



**Motion von Andreas Lustenberger und Anna Bieri
betreffend Familien stärker unterstützen: Einführung einer Familienergänzungsleistung
(FamEL)**

(Vorlage Nr. 3792.1 - 17825)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 9. September 2025

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 29. August 2024 haben Andreas Lustenberger und Anna Bieri eine Motion betreffend «Familien stärker unterstützen: Einführung einer Familienergänzungsleistung (FamEL)» eingereicht (Vorlage Nr. 3792.1 - 17825). Der Kantonsrat hat die Motion am 26. September 2024 an den Regierungsrat überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen Bericht und Antrag zur Motion und gliedern diesen wie folgt:

1. In Kürze
2. Ausgangslage
3. Aktuelle Situation im Kanton Zug
4. Umsetzung des Anliegens der Motion
5. Finanzielle Auswirkungen
6. Beurteilung
7. Antrag

1. In Kürze

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, ein Gesetz zur Einführung von Familienergänzungsleistungen (FamEL) für einkommensschwache Familien auszuarbeiten, um diese Familien zu unterstützen und zu verhindern, dass sie Sozialhilfeleistungen beziehen müssen. FamEL existieren bereits in vier Kantonen und stellen eine Bedarfsleistung dar, bei der ein bestehendes Erwerbseinkommen von Familien ergänzt wird. Es orientiert sich dabei an der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer AHV- oder IV-Rente und wird über den Kantonshaushalt finanziert.

Der Kanton Zug kennt aktuell verschiedene Bedarfs- und Sozialversicherungsleistungen, die der sozialen Sicherung dienen. Dazu gehören unter anderem auch die Mutterschaftsbeiträge, welche finanzschwachen Müttern in der Regel ab Geburt bis maximal zur Vollendung des ersten Lebensjahrs des Kindes ausgerichtet werden.

Der Regierungsrat unterstützt zwar grundsätzlich die Stossrichtung der Motion, lehnt aber die Schaffung einer gänzlich neuen kantonalen Bedarfsleistung ab und schlägt stattdessen eine Neuausrichtung der Mutterschaftsbeiträge vor. Diese haben – ähnlich wie das Motionsanliegen – zum Ziel, Familienarmut zu verringern und eine bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung anzubieten. Sie sind aber nicht mehr in allen Belangen zeitgemäss, weshalb das Gesetz über die Ausrichtung kantonalen Mutterschaftsbeiträge vom 1. September 1988 (BGS 826.25) einer Revision zu unterziehen ist.

2. Ausgangslage

Mit der Motion «Familien stärker unterstützen: Einführung einer Familienergänzungsleistung (FamEL)» (Vorlage Nr. 3792.1 - 17825) soll der Regierungsrat beauftragt werden, ein Gesetz zur Einführung von Familienergänzungsleistungen (FamEL) für einkommensschwache Familien auszuarbeiten. Mit der Motion sollen erwerbstätige, aber einkommensschwache Familien mit Kindern unterstützt werden. Dadurch soll verhindert werden, dass solche Familien in die Armut bzw. die Sozialhilfe abrutschen. Die Finanzierung soll über den Kantonshaushalt erfolgen.

Bereits im Jahr 2009 wurde eine Motion eingereicht, die FamEL forderte. Diese wurde damals vom Kantonsrat in ein Postulat umgewandelt und teilerheblich erklärt. Nach der Ausarbeitung diverser Varianten zur Umsetzung wurde das Postulat auf Antrag des Regierungsrats im Jahr 2017 vom Kantonsrat insbesondere aus finanzpolitischen Überlegungen abgelehnt.¹

2.1. Bedarfsleistungen zur Bekämpfung von Familienarmut in der Schweiz

Unter dem Begriff «Bedarfsleistungen» werden staatliche Unterstützungsleistungen zusammengefasst, die aufgrund einer individuell nachgewiesenen Notlage gewährt werden. Sie dienen dazu, Personen finanziell zu unterstützen, deren Einkommen und Vermögen nicht ausreichen, um ihre Existenz zu sichern. Bedarfsleistungen werden durch Steuereinnahmen finanziert. Es handelt sich dabei insbesondere um die Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die individuelle Prämienverbilligung (IPV) oder die Alimentenbevorschussung.

Damit unterscheiden sich Bedarfsleistungen von Sozialversicherungsleistungen, auf die ein Rechtsanspruch besteht, sofern ein Versicherungsfall (z.B. Alter, Invalidität, Unfall, Arbeitslosigkeit) eintritt. Finanziert werden diese Leistungen durch Beiträge von versicherten Personen, Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie teilweise dem Staat.

Die Zuständigkeit für die Familienpolitik und die Bekämpfung von Armut mittels Bedarfsleistungen liegen primär im Aufgabenbereich der Kantone. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV stützen sich zwar auf Bundesrecht. Die in der Motion geforderten FamEL lehnen sich aber lediglich in der Konzeption daran an. Es würde sich um eine kantonale Bedarfsleistung handeln.

Kinderreiche Familien und Einelternhaushalte sind in der Schweiz besonders häufig von Armut betroffen. 2023 waren knapp ein Drittel der Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz gemäss Sozialhilfestatistik des Bundes Kinder und Jugendliche. Damit haben Minderjährige seit vielen Jahren die höchste Sozialhilfequote von allen Altersgruppen. Gut ein Drittel der Einelternhaushalte und über die Hälfte der Paare mit Kindern in der Sozialhilfe verfügen jedoch über ein Erwerbseinkommen, es handelt sich also um sogenannte Working-Poors². Wachsen Kinder in Armut auf, beeinflusst dies ihre Gesundheit, Bildungswege und Integration in die Gesellschaft. Es besteht zudem die Gefahr, dass die Armut weitervererbt wird. Sozialhilfebeziehende gelten in der Schweiz als «einkommensarm», da Sozialhilfeleistungen als unterstes Netz der sozialen Sicherheit ausschliesslich das soziale Existenzminimum decken. Die Beträge der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und kantonalen FamEL sind etwas höher angesetzt als Sozialhilfeleistungen.

Aktuelle Anpassungen in den Richtlinien der Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS): Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK hat am 16. Mai 2025 beschlossen, dass die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) revidiert werden, sodass künftig Familien für jedes Kind einen Zuschlag von

¹ [Vorlage Nr. 1833.](#)

² [Grundlagenpapier der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS "Ergänzungsleistungen für Familien".](#)

50 Franken pro Monat erhalten (bis maximal 200 Franken pro Familie). Weiter erhielt die SKOS den Prüfauftrag, die Bestimmungen zu den situationsbedingten Leistungen (SIL) für Kinder (z.B. für Freizeitbetätigungen in Sport oder Musik) zu konkretisieren, wodurch sich der Bedarf zur Deckung der materiellen Grundsicherung von Familien erhöhen würde. Es ist davon auszugehen, dass dadurch eine grössere Zahl von Familien Anspruch auf Sozialhilfe haben wird – unabhängig davon, ob die Eltern erwerbstätig sind. Die SKOS erarbeitet bis Herbst 2025 die Umsetzung dieses Beschlusses; eine Vernehmlassung der revidierten Richtlinien ist für den Winter 2025/2026 geplant. Mit einer Inkraftsetzung der neuen Regelungen auf kantonaler Ebene ist voraussichtlich im Jahr 2027 zu rechnen. Die Verbindlichkeit und Anwendbarkeit der SKOS-Richtlinien für den Kanton Zug ergibt sich aus § 9 der Verordnung zum Sozialhilfegesetz (Sozialhilfeverordnung) vom 20. Dezember 1983 (Sozialhilfeverordnung; BGS 861.41) und § 2 der Verordnung betreffend Sozialhilfe für Personen aus dem Asylbereich vom 27. Januar 2009 (BGS 861.42).

2.2. Grundkonzeption der FamEL

Die in der Motion geforderten FamEL sollen eine Bedarfsleistung sein, die ein bestehendes Erwerbseinkommen von Familien ergänzt und sich dabei an der Bundesgesetzgebung zu den Ergänzungsleistungen für Personen mit einer AHV- oder IV-Rente orientiert. Demnach sollen definierte Ausgaben und effektiv vorhandene Einnahmen einander gegenübergestellt und bei einer vorhandenen Bedarfslücke FamEL ausgerichtet werden.

2.3. FamEL in anderen Kantonen

Aktuell kennen vier Kantone FamEL: Solothurn, Waadt, Genf und Tessin. Der Kanton Freiburg führt diese per Januar 2026 ein. Die Ausgestaltungen in den Kantonen unterscheiden sich dabei zum Teil erheblich. Nicht in allen Kantonen ist z.B. ein Erwerbseinkommen eine Anspruchsvoraussetzung und der Anspruch dauert zum Teil deutlich länger als bis zum Schuleintritt des jüngsten Kindes.³ Nachfolgend eine Übersicht:

Kanton	Anspruch bis Alter jüngstes Kind	Erwerbseinkommen als Voraussetzung	Wohnsitzdauer vor Anspruch
Solothurn (seit 2009)	6 Jahre	Ja	2 Jahre
Waadt (seit 2011)	16 Jahre	Nein	3 Jahre
Genf (seit 2012)	18 Jahre	Ja	5 Jahre
Tessin (seit 1997)	15 Jahre	Nein	3 Jahre (CH) 5 Jahre (Ausl.)
Freiburg (ab 2026)	12 Jahre	Ja	1 Jahr

Die Einführung von FamEL abgelehnt haben z.B. die Kantone St. Gallen (2023), Basel-Stadt (2024) und Zürich (2025).⁴ Aufgrund der Anspruchsvoraussetzungen und der Grundkonzeption bieten sich die FamEL im Kanton Solothurn als Vergleichsgrösse an.⁵

³ [Grundlagenpapier der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS "Ergänzungsleistungen für Familien"](#).

⁴ Die Kantone Basel-Stadt und Zürich verweisen in ihrer Ablehnung im Kern darauf, dass keine neue Sozialwerke geschaffen werden sollen und eine Einführung von FamEL auf Bundesebene zu erfolgen habe oder dass zumindest durch den Bund entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen seien.

⁵ Vgl. auch NZZ vom 11.03.2025 («Zürich erwägt neues Sozialwerk für arme Familien»), wonach sich auch der Kanton Zürich am Modell Solothurn orientierte, als das Kantonsrat am 10.03.2025 eine entsprechende Motion zur Einführung von FamEL ablehnte.

3. Aktuelle Situation im Kanton Zug

Der Kanton Zug kennt verschiedene Systeme und Angebote der sozialen Sicherung. Namentlich die günstigen Steuertarife für Familien im unteren und mittleren Einkommens- und Vermögenssegment und die beschlossenen Massnahmen der Finanzierung der Kinderbetreuung des Kantons und der Gemeinden entlasten die Familienhaushalte spürbar. Neben der Sozialhilfe, der Alimentenbevorschussung (welche im Kanton Zug auch für Erwachsene mit minderjährigen Kindern ausgerichtet wird), der gut ausgebildeten IPV kennt der Kanton Zug als weitere Bedarfsleistungen auch die Arbeitslosenhilfe (ALH) und die Mutterschaftsbeiträge.

3.1. Kantonale Mutterschaftsbeiträge

Im Gegensatz zu anderen Kantonen kennt der Kanton Zug Mutterschaftsbeiträge⁶, welche in der Regel ab der Geburt des Kindes ausgerichtet werden. Das Ziel des jetzigen Gesetzes ist es, dass sich keine Frau aus finanziellen Gründen gegen die Geburt eines Kindes entscheiden muss. Falls eine finanzielle Notlage vorliegt und die weiteren Voraussetzungen gegeben sind, können auf Gesuch hin einer werdenden Mutter schon bis zu sechs Monate vor der Geburt des Kindes Beiträge ausgerichtet werden. Das entsprechende Gesetz ist seit 1989 in Kraft. Die Leistungen für den Lebensbedarf liegen höher als diejenigen der Sozialhilfe, sie entsprechen in etwa dem Niveau der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Ein allfälliges Einkommen wird vollumfänglich angerechnet, ein Vermögen über 20 000 Franken bei Alleinerziehenden (über 30 000 Franken bei Ehepaaren) wird mit 1/15 zum Einkommen addiert. Die Mutterschaftsbeiträge werden vollumfänglich vom Kanton finanziert und von der Arbeitslosenkasse als Vollzugsstelle (Volkswirtschaftsdirektion) ausgerichtet.

Die Mutterschaftsbeiträge weisen einige Merkmale auf, die heute als nicht mehr zeitgemäss erachtet werden und deckt mit den jetzigen rudimentären Regelungen die heutigen komplexen Familiensituationen nicht mehr ab. Das Gesetz vermag eine nachhaltige Verbesserung der finanziellen Situation der Familien nicht fördern. So wird etwa kein Erwerbseinkommen vorausgesetzt und ein Anspruch endet, sobald das jüngste Kind ein Jahr alt ist. Weiter entsteht ein Anspruch bereits nach einem Jahr Wohnsitz im Kanton Zug.

Im Jahr 2023 wurden in 64 Familien 279 Personen mit Mutterschaftsbeiträgen unterstützt, darunter 72 Kinder unter drei Jahren.

4. Umsetzung des Anliegens der Motion

Die vorliegende Motion will erwerbstätige, aber einkommensschwache Familien mit Kindern unterstützen und verhindern, dass sie in die Armut bzw. die Sozialhilfe abrutschen. Dazu sieht die Motion die Einführung von FamEL vor, welche sich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren. Dabei werden bestimmte Ausgaben (insbesondere allgemeiner Lebensbedarf, Wohnkosten und die Krankenkassenprämien) den effektiv vorhandenen Einnahmen einander gegenübergestellt und bei einer vorhandenen Bedarfslücke FamEL ausgerichtet. Eine konkrete Höhe der Bedarfsleistung nennt die Motion nicht, es ist aber davon auszugehen, dass auch hier eine Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Sinne der Motion ist.

Die Einführung einer neuen Bedarfsleistung auf kantonaler Ebene ist mit einem erheblichen Aufwand und Kosten verbunden. Es bedarf dafür eines neuen Gesetzes und entsprechenden Ausführungsbestimmungen. Weiter müssen Abgrenzungen und Schnittstellen zu anderen Bedarfs- und Sozialversicherungsleistungen definiert, eine Verwaltungseinheit mit der Ausrichtung betraut und Kontrollinstrumente aufgebaut werden. Neben einem beträchtlichen Initialaufwand

⁶ [BGS 826.25 - Gesetz über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge](#) und [BGS 826.251 - Verordnung über die Anpassung der Mutterschaftsbeiträge an die Preisentwicklung](#).

sind auch jährliche Durchführungskosten zu berücksichtigen. Es ist daher zu prüfen, ob die Anliegen der Motion mit der Errichtung von FamEL effizient und effektiv erreicht werden können oder ob alternative Lösungen zweckmässiger sind.

Die seit 1989 etablierten Mutterschaftsbeiträge sind – wie oben ausgeführt – in mehreren Punkten nicht mehr zeitgemäss. Insbesondere ist nach geltendem Recht eine Erwerbstätigkeit keine Voraussetzung für den Bezug von Mutterschaftsbeiträgen. Ebenso ist die Beitragsdauer lediglich bis zum Alter von einem Jahr des jüngsten Kindes deutlich zu kurz, um eine nachhaltige Wirkung zugunsten der Familien erzielen zu können. Das zeigt sich auch in den Zahlen: seit 2019 sank die Zahl der unterstützten Familien von 105 auf 64 Familien. Mutterschaftsbeiträge verfolgen aber im Kern ein sehr ähnliches Anliegen, wie es die Motion verlangt: Auch die Mutterschaftsbeiträge haben zum Ziel, Familienarmut zu verringern und eine bedarfsgerechte finanzielle Unterstützung anzubieten.

Mit einer Revision des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge könnten die Kernelemente der FamEL aufgenommen und gleichzeitig die Mutterschaftsbeiträge in eine zeitgemässe Form überführt werden:

- Die Erwerbsarbeit der Eltern ist ein wichtiger Pfeiler der Armutsprävention und hilft längerfristig, dass Familien finanziell unabhängig werden und bleiben. Daher soll der Anspruch an ein Mindestarbeitspensum gekoppelt werden, welches nach Alter der Kinder abgestuft werden kann.
- Die Bezugsdauer ist zu verlängern, damit den Eltern ausreichend Zeit bleibt, nachhaltige berufliche Perspektiven aufzubauen, um längerfristig ohne staatliche Leistungen den Lebensunterhalt finanzieren zu können.

Mit der Neuausrichtung und Umgestaltung der Mutterschaftsbeiträge könnten diese zeitgemässer ausgestaltet werden und den aktuellen Lebensbedingungen der Zuger Familien besser entsprechen und gleichzeitig würde die Hauptforderung der Motion erfüllt, ohne dass eine gänzlich neue Bedarfsleistung eingeführt werden müsste.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die finanziellen Auswirkungen einer Revision des Gesetzes über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt nicht verlässlich beziffern. Die heutigen Leistungen der Mutterschaftsbeiträge werden vollumfänglich durch den Kanton finanziert (2023: 887 658 Franken⁷). Eine Revision mit angepassten Anspruchsparemtern – etwa betreffend Bezugsdauer, Erwerbstätigkeit, Einkommens- oder Vermögensgrenzen oder Karenzfrist – hätte direkten Einfluss auf die Anspruchsberechtigung, die Fallzahlen und die Höhe der ausgerichteten Leistungen. Je nach Ausgestaltung der Kriterien können sich die Kosten deutlich verändern.

Als Orientierung können die FamEL-Erfahrungen des Kantons Solothurn dienen, die gut dokumentiert sind.⁸ Die Bevölkerung des Kantons Solothurn⁹ ist etwas mehr als doppelt so gross wie jene des Kantons Zug; die Sozialhilfequote insgesamt (3,2 Prozent) und jene der Kinder (5,7 Prozent) liegen ebenfalls deutlich über den entsprechenden Werten im Kanton Zug (1,5 bzw. 2,2 Prozent im Jahr 2023). Entsprechend kann im Kanton Zug von einer tieferen Bezugsquote ausgegangen werden. Grob geschätzt – und unter der Annahme einer angelegten Umsetzung an das Solothurner Modell – könnten sich die direkten Kosten auf rund

⁷ Siehe [Bundesamt für Statistik - Sozialhilfe i.w.S.](#)

⁸ <https://www.sozialbericht-so.ch/> (für 2011) und <https://irf.fhnw.ch/entities/publication/df7c7d42-60ba-4637-823e-f59518991833> (für 2013) sowie Daten des Amts für Gesellschaft und Soziales des Kantons Solothurns per E-Mail (für 2023).

⁹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung.assetdetail.32229034.html>.

2,5 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Rund 300 Familien würden davon profitieren. Die heutigen Ausgaben für Mutterschaftsbeiträge von knapp 900 000 Franken (2023) sowie reduzierte Sozialhilfekosten in den Gemeinden würden diesen Mehraufwand teilweise kompensieren.

Allerdings sind diese Schätzungen mit grosser Unsicherheit behaftet. Die zugrundeliegenden Strukturdaten des Kantons Zug reichen nicht aus, um verlässliche Aussagen zu den finanziellen Auswirkungen einer Neuausrichtung der Mutterschaftsbeiträge zu treffen. Für eine fundierte Bemessung der Anspruchssparameter und eine differenzierte Kostenabschätzung sind detaillierte Auswertungen von Steuerdaten¹⁰ und weiteren Individualdaten erforderlich. Diese Analysen sind mit einem erheblichen fachlichen und administrativen Aufwand verbunden und stellen eine zentrale Voraussetzung für die Ausarbeitung einer gesetzgeberischen Vorlage dar.

6. Beurteilung

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Stossrichtung der Motion und teilt das Anliegen, dass Familien mit erwerbstätigen Eltern nicht von Armut betroffen sein und möglichst nicht auf Sozialhilfe angewiesen sein sollten.

Die Schaffung einer gänzlich neuen kantonalen Bedarfsleistung erachtet er aber nicht als geeigneten Lösungsansatz. Der damit verbundene gesetzgeberische, administrative und finanzielle Aufwand wäre beträchtlich, sodass auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit erhebliche Zweifel an der Einführung der FamEL bestehen.

Dem Kernanliegen der Motion will der Regierungsrat hingegen mit einer Revision des Gesetzes über die Ausrichtung kantonalen Mutterschaftsbeiträge Rechnung tragen. Im Rahmen dieser Revision sollen die Parameter der bestehenden Bedarfsleistung so weiterentwickelt werden, dass erwerbstätige Familien gezielter entlastet, die ausgerichteten Beiträge bedarfsgerechter ausgestaltet und der administrative Aufwand in einem tragbaren Rahmen gehalten werden können. Gleichzeitig sollte auch der Titel des Erlasses geändert werden, zumal der Titel «Mutterschaftsbeiträge» alsdann der Situation nicht mehr gerecht würde. Daher schlägt der Regierungsrat eine Teilerheblicherklärung der Motion vor.

Im Fall einer Teilerheblicherklärung wird der Regierungsrat eine entsprechende Gesetzesvorlage zur Revision der Mutterschaftsbeiträge ausarbeiten. In einem nächsten Schritt sind dafür die notwendigen Datenauswertungen vorzunehmen und die zentralen Anspruchssparameter festzulegen – etwa hinsichtlich Mindestarbeitspensum, Bezugsdauer, Einkommensgrenzen oder Karenzfrist. Da die Ausrichtung der Sozialhilfe in der Zuständigkeit der Gemeinden liegt, werden diese frühzeitig in den Revisionsprozess einbezogen.

¹⁰ Auch in anderen Kantonen wurden ähnliche Motionen geprüft. Dabei zeigte sich, dass Schätzungen äusserst grob waren: Die Kosten für den Kanton Zürich wurden auf zwischen 50 Millionen bis 100 Millionen Franken pro Jahr geschätzt. Eine [Ecoplan-Studie für den Kanton St. Gallen](#) kam zum Schluss, dass die Bruttokosten je nach Ausgestaltung der FamEL zwischen jährlich 53,9 und 128,2 Millionen Franken liegen. St. Gallen orientierte sich ebenfalls stark am Modell des Kantons Solothurn. Die massiven Unterschiede sind auf die unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten (Festlegung der Parameter) zurückzuführen.

7. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, die Motion von Andreas Lustenberger und Anna Bieri betreffend «Familien stärker unterstützen: Einführung einer Familienergänzungsleistung (FamEL)» (Vorlage Nr. 3792.1 - 17825) sei wie folgt teilerheblich zu erklären:

1. Erheblicherklärung hinsichtlich der Revision der Mutterschaftsbeiträge (Gesetz über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge);
2. Nichterheblicherklärung hinsichtlich der Schaffung einer neuen kantonalen Familienergänzungsleistung.

Zug, 9. September 2025

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Andreas Hostettler

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart