

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 6. März 2012

183

GRG NR.	08	MO 41	321
---------	----	-------	-----

Motion von Edith Wohlfender und Bernhard Wälti vom 16. März 2011 „Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

I. Ausgangslage

1. Bund

Auf Bundesebene wurde im Jahr 2000 zwei parlamentarischen Initiativen Folge geleistet, die eine bundesweite Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) fordern. Die mit dem Geschäft beauftragte nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) stellte 2004 in einer Vernehmlassung drei unterschiedliche Modelle von FamEL zur Auswahl. Weil die FamEL aus verschiedenen Gründen politisch umstritten sind, wurde die Beratung des Geschäfts anfangs 2009 in der SGK-N sistiert und die Bundesverwaltung wurde mit der Ausarbeitung eines Gegenvorschlags beauftragt. Im Januar bzw. September 2010 legte das Bundesamt für Sozialversicherungen der SGK-N einen entsprechenden Bericht vor. Ebenfalls im Januar 2010 hörte die SGK-N Vertretungen der Kantone, der Städte, der Sozialpartner sowie verschiedener Experten an. Schliesslich beschloss die SGK-N am 25. März 2011 mit 13 zu 12 Stimmen bei einer Enthaltung, dem Nationalrat die Abschreibung der beiden Initiativen zu beantragen. Der Nationalrat folgte dem Antrag der SGK-N und beschloss am 17. Juni 2011 mit 97 zu 90 Stimmen, die beiden Initiativen abzuschreiben.

Am 31. März 2010 legte der Bundesrat in Erfüllung der Motion „Gesamtschweizerische Strategie zur Bekämpfung der Armut“ der SGK-N vom 13. Januar 2006 seinen Bericht vor. In diesem Bericht legt der Bundesrat unter anderem die strategischen Ziele zur Bekämpfung von Familienarmut dar. Er empfiehlt den Kantonen, ihre Steuersysteme so auszugestalten, dass diese der Situation von armutsgefährdeten Familien angemessen Rechnung tragen und negative Arbeitsanreize vermeiden. Weiter sollen die Kantone für

Familien mit einem Einkommen unterhalb der Armutsgrenze, welche beruflich integriert sind oder in Ausbildung stehen und trotzdem ein Einkommen unterhalb der Armutsgrenze erzielen (sog. Working Poor), Zusatzleistungen ausserhalb der Sozialhilfe (sinn- gemäss FamEL) einführen. Diese Zusatzleistungen seien in geeigneter Weise mit den Steuersystemen zu koordinieren, um (neue) Schwelleneffekte zu vermeiden. Schliess- lich rät der Bundesrat den Kantonen, die Selbständigerwerbenden, deren Anteil unter den Working Poor hoch ist, in den kantonalen Familienzulagenordnungen mit einzu- schliessen sowie ab dem dritten Kind höhere Zulagen auszubezahlen.

2. Kantone

Die Kantone Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubün- den und Aargau richten im Bedarfsfall unter bestimmten Voraussetzungen Bedarfsleis- tungen an Familien aus. Die jeweiligen gesetzlichen Grundlagen sind in der Regel stark mutterschaftsversicherungslastig. Es handelt sich meistens um zeitlich begrenzte Massnahmen mit oftmals sehr tiefen Unterstützungsbeiträgen. Die Leistungen lehnen sich in all diesen Kantonen an das System der Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV an. Familien mit Kleinkindern, deren Einkommen unter einer bestimmten Einkommens- grenze liegt, haben einen Anspruch auf den entsprechenden Differenzbetrag. Sowohl die Leistungsgrenzen als auch die Leistungen selber variieren im interkantonalen Ver- gleich stark. Die kantonalen Regelungen unterscheiden sich auch hinsichtlich der be- zugsberechtigten Personen, der maximalen Leistung und der Bezugsdauer. FamEL im eigentlichen Sinne richten bisher einzig die Kantone Tessin und Solothurn aus, wie nachfolgend dargelegt wird.

a) Kanton Tessin

Das Tessiner Bedarfsleistungssystem wurde am 1. Juli 1997 eingeführt. Es umfasst die folgenden Leistungen für einkommensschwache Familien:

- Ergänzungsleistungen für Kinder (*assegno integrativo*) für Kinder bis zum 15. Geburtstag;
- Ergänzungsleistungen für Eltern/Kleinkinderzulage (*assegno di prima infanzia*) für Haushalte mit Kindern bis zum 3. Geburtstag.

