



**Motion von Bettina Egler und Berty Zeiter
betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache
(Vorlage Nr. 1833.1 - 13120)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom 15. Juni 2010

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätinnen Bettina Egler, Baar, und Berty Zeiter, Baar, sowie zwölf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner reichten am 28. Mai 2009 folgende Motion ein (Vorlage Nr. 1833.1 - 13120):

Der Regierungsrat soll eine Gesetzesvorlage zur Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien ausarbeiten. Die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien sollen analog den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ausgestaltet und an bestimmte Voraussetzungen gekoppelt werden: Mindestens drei Jahre Wohnsitz im Kanton Zug, das jüngste Kind hat das siebte Altersjahr nicht erreicht, die maximalen Leistungen sind begrenzt.

Die Unterzeichnenden begründen die Motion damit, dass Ergänzungsleistungen für Familien ein Instrument zur gezielten Bekämpfung von Familienarmut seien. Die im Kanton Zug vorhandenen Instrumente zur Unterstützung von Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen könnten nicht verhindern, dass es eine beachtliche Anzahl Familien gäbe, die - oft trotz Erwerbsarbeit - unter dem Existenzminimum leben müssten. Im Jahre 2006 hätten 13.7% der Zuger Haushalte mit insgesamt 629 Kindern Sozialhilfe bezogen. Der Anteil der jungen Erwachsenen bei den Sozialhilfebeziehenden liege gemäss Sozialhilfestatistik 2006 mit 13.3% sogar über dem schweizerischen Durchschnitt von 12.9%.

Dies seien nur die offiziellen Zahlen. Auch die versteckte Kinder- und Jugendarmut könne mittel- und längerfristig verheerende Folgen haben. Kinder aus materiell benachteiligten Familien hätten erwiesenermassen geringere Bildungschancen und schlechtere Berufsaussichten. Der soziale Status habe auch Einfluss auf die körperliche und seelische Gesundheit der Kinder.

Deshalb sei es an der Zeit, die Armutproblematik auf die politische Agenda zu setzen. Der Kampf gegen die Familienarmut koste zwar, helfe gleichzeitig jedoch auch, höhere volkswirtschaftliche Kosten zu vermeiden. Sollten die Armut und der soziale Ausschluss wirksam bekämpft werden, müssten die strukturellen Bedingungen zugunsten der benachteiligten Jugendlichen und jungen Erwachsenen verbessert werden.

Ergänzungsleistungen für Familien seien ein wichtiges sozial- und familienpolitisches Instrument zur Verhinderung von Familienarmut. Kinder- und Familienarmut mit Ergänzungsleistungen aufzufangen, sei weniger stigmatisierend, als wenn dies über Sozialhilfe geschehe. Zudem seien Ergänzungsleistungen ein nachhaltigeres Mittel gegen die Armutsfalle. Zu prüfen sei bei einer Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen auch die Anspruchsberechtigung von alleinstehenden Frauen und Männern mit Alimentenverpflichtungen. Diese Bevölkerungsgruppe habe gemäss der SKOS – Studie von Caroline Knupfer, "Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz" (2007), ein unterdurchschnittliches frei verfügbares Einkommen und seit damit ebenfalls explizit armutsgefährdet.

Oft werde darauf hingewiesen, dass im Kanton Zug die Steuern für untere Einkommen marginal seien. Dies stimme: Eine natürliche Person, alleinverdienend, zwei Kinder, mit Fr. 60'000.- Einkommen bezahle ca. Fr. 624.- Steuern. In Luzern wären es zirka Fr. 2'820.- (Städtestatistik 2007).

Aber im Kanton Zug müsse diese Person im Vergleich dazu monatlich ca. Fr. 300.- mehr für den Zins der Familienwohnung aufbringen, was pro Jahr Fr. 3600.- ausmache. Ebenso schlugen die höheren allgemeinen Lebenshaltungskosten von 4.15% gegenüber dem Zentralschweizer Durchschnitt zu Buche. Damit seien die günstigen Steuern schnell wettgemacht.

Die von den Motionärinnen und Motionären geforderten Ergänzungsleistungen seien nur auszurichten, wenn die Familie über ein Erwerbseinkommen verfüge und die anerkannten Ausgaben höher seien als die anrechenbaren Einnahmen. Working Poors benötigten nicht das Beratungs- und Betreuungsnetz der Sozialdienste, sondern schlicht die Sicherung der materiellen Existenz.

Der Kantonsrat hat die Motion am 2. Juli 2009 an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen dazu den nachfolgenden Bericht, den wir wie folgt gliedern:

1. In Kürze
2. Bedeutung des Themas Familienarmut
 - 2.1 Armut in der Schweiz und im Kanton Zug
 - 2.2 Ursachen der Familienarmut
 - 2.3 Folgen der Armut für die Kinder und deren Lebenschancen
3. Massnahmen zur Verringerung der Familienarmut
 - 3.1 Ergänzungsleistungen für Familien
 - 3.1.1 Bund
 - 3.1.2 Kantone
 - 3.2 Weitere Bedarfsleistungen für Familien
4. Massnahmen zur Verringerung der Familienarmut im Kanton Zug
 - 4.1 Stellungnahmen des Regierungsrats zu Ergänzungsleistungen für Familien
 - 4.2 Das System der kantonalen Mutterschaftsbeiträge
 - 4.3 Beurteilung
5. Anträge

1. In Kürze

Der Kanton Zug prüft Bedarfsleistungen für Familien

Eine Motion fordert Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien. Der Regierungsrat will im Rahmen seiner Familienpolitik sowohl das bisherige System der Mutterschaftsbeiträge als auch das Instrument der Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache im Hinblick auf die heutigen Anforderungen an eine wirkungsvolle Armutspolitik prüfen. Er beantragt dem Kantonsrat deshalb die Umwandlung der Motion in ein Postulat und dieses teilweise erheblich zu erklären.

Im Mai 2009 forderten zwei Kantonsrätinnen sowie zwölf Mitunterzeichnende in einer Motion den Regierungsrat auf, eine Gesetzesvorlage zur Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auszuarbeiten, um die Familienarmut im Kanton Zug gezielt zu bekämpfen. Die vorhandenen Instrumente könnten nicht verhindern, dass eine beachtliche Anzahl Familien im Kanton Zug trotz Erwerbsarbeit unter dem Existenzminimum leben müssten.

Fakten zur Familienarmut

Wie die gesamtschweizerische Armutsstatistik zeigt, lebt die Mehrheit der rund 9% Armen im Erwerbsalter in Haushalten mit Kindern und ist erwerbstätig. Gut ein Viertel bezieht keine öffentlichen Unterstützungsleistungen. Zur Familienarmut im Kanton Zug liegen keine Zahlen vor, aber die Sozialhilfestatistik sagt aus, dass Einelternfamilien und Kinder überdurchschnittlich oft von der Sozialhilfe unterstützt werden. Familienarmut hat vielfältige individuelle und strukturelle Gründe, die mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel einhergehen. Hohe Kinderkosten und eingeschränkte Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit lassen besonders kinderreiche Familien und Alleinerziehende in Not geraten.

Schlechtere Zukunftschancen für die Kinder

Besonders von der Armut betroffen sind Kinder, deren Entwicklungsperspektiven dadurch in mehrfacher Hinsicht eingeschränkt sind. Dies ist umso mehr der Fall, wenn die Armut früh beginnt und lange dauert. Verschiedene Studien zeigen, dass die Bildungschancen von Kindern aus unterprivilegierten Familien geringer sind. Die ungünstigen Rahmenbedingungen erschweren schliesslich die Integration in die Arbeitswelt. Armut wird deshalb oft sozusagen "vererbt".

Bedarfsleistungen für Familien werden geprüft

Der Regierungsrat erachtet es als stossend, wenn Familien trotz Erwerbstätigkeit ein Einkommen erzielen, das unterhalb der Armutsgrenze liegt. Ergänzungsleistungen für Familien haben sich als erfolgversprechendes Konzept zur wirksamen Bekämpfung der Familienarmut erwiesen. Eine Bundeslösung ist nicht in Sicht. Deshalb möchte der Regierungsrat im Rahmen seiner Familienpolitik grundsätzlich prüfen, ob es im Kanton Zug eine Änderung bei den Bedarfsleistungen für Familien braucht. Er strebt aber eine kostenneutrale Lösung an und will keine Ausgabenverlagerung (ZFA) bewirken. Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Parlament, die Motion zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache in ein Postulat umzuwandeln und dieses teilweise erheblich zu erklären.

2. Bedeutung des Themas Familienarmut

2.1 Armut in der Schweiz und im Kanton Zug

Schweiz

Fakten zur Armut liefern sowohl die Armuts- als auch die Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS). In der Sozialhilfestatistik werden Personen und Haushalte erfasst, welche Sozialhilfeleistungen beziehen. Die Armutsstatistik beruht auf der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE), bei der jährlich Haushalte direkt befragt werden. Sie erfasst Personen zwischen 20 und 59 Jahren. Ob eine Person zur Armutsbevölkerung gezählt wird, hängt von der angewendeten Armutsgrenze ab, die sich in dieser Statistik auf die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) bezieht. Im Jahr 2006 betrug die so definierte Armutsgrenze im Durchschnitt 2200 Franken für Alleinstehende, 3250 Franken für eine allein erziehende Person mit einem Kind und 4650 Franken für ein Ehepaar mit zwei Kindern (nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern). Haushalte mit einem tieferen Einkommen gelten statistisch gesehen als arm.

Das BFS hat die beiden Statistiken über den Zeitraum von 1990 bis 2006 verglichen¹. Es kommt zum Schluss, dass Sozialhilfebeziehende mehrheitlich dieselben Merkmale aufweisen wie die von Armut betroffenen Personen. Alleinerziehende und kinderreiche Familien sind im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung in beiden Statistiken klar übervertreten. Es gibt aber auch einige bedeutsame Unterschiede. So hat sich gezeigt, dass mehr als die Hälfte der Armutsbevölkerung in einem Paarhaushalt mit Kindern lebt (54.1%) und lediglich 19.2% in einem Einpersonenhaushalt. Bei den sozialhilfebeziehenden Personen ist es umgekehrt: Der grösste Teil wohnt allein (47.9%), lediglich 19.0% lebt in einem Paarhaushalt mit Kindern. Ein weiterer wichtiger Unterschied betrifft die Erwerbstätigkeit. Eine Mehrheit der Armutsbevölkerung ist erwerbstätig (59%, davon 29.5% Vollzeit), bei den erwachsenen Sozialhilfebeziehenden ist eine Minderheit erwerbstätig (32%, davon 12.9% Vollzeit). Diese Unterschiede können mit der Armutslücke erklärt werden. Sie gibt an, wie weit das Einkommen armer Haushalte unter der Armutsgrenze liegt. Wenn diese Lücke klein ist und mehrere Erwerbstätige im Haushalt leben, werden seltener Sozialhilfeleistungen beantragt.

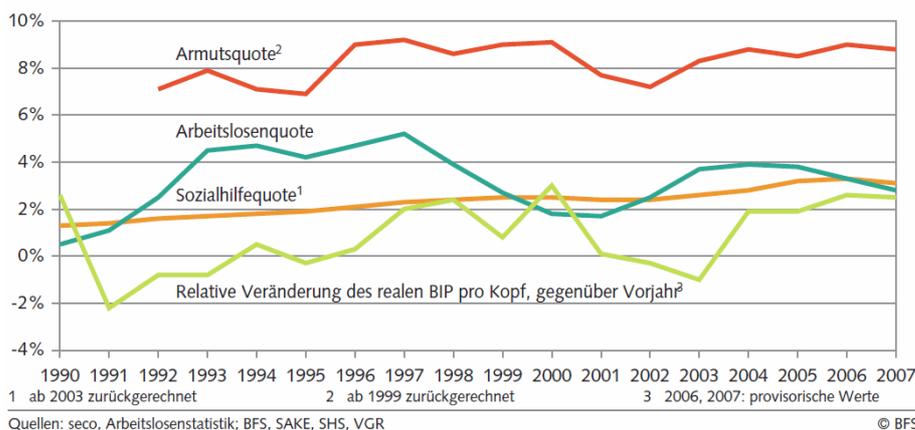
Auch in den Quoten der beiden Statistiken zeigen sich beträchtliche Unterschiede. Im Zeitraum von 1990 bis 2006 nahm die Sozialhilfequote beinahe stetig zu (von 1.3 auf 3.3%, siehe nachfolgendes Diagramm), während die Armutsquote ungefähr gleich hoch blieb und sich bei rund 9% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eingependelt hat. Die markant höhere Armutsquote kann teilweise mit der oben erwähnten Armutslücke erklärt werden: Nicht alle, die einen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen hätten, beziehen diese Leistungen auch. So gaben 28.2% der Armutsbevölkerung an, keine öffentlichen Unterstützungsleistungen zu beziehen.

Die Entwicklung der Armuts- und der Sozialhilfequote hängt mit der Arbeitslosenquote zusammen. Die Sozialhilfequote folgt mit einer rund zweijährigen Verzögerung der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. nachfolgendes Diagramm). Eine höhere Arbeitslosenquote geht mit einer entsprechenden Zunahme der Sozialhilfequote einher. Eine tiefe Arbeitslosenquote führt aber nicht zu einer entsprechenden Senkung der Sozialhilfequote, sie verzögert nur deren Anstieg. Dieser Umstand zeigt, dass auch andere Faktoren als die Arbeitslosigkeit die Sozialhilfequote beeinflussen, beispielsweise Revisionen der Sozialversicherungen oder kantonale Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind.

¹ Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich, BFS, 2009

Weitere Anhaltspunkte zur Familienarmut zeigt die Working-Poor-Quote². Zu den Working Poor werden nur Haushalte gezählt, dessen Mitglieder zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche erwerbstätig sind und ein Einkommen erzielen, das unter der Armutsgrenze des Haushaltes liegt. Die Working Poor machen in der Schweiz ca. 39% der Armutsbevölkerung im Alter von 20 bis 59 Jahren aus. Im Jahr 2007 betrug die Working-Poor-Quote 4.4% der Erwerbstätigen. Eine überdurchschnittlich hohe Quote haben kinderreiche Familien (18%) und Alleinerziehende (9.9%). Aber auch Paare mit zwei Kindern (7.6%) und Paare mit einem Kind (5.1%) sind im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung überproportional vertreten.

Wirtschaftliche Entwicklung, Arbeitslosen-, Sozialhilfe- und Armutsquote



Kanton Zug

Zur Armut im Kanton Zug existieren die Daten der Sozialhilfestatistik³. Im Jahr 2008 betrug die Sozialhilfequote⁴ im Kanton Zug 1.7% und lag damit unter dem Schweizer Durchschnitt von 2.9%. Von den 1'837 unterstützten Personen (Erwachsene und Kinder) lebte gut die Hälfte (939 Personen) in einem Haushalt mit Kindern und Jugendlichen. Rund 470 Personen waren trotz Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfeleistungen angewiesen, das sind gut ein Drittel aller über 15-Jährigen Sozialhilfebeziehenden. Insbesondere unterstützte Haushalte mit Kindern decken einen Teil ihrer Existenzsicherung durch Erwerbseinkommen.

Wie der oben erwähnte Vergleich des BFS⁵ aus dem Jahr 2010 zeigt, steigt die Wahrscheinlichkeit für den Bezug von Sozialhilfe, wenn nur eine Person im Haushalt erwerbstätig ist. Einelternfamilien sind überdurchschnittlich stark von Sozialhilfe betroffen: 10.4% aller Alleinerziehenden im Kanton Zug bezogen im Jahr 2008 Sozialhilfeleistungen.

Von allen Altersgruppen haben die Jungen das grösste Risiko, von der Sozialhilfe abhängig zu werden: Die Sozialhilfequote der Kinder und Jugendlichen (bis 17 Jahre) betrug im Kanton Zug im Jahr 2008 2.3% (519 Personen). Die Sozialhilfequote der jungen Erwachsenen (bis 25 Jahre) betrug ebenfalls 2.3% (232 Personen).

Die gesamtschweizerischen Armutsstatistiken legen den Schluss nahe, dass auch im Kanton Zug die Quote der armen Familien deutlich höher liegt als jene der Familien, welche Sozialhilfe beziehen.

² Prozentsatz der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 59 Jahren und in einem Haushalt lebend, dessen kumulierter Erwerbsumfang mindestens einer Vollzeitstelle entspricht, BFS

³ Sozialhilfestatistik - Standardauswertung zur Sozialhilfestatistik 2008 Kanton Zug, BFS/Lustat Statistik Luzern

⁴ Anteil der unterstützten Personen an der ständigen Wohnbevölkerung gemäss ESPOP

⁵ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/03/blank/dos/01.html>

2.2 Ursachen der Familienarmut

Die hohe Sozialhilfequote von Kindern und Jugendlichen ist eine Folge der Familienarmut. Sie hat vielfältige Ursachen. In der Regel führt die Kombination verschiedener Risiken, die sich gegenseitig verstärken, dazu, dass eine Familie nicht in der Lage ist, sich selber ausreichend zu versorgen. Das grösste Risiko, sozialhilfeabhängig zu werden, liegt in einer ungenügenden Bildung.

Es sind insbesondere strukturelle Ursachen, die zu einer verhältnismässig hohen Familienarmut führen. Die Kinderkosten belasten das Familienbudget stark, vor allem dann, wenn sich die Kinder in der Ausbildung befinden. Dies gilt vor allem für Familien mit mehreren Kindern.⁶ Gleichzeitig sind die Möglichkeiten der Erwerbsarbeit bei kinderreichen Familien und Alleinerziehenden durch Betreuungspflichten eingeschränkt. Ein nicht ausreichendes Angebot an familienexternen Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie zu wenig Tagesschulen verstärken das Problem. Eine Trennung oder Scheidung eines Paares führt zu zusätzlichen Kosten für Mutter und Vater, weil zwei Haushalte finanziert werden müssen. Einelternfamilien steht oft nicht wesentlich mehr Geld zur Verfügung als Einpersonenhaushalten. Die Kinderalimente reichen häufig nicht aus, um die Kinderkosten zu decken. Die meisten Alleinerziehenden sind zwar erwerbstätig, aufgrund der Familienpflichten in der Regel in einem Teilzeitpensum. Sie erzielen deshalb häufig nur ein Einkommen, das unter dem Existenzminimum liegt.

2.3 Folgen der Armut für die Kinder und deren Lebenschancen

Kinder armer Eltern sind in der Regel stark benachteiligt. Armut führt in den Familien zu spürbaren Einschränkungen im Alltag und wirkt sich negativ auf die sozialen Kontakte und die physische und psychische Gesundheit der Kinder aus. Unterprivilegierte Eltern haben weniger Möglichkeiten, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. Die Freizeitmöglichkeiten armer Kinder sind eingeschränkter und auch bei den schulischen Leistungen gibt es deutliche Unterschiede zwischen Kindern aus armen und privilegierten Familien⁷.

Dass die Bildungschancen in der Schweiz stark mit der sozialen Herkunft verknüpft sind, zeigen die PISA-Studien auf, die durch Untersuchungen bestätigt wurden, welche im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 52 "Kindheit, Jugend und Familienbeziehungen" durchgeführt wurden. Bereits beim Kindergartenentritt haben Kinder aus unterprivilegierten, bildungsfernen Familien nicht die gleichen Chancen wie andere. Auch der Berufseinstieg gestaltet sich bei diesen Jugendlichen schwieriger.

Misslingt der Übergang von der Schule in die Arbeitswelt, ist eine dauerhafte prekäre soziale Stellung der jungen Erwachsenen wahrscheinlich. Die Sozialhilfequote wie auch die Arbeitslosenquote der Jugendlichen ist deshalb auch im Kanton Zug im Vergleich zur Durchschnittsbevölkerung überdurchschnittlich hoch. Die Austrittschancen für Jugendliche aus der Sozialhilfe hängen wesentlich von ihrem Bildungsabschluss ab⁸. Zudem steigt auch das Risiko, dass die betroffenen Kinder und Jugendlichen dereinst das gleiche Schicksal wie die Herkunftsfamilie erleiden. Untersuchungen deuten darauf hin, dass es eine soziale "Vererbung" der Lebenschancen und damit einhergehend der Armut gibt.⁷

⁶ Caritas Sozialalmanach, 2010

⁷ Bericht des Bundesrates zur gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung, 2010

⁸ Bundesamt für Statistik (BFS), Junge Erwachsene in der Sozialhilfe, 2009

3. Massnahmen zur Verringerung der Familienarmut

Um das Problem der Familienarmut anzugehen, müssen Massnahmen in sämtlichen Bereichen ergriffen werden, die auf das Thema Familienarmut einwirken, beispielsweise der Arbeitsmarkt, die Bildung, die Gesundheit, der Wohnungsmarkt oder die Integration. Die Ausgestaltung der Steuerpolitik spielt eine ebenso wichtige Rolle wie die Sozialversicherungs- und Sozialleistungen, die Einzelpersonen, Paaren, Familien oder Kindern zugute kommen.

Bei der Bekämpfung der Familienarmut kommt dem Zusammenspiel der verschiedenen sozialpolitischen Instrumente, inklusive der Sozialhilfe, eine grosse Bedeutung zu. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf eine Übersicht der Sozialleistungen auf Bundes- und Kantonebene, die bedarfsorientiert an einkommensschwache Familien ausgerichtet werden.

3.1 Ergänzungsleistungen für Familien

Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV haben sich als sehr effizientes und effektives Mittel zur Reduktion der Armut von Renterinnen und Rentnern erwiesen. Eine Studie des Büros für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) aus dem Jahr 2003 ist zum Schluss gekommen, dass auch EL für Familien ein erfolgversprechendes Konzept darstellen. Je nach Modellvorschlag könnten sie die Familienarmutsquote von damals geschätzten 8% auf 1.6 bis 2.7% reduzieren.⁹

3.1.1 Bund

Am 18. September 2000 wurden zwei parlamentarische Initiativen (Jacqueline Fehr, Lucrezia Meier-Schatz) eingereicht, welche die gesamtschweizerische Einführung von Ergänzungsleistungen (EL) für bedürftige Familien mit Kindern nach dem "Tessiner Modell" fordern. Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK) hat im Jahr 2004 einen Vorentwurf in die Vernehmlassung geschickt. Der Entwurf stützte sich auf das "Tessiner Modell", legte aber einen stärkeren Akzent auf die Erwerbstätigkeit. In der Zwischenzeit ist eine Bundesregelung aber wieder in weite Ferne gerückt: Am 30. März 2009 nahm der Vorsteher des EDI den Auftrag der SGK entgegen, vom Bundesamt für Sozialversicherungen eine alternative Vorlage ausarbeiten zu lassen. Nach dem Willen der SGK soll die Kompetenz für die Einführung von EL für Familien bei den Kantonen bleiben.

3.1.2 Kantone

In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone Vorlagen zur Schaffung von EL für Familien konzipiert. Nach dem Kanton Tessin (1997) hat auch der Kanton Solothurn per 1. Januar 2010 EL für Familien eingeführt. In den Kantonen Genf, Fribourg, Waadt und Bern sind entsprechende Gesetzesvorlagen in Erarbeitung. Im Kanton Basel-Stadt wurde die Einführung von EL für Familien zugunsten der Erarbeitung einer umfassenden Gesamtstrategie zur Armutsbekämpfung zurückgestellt.

Tessin

1997 wurden ergänzend zur Familien- und Ausbildungszulage, die bedarfsunabhängig ausgerichtet wird, zwei Formen der EL geschaffen:

- Eine Kinder-EL ("Assegno integrativo"), die an bedürftige Haushalte mit Kindern bis 14 Jahre ausgerichtet wird, um den Lebensunterhalt der Kinder zu sichern;

⁹ Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, BASS, 2003

- Eine Eltern-EL bzw. eine Kleinkinderzulage ("Assegno di prima infanzia"), die an Haushalte mit Kindern bis 2 Jahre geleistet wird, sofern das Einkommen trotz Kinder-EL noch unter dem Existenzminimum gemäss den EL zur AHV/IV liegt.

Der Kanton Tessin konnte mit diesem Modell das Problem der Familienarmut erwiesenermassen deutlich entschärfen. Die Evaluation der ersten drei Jahre zeigte, dass dank der Kinder-EL in 74% der Paarhaushalten mit Kindern die Einkommenslücke geschlossen werden konnte. Bei den Haushalten von Alleinziehenden waren es 44%, weil deren Einkommen tiefer liegt als jenes von Paarhaushalten und somit die Einkommenslücke grösser ist.¹⁰

Solothurn

Das Solothurner EL-Modell sieht vor, die EL für Familien an Haushalte mit Kindern unter sechs Jahren und tiefem Erwerbseinkommen auszurichten. Ein minimales Einkommen, dessen Höhe nach der Familienzusammensetzung und dem Alter des Kindes abgestuft ist, wird vorausgesetzt. Die Bedingung der Erwerbstätigkeit der Eltern wird durch die Übernahme der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung bis zu einer festgelegten Grenze gestützt. Der Kanton Solothurn unterstützt mit diesem Modell die Working-Poor-Familien mit Kindern im Vorschulalter.

3.2 Weitere Bedarfsleistungen für Familien

Zehn Kantone richten bedarfsorientierte Leistungen an bedürftige Familien mit Kleinkindern aus, unter anderem der Kanton Zug mit den Mutterschaftsbeiträgen. Diese Familienbeihilfen können grob in die beiden Gruppen "Eltern- bzw. Mutterschaftsbeihilfen" sowie "Familienzulagen für Nichterwerbstätige in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen" eingeteilt werden.

Eltern- bzw. Mutterschaftsbeihilfen

In zehn Kantonen (AG, FR, GL, GR, LU, SG, ZG, ZH, VD, SH) werden Leistungen ausgerichtet, die für 6 bis maximal 24 Monate (ZG maximal 12 Monate) nach der Geburt des Kindes einen definierten Lebensbedarf decken. Anspruchsberechtigt sind entweder die Eltern, die Mütter oder lediglich Alleinerziehende. In einigen dieser Kantone ist ein eingeschränktes Erwerbsspensum Voraussetzung zum Bezug der Leistungen.

Familienzulagen für Nichterwerbstätige

Vier Kantone (AG, GL, GR, ZH) richten zudem noch Familienzulagen an Nichterwerbstätige in bescheidenen finanziellen Verhältnissen aus. Es handelt sich um Kinderzulagen, Ausbildungszulagen und Geburts- oder Adoptionszulagen. Die vier Kantone richten alle oder nur einzelne dieser Zulagen aus. Während es sich bei der Geburts- oder Adoptionszulage um eine einmalige Zulage in der Höhe von 1000 bis 1500 Franken handelt, werden die anderen Zulagen bei entsprechendem Bedarf bis mindestens zum 15. Lebensjahr ausgerichtet.¹¹

¹⁰ Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001 vgl. Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, BASS, 2003

¹¹ Die bedarfsabhängigen Sozialleistungen in den Schweizer Kantonen, 2007, BFS

4. Massnahmen zur Verringerung der Familienarmut im Kanton Zug

Familien und Alleinerziehende im Kanton Zug werden bereits heute in den unterschiedlichsten Bereichen finanziell unterstützt:

- Im Bereich der Steuern durch Kinderabzüge, die mit 12'000 Franken zu den höchsten in der Schweiz gehören, durch den kantonalen Fremd- und Eigenbetreuungsabzug in der Höhe von 3'300 Franken für Kinder unter 16 Jahren (sofern das Reineinkommen 76'000 Franken nicht übersteigt) sowie durch den neuen Abzug beim Reinvermögen in der Höhe von 50'000 Franken pro Kind.
- Der Kanton Zug richtet mit 300 Franken Familienzulage sowie 350 Franken Ausbildungszulage deutlich bessere Zulagen aus als die meisten anderen Kantone, die sich an das gesetzliche Minimum halten.
- Das Prämienverbilligungssystem ist sehr gut ausgebaut, insbesondere für Familien mit Kindern.
- Die Ansätze der Alimentenbevorschussung orientieren sich an den EL zur AHV/IV und sind damit höher als in den meisten anderen Kantonen. Zudem werden auch Ehegattenalimente bevorschusst und für die Inkassohilfe gibt es keine Einkommenslimiten.
- Der Kanton Zug richtet (zusätzlich bzw. unabhängig von Leistungen der Mutterschaftsversicherung) max. 12 Monate nach der Geburt Mutterschaftsbeiträge aus.

Im Rahmen von zwei Studien¹² hat die SKOS gemeinsam mit Interface die Auswirkungen der Sozialtransfers und Abgaben auf Haushalte untersucht und nachgewiesen, dass das frei verfügbare Einkommen - nämlich das Einkommen unter Berücksichtigung aller Einnahmen abzüglich der fixen Lebenshaltungskosten und Steuern - von Haushalten mit niedrigem Einkommen je nach Wohnort stark variiert. Für den Kanton Zug kommen die Studien bei den drei untersuchten Falltypen zu unterschiedlichen Resultaten. Das frei verfügbare Einkommen des Falltyps "Allein erziehende Frau mit einem Kind und Erwerbseinkommen" ist im Kanton Zug vergleichsweise hoch. Der Falltyp "Familie mit zwei Kindern ohne Zweiteinkommen" rangiert in Bezug auf das frei verfügbare Einkommen im Mittelfeld, der Falltyp "Allein stehender Mann mit Alimentenverpflichtung und Erwerbseinkommen" schneidet im interkantonalen Vergleich aufgrund der hohen Mietzinsbelastung schlecht ab.

4.1 Stellungnahmen des Regierungsrats zu Ergänzungsleistungen für Familien

Der Regierungsrat hat in der Vergangenheit bereits mehrfach zu EL für Familien Stellung genommen:

- Am 29. Januar 2004 stimmte der Kantonsrat dem Regierungsrat zu, eine Motion von 18 Kantonsrätinnen und Kantonsräten betreffend existenzsicherndem Einkommen für Familien mit Kindern (Vorlage Nr. 1166.1) nicht erheblich zu erklären. Im Bericht an den Kantonsrat hielt der Regierungsrat fest, dass die Bekämpfung der Armut ein wichtiges Postulat der regierungsrätlichen Gesamtpolitik 2000 bis 2010 sei. Im Sinne der Schweizerischen Sozialdirektorinnen und -direktorenkonferenz erachte man es als richtig, für eine möglichst grosse Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz einzutreten. Nachdem gesamtschweizerische Anstrengungen für die Schaffung von Bedarfsleistungen für Familien im Gang seien, wäre es jedoch nicht sinnvoll, in diesem Bereich mit einer kantonalen Lösung voranzugehen.
- In der Vernehmlassung zum Vorentwurf der SGK befürwortete der Regierungsrat am 29. Juni 2004 eine bundesrechtliche Regelung zur Unterstützung mittelloser Familien, sofern die Kosten

¹² "Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz", 2003, und Folgestudien "Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz" und "Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz", beide 2007

der neuen Leistung durch Einsparungen in anderen Bereichen der Sozialpolitik wieder aufgewogen würden.

- Die Einführung von EL für Familien wird von schweizweit tätigen Gremien (Eidg. Kommission für Familienfragen, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Städteinitiative Sozialpolitik, Pro Familia, Pro Juventute) durchwegs unterstützt. Im Rahmen der Beantwortung einer Interpellation betreffend kantonalen Massnahmen im Hinblick auf die zu erwartende Rezession (Vorlage Nr. 1748.2) äusserte sich der Regierungsrat am 28. April 2009 einmal mehr, dass er für eine möglichst grosse Gleichbehandlung in der ganzen Schweiz eintritt. Über die Chancen einer bundesweiten Regelung ist er jedoch skeptisch.

4.2 Das System der kantonalen Mutterschaftsbeiträge

Das Gesetz über die Ausrichtung kantonalen Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 (BGS 826.25) legt fest, dass Mütter während eines Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor der Geburt bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge haben, sofern die Einnahmen und Vermögenswerte der Familie bzw. der Lebensgemeinschaft unter dem Lebensbedarf liegen (gemäss den festgelegten Ansätzen der kantonalen EL zur AHV/IV).

Im Jahr 2004 wurden 87 Zuger Familien mit Mutterschaftsbeiträgen von insgesamt knapp 1.5 Mio. Franken unterstützt. Seither ging die Anzahl der gutgeheissenen Gesuche zurück und stieg erstmals im 2009 wieder leicht an auf 49 Haushalte. Durchschnittlich wurden in den vergangenen Jahren jährlich zwischen 50 und 100 Haushalte mit durchschnittlich rund 14'000 Franken pro Haushalt unterstützt. Insgesamt ergibt dies ein Beitragsvolumen zwischen 700'000 Franken und 1.4 Mio. Franken jährlich.

