistungen an diesen Beiträgen zu beteiligen.

Ob und wie könnten allenfalls bei bedarfsabhängigen Sozialleistungen auch die Stellenprozente oder die gearbeiteten Stunden der Anspruchsberechtigten in die Berechnung miteinbezogen werden?

Der Einbezug der Stellenprozente oder der gearbeiteten Stunden würde aufgrund der folgenden Erwägungen keine «gerechtere» Lösung bilden:

- Die Höhe des Einkommens hängt nicht nur von den Stellenprozenten ab, die jemand arbeitet, sondern von einer Vielzahl weiterer Faktoren. Entscheidend für das erzielte Einkommen sind beispielsweise auch die Branche, die Ausbildung, die Berufserfahrung, die Grösse und der wirtschaftliche Erfolg des Unternehmens, der Stellenmarkt (Angebot und Nachfrage), das Geschlecht und die Position im Unternehmen.
- Eine Koppelung der Leistungsbemessung an ein Arbeitspensum ist in der 1. Säule der Vorsorge systemfremd. Das trifft auf die EL zu, die Bestandteil der 1. Säule sind. Die Bundesgesetzgebung über die EL ist für die Kantone als Vollzugsorgan verbindlich und beinhaltet keine Bestimmung oder Möglichkeit für den Einbezug von Stellenprozenten in die Berechnung des Anspruchs auf EL. Mit einer kantonalen Regelung würde gegen die Bundesgesetzgebung verstossen.
- Bei der Berechnung des Anspruchs auf bedarfsabhängige Sozialleistungen wird ganz bewusst weitgehend darauf verzichtet, das Arbeitspensum der Versicherten zu beurteilen. Ob jemand freiwillig oder unfreiwillig ein bestimmtes Arbeitspensum wählt, ist dabei irrelevant. Für die Vollzugsorgane wäre es nahezu unmöglich, in Erfahrung zu bringen, ob jemand tatsächlich freiwillig oder unfreiwillig ein bestimmtes Arbeitspensum wählt.
- Nachfolgend wird auf die Prämienverbilligung eingegangen. Der Anspruch auf diese bedarfsabhängige Sozialleistung ist auf Bundesebene geregelt. Die konkrete Ausgestaltung und die Umsetzung ist - im Gegensatz zur EL - Sache der Kantone. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) schreibt lediglich vor, dass die Kantone Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Verbilligungen für die Krankenkassenprämien gewähren. Sie müssen dabei für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern um mindestens 80 Prozent und für jungen Erwachsene in Ausbildung um mindestens 50 Prozent verbilligen. Im KVG ist also bei der Anspruchs- und Leistungsbemessung ebenfalls kein Einbezug der Stellenprozente vorgesehen.
- Die für die Prämienverbilligung massgebenden Einkommen, die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der Verbilligungen sind kantonal geregelt. Im Kanton BL ist das Einführungs-gesetz zum KVG (EG KVG) massgebend. Es stellt sich somit die Frage, ob die Kantone in ihren Gesetzen die Stellenprozente berücksichtigen können, auch wenn das Bundesrecht dies nicht vorsieht.
- Die Kantone geniessen zwar eine erhebliche Entscheidungsfreiheit bei der Definition des im KVG verwendeten Begriffs des unteren und mittleren Einkommens. Diese Autonomie der Kantone wird aber dadurch beschränkt, dass ihre Regelungen der Prämienverbilligung nicht gegen Sinn und Zweck der Bundesgesetzgebung verstossen, und dass sie ihren Zweck auch nicht beeinträchtigen dürfen.
- Genau das war im Kanton Luzern der Fall. Am 22. Januar 2019 hat das Bundesgericht nämlich entschieden, dass im Kanton Luzern die Einkommensgrenze zur Verbilligung der Krankenkassenprämien von Kindern und jungen Erwachsenen mit 54'000 Franken zu tief festgelegt war (8C\_228/2018). So würden nur die Prämien der tiefsten mittleren Einkommen verbilligt. Das KVG sieht jedoch vor, dass für untere und für mittlere Einkommen die Prämien von Kindern verbilligt werden, weshalb die Praxis im Kanton Luzern als bundesrechtswidrig taxiert wurde.

Folglich besteht das Risiko, dass ein Miteinbezug von Stellenprozenten zur Berechnung der Prämienverbilligung auf Kantonsebene ebenfalls bundesrechtswidrig sein könnte.

- Auch wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass ein Miteinbezug von Stellenprozenten bundesrechtskonform wäre, wäre eine sinnvolle rechtliche Regelung äusserst komplex. Darüber hinaus wären der Vollzug der Prämienverbilligung und die technische Umsetzung mit kaum lösbaren Problemen verbunden und würden zu einem übermässigen Mehraufwand führen.
- So müsste der Gesetzgeber beispielsweise entscheiden, ob für den Einbezug der Stellenprozente ein Stichtag (z.B. 31.12. eines Jahres) oder ein Jahresdurchschnitt massgebend sein soll. Wie sollen beispielsweise Pensenwechsel bei der rechtlichen Definition der massgebenden Stellenprozente einbezogen werden?
- Die Ausgleichskasse Basel-Landschaft müsste als Vollzugsorgan in Erfahrung bringen, welche Anspruchsberechtigten freiwillig oder unfreiwillig ein tieferes Einkommen erzielt haben. Diese Daten stehen nicht zur Verfügung. Die Erhebung und Verarbeitung dieser Daten würde einen übermässigen Mehraufwand verursachen. Im Kanton Basel-Landschaft müssten für die rund 38'000 anspruchsberechtigten Haushalte mit ungefähr 60'000 Personen die Stellenprozente erhoben werden.
- Es müsste auch in Erfahrung gebracht werden, ob freiwillig oder unfreiwillig Teilzeit gearbeitet wurde. Darüber hinaus müssten aufwändige Abklärungen darüber vorgenommen werden, ob eine Erhöhung des Arbeitspensums zumutbar und beim aktuellen oder bei einem anderen potenziellen Arbeitgeber möglich wäre bzw. gewesen wäre.
- Der Einbezug der Stellenprozente bzw. des freiwilligen Verzichts auf Einkommen in die Berechnung der Prämienverbilligung würde somit eine sehr differenzierte Analyse und Beurteilung voraussetzen. So würde der Aufwand aller Anspruchsberechtigten beim Ausfüllen des Gesuchsformulars deutlich und der Vollzugaufwand der Ausgleichskasse übermässig erhöht.
- Dieser Aufwand könnte der Grund dafür sein, dass es offenbar nur im Kanton Basel-Stadt eine Regelung gibt, die dem freiwilligen Einkommensverzicht Rechnung tragen soll. Von einem Verzicht ausgegangen wird dann, wenn das erzielte Einkommen tiefer ist als das sogenannte zumutbare Mindesteinkommen. Beispielsweise müssen Eltern von 2 Kindern mindestens 80 % arbeiten und ein für diesen Haushaltstypen als zumutbar geltendes Mindesteinkommen von 28'800 Franken erzielen. Wer also freiwillig ein Einkommen von beispielsweise 15'000 Franken erzielt, erhält eine Prämienverbilligung, die auf Basis der 28'800 Franken berechnet wird, und nicht auf Basis der 15'000 Franken.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den Kosten eines Miteinbezugs der Stellenprozente ein zu geringer Nutzen gegenüberstehen würde. Die Praktikabilität und die Berechnung der Prämienverbilligung ist bereits heute vergleichsweise komplex. Die Komplexität und der Erklärungsbedarf gegenüber den Anspruchsberechtigten würde bei der Berücksichtigung der Stellenprozente weiter gesteigert.

Die Berücksichtigung der Stellenprozente wäre auch nicht «gerechter» als das bestehende System, denn für das erzielte Einkommen hängt nicht einzig von den Stellenprozenten ab, sondern auch massgeblich von den oben erwähnten Faktoren.

Im Jahr 2019 belief sich das Bruttoinlandprodukt (BIP) im Kanton Basel-Landschaft auf 727,2 Milliarden Franken oder 72'929 Franken pro Einwohner. Der Anteil des Nettoaufwands von 477 Millionen Franken oder 1'642 Franken pro Einwohner für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen entspricht etwas mehr als 2.2 % des BIP. Es erscheint so gesehen als fragwürdig, dass der freiwillige Verzicht auf Einkommen mit dem Ziel, Anspruch auf bedarfsabhängige Sozialleistungen zu erhalten, ein ernsthaftes Problem darstellt.

Es dürfte schwierig nachzuweisen sein, ob bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen teilweise falsche Anreize vorhanden sind, welche die Prokopfproduktivität der Volkswirtschaft schmälern.

Die Prokopfproduktivität ist keine direkt messbare Grösse. Sie kann aus dem in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung berechneten BIP und dem aus der Arbeitsmarktstatistik berechneten Arbeitsinput hergeleitet werden.

Das Bundesamt für Statistik gibt als Arbeitsinput das tatsächliche Arbeitsvolumen in Millionen Arbeitsstunden sämtlicher Erwerbstätiger in der Schweiz an. Die tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden unterscheiden sich von den sog. Normalarbeitsstunden dadurch, dass die Überstunden einbezogen und die Absenzen ausgeschlossen werden. Das tatsächliche Arbeitsvolumen dient als Berechnungsgrundlage für die Produktivität pro Arbeitsstunde (BIP/tatsächliches Arbeitsvolumen).

Da das tatsächliche Arbeitsvolumen auf Kantonsebene nicht ausgewiesen wird, ist nachfolgend - stellvertretend für den Kanton BL - das BIP pro Arbeitsstunde in der Grossregion der Nordwestschweiz ausgewiesen:

<b>BIP pro Arbeitsstunde in Franken</b>				
	<b>2008</b>	<b>2019</b>	<b>Delta</b>	<b>Delta</b>
CH	83.86	92.09	8.23	10%
NWCH	87.98	103.81	15.83	18%

Quelle: [BFS: BIP nach Grossregion und Kanton 2008-2019](#) und [Tatsächliches jährliches Arbeitsvolumen nach Geschlecht, Nationalität, Beschäftigungsgrad, Wirtschaftsabschnitten, Wirtschaftssektoren, Erwerbsstatus und Grossregionen - 1991-2020](#)

Es zeigt sich, dass das BIP pro Arbeitsstunde in der Nordwestschweiz höher ist als gesamtschweizerisch, und dass das Wachstum von 2008 – 2019 ebenfalls überdurchschnittlich war. Der Nettoaufwand für die bedarfsabhängigen Sozialleistungen ist im gleichen Zeitraum um fast 150 Millionen Franken gestiegen:

<b>Nettoaufwand bedarfsabhängige Sozialleistungen in 1'000 Franken</b>				
	<b>2008</b>	<b>2019</b>	<b>Delta</b>	<b>Delta</b>
<b>Kanton</b>	90'708	180'992	90'284	100%
<b>Gemeinden</b>	133'438	147'150	13'712	10%
<b>Bund</b>	103'134	149'118	45'984	45%
<b>Total</b>	327'279	477'260	149'981	46%

Ob sich der Einbezug der Stellenprozentage bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen positiv auf die Produktivität ausgewirkt hätte bzw. auswirken würde, kann nicht beurteilt werden.