Der *assegno integrativo* hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Er soll jedoch nicht auch die Unterhaltskosten der Eltern mit- tragen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnah- men und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend die Ergän- zungsleistungen zur AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypo- thetischen Kinderkosten entspricht. Anspruch auf den *assegno integrativo* hat ein El- ternteil für das Kind, wenn er die folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt:

- er hat im Zeitpunkt des Gesuchs Wohnsitz im Kanton Tessin;
- er wohnt mindestens zeitweise mit dem Kind zusammen;
- er hat seit mindestens drei Jahren Wohnsitz im Kanton Tessin.

Der *assegno di prima infanzia* richtet sich an Haushalte mit mindestens einem Kind un- ter drei Jahren und einem Einkommen, das unter dem Existenzminimum liegt. Diese

Leistung hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall bzw. die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken. Personen haben Anspruch auf den assegno di prima infanzia, wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:

- sie haben im Zeitpunkt des Gesuchs Wohnsitz im Kanton Tessin;
- sie wohnen ständig mit dem Kind zusammen;
- mindestens ein Elternteil hat seit mindestens drei Jahren Wohnsitz im Kanton Tessin;
- sie erfüllen die Voraussetzungen gemäss dem Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen.

Eine Erwerbstätigkeit wird nicht vorausgesetzt, es wird jedoch ein hypothetisches Mindesteinkommen angerechnet.

Im Jahr 2010 wurden Fr. 15.5 Mio. an assegni integrativi und Fr. 9 Mio. an assegni di prima infanzia ausbezahlt. Der Voranschlag für das Jahr 2011 geht von Fr. 18.1 Mio. an assegni integrativi und 12.0 Mio. an assegni di prima infanzia aus.

b) Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn führte als erster Deutschschweizer Kanton per 1. Januar 2010 FamEL ein. Diese sind auf fünf Jahre, bis 31. Dezember 2014, befristet, wobei die Fachhochschule Nordwestschweiz mit der Evaluation dieses Leistungssystems beauftragt wurde. Die Evaluation soll insbesondere klären, ob und wie weit die FamEL zu einer Verringerung der Familienarmut und damit zu einer Entlastung der Sozialhilfe beitragen und wie weit die FamEL in Anspruch genommen werden. Je nach Ergebnis dieser Evaluation sollen die FamEL ab 2015 weitergeführt, erweitert oder beendet werden.

Personen haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien, wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:

- sie haben Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Kanton Solothurn und erfüllen diese Voraussetzungen ununterbrochen während zwei Jahren unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Ergänzungsleistung für Familien verlangt wird;
- sie leben in häuslicher Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren;
- sie erzielen ein Bruttoeinkommen;
- die anerkannten Ausgaben übersteigen die anrechenbaren Einnahmen.

Die FamEL werden grundsätzlich nach den gleichen Regeln berechnet wie die EL zur AHV/IV. So wird für die Anspruchsberechtigung ein entsprechendes Mindesteinkommen (Bruttoeinkommen) als Basis für eine Ergänzungsleistung vorausgesetzt. Damit soll insbesondere verhindert werden, dass die Unterstützung einkommensschwacher Familien zu einer verkappten Sozialhilfeleistung ausgestaltet wird, bei der einzig die Verwandtenunterstützungs- und Rückerstattungspflicht entfällt. Personen, welche dieses Mindesteinkommen nicht erreichen, werden sozialhilferechtlich unterstützt und erhalten keine Ergänzungsleistungen. Die Höhe des Mindesteinkommens hängt davon ab, ob eine oder zwei erwachsene Personen mit oder ohne Kinder unter drei Jahren zusammenleben. Das für den Anspruch auf FamEL vorausgesetzte Bruttoeinkommen beträgt bei Familien mit mindestens einem Kind unter drei Jahren mehr als Fr. 7'500.-- (eine erwachsene Person) bzw. mehr als Fr. 30'000.-- (zwei erwachsene Personen). Bei Familien ohne Kinder unter drei Jahren wird ein Bruttoeinkommen von mehr als Fr. 15'000.-- (eine erwachsene Person) bzw. mehr als Fr. 30'000.-- (zwei erwachsene Personen) vorausgesetzt.

Mit verschiedenen Anreizsystemen werden sodann Arbeitsanstrengungen belohnt und gefördert. So wird bei der Festsetzung der jährlichen Ergänzungsleistungen ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Bei Familien mit mindestens einem Kind unter drei Jahren werden als Nettoerwerbseinkommen Fr. 10'000.-- (eine erwachsene Person) bzw. Fr. 40'000.-- (zwei erwachsene Personen) angerechnet. Bei Familien ohne Kinder unter drei Jahren werden als Nettoerwerbseinkommen Fr. 20'000.-- (eine erwachsene Person) bzw. Fr. 40'000.-- (zwei erwachsene Personen) angerechnet. Dabei geht es vor allem darum, einen Arbeitsanreiz zu schaffen. Liegen keine Einnahmen aus verstärkter Erwerbstätigkeit vor, führt dies nicht zu einer Erhöhung der Leistung, sondern vermindert vielmehr das effektive Einkommen der Familie. Weiter wird das effektive Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt, bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80% angerechnet. Dieser Grenzbetrag beläuft sich bei Familien mit einer erwachsenen Person auf Fr. 10'000.--, bei Familien mit zwei erwachsenen Personen auf Fr. 20'000.--. Diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen. Übersteigt das effektive Einkommen diesen Grenzbetrag, wird es wiederum zu 100% angerechnet. Zusätzlich wird vom gesamten Reinvermögen der Familie ein Zehntel angerechnet, soweit es Fr. 40'000.-- übersteigt.

Für das Jahr 2010 ging der Kanton Solothurn von 800 Familien aus, die Anspruch auf Ergänzungsleistungen haben. Effektiv eingegangen sind 489 Gesuche, davon wurden 211 gutgeheissen. Insgesamt wurden im Jahr 2010 Fr. 790'940.-- an Ergänzungsleistungen für Familien ausbezahlt. Die in Bezug auf die Erwartungen relativ geringe Zahl von Gesuchen wurde insbesondere darauf zurückgeführt, dass die Leistungen im Jahr 2010 noch zu wenig bekannt gewesen sind. Entsprechend wurde für das Jahr 2011 eine höhere Anzahl Anmeldungen erwartet. Der Voranschlag für 2011 ging von 1'200 unterstützten Familien aus. Die definitiven Zahlen für das Jahr 2011 sind noch nicht bekannt.

3. Empfehlungen SODK

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (SODK) erliess am 25. Juni 2010 Empfehlungen zur Ausgestaltung von FamEL. Die SODK hielt fest, dass zwei Familientypen besonders armutsgefährdet sind: Einelternfamilien, weil deren Erwerbskapazität besonders stark beschränkt ist, und kinderreiche Familien, weil die Zahl der zu unterstützenden Haushaltsmitglieder besonders hoch ist. Die SODK erachtet Ergänzungsleistungen für Familien grundsätzlich als geeignetes sozialpolitisches Instrument zur Reduzierung von Familienarmut. Bei der Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien empfiehlt die SODK, folgende Grundsätze zu beachten:

- Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung
- Abstimmung mit anderen Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe
- Vermeidung von Schwelleneffekten
- Förderung des Erwerbsanreizes
- Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit

4. Wissenschaft

Eine Studie von Frau Professor Monika Bütler vom Schweizerischen Institut für Empirische Wirtschaftsforschung der Universität St. Gallen zu den EL zur AHV/IV vom August 2009 zeigt die Problematik von Ergänzungsleistungen auf. Die Studie macht insbesondere zwei Fehlanreize des aktuellen Systems der Ergänzungsleistungen aus:

- negativer Arbeitsanreiz:
Ergänzungsleistungen sollen gezielt vergeben werden. Die Bedürftigkeit eines Empfängers/einer Empfängerin von Ergänzungsleistungen muss daher nachgewiesen sein. Für den Nachweis der Bedürftigkeit werden Vermögen und Einkommen der Antragsteller überprüft. Dies wirkt für die Haushalte wie eine Steuer, denn selbst erzielltes Erwerbseinkommen wird an die EL angerechnet. Eine Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit führt somit zu einer Reduktion der EL. Insbesondere für niedrige Einkommen lohnt sich Arbeit damit nicht.
- negativer Spar-/Vorsorgeanreiz:
Ergänzungsleistungen garantieren ein Mindesteinkommen. Sie reduzieren damit den Anreiz, zu sparen und vorzusorgen. Da bei der Berechnung der EL die Einkünfte aus Vermögen sowie ein prozentualer Anteil des Vermögens, das den Freibetrag (Fr. 25'000.-- bei Alleinstehenden, Fr. 40'000.-- bei Ehepaaren) übersteigt, angerechnet wird, lohnt es sich gerade für Personen mit tiefen Einkommen nicht, Ersparnisse zu bilden.

Die Studie hält fest, dass diese Fehlanreize ein wesentlicher Grund für die massive Zunahme von EL-Fällen in den letzten zwei Jahrzehnten sind.

Für die FamEL sind aufgrund der ungenügenden Datenlage noch keine gesicherten Aussagen möglich. Die grundlegenden Erkenntnisse aus der Studie zu den EL zur AHV/IV dürften aber auch hier zutreffen. Zu nennen sind insbesondere folgende Probleme:

- negativer Arbeitsanreiz:
Mit FamEL lassen sich zwar gezielt Familien mit Kindern erreichen, sie untergraben aber jeglichen Arbeitsanreiz für die Eltern. Wie bei den EL zur AHV/IV kann es sich für eine Person mit Anspruch auf FamEL finanziell nicht lohnen, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder den Beschäftigungsgrad zu erhöhen. So besteht zum Beispiel im Kanton Solothurn für einen alleinerziehenden Elternteil mit einem Kind, dessen anerkannte Ausgaben (Lebensbedarf Elternteil, Lebensbedarf Kind, Wohnkosten, Krankenkasse, Betreuungskosten, Steuern) sich auf Fr. 53'475.-- belaufen, absolut kein Anreiz, mehr als Fr. 20'000.-- zu verdienen.
- negativer Sparanreiz:
Mit den FamEL entfällt ein Anreiz, Ersparnisse zu bilden und damit für etwaige finanzielle Engpässe vorzusorgen.
- Verzögerung des beruflichen Wiedereinstiegs:
FamEL ermöglichen den Eltern, sich der Kinderbetreuung zu widmen. Sie verringern gleichzeitig aber den Anreiz zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit nach einer angemessenen „Kinderpause“. Es ist allgemein bekannt, dass ein Wiedereinstieg in die Erwerbstätigkeit mit zunehmender Länge der Unterbrechung schwieriger wird. Es besteht demzufolge die Gefahr, dass eine Familie nach Ablauf des zeitlich begrenzten Anspruchs auf FamEL in Sozialhilfeabhängigkeit gerät.
- Vererbung der Sozialhilfeabhängigkeit:
FamEL können dazu führen, dass Kinder sehen, dass die Eltern auch ohne Arbeit ein Auskommen haben. Sie lernen ebenfalls, dass man auch ohne Bildung leben kann. Es fehlt ihnen so der Ansporn, Zeit und Energie dafür zu investieren. Damit steigt das Risiko, dass Kinder von sozialhilfeabhängigen Eltern später ebenfalls Sozialhilfe beziehen, was zu enormen Kosten führt.
- Subventionierung der Arbeitgeber im Tieflohnbereich:
Es entfällt ein Anreiz, beispielsweise eine Hausangestellte fair zu bezahlen, wenn der Bezug von FamEL für sie finanziell vorteilhafter ist.
- Keine Kontrolle über die Verwendung der finanziellen Mittel:
Im Gegensatz zur Sozialhilfe kann das Durchführungsorgan der FamEL nach deren Auszahlung an die berechnigte Person keinen Einfluss auf die zweckmässige Verwendung der Mittel nehmen.

II. Aktuelle Lage

1. Bund

Am 18. März 2011 haben die eidgenössischen Räte eine Revision des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2) beschlossen. Mit dieser Revision erhalten auch die Selbständigerwerbenden ausserhalb der Landwirtschaft Familienzulagen. Gegen die Revision wurde kein Referendum ergriffen, das Gesetz tritt voraussichtlich per 1. Januar 2013 in Kraft.

2. Kantone

Die Kantone müssen infolge der voraussichtlich per 1. Januar 2013 in Kraft tretenden Änderung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen ihre Gesetze über die Familienzulagen per 1. Januar 2013 entsprechend anpassen. Im Kanton Thurgau hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 7. Februar 2012 einen entsprechenden Gesetzesentwurf an den Grossen Rat weitergeleitet.

Im Kanton Waadt haben die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Abstimmung vom 15. Mai 2011 mit 61 % der Einführung von FamEL zugestimmt. Das entsprechende Gesetz ist per 1. Oktober 2011 in Kraft getreten.

Im Kanton Genf hat der Grand Conseil am 11. Februar 2011 eine Änderung des Gesetzes über die kantonalen EL zur AHV/IV beschlossen, mit der FamEL eingeführt werden. Die Referendumsfrist ist unbenützt abgelaufen, das Gesetz wurde aber noch nicht in Kraft gesetzt.

Im Kanton Schwyz lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in der Abstimmung vom 27. November 2011 mit 65 % eine Volksinitiative ab, welche die Einführung von FamEL gefordert hatte.

In zahlreichen weiteren Kantonen (Bern, Luzern, Zug, Freiburg, Basel-Landschaft, St. Gallen, Neuenburg) wurden Vorstösse, mit welchen die Einführung eines Systems von FamEL gefordert wird, gutgeheissen. In den Kantonen Basel-Landschaft und Freiburg wurden in der Folge Vorbereitungen für eine Gesetzesvorlage aufgenommen. Im Kanton Bern wurde eine entsprechende Motion zwar überwiesen, auf die Ausarbeitung einer gesetzlichen Grundlage in der laufenden Finanzplanperiode (2011-2014) aus finanzpolitischen Gründen jedoch verzichtet.

III. Zusammenfassende Beurteilung

Mit dem Instrument der FamEL sollen hauptsächlich eine Stärkung und Unterstützung einkommensschwacher Familien und die Vermeidung und Bekämpfung von Familienarmut und damit eine Verringerung der Sozialhilfeabhängigkeit von Familien erreicht werden. Es ist jedoch fraglich, ob FamEL das geeignete Mittel sind, um diese Ziele zu erreichen. Denn wie oben ausgeführt, haben FamEL gewichtige Nachteile, wie die Verzögerung des beruflichen Wiedereinstiegs, die negativen Arbeits- und Sparanreize und die Subventionierung der Arbeitgeber im Tieflohnbereich.

Erfahrungen aus dem Kanton Tessin zeigen denn auch, dass die FamEL zwar zu einem leichten Rückgang der gemessenen Armut, aber auch zu einem Rückgang der Erwerbstätigkeit insbesondere von Müttern geführt haben. Zudem hatten die FamEL höhere Kosten zur Folge als entstanden wären, wenn die Personen mit Anspruch auf FamEL sozialhilferechtlich unterstützt worden wären.

Im Kanton Thurgau ist die Einführung von FamEL auch aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Mit der am 18. März 2011 beschlossenen Revision des FamZG wird ab dem 1. Januar 2013 für jedes Kind eine Zulage ausgerichtet. Damit wird eine wichtige Lücke geschlossen.
- Wie die Statistik der Steuerbelastung des Arbeitseinkommens nach Kantonshauptorten für 2010 zeigt, gehört die Besteuerung der tiefen Einkommen im Kanton Thurgau zu den tiefsten der Schweiz. Insbesondere die einkommensschwachen Familien sind in den letzten Jahren in steuerlicher Hinsicht stark begünstigt worden und bezahlen praktisch keine Steuern mehr.
- Bei den EL zur AHV/IV sind jährlich erhebliche Kostensteigerungen zu verzeichnen. Weitere Ergänzungsleistungen sind deshalb nur über Steuererhöhungen finanzierbar, was den bisherigen Bemühungen und Bestrebungen, den Kanton Thurgau gerade auch für Familien steuerlich attraktiver zu machen, diametral entgegenlaufen würde.
- Die Sozialhilfequote im Kanton Thurgau ist mit 1.6 % sehr tief, wie aus der Statistik der Sozialhilfefälle, Sozialhilfeempfänger/innen und Sozialhilfequote nach Kanton für 2010 hervorgeht. Die Sozialhilfequote misst den Anteil der unterstützten Personen an der gesamten Bevölkerung. Sie ist ein Indikator für das Risiko, von Sozialhilfeleistungen abhängig zu werden. Gesamtschweizerisch liegt die Sozialhilfequote bei 3.0 %. Nicht nur in den Nachbarkantonen Zürich (3.2 %), St. Gallen (2.1 %) und Schaffhausen (2.2 %), sondern auch in den Kantonen Tessin und Solothurn, die FamEL ausrichten, liegt die Sozialhilfequote mit 1.8 % bzw. 3.1 % höher als im Kanton Thurgau.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Kaspar Schläpfer

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach