

MOTION VON KÄTY HOFER
BETREFFEND EXISTENZSICHERNDES EINKOMMEN FÜR FAMILIEN
MIT KINDERN
(VORLAGE NR. 1166.1 - 11275)

BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES
VOM 6. JANUAR 2004

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrätin Käty Hofer, Hünenberg, sowie 17 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner haben am 8. September 2003 folgende Motion (Vorlage Nr. 1166.1 - 11275) eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, welche Familien mit Kindern ein existenzsicherndes Einkommen, analog der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, garantiert.

Zur Begründung der Motion wird im Wesentlichen Folgendes ausgeführt:

Für den Kanton Zug soll ein System der Familienergänzungsleistungen (Familien-EL) analog zum System der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV eingeführt werden. Die Familien-EL soll primär in Form der Kinder-EL geleistet werden. Diese stockt das Kindergeld auf den Existenzbedarf eines Kindes nach EL-Berechnung auf, wenn das Einkommen der Familie gesamthaft unter der EL-Grenze liegt. Kinder-EL sollen Familien auch für mündige Kinder unter 25 erhalten, wenn sie in Ausbildung sind (und die übrigen Bedingungen zutreffen).

Am 25. September 2003 hat der Kantonsrat die Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen. Wir erstatten Ihnen nachfolgend Bericht und Antrag und gliedern den Bericht wie folgt:

1. Ausgangslage
2. Situation im Kanton Zug
3. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Motionärinnen und Motionäre
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Antrag

1. Ausgangslage

Die Bundesverfassung sieht existenzsichernde Leistungen für AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentner vor. Da die Rentenbeträge (maximal 2'110 Franken pro Monat) zusammen mit weiteren Einkommens- und Vermögenswerten den Existenzbedarf nicht in allen Fällen zu decken vermag, sieht der Gesetzgeber Ergänzungsleistungen vor. Damit werden Versicherungsleistungen im Einzelfall auf ein Einkommensniveau angehoben, dass in nahezu allen Fällen der Gang aufs Sozialamt erspart bleibt.

Das Bundesrecht sieht eine entsprechende Gesetzgebung für Familien mit Kindern nicht vor. Seit den 90er-Jahren werden aber familienpolitische Fragen zunehmend thematisiert und erreichen breite Bevölkerungskreise. Neben Themen wie sinkende Geburtenzahlen und steigende Scheidungsraten wird auch die Zunahme von Familienarmut zum Thema. Verschiedene Studien zeigen auf, dass Familien in besonderem Mass von Armut betroffen sind und an der Gesamtheit der Armen rund 60 % ausmachen. Die Hälfte dieser 60 % sind Paare mit einem oder zwei Kindern. Grössere Familien und vor allem Haushalte von Alleinerziehenden haben ein noch höheres Armutsrisiko. 6 % aller Schweizer Familien befinden sich gegenwärtig unter der Armutsgrenze nach den sog. SKOS-Richtlinien, ohne Berücksichtigung jener Familien, die Sozialhilfeleistungen beziehen. 69 % aller Armen im Erwerbsalter sind sog. working poor, davon leben zwei Drittel in Haushalten mit Kindern. Eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS-Studie), auf die später noch zurückgekommen wird, hat aufgezeigt, dass die Familienarmut mit der Einführung von Bedarfsleistungen für Familien auf rund die Hälfte reduziert werden kann.

Die Diskussion um die Einführung von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kindern nach dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist schon seit langer Zeit im Gange. Abklärungen für die Schaffung einer gesamtschweizerischen Lösung begannen vor über zehn Jahren. Sämtliche Vorstösse auf Verwaltungs- bzw. auf politischer Ebene beschränken sich auf eine phasenspezifische, vorübergehende Leistungsbezugsdauer. Je nach Idee beträgt diese Dauer zwei oder drei Jahre nach der Geburt eines Kindes. Eine längere Bezugsdauer ist nur im Tessiner Modell vorgesehen. Die Motion verlangt jedoch eine Bezugsdauer auch über die Volljährigkeit der Kinder hinaus, sofern diese noch in Ausbildung sind. Zur Zeit sind in den eidg. Räten gleich mehrere Vorstösse hängig, welche eine Verbesserung der Familiensituation zum Inhalt haben. Der Nationalrat hat eine Subkommission Familienpolitik eingesetzt, welche derzeit Vorschläge für eine gesetzliche Regelung von Familien-EL ausarbeitet. Diese Bestrebungen stehen im Zusammenhang mit den Sozialzielen, die in der neuen Bundesverfassung aufgenommen wurden, insbesondere Art. 41 Abs. 1 Bst. c nBV.

Das Thema Familienarmut war in den vergangenen Jahren ein Schwerpunktthema der eidg. Kommission für Familienfragen, der Schweiz. Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren, der Städteinitiative, von Pro Familie und Pro Juventute. Diese Gremien und Organisationen sind der Auffassung, dass im Bereich der Familienpolitik, insbesondere durch Einführung von Bedarfsleistungen an einkommensschwache Familien, dringender Handlungsbedarf besteht.

In 12 Schweizer Kantonen werden einkommensschwache Familien mit kleinen Kindern mit besonderen Bedarfsleistungen unterstützt. Für die Leistungsbemessung wird in der Regel auf das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV abgestützt. Die Leistungen sind zeitlich eng begrenzt und liegen je nach Kanton zwischen einem halben und drei Jahren. Am weitesten geht der Kanton Tessin, der für unter 15-jährige Kinder von einkommensschwachen Familien die Kinderzulage auf rund Fr. 650.-- pro Monat aufstockt. Falls mindestens ein Kind jünger als 3 Jahre ist, wird das Einkommen auf das für die gesamte Familie existenzgerechte Niveau angehoben. Der Kanton Zug kennt bisher keine solche EL-Leistungen, erbringt aber zahlreiche andere familienpolitische Leistungen.

2. Situation im Kanton Zug

Die Volkszählung 2000 dokumentiert, dass im Kanton Zug bei total 40'800 Haushalten rund 12'000 Paare mit Kindern bis zu 12 Jahren wohnen sowie rund 2'000 alleinerziehende Personen mit Kindern bis zu 12 Jahren. Insgesamt leben im Kanton Zug rund 17'200 Kinder bis 14 Jahre. Es ist klar festzustellen, dass Armut in Familien auch im Kanton Zug vorkommt, da die fixen Lebenshaltungskosten stetig steigen (Mietzinse, Nebenkosten, Energiekosten, Krankenkassenprämien, allgemeine Versicherungen). Deshalb könnten Bedarfsleistungen für Kinder die Familienarmut im Kanton Zug mildern und die Kosten für die wirtschaftliche Sozialhilfe reduzieren (beim Tessiner Modell 40 %). Im Kanton Zug wurde 2002 insgesamt Fr. 7,3 Mio. an öffentlicher Sozialhilfe ausgerichtet, wobei bei 768 Fällen 557 Kinder mitbetroffen waren. Nicht umsonst ist deshalb die Bekämpfung der Armut als wichtiges Postulat in die regierungsrätliche Gesamtpolitik 2000 bis 2010 aufgenommen worden.

Zu erwähnen ist aber, dass der Kanton und die Gemeinden bereits heute eine Reihe von finanziellen Leistungen erbringen, welche Familien zugute kommen, die über die Leistungen anderer Kantone, die eine mit Kinder-EL vergleichbare Leistung ausrichten, hinausgehen. Es handelt sich um:

- Kinderzulagen/Familienzulagen;
- vorteilhafte Steuerregelungen für kleine Einkommen;
- Mutterschaftsbeiträge;
- Stipendien;
- Alimentenbevorschussung;
- Kantonale Ergänzungsleistungen IV;
- wirtschaftliche Sozialhilfe;
- Schulzahnarztendienst;
- Subventionen an Tagesbetreuungseinrichtungen;
- Arbeitslosenhilfe.

Andere Kantone kennen diese Instrumente teilweise auch, doch sind in der Regel die im Kanton Zug ausgerichteten Beiträge höher als in diesen Kantonen. Deshalb sollen nachfolgend einige der Leistungen des Kantons und der Gemeinden, die bereits erbracht werden und Familien finanziell entlasten oder unterstützen, kurz dargelegt werden.

a) Kinderzulagen

Der Kanton Zug zahlt zur Zeit nach dem Kanton Wallis die zweithöchsten Kinderzulagen der Schweiz aus. Diese betragen zur Zeit Fr. 250.-- pro Monat für das erste und zweite Kind sowie Fr. 300.-- pro Monat für das dritte Kind und die folgenden Kinder. Damit richtet der Kanton Zug deutlich höhere Kinderzulagen aus, als jene Kantone mit Leistungen, die einer Familien-EL entsprechen. Zudem soll das Gesetz über die Kinderzulagen weiter verbessert werden, indem eine neue Regelung bei der Anspruchskonkurrenz und vor allem eine neue Regelung bei den Altersgrenzen bereits vom Regierungsrat dem Kantonsrat unterbreitet worden ist. Diese ermöglicht es beispielsweise auch für arbeitslose Kinder eine Kinderzulage auszurichten.

b) tiefe Steuern für kleine Einkommen

Der Kanton Zug hat für Familien mit Kindern die vorteilhafteste Steuerregelung der ganzen Schweiz, indem beispielsweise Verheiratete mit zwei Kindern erst ab einem Brutto-Arbeitseinkommen von Fr. 40'000.-- pro Jahr überhaupt Steuern zahlen und die Steuern ab Fr. 40'000.-- bis Fr. 60'000.-- Brutto-Arbeitseinkommen nach Genf die zweitiefsten der Schweiz sind. Sie betragen zwischen Fr. 31.-- bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 40'000.-- und Fr. 804.-- bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 60'000.-- (Vergleich der Steuerbelastung in der Schweiz der eidgenössischen Steuerverwaltung; Kantonshauptorte 2002).

c) Mutterschaftsbeiträge

Als einer von 11 Kantonen in der Schweiz richtet der Kanton Zug sog. kantonale Mutterschaftsbeiträge an Frauen, die einer finanziellen Hilfe bedürfen, aus. Entgegen der häufigen Meinung sind nicht nur alleinerziehende Frauen, sondern auch Ehefrauen oder Frauen, die in einer eheähnlichen Gemeinschaft leben, anspruchsberechtigt. Die Beiträge sind nach oben nicht limitiert und entsprechen der Differenz zwischen dem Lebensbedarf und dem anrechenbaren Einkommen, wobei der Grundbetrag für ein Ehepaar Fr. 2'162.-- und für eine alleinstehende Frau Fr. 1'442.-- beträgt und für jedes im gleichen Haushalt lebende Kind ein Zuschlag von Fr. 307.-- berechnet wird. Zusätzlich werden Mietkosten, Prämien für Kranken- und Unfallversicherungen und ambulante Krankheits- und Heilmittelkosten aufgerechnet. Die Vermögensgrenze für den Bezug von Leistungen liegt zur Zeit bei Fr. 78'720.--. Von den 79 anspruchsberechtigten Frauen waren denn auch 58 verheiratet. Die durchschnittliche Entschädigung im Jahr 2002 pro Mutter betrug rund Fr. 13'500.--.

d) Arbeitslosenhilfe

Als einer von nur 5 Kantonen der Schweiz richtet der Kanton Zug, finanziert durch die Gemeinden, nach der Aussteuerung einer arbeitslosen Person nach Bundesrecht eine sog. Arbeitslosenhilfe aus, wobei diese 80 % des Arbeitslosentaggeldes ausmacht. Diese Hilfe wird während 90 bzw. in Zeiten mit erheblicher Arbeitslosigkeit während 150 Tagen (eine Woche entspricht 5 Tagen) ausgezahlt. Von den 66 im Jahr 2002 anspruchsberechtigten Personen waren 25 % solche, die Anspruch auf Kinderzulagen hatten. Da der Anteil Zweitverdienenden bei der Arbeitslosenhilfe relativ hoch ist (rund die Hälfte der Beziehenden sind Frauen), wird der Anteil von Beziehenden mit Kindern auf mindestens 60 % geschätzt.

3. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Motionärinnen und Motionäre

Die Motionärinnen und Motionäre sind der Auffassung, dass die Familien im Kanton Zug trotz den heute bereits angebotenen Förderungsmassnahmen zusätzlich durch eine Familien-EL zu unterstützen sind, da die negativen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Familien mit Kindern stark betreffen. Dieser Eindruck mag subjektiv durchaus zutreffend sein, wird aber durch neuere Studien nicht untermauert. Im Gegenteil, eine Studie der Autoren Wyss und Knufer, herausgegeben von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe unter dem Titel „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ (Anhang E) zeigt auf, dass für drei von vier sog. Falltypen alleinerziehende Personen oder Familien mit Kindern deutlich besser gestellt sind als die entsprechenden Personen/Familien in anderen Kantonen, wobei die Kantonshauptorte verglichen werden. So zeigt sich beispielsweise, dass bei Alleinerziehenden mit einem Kind nur gerade die Miete über dem schweizerischen Durchschnitt liegt, hingegen die Kosten für die Kinderkrippe, die Steuerbelastung, die Kinderzulagen, die Alimentenbevorschussung und daraus abgeleitet das verfügbare Einkommen deutlich höher ist als im Durchschnitt aller Kantone. Ähnliches gilt für Familien mit zwei Kindern ohne Zusatzverdienst der Frau und Familien mit zwei Kindern mit Zusatzverdienst der Frau, wobei hier die verfügbaren Einkommen knapp über dem Durchschnittseinkommen der Kantone liegen. Lediglich alleinstehende Männer mit Alimentenverpflichtung haben im Kanton Zug ein geringeres verfügbares Einkommen als im Durchschnitt der übrigen Kantone.

Dies zeigt, dass die Situation von Familien im Kanton Zug mit Bezug auf das verfügbare Einkommen und Berücksichtigung von wichtigen Parametern wie Mieten, Krankenkassenprämien und Kosten der Kinderkrippe, auf Grund der hohen bereits ausbezahlten zusätzlichen Leistungen für Familien besser ist als im Durchschnitt der schweizerischen Kantonshauptorte. Würde eine Familien-EL zusätzlich eingeführt, würde die Situation für Zuger Familien weiter verbessert, womit im gesamtschweizerischen Durchschnitt ein kaum erwünschtes Ungleichgewicht entstehen würde.

Zudem muss eine derart lange Bezugsdauer, wie sie sich bei der Einführung von Familien-EL ergeben würde, nicht nur aus finanzpolitischen, sondern auch aus grundsätzlichen Gründen abgelehnt werden: Die Gründe für eine längere einkommensschwache Phase müssten mit erheblichem Aufwand auf Grund der sich rasch ändernden Verhältnisse in den Familien in dieser Lebensphase laufend abgeklärt werden. Lösungen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Situation müssen aktiv angegangen werden. In einer solchen Konstellation wirkt eine Familien-EL, die regelmässig monatlich ausgerichtet wird, nicht motivierend, die eigene Situation zu verbessern. Sofern sich längerfristige, wirtschaftliche Probleme ergeben, muss dies über bereits bestehende Bedarfssysteme gelöst werden, sei dies über Stipendien oder über die wirtschaftliche Sozialhilfe. Bei der aktiven Suche nach einer Lösung längerfristiger Einkommensprobleme ist u.E. eine zentrale Aufgabe der Sozialarbeit. Die Durchführungsorgane der Ergänzungsleistungen AHV/IV eignen sich nicht für sozialdienstliche Aufgaben.

Auf Bundesebene sind wie erwähnt verschiedene Vorstösse eingereicht worden und Projekte im Gang, die eine Familien-EL für die erste Phase nach der Geburt eines Kindes vorsehen. Angesichts der angespannten Finanzlage beim Bund, ist die Umsetzung einer solchen EL aus heutiger Sicht nicht sehr realistisch. Aus der Arbeit im Rahmen des Entwurfs für ein Bundesgesetz betreffend EL für Familien und aus den Zielsetzungen und Rahmenbedingungen ist unschwer festzustellen, dass mit der Einführung einer Familien-EL schwierige Rechtsfragen gelöst werden müssen (insbesondere auch die Koordination mit anderen kantonalen oder ausländischen Leistungssystemen). Zudem besteht die Gefahr der Exportpflicht für derartige Leistungen ins EU-Ausland oder auch nur schon in andere Kantone.

Im Kanton Zug besteht für ein Jahr nach der Geburt eines Kindes Anspruch auf Mutterbeiträge. Die Berechnung erfolgt nach dem EL-System. Der Kanton Zug kennt somit die Familien-EL für Mütter bzw. junge Familien bereits. Diese gehen zwar nicht

soweit wie eine Familien-EL bieten aber in Kombination mit den anderen erwähnten Leistungen eine gute Möglichkeit Familienarmut zu verhindern, was die erwähnte Studie der SKOS (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe) für drei von vier wichtigen Falltypen belegt.

Zudem können Familien-EL die Sozialhilfe nicht vollständig ersetzen. Sie sind für Familien ohne Beratungsbedarf konzipiert, für die Armut ein vorübergehendes Problem darstellt, das auf die besonderen Belastungen durch Kinder zurückzuführen ist. Nur bei Ausrichtung wirtschaftlicher Sozialhilfe besteht im Rahmen der Sozialberatung die Möglichkeit, die Ursache der Armut allenfalls wirksam anzugehen. Soweit die Armutsprobleme von Familien auf tiefe Löhne zurückzuführen sind, ist die Ausrichtung einer Familien-EL mit der Gefahr der indirekten Lohnsubventionierung verbunden. Die Folgen der mangelhaften Arbeitsmarktfähigkeit der Eltern sowie fehlende Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie müssen durch weitere Begleitmassnahmen aufgefangen werden.

Wir erachten es im Sinne der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) als richtig, für eine möglichst grosse Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz einzutreten. Nachdem gesamtschweizerische Anstrengungen für die Schaffung von Bedarfsleistungen bei jungen Familien im Gange sind, macht es angesichts der im interkantonalen Vergleich im Kanton Zug guten Situation für Familien mit Kindern aus unserer Sicht keinen Sinn, hier mit einer kantonalen Lösung voranzugehen.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung der Anliegen der Motionärinnen und Motionäre im Kanton Zug wären erheblich. Sie können nicht genau beziffert werden, da sie von der jeweiligen Lösung abhängen würden, können aber in etwa quantifiziert werden. Die nachfolgenden Aufwendungen basieren auf der Annahme, dass der Kanton Zug auf Grund seiner durchschnittlich jungen Bevölkerung und den überdurchschnittlich vielen Kindern im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt ca. 2-3 % des gesamtschweizerischen Aufwands für Familien-EL aufwenden müsste.

Die eidgenössische Kommission für Familienfragen hat hoch gerechnet, dass bei einer schweizweiten Einführung von Bedarfsleistungen für Familien (Ausgangsbasis:

2 Jahre Leistungsausrichtung) mit jährlichen Kosten von Fr. 620 Mio. zu rechnen ist. Andere Berechnungen gehen von bis zu Fr. 800 Mio. aus. Dies würde bedeuten, dass der Kanton Zug mindestens Fr. 12,4 bis Fr. 18,6 Mio. aufwänden müsste, wobei rund Fr. 2,9 Mio. an eingesparten Sozialhilfegeldern (gleich 40 % der heutigen Sozialhilfeaufwendungen) in Abzug zu bringen wären. Bei einer Forderung der Ausrichtung der Kinder-EL bis maximal zum 25. Altersjahr wären die Kosten noch höher und würden für den Kanton Zug das vernünftige Mass deutlich übersteigen.

Der Kanton Zug richtet zur Zeit rund Fr. 1 Mio. an Mutterschaftsbeiträgen, mit leicht steigender Tendenz aus. Diese Ausgaben sollen auch weiterhin getätigt werden, da ihr direkter Nutzen, mit deutlich weniger Kosten, nicht wesentlich hinter Kinder-EL zurückliegt.

5. Antrag

Die Leistungen für junge Familien sollten in der ganzen Schweiz in etwa gleich sein. Der Kanton Zug kennt einige wirkungsvolle Leistungen, welche junge Familien, die finanzieller Hilfe bedürfen, bereits entlastet oder unterstützt und kennt mit den Mutterschaftsbeiträgen bereits eine Minimalvariante der Mütter- und Familienunterstützung, die auf dem Prinzip der Familien-EL basiert. Eine längere Anspruchsbeziehung nach dem EL-Modell ist finanziell für den Kanton nicht tragbar.

Wir **b e a n t r a g e n** Ihnen deshalb,

die Motion von Käty Hofer betreffend existenzsicherndes Einkommen für Familien mit Kindern (Vorlage Nr. 1166.1 - 11275) nicht erheblich zu erklären.

Zug, 6. Januar 2004

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Walter Suter

Der Landschreiber: Tino Jorio