Das Gesetz ist seit 1989 in Kraft. Es werden aber bereits seit den 70er Jahren des letzten Jahrhunderts Mutterschaftsbeiträge ausgerichtet, vormals finanziert aus dem Fonds für soziale Zwecke. Der Kanton Zug hatte damals mit dieser Sozialleistung eine Pionierrolle eingenommen.

Mit der Einführung der Mutterschaftsbeiträge wurden folgende Ziele verfolgt:

1. Verhinderung von Schwangerschaftsabbrüchen
2. Sicherung der finanziellen Verhältnisse bei ungesicherten Alimentenzahlungen
3. Vermeiden, dass die Mütter von Kindern, die noch nicht ein Jahr alt sind, eine Erwerbstätigkeit ausüben
4. Müttern die Möglichkeit bieten, bei einer "anonymen" Stelle, d.h. nicht bei der Wohngemeinde, finanzielle Unterstützung zu beantragen
5. Verhindern, dass die Mütter Sozialhilfe beanspruchen müssen

Die gesellschaftlichen Verhältnisse haben sich seit der Einführung der Mutterschaftsbeiträge in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts stark gewandelt. Es ist nicht anzunehmen, dass heutzutage Mutterschaftsbeiträge Schwangerschaftsabbrüche verhindern. Im Weiteren hat der Kanton Zug im Jahr 1993 ein fortschrittliches Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen eingeführt, das insbesondere bei ungesicherten Alimentenzahlungen einen guten Schutz bietet. Mit der Einführung der Mutterschaftsentschädigung im Jahr 2005 haben erwerbstätige Mütter Anspruch auf einen 14-wöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Eine vollständige Aufgabe der Erwerbstätigkeit nach einer Geburt kommt für immer weniger Mütter in Frage. Die Zahlen des BFS vom Jahr 2009 zur Erwerbssituation von Müttern zeigen, dass die Frauen in den meisten Fällen ihre Erwerbstätigkeit nicht aufgeben, sondern ihr Pensum reduzieren, sobald ein Kind auf die Welt kommt. Auch in volkswirtschaftlicher Hinsicht ist die Erwerbstätigkeit von Müttern ein Ge-

winn. Es kann davon ausgegangen werden, dass der Anteil der erwerbstätigen Mütter bei ausreichenden familienexternen Kinderbetreuungsmöglichkeiten noch höher wäre.

Im Jahr 2010 stehen andere Probleme im Vordergrund als bei der Einführung der Mutterschaftsbeiträge. Zum Schutz der Kinder und im Interesse der nachfolgenden Generationen ist es wichtig, die Familienarmut zu bekämpfen, weil in Armut aufgewachsene Kinder eindeutig schlechtere Zukunftschancen haben (s. Kap. 2.3). Das Problem der Familienarmut beschränkt sich aber nicht auf die ersten 12 Monate nach der Geburt des Kindes, sondern es dauert bis zum Abschluss der Ausbildung. Im Gegensatz zu früher ist es heute nicht mehr selbstverständlich, dass Erwerbstätige genug verdienen, um den Lebensunterhalt bestreiten zu können (s. Kap. 2.1 Working Poor).

4.3 Beurteilung

Mit den Mutterschaftsbeiträgen existiert im Kanton Zug seit 1989 eine Bedarfsleistung für Familien. Wie oben ausgeführt handelt es sich dabei um ein Instrument, das in Bezug auf die ursprünglichen Ziele sinnvoll war, den heutigen Verhältnissen aber nicht mehr vollumfänglich entspricht. Dieses System müsste angepasst werden, was als Alternative zur EL für Familien geprüft werden soll.

Die beste Massnahme gegen Armut ist die Erwerbstätigkeit. Finanzielle Beiträge an arme Familien sollten daher mit der Fortführung oder Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit kompatibel sein. Die Evaluation der Tessiner Ergänzungsleistungen und die BASS-Studie im Auftrag der SODK zeigen, dass sich EL für Familien grundsätzlich als wirksames Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut erwiesen haben (s. Kap. 3.1). Die Ausgestaltung und die Voraussetzungen müssten jedoch genau geprüft werden, insbesondere auch im Hinblick auf das Zusammenspiel mit anderen Instrumenten, um systembedingte Ungerechtigkeiten (Schwelleneffekte) sowie Negativanreize in Bezug auf die Erwerbstätigkeit zu verhindern. Das Solothurner Modell weist ähnliche Eckwerte auf, wie sie von den Motionärinnen formuliert werden: Die Leistungen sind begrenzt, das Modell beinhaltet eine Karenzfrist (d.h. die Beiträge werden nur an Personen ausgerichtet, die bereits seit einer bestimmten Anzahl Jahren im Kanton Zug wohnhaft sind), es richtet sich an Familien mit Kindern im Vorschulalter und es setzt ein Erwerbseinkommen voraus. Diese Einschränkung auf beruflich integrierte Familien ist durchaus sinnvoll.

Angesichts der Tragweite des Problems Familienarmut und der Entwicklungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit dem Thema EL für Familien sieht der Regierungsrat einen Handlungsbedarf im Kanton Zug. Der Regierungsrat hat in seiner Strategie 2010-2018 die Förderung der Qualität des Wohn- und Lebensraums als wichtige Herausforderung erkannt, der sich der Kanton Zug in den nächsten Jahren zu stellen hat. Dabei sollen auch die Familien gestärkt werden, indem gute Rahmenbedingungen für verschiedene Familienformen geschaffen werden. Im Rahmen eines Gesamtkonzepts zur Familienpolitik prüft er derzeit unter anderem auch Massnahmen, um die soziale Sicherheit von Familien im Kanton Zug zu fördern. Dazu gehört die Klärung der Frage, ob das bisherige System der Bedarfsleistungen für Familien geändert werden soll. Der Regierungsrat strebt aber eine kostenneutrale Lösung an und will keine Ausgabenverlagerung (ZFA) bewirken. Der Regierungsrat möchte nicht zum Vornherein einschränkend nur ein System von Bedarfsleistungen prüfen, sondern die Anpassung der bisherigen Mutterschaftsbeiträge und EL für Familien einander gegenüberstellen. Aus diesem Grund erscheint ihm das Motionsanliegen zu eng formuliert, weshalb der Regierungsrat dieses ablehnen müsste. Mit der Umwandlung in ein Postulat und dessen Teilerheblicherklärung könnte der Regierungsrat die erwähnte Prüfung in einer gesamtheitlichen Optik angehen.

In seine Überlegungen will der Regierungsrat folgende Empfehlungen und Stellungnahmen des Bundesrates, der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Zuger Gemeinden mit einbeziehen:

- In seiner gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung vom 31. März 2010 empfiehlt der Bundesrat den Kantonen, für Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, welche beruflich integriert sind oder in Ausbildung stehen und trotzdem ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen, Zusatzleistungen ausserhalb der Sozialhilfe einzuführen. Die Zusatzleistungen seien in geeigneter Weise mit dem Steuersystem zu koordinieren um Schwelleneffekte zu vermeiden.
- Die SODK wird im Sommer 2010 anlässlich des von der EU deklarierten Europäischen Jahres zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ein Positionspapier zur Armutsbekämpfung vorlegen. Bereits seit mehreren Jahren hat sich die SODK dezidiert für Familienergänzungsleistungen auf Bundesebene ausgesprochen. Gestützt auf die weiter oben erwähnte Studie des Büros BASS vertritt die SODK die Ansicht, dass Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien als Ergänzung zu den heutigen festen Familienzulagen eine gezielte, wirksame und relativ kostengünstige Hilfe darstellen. Aufgrund der veränderten Ausgangslage beim Bund (s. Kap. 3.1.1) erarbeitet die SODK derzeit Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler EL für Familien zur Unterstützung von laufenden oder geplanten Projekten und um im Hinblick auf eine zukünftige Bundeslösung einen Beitrag zur Koordination zu leisten. Diese Empfehlungen werden im Juni 2010 anlässlich der Jahreskonferenz unterbreitet.
- Die Zuger Einwohnergemeinden stehen der Forderung der Motion, EL für Einkommensschwache einzuführen, grossmehrheitlich positiv gegenüber. Sie erachten jedoch die Ausgestaltung der Kriterien als massgebend. Einige Einwohnergemeinden schlagen vor, auf der Grundlage der entsprechenden Gesetze in den Kantonen Tessin und Solothurn ein eigenes Gesetz auszuarbeiten. Es wird darauf hingewiesen, dass keine unerwünschten Effekte oder Anreize im Zusammenspiel mit anderen Leistungen entstehen sollen. Seitens Bürgergemeinden wird mitgeteilt, sie seien mehrheitlich der Ansicht, eine Regelung der EL für Familien sei nicht auf kantonaler Ebene, sondern allenfalls auf eidgenössischer Ebene zu treffen. Eine Minderheit der Bürgergemeinden teilt mit, dass solche Familienergänzungsleistungen dazu beitragen können, dass die Durchmischung aller Einkommensschichten im Kanton Zug gewährleistet bleibt. Einkommensschwache sollten nicht zu Gunsten von Bessergestellten den Kanton Zug aus wirtschaftlichen Gründen verlassen müssen.

Im Sinne dieser Ausführungen und den Prinzipien der Kostenneutralität und der Vermeidung einer Ausgabenverlagerung ist der Regierungsrat bereit, das Anliegen der Motionärinnen und Motionäre vertieft zu prüfen. Dabei scheint es dem Regierungsrat jedoch sinnvoll, sich zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht verbindlich auf ein bestimmtes Bedarfsleistungssystem zur Bekämpfung der Familienarmut festzulegen. Wie erwähnt wäre auch die Anpassung des Systems der Mutterschaftsbeiträge denkbar. Zudem sind in der Motion die Eckwerte der EL bereits verbindlich definiert und können im Verlaufe der vertieften Prüfung nicht mehr umgestossen werden. Ziel des Regierungsrats ist es, die Familienarmut im Kanton Zug mit möglichst wenigen, aber gut abgestimmten Instrumenten wirkungsvoll und effektiv zu bekämpfen. Auf diesem Hintergrund scheint es dem Regierungsrat zweckmässiger und zielführender, den Vorstoss als Postulat zu behandeln. Die Motionärinnen sind mit der Umwandlung einverstanden.

5. Anträge

1. Die Motion von Bettina Egler, Baar, und Berty Zeiter, Baar, und zwölf Mitunterzeichnenden betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache (Vorlage Nr. 1833.1 - 13120) sei in ein Postulat umzuwandeln, sofern sich die Motionärinnen damit einverstanden erklären.
2. Das Postulat betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache sei teilweise erheblich zu erklären, wobei verschiedene Systeme der Bedarfsleistungen für Familien geprüft werden (Anpassung des Systems der Mutterschaftsbeiträge, EL für Familien). Dabei seien die in der Motion genannten Voraussetzungen zu prüfen, aber nicht zwingend zu berücksichtigen.
3. Eventualantrag: Für den Fall, dass der Kantonsrat der Umwandlung der Motion betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache in ein Postulat (Ziffer 1) nicht zustimmt, sei das Motionsbegehren abzulehnen.

Zug, 15. Juni 2010

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart