

**Zusammenfassung der Ergebnisse des
Vernehmlassungsverfahrens zum erläuternden Bericht
zu den Parlamentarischen Initiativen
Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell
(Fehr Jaqueline und Meier-Schatz)**

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	7
1.1 Ausgangslage	7
1.2 Zusammenfassung der Vorschläge der SGK	7
1.3 Das Vernehmlassungsverfahren	8
2 Gesamtübersicht	8
3 Stellungnahmen zu den Fragen 1 bis 6 der Vernehmlassung	15
3.1 Grundsätzlicher Standpunkt für eine bundesrechtliche Regelung für finanzielle Hilfe an bedürftige Familien	15
3.1.1 Argumente der Zustimmungenden	16
3.1.2 Argumente der teilweise Zustimmungenden	16
3.1.3 Argumente der Ablehnenden	17
3.1.4 Argumente der teilweise Ablehnenden	17
3.2 Ausgestaltung der bundesrechtlichen Regelung	18
3.2.1 Rahmengesetz	18
3.2.2 vollumfassende Regelung	19
3.2.3 Subventionsgesetz	19
3.3 Ähnliche Ausgestaltung der Leistung wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV?	20
3.3.1 Argumente der Zustimmungenden	20
3.3.2 Argumente der teilweise Zustimmungenden	21
3.3.3 Argumente der Ablehnenden	21
3.3.4 Argumente der teilweise Ablehnenden	21
3.4 Beurteilung der Vorschläge zur Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen	22
3.4.1 Erfordernis von Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz	22
3.4.2 Erfordernis einer Karenzfrist	23
3.4.2.1 Argumente der Zustimmungenden	23
3.4.2.2 Argumente der teilweise Zustimmungenden	24
3.4.2.3 Argumente der Ablehnenden	24
3.4.2.4 Argumente der teilweise Ablehnenden	24
3.4.3 Erfordernis des gemeinsamen Haushaltes mit Kindern unter 16 Jahren	25
3.4.3.1 Argumente der Zustimmungenden	25
3.4.3.2 Argumente der teilweise Zustimmungenden	26
3.4.3.3 Argumente der Ablehnenden	26
3.4.3.4 Anderes	26
3.4.4 Weite Definition der Familie	27
3.4.4.1 Argumente der Zustimmungenden	27
3.4.4.2 Argumente der teilweise Zustimmungenden	27
3.4.4.3 Argumente der Ablehnenden	28

3.5	Beurteilung der vorgesehenen Leistungsarten (EL und Vergütung von Betreuungskosten)	29
3.5.1	Für EL und Vergütung von Betreuungskosten	29
3.5.2	Einzig für EL	30
3.6	Beurteilung der vorgeschlagenen Modelle und der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens	31
3.6.1	Gewählte Modelle	31
3.6.1.1	M1	32
3.6.1.2	M2	32
3.6.1.3	M3	32
3.6.1.4	Vorschläge zur Ausgestaltung der vorgeschlagenen Modelle	32
3.6.1.5	Vorschläge für ein anderes Modell	33
3.6.2	Anrechnung eines hypothetischen Einkommens	34
3.6.2.1	Argumente der Zustimmenden	34
3.6.2.2	Argumente der teilweise Zustimmenden	35
3.6.2.3	Argumente der Ablehnenden	35
3.6.2.4	Argumente der teilweise Ablehnenden	35
3.6.2.5	Anderes	35
3.7	Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten	36
3.7.1	Argumente der Zustimmenden	36
3.7.2	Argumente der teilweise Zustimmenden	36
3.7.3	Argumente der teilweise Ablehnenden	37
3.8	Finanzierungsmodus: Verteilschlüssel Bund – Kantone, Finanzierungsmittel	38
3.8.1	Verteilschlüssel Bund (5/8) und Kantone (3/8)	38
3.8.1.1	Argumente der Zustimmenden	38
3.8.1.2	Argumente der teilweise Zustimmenden	39
3.8.1.3	Argumente der Ablehnenden	39
3.8.1.4	Argumente der teilweise Ablehnenden	39
3.8.2	Finanzierung des Bundesanteils aus allgemeinen Mitteln	40
3.8.2.1	Argumente der Zustimmenden	40
3.8.2.2	Argumente der Ablehnenden	41
3.8.2.3	Argumente der teilweise Ablehnenden	41
3.9	Auswirkungen auf verschiedene Gebiete	42
3.9.1	Auswirkungen auf das Sozialhilfebudget	42
3.9.1.1	Entlastend	42
3.9.1.2	keine Auswirkung	43
3.9.2	Einfluss auf die soziale Integration der bedürftigen Familien	44
3.9.2.1	Positiv	44
3.9.2.2	Negativ	45
3.9.3	Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt	46
3.9.3.1	Positiv	46
3.9.3.2	Negativ	46
3.9.4	Auswirkungen auf die Entwicklung der Niedriglöhne	47
3.9.4.1	Erhöhung der Niedriglöhne	47
3.9.4.2	keine Auswirkung auf die Niedriglöhne	48

4 Weitere Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge	48
4.1 Im allgemeinen	48
4.2 Kosten des Systems	49
4.3 Ausgestaltung einer bundesrechtlichen ELF	50

Anhang 1: Vernehmlassungsverfahren – Liste der Teilnehmer

Anhang 2: Vernehmlassungsverfahren – Fragebogen

Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum erläuternden Bericht zu den Parlamentarischen Initiativen 00.436n und 00.437n Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Fehr Jaqueline und Meier-Schatz)

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Nationalrätinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz reichten am 18. bzw. 19. September 2000 je eine parlamentarische Initiative zur Einführung eines Modells von Ergänzungsleistungen für Familien (ELF) nach dem Vorbild des Tessiner Modells ein.

Am 21. März 2001 hat der Nationalrat den beiden Initiativen Folge gegeben. Das Büro des Nationalrates beauftragte seine Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK), einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. An ihrer Sitzung vom 15. und 16. Januar 2004 nahm die SGK den erläuternden Bericht und den Gesetzesentwurf, welcher von der Subkommission „Familienpolitik“ erarbeitet wurde, an. Gleichzeitig hat die SGK entschieden, den Bundesrat gestützt auf Artikel 112 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes mit der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens zu beauftragen. Eine solche Vernehmlassung findet statt, bevor der Bundesrat sich zum Projekt äussern kann. Sie betrifft daher ausschliesslich die Vorschläge, welche die parlamentarische Kommission, die mit der Behandlung der Initiativen betraut ist, erarbeitet hat.

1.2 Zusammenfassung der Vorschläge der SGK

Zur Bekämpfung der Armut bei Familien wird die Einführung von EL für bedürftige Familien vorgeschlagen. Diese neue Leistung soll ins Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) integriert werden, weil sich die Ausgestaltung, Durchführung und Finanzierung an die EL zur AHV/IV anlehnt. Drei verschiedene Modelle stehen zur Diskussion, je nach Familientypus, der hauptsächlich entlastet werden soll (kinderreiche Familien, Einelternfamilien, Zweielternfamilien). Jedes Modell sieht Arbeitsanreize vor: Es wird ein hypothetisches Einkommen angerechnet, abgestuft nach der Familienzusammensetzung (Eineltern- und Zweielternfamilien) und nach dem Alter der Kinder (tieferes hypothetisches Einkommen für Familien mit Kindern unter 3 Jahren), in der Regel unabhängig davon, ob die Eltern auch wirklich einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Ausserdem wird für die Berechnung der Leistung das effektive Erwerbseinkommen bis zu einer bestimmten Höhe nur zu 80 Prozent angerechnet. Neben einer monatlichen Geldleistung, welche das fehlende Einkommen bis zu einer gewissen Grenze ausgleichen soll, ist auch die Vergütung von Kinderbetreuungskosten vorgesehen. Diese Vergütung kann sogar gewährt werden, wenn kein Anspruch auf eine monatliche Leistung besteht, weil die verfügbaren Mittel der Familie knapp über der Anspruchsgrenze liegen.

Die Leistungen sind für Ein- und Zweielternfamilien, Patchwork- und Konsensualfamilien vorgesehen, welche in der Schweiz Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt haben und die mit

Kindern unter 16 Jahren zusammen leben. Sie sollen durch Steuermittel zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen finanziert werden.

Das Modell M1 deckt das Einkommensdefizit der ganzen Familie und begünstigt vor allem Ein- elternfamilien mit einem Kind, aber auch Zweielternfamilien mit einem bis zwei Kindern. Das Modell M2 begünstigt vor allem Zweielternfamilien mit 3 und mehr Kindern, weil es auf die Deckung der Unterhaltskosten der Kinder ausgerichtet ist. Das Modell M3, welches eine Mischung aus den Modellen M1 und M2 darstellt, begünstigt auch eher Familien mit mehreren Kindern.

Die Bruttogesamtkosten dieser Modelle belaufen sich auf 880 (M3) bis 890 (M1) Millionen Franken pro Jahr. 125 Millionen Franken entfallen auf die Vergütung von Betreuungskosten. Es werden Einsparungen bei der Sozialhilfe von 205 (M2) bis 220 (M3) Millionen Franken erwartet.

1.3 Das Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 29. März 2004 eröffnet und endete am 30. Juni 2004¹. Dem EDI sind 76 Stellungnahmen eingereicht worden, wovon 59 von den 83 offiziell eingeladenen Vernehmlassungsteilnehmenden stammen und 17 von anderen interessierten Organisationen (vgl. Anhang 1).

Die Teilnehmenden waren eingeladen, sich zu sechs Fragen zu äussern und ihre Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge getrennt zu formulieren (vgl. Anhang 2). Die Anzahl der Antworten zu den verschiedenen Fragen ist unterschiedlich, weil nicht alle Teilnehmenden zu allen Punkten Stellung genommen haben.

2 Gesamtübersicht

Im allgemeinen wird die zur Vernehmlassung unterbreitete Gesetzesvorlage begrüsst. Der Vorschlag, Hilfen für bedürftige Familien auf Bundesebene einzuführen, wird ebenso unterstützt wie die konkreten Vorschläge zur Ausgestaltung und Finanzierung dieser Hilfe. Es werden zahlreiche Anregungen für Verbesserungen oder für eine zielgerichtetere Ausgestaltung der vorgesehenen Leistungen gemacht.

Die meisten Befürworter der vorgeschlagenen Bundesregelung legen Wert darauf, dass eine solche Massnahme nicht isoliert umgesetzt werde, sondern als Bestandteil eines Paketes von Massnahmen, welches die Verarmung von Familien verhindere oder zumindest das Armutrisiko erheblich und dauerhaft verringere. Insbesondere folgende Massnahmen werden erwähnt:

- erhebliche Erhöhung der Ansätze für die Familienzulagen und Erweiterung des Systems auf alle Kinder;

¹ BBl 2004 1429 ff

- deutliche Verbesserung der Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf (Erweiterung der Angebote für familienexterne Betreuung; Förderung der Teilzeitarbeit, Elternurlaub, Mutterschaftsversicherung, Blockzeiten in der Schule, usw.);
- Reform der Familienbesteuerung mit besserer Berücksichtigung der Kinderkosten und der Ausgaben für Kinderbetreuung (Abzüge und Steuerrabatt);
- allgemeine Mindestlöhne und Lohngleichheit zwischen Mann und Frau;
- Ausbildungsmassnahmen und Massnahmen für die berufliche Fortbildung und Wiedereingliederung für den Elternteil, der wegen der Familie seine Erwerbstätigkeit vorübergehend unterbrochen hat.

Bei den *Kantonen* befürworten **BE, LU, NW, FR, SO, BS, SH, TI, VS, NE** und **JU** ohne Vorbehalte eine Bundesregelung, besonders weil sie finden, dass die Bekämpfung der Familienarmut auch Bundesaufgabe sei. Zudem könnten so für das ganze Land gültige Minimalstandards garantiert werden und dadurch die erheblichen Unterschiede ausgeglichen oder wenigstens vermindert werden, welche heute bei den kantonalen Regelungen zu Gunsten mittelloser Familien bestehen. Diese Kantone sind der Ansicht, dass lokale Besonderheiten und Bedürfnisse genügend berücksichtigt werden könnten, wenn die Bundesregelung ihnen erlaube, einige der Parameter anzupassen, von welchen die Höhe der Leistungen bestimmt werde.

FR, SO, BS, SH, TI, VS, NE und **JU** finden, dass die Bundeshilfen für arme Familien ähnlich ausgestaltet werden sollten, wie die Ergänzungsleistungen für AHV/IV-Rentenberechtigte. **BE, LU** und **NW** hingegen meinen, dass nicht auf dieses System aufgebaut werden sollte, weil es auf Personen im Ruhestand und solche mit Gesundheitsschäden ausgerichtet sei, von welchen keine Rückkehr in die Arbeitswelt erwartet werde und die ganz andere Bedürfnisse hätten als Familien mit Kindern im schulpflichtigen Alter.

Alle bisher erwähnten Kantone halten fest, dass es angebracht sei, neben einer monatlichen Hilfe zur Deckung des Existenzbedarfs auch eine Vergütung der Kinderbetreuungskosten vorzusehen, mit dem Zweck, den Anreiz zum Arbeiten zu erhöhen. Vor allem aus diesem Grund begrüssen **BE, LU, FR, SO, BS, SH, VS, NE** und **JU** ebenfalls die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bei der Leistungsbemessung, dies obschon **FR** der Ansicht ist, dass dann für Einelternfamilien familienbegleitende Betreuungsstrukturen zur Verfügung stehen müssten. **TI** führt an, dass die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens angebracht sei, wenn es um Missbrauchs- bekämpfung gehe, eine generelle Anwendung jedoch nicht gerechtfertigt sei, weil dies zu Ungleichbehandlungen führe, je nach der Situation auf dem lokalen Arbeitsmarkt und dem Angebot für ausserhäusliche Kinderbetreuung. **NW** gibt zu bedenken, dass die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens dazu führe, dass bestimmte Familien, welche ELF bezögen, trotzdem weiterhin von der Sozialhilfe abhingen, was zu vermeiden sei. **NW** lehnt deshalb diese Massnahme ab.

Von den verschiedenen Modellvorschlägen bevorzugen **NW, FR, SO, SH, TI, VS, NE** und **JU** das Modell M1, entweder weil es das Einkommensdefizit der ganzen Familie ausgleiche oder weil es sich besser für Einelternfamilien eigne, die dem Armutsrisiko besonders ausgesetzt sind. **LU** und **BS** ziehen das Modell M3 vor, da damit die Armutsquote der Kinder am meisten herabgesetzt wird, die Einsparungen bei der Sozialhilfe am grössten sind (**LU**) und es sowohl Eineltern- wie auch Zweielternfamilien gut abdeckt (**BS**). **BE** wünscht, dass die Hilfen für bedürftige Familien nicht in Form von Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden.

LU, NW, SO, FR, BS, TI, VS, NE und **JU** sind damit einverstanden, dass den Kantonen 3/8 der Kosten der neuen Leistung überbunden werden. **BS** und **JU** halten jedoch fest, dass sie keine höhere Belastung verkraften könnten. **SH** meint, dass die Beiträge der Kantone sich nach dem Ausmass des Spielraumes richten sollten, welcher ihnen für die Anpassung der Leistungen an ihre

lokalen Bedürfnisse eingeräumt werde oder allenfalls nach ihrer Finanzkraft. **BE** möchte, dass die Leistungen ausschliesslich durch den Bund finanziert würden.

UR und **ZG** befürworten zwar eine bundesrechtliche Regelung zur Unterstützung mittelloser Familien, **UR** jedoch nur unter der ausdrücklichen Bedingung, dass die NFA umgesetzt werde und **ZG** nur wenn die Kosten der neuen Leistung durch Einsparungen in anderen Bereichen der Sozialpolitik wieder aufgewogen würden. Falls ihre Bedingungen erfüllt würden, dann wünschten beide Kantone ein System, das den EL zur AHV/IV nachgebildet sei und zwei Leistungen vorsehe, nämlich einen monatlichen Geldbetrag und die Vergütung von Kinderbetreuungskosten. Für die Wahl werden dieselben Gründe angeführt wie von den anderen Kantonen, welche diese gleiche Lösung bevorzugen. Sowohl **UR** wie auch **ZG** fänden es angebracht, ein hypothetisches Einkommen anzurechnen, nach **UR** nicht nur als Arbeitsanreiz, sondern auch zur Kostendämpfung. **UR** würde das Leistungsmodell M1 vorziehen, weil es dem System der EL zur AHV/IV am ähnlichsten sei und auch Mietkosten berücksichtige. **ZG** würde sich für das Modell M2 aussprechen, da es für Familien mit vielen Kindern speziell geeignet sei. Die Vorschläge zur Finanzierung der Leistungen könnten beide Kantone befürworten.

GL, BL, AI, AR, SG, GR, TG und **GE** widersetzen sich einer Bundesregelung über Hilfen an arme Familien. Für **GL** kommt eine Bundesregelung nicht in Frage, solange noch keine unter Einbezug der Kantone und Gemeinden erarbeitete Gesamtstrategie zur Entlastung von Familien bestehe. **SG** und auch **AR** sind der Ansicht, dass ELF erst in Frage kämen, wenn alle anderen Massnahmen zu Gunsten von Familien mit Kindern (z. B. Verbesserung der Kinderzulagen und der familienexternen Betreuungsstrukturen, Reform der Familienbesteuerung, des Stipendienwesens und des Systems der Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung) nicht Früchte trügen. **BL, GR, TG** wie auch **GE** machen geltend, dass für Familienpolitik in erster Linie die Kantone zuständig seien, dass eine Bundesregelung den kantonalen Gegebenheiten und Bedürfnissen nicht wirklich Rechnung tragen könne und zudem zu grossen Schwierigkeiten führen würde bei der Koordination mit den verschiedenen Leistungen und Massnahmen für Familien, die auf kantonaler Ebene schon bestünden. Für **GR** ist die vorgeschlagene Bundeslösung für Hilfen an Familien zu kostspielig und nicht abgestimmt auf andere Projekte mit beträchtlichen finanziellen Auswirkungen. **AI** meint, dass die ELF zur NFA im Widerspruch stünden und findet, wie **GE**, dass die ELF die potentiellen Leistungsberechtigten anreizen, ihren Beschäftigungsgrad nach den Anspruchsbedingungen auszurichten, und dass ELF zu Lohndumping führe.

VD ist nicht grundsätzlich gegen eine bundesrechtliche Regelung zur finanziellen Unterstützung von bedürftigen Familien, tritt jedoch auf die Vernehmlassungsvorlage nicht ein, weil die vorgeschlagene Lösung für den Kanton nicht nur nicht kostenneutral sei, sondern gemäss den Kostenberechnungen, die **VD** unter Einbezug aller Lastentransfers gemacht hat, zu einer viel grösseren Belastung führe, als im erläuternden Bericht zur Vernehmlassungsvorlage angeführt sei.

ZH, SZ, OW und **AG** sind eher gegen die Einführung auf Bundesebene von Hilfen an bedürftige Familien. Für **ZH** sollen in Anbetracht der äusserst angespannten finanziellen Lage der öffentlichen Hand im Bereich der Sozialversicherungen keine kostenträchtigen Ausbaumassnahmen in Betracht gezogen werden. Bedürftigen Familien solle innerhalb der schon vorhandenen Strukturen und Mittel geholfen werden. Ansonsten würde **ZH** ein Subventionsgesetz befürworten, welches den Kantonen freistellt, gemäss bundesrechtlichen (Minimal-)Standards Hilfen an mittellose Familien auszurichten. Die Leistungen wären jedoch nicht den EL zur AHV/IV nachzubilden. **SZ** könne das Projekt nur unterstützen, wenn dessen Kosten ganz wesentlich unter die vorgeschlagenen Werte gesenkt würden und die Kompetenz der Kantone, die leistungswirksamen Parameter anzupassen, erheblich ausgedehnt werde. **OW** ist der Meinung, dass die Einführung von ELF auf Bundesebene der Politik des Bundes widerspräche, der wiederholt Sparprogramme beschliesse, und sieht nicht klar, welche Stellung der neu vorgeschlagenen Leistung in der auf drei Säulen ruhenden Familienpolitik zukomme. Falls aber der Bund die ganzen Kosten der vorgeschlagenen

Lösung übernehme, ist **OW** im Grundsatz damit einverstanden. Aus finanziellen und föderalistischen Gründen ist **AG** gegenüber einer bundesrechtlichen Hilfe für arme Familien skeptisch eingestellt, findet jedoch auch, dass ELF auf Bundesebene die Einführung von einheitlichen Minimalstandards erlaube und die Gemeinden entlaste, welche hauptsächlich für die Hilfe an bedürftige Familien aufkommen. Deshalb ist **AG** dennoch im Grossen und Ganzen mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden, welche in einem Rahmengesetz verankert werden sollte, und das Leistungsmodell M3 umsetzen solle, weil es besonders grössere Familien gut abdecke.

Sechs *politische Gruppierungen* - **CVP, CVP-F, GP, EVP, SPS** und **SPS-F**, die sich in allen Punkten der SPS anschliesst - befürworten die Einführung von finanziellen Hilfen an arme Familien auf Bundesebene, da dadurch landesweit einheitliche Minimalstandards festgelegt würden und ein wirksames Instrument geschaffen würde zur Bekämpfung der Familienarmut und vor allem der Problematik der working-poor. **SPS** und **CVP** sind jedoch der Ansicht, dass die neu vorgeschlagene Leistung auf keinen Fall andere familienpolitische Massnahmen ersetzen könne und dass die Verbesserung und Ausweitung des Systems der Familienzulagen vorrangig bleibe. Alle erwähnten politischen Gruppierungen sprechen sich für ein System aus, welches den EL zur AHV/IV nachgebildet ist, den Kantonen die Möglichkeit gäbe, bestimmte Parameter auf die örtlichen Begebenheiten auszurichten und sowohl eine monatliche Geldleistung vorsehe als auch die Vergütung von Kinderbetreuungskosten um den Eltern die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Als Arbeitsanreiz wird auch die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens von der Mehrheit begrüsst. **GP** meint hingegen, dass ein hypothetisches Einkommen nur bei offensichtlichem Missbrauch angerechnet werden sollte. Unter den vorgeschlagenen Modellen ziehen **CVP** und **SPS** das Modell M1 vor, mit der Begründung, dass diese Modell das fehlende Einkommen der ganzen Familie ausgleiche, was das strukturelle Risiko der Familienarmut besser eindämme. Ohne ihre Wahl näher zu begründen, sprechen sich **EVP** und **CVP-F** für das Modell M2 aus und **GP** entscheidet sich für keines der vorgeschlagenen Modelle und schlägt vor, eine Modell auszuarbeiten, welches sich auf die SKOS-Richtlinien stützt und in erster Linie Einzelternfamilien zu Gute komme.

FDP, SVP und **SVP-F** sprechen sich gegen das unterbreitete Vorhaben aus. **FDP** ist der Auffassung, dass vorerst Massnahmen zur besseren Vereinbarung von Beruf und Familie umgesetzt werden sollten, da die Ausübung einer Erwerbstätigkeit das beste Mittel gegen Armut sei. Zudem wünscht sie Massnahmen, damit sich Arbeit mehr lohnt als der Bezug von Sozialversicherungsleistungen. Ausserdem ist **FDP** der Meinung, dass über ELF auf Bundesebene erst diskutiert werden könne, wenn eine globale Strategie zur Entlastung von Familien mit Einbezug der Kantone und der Gemeinden erarbeitet worden sei und dass bei der heutigen angespannten Finanzlage der Sozialversicherungen die Ausgaben für Sozialleistungen nicht ausgebaut werden dürfen. Für **SVP** und **SVP-F** sind Hilfen für bedürftige Familien auf Bundesebene mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbar, da in der föderalistischen Schweiz das System der Bedarfsleistungen klar kantonale geregelt sei. Zudem sei eine Bundeslösung nicht mit dem Grundsatz der Selbstverantwortung vereinbar. Es wäre effizienter und administrativ einfacher, eine Steuerreform in die Wege zu leiten, um bedürftige Familien gezielt steuerlich zu entlasten.

Die *Behörden und verwandten Institutionen*, welche am Vernehmlassungsverfahren Teil genommen haben, begrüssen die Einführung von ELF auf Bundesebene mit Ausnahme der **FinDK**, welche der Ansicht ist, dass dieses Vorhaben im Widerspruch zur Finanzpolitik des Bundes (Steuersenkungen und Entlastungsprogramme) und auch der Kantone (Sparmassnahmen) stehe und den verschiedenen, schon wirksamen Massnahmen der kantonalen Steuer- und Familienpolitik zu wenig Rechnung trage. Die **FinDK** meint auch, dass das Vorhaben die Globalbilanz der NFA aus dem Gleichgewicht bringe. **SODK, SSV, Gemeinden CH** sowie **Stadt LS** und **Stadt ZH** sind

der Ansicht, dass auf Bundesebene eingegriffen werden müsse, weil das strukturelle soziale Problem der Familienarmut nicht nur mit der Sozialhilfe oder anderen kantonalen Massnahmen für bedürftige Familien bekämpft werden könne. Sozialhilfe eher für individuelle Hilfe bei vorübergehenden Notlagen in Einzelfällen gedacht sei (**SSV, Gemeinden CH**). **SODK** und ebenso **Stadt LS** und **Gemeinden CH** weisen jedoch darauf hin, dass noch andere familien- und arbeitsmarktpolitische Massnahmen geplant werden müssten. Die erwähnten fünf Vernehmlassungsteilnehmer sprechen sich für ein System von Beihilfen auf Bundesebene aus, welches den EL zur AHV/IV nachgebildet sei und, mit Ausnahme der **Gemeinden CH**, welche sich nicht ausdrücklich äussern, für die zwei vorgeschlagenen Leistungsarten. Ausser **SODK**, welche die Wahl den Kantonen überlässt, bevorzugen sie ausserdem das Leistungsmodell M1, da es die Einkommenslücke der ganzen Familie ausgleiche und Einelternfamilien gut abdecke. Nur **Stadt LS** spricht sich ohne weiteres für die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens aus, weil sie findet, dass diese Massnahme die Leistungsberechtigten anrege eine Arbeit weiterzuführen oder aufzunehmen, räumt jedoch ein, dass sie nur Wirkung zeige, wenn der lokale Arbeitsmarkt günstig und das Angebot an familienergänzender Betreuung gut sei. Gerade deshalb stehen **SSV, Gemeinden CH** und **Stadt ZH** dieser Massnahme eher skeptisch gegenüber. Der vorgesehene Schlüssel zur Aufteilung der Kosten des Vorhabens wird von keiner Seite bekämpft auch wenn **SSV** und **Gemeinden CH** befürchten, die Kantone könnten versucht sein ihren Kostenanteil auf die Gemeinden zu überwälzen.

Alle *Arbeitgeberorganisationen* (**SGV, economiesuisse, SAV, FER, Patr. VD, VSEI** und **viscom**) sind gegen die Einführung von ELF auf Bundesebene, vor allem weil sie bezweifeln, dass der Bund überhaupt auf diesem Gebiet tätig werden kann, wie auch aus finanziellen Gründen. Bei der besorgniserregenden Finanzlage der öffentlichen Hand und der Sozialversicherungen im allgemeinen, finden sie es unvernünftig neue Ausgaben vorzuschlagen, welche grösstenteils vom Bunde getragen werden müssten. **SGV, economiesuisse, SAV** und **FER** sind der Ansicht, dass diejenigen Kantone, die das wünschen, ELF einführen können, was im Übrigen eine bessere Ausrichtung dieser Leistung auf das Zielpublikum erlaube und eine bessere Koordination mit anderen, im jeweiligen Kanton schon vorhandenen Leistungen für Familien. **economiesuisse** führt an, dass Subventionen für Familien dazu beitragen, Familienarmut zu erhalten, weil dadurch die Quote der Arbeitsmarktbeteiligung herabgesetzt werde, was später zu tieferen Sozialleistungen (AHV, BV) führe. Es müsse also vielmehr die Fähigkeit der Eltern am Arbeitsmarkt teilzunehmen erhöht und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausgebaut werden. **Patr. VD** ist der Ansicht, dass die heute schon von den Kantonen getroffenen Massnahmen für die Unterstützung der sozial Schwachen nicht dermassen ungenügend seien, dass der Bund eingreifen müsse. Diese Ansicht wird vom **VSEI** geteilt, welcher findet, dass der Staat nicht bei jeder vorstellbaren Notlage eingreifen solle und könne. **viscom** meint, dass finanzielle Hilfe für Familien die soziale Verantwortung der Arbeitgeber schmälern würden und mit der Zeit dazu führen würden, dass Massnahmen für Familien, welche in bestimmten Gesamtarbeitsverträgen vorgesehen seien, verschwänden.

Von den *Arbeitnehmerverbänden*, welche an der Vernehmlassung teilgenommen haben, befürwortet nur der **SBS** vorbehaltlos die Einführung von bundesrechtlichen Hilfen an Familien, welche ähnlich ausgestaltet seien wie die EL zur AHV/IV. Gemäss **SBS** würde eine solche Massnahme die als stigmatisierend empfundene Sozialhilfeabhängigkeit der Familien erheblich herabsetzen. Die Einführung von ELF, die im Gegensatz zur Sozialhilfe eine Versicherungsleistung darstellten, würde auch die Rechtssicherheit erhöhen. **KV, Travail.Suisse** und **SYNA**, welches sich gänzlich der Stellungnahme von Travail.Suisse anschliesst, sind der Meinung, dass Familienarmut nicht in erster Linie mit finanziellen Beihilfen vom Bund bekämpft werden sollte, sondern mit andern

Massnahmen wie etwa einer erheblichen Verbesserung des Systems der Kinderzulagen (**SYNA**, **Travail.Suisse**), besserer Ausbildung, Ausbau des Angebotes von ausserhäuslicher Kinderbetreuung (**KV**). Diese Vernehmlassungsteilnehmer vertreten die Ansicht, dass die vorgeschlagene finanzielle Unterstützung nur subsidiären Charakter haben könne. In diesem Sinn begrüssen sie eine bundesrechtliche Regelung, deren Kosten zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen wird und welche ähnlich ausgestaltet ist wie die EL zur AHV/IV. Sie befürworten die zwei vorgesehenen Leistungsarten und sprechen sich für das Leistungsmodell M1 aus, weil es ein Existenzminimum für die ganze Familie sicher stelle. **SYNA** und **Travail.Suisse** sind gegen die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens, weil dadurch Familien, die keine Arbeit oder keinen Betreuungsplatz für ihre Kinder finden, vom System ausgeklammert würden. **KV** ist im Grundsatz nicht gegen die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bei der Festsetzung der Leistung, wünscht jedoch, dass dies nur dann geschieht, wenn ein ausreichendes Arbeitsangebot vorhanden ist. **SBS** steht der Anrechnung eines solchen Einkommens eher skeptisch gegenüber, weil Familien, die nicht ein entsprechendes effektives Einkommen haben, dann weiterhin von der Sozialhilfe abhängig sind.

Im Rahmen der Strategie, welche vom **SGB** aus gesehen die Familienarmut wirksam bekämpft, kommen für ihn ELF auf Bundesebene erst an 4. Stelle. Erste Priorität hätten existenzsichernde Löhne und die Lohngleichheit zwischen Mann und Frau, als zweite Priorität sieht der SGB die wesentliche Erhöhung der Kinderzulagen und an dritter Stelle kommt die Befreiung von Krankenkassenprämien für Kinder.

Die *Organisationen, welche Familien-Kinder- und Fraueninteressen vertreten* (**BSF**, **EFS**, **EKF**, **EKFF**, **FSAMV**, **pj**, **MPF**, **PF**, **SAV**, **FZ-TG**, **Frat BS**), befürworten mit einer Ausnahme (**f+ BL**) die Einführung von bundesrechtlichen ELF nach dem Modell der EL zur AHV/IV, da sie der Meinung sind, dass es sich dabei um eine wirksame Massnahme zur Bekämpfung der Familienarmut handle. Sie begrüssen auch die zwei vorgeschlagenen Leistungsarten, und finden dass besonders die Vergütung der Kinderbetreuungskosten die Aufnahme oder die Weiterführung einer Erwerbsarbeit erleichtere. Hingegen befürworten nur **EFS** und **FZ-TG** die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens als Arbeitsanreiz; **EKF**, **pj** und **Frat BS** sind skeptisch. **pj** bedauert, dass eine solche Massnahme die Wirksamkeit der ELF herabsetze, da dadurch die Armutsquote nicht mehr aufgehoben werden könne; die **EKF** ist mit der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens unter der Bedingung einverstanden, dass es zu keiner Diskriminierung führe je nach dem ob ein Elternteil allein oder in Partnerschaft lebt und **Frat BS** wünscht unter insbesondere dass bei Einelternfamilien nur dann ein hypothetisches Einkommen angerechnet wird, wenn lokal ein genügendes Angebot an Arbeits- und Kinderbetreuungsplätzen besteht. **EKFF**, **SVAMV**, **PF** und **Kindernetzwerk**, welches die Positionen von **PF** und **pj** unterstützt ohne selbst detailliert Stellung zu nehmen, sind gegen die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens, weil sie der Auffassung sind, dass ELF zum Zweck haben sollten, allen Familien und nicht nur den working-poor ein Existenzminimum zu sichern. **SVAMV** meint dass eine solche Massnahme denjenigen Elternteil bestraft, der für berufliche Weiterbildung Zeit aufwenden möchte oder der keinen Betreuungsplatz für die Kinder findet. Diese Ansicht wird von **PF** geteilt. Die Aufteilung der Kosten der neu vorgesehenen Leistungen zwischen Bund und Kantonen wird nur vom **Frat BS** nicht akzeptiert. Dieser wünscht für Kantone mit vorbildlicher Familienpolitik geringere Beiträge. **BSF** findet, dass die Kantonsbeiträge etwas tief angesetzt seien. Den Kantonen kämen ja alle Einsparungen bei der Sozialhilfe zu Gute und im Gegenzug sollte man eine Herabsetzung anderer Bundesbeiträge, z. B. im Asylwesen, prüfen.

f+ BL lehnt ELF sowohl auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene, schlägt jedoch den Ausbau aller schon existierenden Massnahmen für Familien, inklusive Sozialhilfe, vor.

KKAK, welche die *EL-Organe* vertritt, äussert sich nur zu den technischen Aspekten der Vernehmlassungsvorlage, und begrüsst das vorgeschlagene System, wobei sie jedoch verschiedene Anregungen zu dessen Ausgestaltung anbringt.

Was schliesslich die *anderen interessierten Organisationen* betrifft (**ARTIAS**, **Caritas**, welche sich der Stellungnahme der EKFF anschliesst, **SKOS**, **SKGB**, **GrP**, **Migros**, **sek**, **VFG**), so befürworten sie ohne Ausnahme eine bundesrechtliche Lösung, welche den EL für AHV/IV nachgebildete Hilfen für bedürftige Familien vorsieht. Sie vertreten vor allem die Ansicht, dass eine Regelung auf Bundesebene nicht zu wohnortsbedingten unterschiedlichen Behandlungen der Familien führe und dass es gerechtfertigt sei, die neu vorgeschlagene Leistung ähnlich auszugestalten wie die erprobten Ergänzungsleistungen für AHV/IV-Rentner- und Rentnerinnen (**ARTIAS**, **SKGB**, **Migros**). **SKOS** findet es jedoch schade, dass die ELF als Einzelleistung ausgestaltet sind und nicht als Globalleistung, welche sämtliche Bedürfnisse einer Familie beinhaltet und auch bestimmte kantonale und kommunale Sozialtransfers integriere. Die oben erwähnten Organisationen befürworten ebenfalls die zwei vorgeschlagenen Leistungsarten, ausser **VFG**, der gegen die Vergütung der Kinderbetreuungskosten ist, weil man nicht noch die ausserhäusliche Betreuung der Kinder fördern soll und die kantonalen Tarife von Betreuungsstätten schon auf Grund des Einkommens festgelegt würden. Das Leistungsmodell M1 wird von sechs Organisationen befürwortet, hauptsächlich weil es sich besonders für Einelternfamilien eignet, deren Armutsrisiko sehr hoch ist, und weil es die fehlenden Mittel der ganzen Familie ausgleicht. **GrP** und **VFG** bevorzugen das Modell M3. **sek** schliesst nur das Modell M2 aus, weil es nur auf den Existenzbedarf der Kinder gerichtet ist und davon ausgeht, dass die Eltern durch ihre Arbeit für ihren Unterhalt sorgen müssen. Dadurch würde die Disponibilität der Eltern für ihre Kinder verringert, was der materiellen und psychischen Gesundheit der Kinder abträglich sei. **SKGB**, **GrP**, **sek** und **VFG** sind mit der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens einverstanden. Für **SKGB** handelt sich dabei um einen Arbeitsanreiz welche die Selbstverantwortung der Familien fördert ohne jedoch die soziale Verantwortung des Staates aufzuheben. Für **SKOS** ist diese Massnahme nicht angebracht, weil sie dazu führt, dass Familien ohne eigene Einkommen trotz des Bezugs von ELF noch von der Sozialhilfe abhängig bleiben. Die Mehrzahl der Teilnehmer befürwortet, dass der Bund 5/8 und die Kantone 3/8 der neuen Leistungen finanzieren sollen. **SKGB** schlägt vor, dass Kantone mit einer sehr gut ausgebauten Familienpolitik geringere Beiträge zahlen, als Anreiz für andere Kantone in diesem Bericht auch aktiver zu werden. **Migros** ist grundsätzlich mit dem vorgeschlagenen Verteilschlüssel einverstanden, möchte jedoch, dass Kantone mit einem guten Angebot an Kinderbetreuungsplätzen besser behandelt werden als die anderen. **VFG** findet, dass die Kantone sogar die Hälfte der Kosten übernehmen könnten, da sie ja von den Ersparnissen bei der Sozialhilfe profitierten.

3 Stellungnahmen zu den Fragen 1 bis 6 der Vernehmlassung

3.1 Grundsätzlicher Standpunkt für eine bundesrechtliche Regelung für finanzielle Hilfe an bedürftige Familien

Mehr als 65 Prozent der Teilnehmenden stimmen einer bundesrechtlichen Regelung für die finanzielle Hilfe an bedürftige Familien ganz oder teilweise zu, vor allem weil mit einer solchen Regelung die Abhängigkeit von der vielfach als stigmatisierend empfundenen Sozialhilfe verringert und landesweit ein einheitlicher Standard festgesetzt werden könne. Zu dieser Gruppe gehören die Hälfte der Kantone, 5 von 6 Behörden und 6 von 9 politischen Gruppierungen, 4 von 5 Arbeitnehmerorganisationen, 13 von 14 Organisationen, welche Interessen von Familien, Kindern und Frauen vertreten sowie alle anderen interessierten Organisationen, welche Stellung genommen haben. Gegen 34 Prozent der Teilnehmer sprechen sich, klar oder mit bestimmten Vorbehalten, gegen eine bundesrechtliche Regelung aus, hauptsächlich weil die Hilfe für bedürftige Familien weiterhin ausschliesslich Sache der Kantone sein solle, welche besser im Stande seien, den örtlichen Bedürfnissen angemessene Lösungen zu finden, oder aber auch aus finanziellen Gründen. Zu dieser zweiten Gruppe gehören unter anderem die andere Hälfte der Kantone und alle Arbeitgeberorganisationen, die an der Vernehmlassung teilgenommen haben.

Tabelle 1: bundesrechtliche Regelung

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend	kein Eintreten
Kantone	BE, LU, NW, FR, SO, BS, SH, TI, VS, NE, JU (11)	UR, ZG (2)	GL, BL, AR, AI, SG, GR, TG, GE (8)	ZH, SZ, OW, AG (4)	VD (1)
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, EVP, SPS, SPS-F (6)		FDP, SVP, SVP-F (3)		
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, SSV, Gemeinden CH, Stadt LS, Stadt ZH (5)		FINDK (1)		
Arbeitgeberorganisationen			SGV, economiesuisse, SAV, FER, Patr. VD, VSEI, viscom (7)		
Gewerkschaften	SBS (1)	KV, SYNA, Travail.Suisse (3)		SGB (1)	
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, SVAMV, pj, MPF, PF, SLFV, FZ-TG, FRat BS, Kindernetzwerk, SVKB (13)		f+ BL (1)		
AK's, EL-Stellen					
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKOS, SKGB, GrP, Migros, sek, VFG (8)				
Total alle Kategorien	44	5	20	5	1

3.1.1 Argumente der Zustimmenden

Die finanzielle Absicherung einer Familie darf nicht von ihrem Wohnkanton abhängen (**LU, BE, SSV, Stadt ZH**). Mit einer grundsätzlich bundesrechtlichen Regelung kann die Ungleichbehandlung vermieden werden, welche durch die verschiedenen kantonalen Regelungen bedingt sei (**LU, BE, VS, SO, Stadt ZH, SBS, ARTIAS, Migros**) wie auch der Sozialtourismus (**FZ-TG**). Da Armut ein strukturelles Problem sei, müsse sie mit Leistungen der Sozialversicherung und nicht der Sozialhilfe bekämpft werden (**SH, NW, Gemeinden CH, EKFF, KV**). Familien erbrächten unbezahlbare und unbezahlte Leistungen, die anerkannt werden müssten, indem man ihnen ein Existenzminimum garantiere, welches ihnen den Gang zur Sozialhilfe erspare (**GP**). Wesentlich sei, dass man den betroffenen Familien einen Rechtsanspruch auf die Leistungen einräume (**MPF**). Es sei dringend nötig, dass möglichst viele bedürftige Familien aus dem stigmatisierenden und, wegen der Rückerstattungspflicht der Leistungen, problematischen System der Sozialhilfe herausgeholt werden könnten (**SKGB**). **FR** begrüsst eine bundesrechtliche Regelung, da der Kanton schon auf Grund der kantonalen Verfassung verpflichtet sei, ELF einzuführen. **TI** kann das Vorhaben auf Bundesebene in Anbetracht der Erfahrungen, welche der Kanton mit seinem ELF-Modell gemacht hat, nur begrüssen. Für **Caritas** entspreche das Vorhaben einer Empfehlung, welche schon in ihrem Positionspapier zu den working-poor enthalten sei. Für **SPS, SPS-F** und **PF** kann eine bundesrechtliche Regelung einen Anstoss geben auch andere kantonale Leistungen, welche Familien zugute kommen, untereinander zu koordinieren. Der Vorschlag ist jedoch nur ein Stein im Mosaik der schweizerischen Familienpolitik, die noch weitgehend unvollendet ist (**NE, FRat BS**). Damit darf aber die Suche nach einer einheitlicheren und gerechteren Lösung in Sachen Familienzulagen und Steuerbegünstigungen nicht erschwert werden (**Stadt LS**). Das Vorhaben müsse Bestandteil einer Drei-Säulen-Politik zur finanziellen Unterstützung von Familien sein: ELF, Harmonisierung der Familienzulagen und Steuerabzüge (**PF**). Die ELF auf Bundesebene sollen die 1. Säule der schweizerischen Familienpolitik sein (**PF**). Zu dieser ersten Säule gehörten aber auch Kinderzulagen und Steuerabzüge (**EKFF**). Die Verbesserung und Verallgemeinerung des Systems der Kinderzulagen sei vordringlicher als ELF (**CVP, CVP-F, SPS, SVAMV**), oder Mindestlöhne und Lohngleichheit zwischen Mann und Frau (**SPS**) und die Rahmenbedingungen für Familien im Allgemeinen (**sek**).

3.1.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

UR kann eine bundesrechtliche Regelung über finanzielle Hilfen für bedürftige Familien nur befürworten, wenn auch die NFA umgesetzt würde. Für **ZG** kommt die Einführung einer bundesrechtlichen Regelung nur dann in Frage, wenn die damit verbundenden Mehrkosten in anderen Bereichen der Sozialpolitik wieder eingespart würden. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien (Arbeitsmarktpolitik, Kinderbetreuungsstrukturen, Familienzulagen, Steuererleichterungen) sind für **KV** bei der Armutsbekämpfung vorrangig. ELF könnten nur eine untergeordnete Rolle spielen und dürften nicht dazu benützt werden, schlechte Arbeitsbedingungen wettzumachen. Eindeutig im Vordergrund steht für **Travail.Suisse** und **SYNA** die Einführung von einheitlichen und höheren Kinderzulagen für alle Familien. ELF kämen deshalb erst danach als Zusatzmassnahme für Familien in Frage, denen es nicht gelinge der Armut aus eigener Kraft zu enttrinnen.

3.1.3 Argumente der Ablehnenden

Ursachen für Familienarmut (Arbeitsmarkt, Steuersystem, Preis- und Mietzinsniveau, Leistungstransfers, Zivilstand) seien zu mannigfaltig und hängten zu stark von einander ab, als dass man sie mit einer Bundesregelung über ELF beseitigen könnte (**TG**). Da ganz unterschiedliche Bereiche die Familienpolitik beeinflussten, ist es für **SG** wichtig, dass die erforderlichen Massnahmen koordiniert in Angriff genommen würden. Da Sozialhilfe aber nicht das geeignete Instrument sei, um strukturelle Risiken wie Familienarmut zu bekämpfen, kämen vorrangig nicht ELF auf wahrnehmen), familiengerechte Steuern, Kinderzulagen, familienergänzende Kinderbetreuung, individuelle Prämienverbilligung und Stipendien. Man solle auf Bundesebene nicht Bereiche der Sozialpolitik regeln, welche im Wesentlichen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fallen (**GE**), was im Übrigen aus den einschlägigen Bestimmungen der Bundesverfassung hervorgehe (**viscom, economiesuisse, FER, SAV, Patr. VD**). Die Vorlage widerspreche dem Subsidiaritätsprinzip (**BL**). **GE** und **GR** heben hervor, dass eine bundesrechtliche Regelung der unterschiedlichen Sozialpolitik der Kantone, welche auch Massnahmen beinhalte, die kaum untereinander vergleichbar seien, nicht Rechnung tragen könne. Es sei nicht Aufgabe des Staates bei jeder Notlage zu intervenieren (**VSEI**). Wenn nötig, könne der Kanton eingreifen (**SGV**), allenfalls wie **SAV** vorschlägt mittels ELF nach dem Tessiner Modell. Einem Vorhaben, das beträchtliche finanzielle Auswirkungen habe und weder auf andere finanziell bedeutsame Projekte abgestimmt sei noch auf die finanziellen Möglichkeiten der Kantone, könne nicht zugestimmt werden (**GR**). Über das vorgeschlagene Projekt könne erst diskutiert werden, wenn eine Gesamtstrategie zur Entlastung von Familien bestehe, worin auch die Kantone und Gemeinden einbezogen werden (**GL**). **AR** zieht zur Bekämpfung der Familienarmut kurzfristig realisierbare Massnahmen vor, namentlich die Verbesserung des Familienzulagensystems. **AI** befürchtet, dass ELF auf Bundesebene falsche Anreize schaffen und zu Lohndumping führen könne und ist der Meinung, es widerspreche dem NFA. Die schon bestehenden Massnahmen sollten angepasst und ausgebaut werden (**f+ BL**).

3.1.4 Argumente der teilweise Ablehnenden

Auf Grund der äusserst angespannten Finanzlage der öffentlichen Hand und der Kostenentwicklung im Bereich der sozialen Sicherheit, könne das Vorhaben im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht befürwortet werden (**ZH, AG**). Vielmehr solle Familien im Rahmen der schon bestehenden Strukturen, wozu auch die Sozialhilfe zähle, geholfen werden (**ZH**). Falls eine bundesrechtliche Regelung vorgesehen wird, soll der Bund auch die Kosten übernehmen (**OW**). Für **SGB** soll Familienarmut in erster Linie mit existenzsichernden Löhnen und Lohngleichheit für Mann und Frau, dann mittels einer substantiellen Erhöhung der Kinderzulagen (analog der hängigen Volksinitiative "Für faire Kinderzulagen") und mit dem generellen Erlass von Krankenkassenprämien für Kinder bekämpft werden. Erst in vierter Priorität kämen bundesrechtliche ELF.

3.2 Ausgestaltung der bundesrechtlichen Regelung

Eine bundesrechtliche Regelung, welche die Kantone verpflichtet, ELF nach bundesrechtlich einheitlichen Regeln auszurichten, aber den Kantonen eine gewisse Freiheit lässt, diese den speziellen lokalen Gegebenheiten anzupassen, wird von den meisten Vernehmlassungsteilnehmenden begrüsst.

Tabelle 2: Ausgestaltung

	Rahmengesetz	vollumfassende Regelung	Subventionsgesetz
Kantone	BE, LU, UR, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, SH, AI, AG, TI, VS, NE, JU (16)	OW, BS (2)	ZH, NW, ZG (3)
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, SPS, SPS-F (5)		
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, SSV, Gemeinden CH, Stadt LS, Stadt ZH (5)		
Arbeitgeberorganisationen			
Gewerkschaften	SYNA, Travail.Suisse (2)	KV, SBS (2)	
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, SVAMV, PF, pj, SLFV, Kindernetzwerk, SVKB (10)	FZ-TG (1)	EKFF, pj (2)
Ausgleichskassen, EL-Stellen			
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKGB, GrP, Migros, sek, VFG (7)	SKOS (1)	
Total alle Kategorien	45	6	5

3.2.1 Rahmengesetz

Eine grosse Mehrheit bevorzugt eine Rahmengesetzgebung. Dabei wird einerseits der gesetzgeberische Spielraum geschätzt, der den Kantonen die Möglichkeit gibt, ihren Besonderheiten Rechnung zu tragen (**BE, JU, LU, SZ, UR, SH, NE, VS, ZH, TI, AG, GL, BS, AI, NW, GP, CVP-F, ARTIAS, sek, Migros**), andererseits aber auch die festgesetzten Mindeststandards, welche eine schweizweite Einheitlichkeit garantieren (**JU, NE, BS, SPS, SPS-F, Stadt ZH, Stadt LS, Gemeinden CH, SSV**). Auch werde damit dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung getragen, das für die Kantone Anreize setzt, im Rahmen ihrer Familienpolitik Versicherungsleistungen vorzusehen, die über den bundesgesetzlichen Standard hinausgehen (**Migros**).

3.2.2 vollumfassende Regelung

Für die Befürworter ist eine vollumfassende Regelung mit zwingendem Charakter die einzige Möglichkeit, um eine Einheitlichkeit in allen Kantonen zu erlangen (**FZ-TG**). Weil die unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen zu sehr unterschiedlichen Einkommen führten, spricht sich die **SKOS** für eine umfassende Regelung aus. Für **AI** käme eine umfassende Regelung nur bei einer integralen Finanzierungsverantwortung des Bundes in Frage. Der **SSV** vertritt die Ansicht, dass eine umfassende Regelung zwar wünschenswert wäre, aber auf die unterschiedlichsten Gegebenheiten (Lebenshaltungskosten, Mietzinsniveau, Kinderbetreuungskosten) zu wenig Rücksicht nähme.

3.2.3 Subventionsgesetz

Für **NW** und **ZG** ist es unwichtig, ob das Projekt als Rahmen- oder Subventionsgesetz ausgestaltet sein wird. Wichtig sei, dass die gewählte Lösung den unterschiedlichen kantonalen Gegebenheiten Rechnung trage. Dem schliessen sich **ZH** und die **KKAK** an, wobei letztere die Durchführung bei den kantonalen Ausgleichskassen haben möchten. **Stadt ZH** und **Gemeinden CH** wollen kein Subventionsgesetz, weil es den Kantonen damit freistehen würde, EL einzuführen.

3.3 Ähnliche Ausgestaltung der Leistung wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV?

Mit wenigen Ausnahmen befürworten alle Vernehmlassungsteilnehmer, dass die bundesrechtlichen Hilfen an arme Familien ähnlich ausgestaltet würden wie die EL, welche an AHV- und IV-Rentenberechtigte ausgerichtet werden. Die Gegner sind der Ansicht, dass das EL-System für Personen im Ruhestand oder für solche mit einer aus gesundheitlichen Gründen eingeschränkten Arbeitsfähigkeit geschaffen wurde und Familien ganz andere Bedürfnisse hätten. Deshalb wäre es besser, für finanzielle Hilfen an bedürftige Familien auf ein anderes System zurück zu greifen.

Tabelle 3: ähnlich zu den EL

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	UR, OW, ZG, FR, SO, BS, SH, TI, VS, NE, JU (11)	SZ, AG (2)	ZH, GL, AI, TG (4)	BE, LU, NW (3)
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, EVP, SPS, SPS-F (6)		SVP (1)	
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, SSV, Gemeinden CH, Stadt LS, Stadt ZH (5)			
Arbeitgeberorganisationen				SGV (1)
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)		SGB (1)	
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, SVAMV, pj, MPF, PF, SLFV, FZ-TG, FRat BS, Kindernetzwerk, SVKB (13)			
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKOS, SKGB, GrP, Migros, sek, VFG (8)			
Total alle Kategorien	48	2	6	4

3.3.1 Argumente der Zustimmung

Unter den Befürwortern wird hervorgehoben, dass sich das EL-System bewährt habe (**JU, SH, VS, BS, GP, CVP, Stadt ZH, SSV, Gemeinden CH, SBS**) also bewährt und kostengünstig sei (**SZ, TI, UR, OW, ZG, SO**). Es sei ein wirksames Instrument in der Armutsbekämpfung (**NE**). Die Ausrichtung von EL erfolge losgelöst von moralischen Wertungen sowie einer „Lebensführungskontrolle“ (**Stadt ZH, SSV**). Diese Leistungen seien kein Almosen, sondern eine Unterstützung auf die bedürftige Familie ein Anrecht hätten (**CVP-F**). Die unterschiedliche Zielsetzung (**OW, ZG, VS**) verlange eine andere Ausgestaltung als jene für die EL zur AHV/IV, insbesondere in

Bezug auf die instabilen Familien- und Einkommensverhältnisse (**SH**). Daneben sollten Begleitmassnahmen wie die Schaffung eines Arbeitsanreizes (**OW**), Arbeitsintegration (**FR**, **Gemeinden CH**), Sozialbegleitung (**VS**) oder Hilfe bei der Wiedereingliederung oder solche, die einen Anreiz schaffen, den Lebensunterhalt vollständig aus der elterlichen Erwerbsarbeit zu bestreiten, bestehen (**SH**). **Tavail.Suisse** und **SYNA** erachten die Einführung von EL nur als Ergänzung zu einer klaren Verbesserung der Kinderzulagen als sinnvoll. Schliesslich sind die **SPS** und **SPS-F** der Auffassung, dass eine offene Informationspolitik bezüglich der Leistung vorgesehen werden müsse. Es sei eine schöne Gelegenheit, einem aus verschiedenen Faktoren zusammengesetzten Gesamtbedarf eine Gesamtleistung entgegen zu stellen, insbesondere kantonale und kommunale Transfers zu integrieren, damit ein einziges Amt für den Bedarf zuständig sei (**SKOS**).

3.3.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

AG stellt die Aufteilung von bedarfsunabhängigen und bedarfsabhängigen Familienzulagen mittel- bis langfristig in verschiedenen Erlassen in Frage. Die Transparenz unter anderem für die Leistungsbezüger wie auch für die Leistungserbringer spreche für die Regelung der ELF in einem separaten Gesetz (**SZ**).

3.3.3 Argumente der Ablehnenden

TG, **AI** und **SGB** weisen auf den – gegenüber der EL zur AHV/IV - erhöhten administrativen Aufwand hin. Dass die EL einzig an die im Vergleich zu den Einnahmen erhöhten Ausgabe knüpfen, laufe, gemäss **TG**, dem Subsidiaritätsprinzip zuwider, das verlange, dass vor der Inanspruchnahme von Drittleistungen die eigenen Möglichkeiten voll ausgeschöpft würden. Im gleichen Sinne, weist **AI** auf den unzureichenden Arbeitsanreiz hin. **ZH** sieht in den ELF die Gefahr einer sozialen Rente und erachtet Massnahmen bei der beruflichen Integration, welche hier die Situation durchaus verbessern könnten. **GL** betrachtet für Bedarfsleistungen die EL als geeignet, ist jedoch angesichts des erheblich variierenden Familienunterstützungsbedarfs unter den Kantonen der Meinung, dass es sinnvoller wäre, auf kantonaler Ebene statt auf Bundesebene zu agieren. Die **SVP** würde die Bedürftigen gezielt steuerlich entlasten und für **SGB** können die ELF keine langfristige oder erhebliche Einkommensdefizite decken, die aus zu tiefen Löhnen resultierten.

3.3.4 Argumente der teilweise Ablehnenden

Die unterschiedliche Zielsetzung der beiden Leistungen gelte es zu berücksichtigen (**BE**, **NW**). Um eine Exportpflicht zu vermeiden, wäre gemäss **NW** und **LU** zu prüfen, ob die EL nicht besser als Sonderleistung im Rahmen der Sozialhilfe auszugestalten wären, die sich an den **SKOS**-Richtlinien orientiere (**LU**). Auch wenn sich **SGV** zum Projekt ablehnend äussert, sieht sie den Vorteil eines EL-Systems darin, dass es bedürfnisgerecht ausgestaltet sei.

3.4 Beurteilung der Vorschläge zur Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen

3.4.1 Erfordernis von Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz

Es herrscht die einhellige Meinung, dass die Leistungen nur an Personen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz auszurichten seien.

Tabelle 4: Wohnsitz und Aufenthalt in der Schweiz

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	LU, SZ, SH, TI, VS, JU (6)			
Politische Parteien				
Behörden und Verwandte Institutionen				
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse (3)			
Familien - Kinder - Frauen	EFS, EKF, EKFF, pj, PF, FZ-TG, FRat BS, Kindernetzwerk, SLFV, SVKB (10)			
Ausgleichskassen, EL-Stellen				
Andere interessierte Organisationen	Caritas, SKOS (2)			
Total alle Kategorien	21	0	0	0

Es herrscht die einhellige Meinung, dass die Leistungen nur an Personen mit Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Schweiz auszurichten seien. Diese Meinung wird aber meistens nicht weiter begründet. **TI, SH** und **EFS** begrüßen diese Regelung, weil sie auch schon für die EL zur AHV/IV gelte. **VS** und **ARTIAS** finden, dass sie zu den Grundvoraussetzungen eines Bedürfnisleistungssystems gehörten und **pj** meint, dass mit einem solchen Erfordernis auf jegliche Karenzfrist verzichtet werden könne, da es als Zutrittsschranke für nur vorübergehend in der Schweiz anwesende Familien genüge.

3.4.2 Erfordernis einer Karenzfrist

Was die Festsetzung einer Karenzfrist für den Leistungsbezug betrifft, sind die Meinungen geteilt. Die Befürworter schlagen ein- bis fünfjährige Fristen vor, hauptsächlich um dem Sozialtourismus vorzubeugen. Die Gegner finden im Allgemeinen, dass Karenzfristen bei der Armutsbekämpfung nicht angebracht seien.

Tabelle 5: Karenzfrist

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	LU, SZ, OW, NW, ZG, SO, SH, AG, TI, JU (10)			UR, BS, NE (3)
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, EVP (4)		SPS, SPS-F (2)	
Behörden und Verwandte Institutionen			SSV, Stadt LS, Stadt ZH (3)	Gemeinden CH (1)
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften			KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)	
Familien - Kinder - Frauen	EKF, FZ-TG, SLFV (3)	BSF, EFS (2)	SVAMV, pj, PF (3)	EKFF, Kindernetzwerk (2)
Ausgleichskassen, EL-Stellen				
Andere interessierte Organisationen	VFG (1)		ARTIAS, SKGB (2)	Caritas (1)
Total alle Kategorien	18	2	14	7

3.4.2.1 Argumente der Zustimmungenden

Bei der Karenzfrist werden Spannweiten von einem bis zu 5 Jahren vorgeschlagen. **SH** will, dass die Karenzfrist für AusländerInnen und SchweizerInnen gleichermassen gelte. **ZG** will für SchweizerInnen und EU-BürgerInnen keine Frist, hingegen eine für alle übrigen AusländerInnen. **TI** möchte eine Karenzfrist, die für alle gelte, sie solle jedoch für SchweizerInnen und EU-BürgerInnen kürzer sein als für die übrigen. Mit einer Karenzfrist könne ein allfälliger Sozialtourismus eingedämmt werden (**TI, CVP, EFS**). **SO** spricht sich für eine kurze Karenzfrist aus, da andernfalls die Integrationschancen verschlechtert würden. Auch **SH** will eine kurze Frist, da sonst die Gefahr bestünde, dass der Leistungsanspruch ausgehöhlt werde.

3.4.2.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

BSF schlägt vor, die Karenzfrist für die Vergütung der Kinderbetreuungskosten entfallen zu lassen.

3.4.2.3 Argumente der Ablehnenden

Mit einer Karenzfrist könnten ELF erst bezogen werden, wenn eine Familie bereits arm sei, was ohnehin schon spät sei. Eine Karenzfrist verlängere diese ungenügende Situation zusätzlich (**Travail, Suisse, SYNA, SPS, SPS-F, PF**). Mit einer Karenzfrist für AusländerInnen werde gerade die Situation von Familien erschwert, deren Integration am stärksten gefährdet sei (**SSV, Stadt LS, Stadt ZH**). **SPS** und **SPS-F** erachten eine Karenzfrist als Beschränkung der Mobilität. **EKFF, PF, Caritas, SVAMV** sehen in der Karenzfrist eine Ungleichbehandlung mit Bezüger/innen von EL zur AHV/IV, da diese keine Karenzfrist kennen würden.

3.4.2.4 Argumente der teilweise Ablehnenden

BS vertritt die Ansicht, dass eine Karenzfrist, die sich nur auf AusländerInnen ausserhalb des EU-Raumes beziehe, fragwürdig sei und dass eine solche gleichermassen auf SchweizerInnen und AusländerInnen angewendet werden müsse. Wenn eine eingeführt werden müsse, solle sie kurz (< 3 Jahre) sein (**UR, BS, NE**). Eine Karenzfrist bringe die Gefahr mit sich, dass sich die Lage in der Familie schnell verschlimmere (**NE**).

3.4.3 Erfordernis des gemeinsamen Haushaltes mit Kindern unter 16 Jahren

Im Allgemeinen nehmen die Vernehmlassungsteilnehmer nicht ausdrücklich zum Erfordernis des gemeinsamen Haushaltes Stellung, da diese Voraussetzung anscheinend als selbstverständlich erscheint. Das Grenzalter der Kinder, die zum Leistungsbezug berechtigen, wird von einer grossen Mehrheit befürwortet und gibt zu mehr Bemerkungen Anlass.

Tabelle 6: gemeinsamer Haushalt mit Kindern unter 16 Jahren

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	UR, OW, FR, BS, SH, AG, TI, VS (8)	NE (1)	ZH (1)	
Politische Parteien	EVP (1)	SPS, SPS-F (2)		
Behörden und Verwandte Institutionen	SSV, Stadt ZH (2)	Gemeinden CH (1)		
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	KV,SYNA, Travail.Suisse (3)			
Familien - Kinder - Frauen	EKFF, SLFV, FZ-TG, FRat BS, SVKB (5)		SVAMV, pj, MPF, PF, Kindernetzwerk (5)	
Ausgleichskassen, EL-Stellen				
Andere interessierte Organisationen	Caritas, SKOS, SKGB (3)		ARTIAS (1)	
Total alle Kategorien	22	4	7	0

3.4.3.1 Argumente der Zustimmungen

Die Alterslimite bei 16 Jahren festzulegen – für die **Stadt ZH** jedoch nicht sakrosankt - und das Erfordernis des gemeinsamen Haushaltes wird von einer Mehrheit unterstützt. Insbesondere wird begrüsst, dass die Leistungen nicht auf Familien mit Vorschulkindern beschränkt würden (**FR, SKOS, SKGB**), da die Betreuungsangebote für Schulkinder immer noch mangelhaft seien (**SKOS, SKGB**). Für Familien mit Kindern in Ausbildung könnte die Leistung auch entsprechend länger ausgerichtet werden, analog der übrigen Leistungen für Kinder (**AG, TI, ARTIAS, MPF**).

3.4.3.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

SPS, SPS-F, SSV und **Gemeinden CH** könnten sich vorstellen die Alterslimite auf 12 Jahre zu senken und das damit eingesparte Geld zur Erhöhung der vorgeschlagenen Leistung zu verwenden.

3.4.3.3 Argumente der Ablehnenden

Die Alterslimite von 16 Jahren wurde unter Berufung auf die Kinderrechtskonvention (KRK) abgelehnt. Gemäss KRK gelten alle Personen unter 18 Jahren als Kinder (**PF, pj, SVAMV**). Um nicht im Widerspruch zur KRK zu stehen, müsste auch hier die Altersgrenze hinaufgesetzt werden. **ZH** meint, da für schulpflichtige Kinder genügend Betreuungsangebote zur Verfügung stehen sollten, müsse der Anspruch auf Familien mit Kindern im Vorschulalter beschränkt werden.

3.4.3.4 Anderes

Die Anspruchsberechtigung trotz fehlender häuslicher Gemeinschaft lehnen **BE, UR, OW, ZG, AG, NE** und **KKAK** ab, da damit insbesondere die Gefahr des Missbrauchs vergrößert und der Abklärungsaufwand zunähme.

3.4.4 Weite Definition der Familie

Eine grosse Mehrheit der Teilnehmer befürwortet, dass für die ELF ein weiter Begriff der Familie gelten soll. Gleichzeitig meinen einige aber auch, dass dadurch die Anwendung des Systems komplizierter werde.

Tabelle 7: Weite Definition der Familie

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	BE, UR, OW, NW, GL, ZG, SO, BS, SH, AG, TI, NE (12)		SZ (1)	
Politische Parteien	EVP, SPS, SPS-F (3)			
Behörden und Verwandte Institutionen	SSV, Gemeinden CH, Stadt ZH (3)			
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse (3)			
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, FZ-TG, FRat BS (6)	SLFV, SVKB (2)		
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen	Caritas, SKOS, SKGB, sek (4)			
Total alle Kategorien	32	2	1	0

3.4.4.1 Argumente der Zustimmungen

Der weit gefasste Familienbegriff wird von der Mehrheit begrüsst. Damit würden die gesellschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigt und er sei zeitgemäss (**BS, OW, ZG, GL, NE, SO, SH, AG, BE, KV, Travail.Suisse, SYNA, FRat BS, EVP, SSV, Gemeinden CH, Stadt ZH, KKAK, SKOS, sek**). Bedenken bereitet einigen der grosse Abklärungsaufwand, welcher der weit gefasste Familienbegriff mit sich bringe (**BE, UR, NW, OW, GL, ZG, AG, KKAK**).

3.4.4.2 Argumente der teilweise Zustimmungen

SLFV und **SVKB** weisen darauf hin, dass ein zu weit gefasster Begriff der Familie zu grossen sozialen Problemen wie auch zu unstabilen Verhältnissen führen könne.

3.4.4.3 Argumente der Ablehnenden

SZ erachtet den Begriff der Familie als zu weit gefasst. Es solle mit dieser Leistung nicht jegliche Form des Zusammenlebens geschützt werden.

3.5 Beurteilung der vorgesehenen Leistungsarten (EL und Vergütung von Betreuungskosten)

Zwei Vernehmlassungsteilnehmer verwerfen den Vorschlag, Kinderbetreuungskosten zu vergüten. Alle anderen sprechen sich für beide der vorgeschlagenen Leistungsarten aus, auch wenn sie dann etliche Vorbehalte zu deren Ausgestaltung anbringen (vgl. Tabelle 11).

Tabelle 8: Leistungsarten

	für EL und VBK	einzig für EL	einzig für VBK	weder für EL noch für VBK
Kantone	ZH, BE, LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, BL, SH, AI, AG, TI, VS, NE, JU (19)	GL (1)		
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, EVP, SPS, SPS-F (6)			
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, SSV, Stadt LS, Stadt ZH (4)			
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)			
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, SVAMV, pj, MPF, PF, SLFV, FZ-TG, FRat BS, Kindernetzwerk, SVKB (13)			
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKOS, SKGB, GrP, Migros, sek (7)	VFG (1)		
Total alle Kategorien	54	2	0	0

3.5.1 Für EL und Vergütung von Betreuungskosten

Die Mehrheit der Teilnehmenden unterstützt beide Leistungsarten. Insbesondere unter dem Blickwinkel der Gleichberechtigung von Mann und Frau sei diese Kostenvergütung sehr wichtig (**FR, BS, AG, NE, SODK, KV, FRat BS, SKGB, EFS, Migros**). Weiter sei diese Kostenvergütung auch von Bedeutung, weil sie einen Anreiz zum Arbeiten bewirke (**ZH, BS, AG, NE, SODK, KV, EKFF, Caritas, PF, pj, SKGB, EFS, sek, Migros, SBS, MPF**). Die Vergütung von Betreuungskosten sei ein Schlüsselement für den Verbleib insbesondere der Mütter im Erwerbsleben (**FR, SH, GP, Migros**). **SH** schlägt vor, die Vergütung der Kinderbetreuungskosten auch dann weiter zu verfolgen, wenn die jährliche EL auf Grund der schwierigen Finanzlage in Frage gestellt werde.

3.5.2 Einzig für EL

GL meint, mit der Vergütung der Betreuungskosten würden Kosten entstehen, die ohne die Schaffung dieser Leistung gar nicht entstanden wären. Heute übernehmen Familienangehörige und Nachbarn die Betreuung der Kinder. Der **VFG** ist schliesslich der Ansicht, dass Fremdbetreuung nicht noch zusätzlich gefördert werden müsse.

3.6 Beurteilung der vorgeschlagenen Modelle und der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens

3.6.1 Gewählte Modelle

Von den verschiedenen Leistungsmodellen, die vorgeschlagen werden, wird mehrheitlich das Modell M1 bevorzugt, weil es für Einelternfamilien mit besonders hohem Armutsrisiko besser geeignet sei, oder weil es die Einkommenslücke der ganzen Familie abdecke und die Kinderkosten vor allem durch Kinderzulagen zu decken seien, oder auch, weil bei diesem Modell die Mietkosten berücksichtigt werden. Das Modell M2, welches vorwiegend auf Zweielternfamilien mit vielen Kindern ausgerichtet ist, wird wenig gewählt. Das Modell M3 hingegen, welches aus Elementen der beiden anderen Modelle besteht, wird von einem Viertel der Teilnehmer bevorzugt. Seine Befürworter sind vornehmlich der Ansicht, dass es weniger auf einen speziellen Familientypus ausgerichtet sei und die Kinderarmut wirksamer bekämpfe.

Tabelle 9: gewählte Modelle

	M1	M2	M3	anderes Modell
Kantone	UR, NW, FR, SO, SH, TI, VS, NE, JU (9)	GL, ZG (2)	ZH, LU, OW, BS, AG (5)	
Politische Parteien	CVP, SPS, SPS-F (3)	EVP (1)	CVP-F (1)	GP (1)
Behörden und Verwandte Institutionen	SSV, Gemeinden CH, Stadt LS, Stadt ZH (4)			
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)			
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKFF, SVAMV, PF, FZ-TG, FRat BS, Kindernetzwerk (8)	pj* (1)	pj*, MPF, SLFV, SVKB (4)	EKF (1)
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKOS, SKGB, Migros, sek* (6)		GrP, sek*, VFG (3)	
Total alle Kategorien	35	4	13	2

* zwei Modelle werden unterstützt

M1: deckt Defizit der ganzen Familie

M2: deckt nur Unterhaltskosten Kinder (ohne Mietzins)

M3: deckt Kinderunterhalt und Mietzins (Mix zwischen M1 und M2)

3.6.1.1 M1

Eine Mehrheit der Teilnehmenden spricht sich für das Modell M1 aus. Es sei der heutigen EL-Regelung am ähnlichsten, was die Durchführung vereinfache (**NW, KKAK**). M1 habe den Vorteil, die Mietkosten einzubeziehen (**EFS**). Für das Modell M1 spräche, dass es die Armut der Einelternfamilien, welche am stärksten darunter litten, am wirksamsten bekämpfe (**FR, VS, NE, JU, TI, SO, SH, Stadt LS, FRat BS, EKFF, Caritas, ARTIAS**). Die Modelle M2 und M3 seien weniger effizient, weil sie nur die Kosten der Kinder deckten. Die **CVP, SYNA, Travail.Suisse, sek** und **Migros** wollen den Lebensunterhalt der ganzen Familie gedeckt haben und nicht nur jener der Kinder. Eine Trennung der Unterhaltskosten der Kinder von denjenigen der Eltern – wie dies die Modelle M2 und M3 vorsähen - sei theoretisch möglich, halte jedoch vor der Praxis nicht Stand (**Stadt LS**). **PF** befürchtet, dass durch den Ausschluss der Eltern aus der Berechnung, diese weiterhin sozialhilfeabhängig blieben.

3.6.1.2 M2

Mit Modell M2 würden kinderreiche Familien am besten unterstützt, womit ein Beitrag zu einer starken ersten Säule geleistet werde (**GL, ZG**). Aufgrund der realen gesellschaftlichen Entwicklung biete die individualistische Konzeption dieses Modells für die Zukunft viel Entwicklungspotenzial (**pj**). Modell M2 müsse aber noch besser auf Einelternfamilien zugeschnitten werden.

3.6.1.3 M3

Für Modell M3 spräche, dass es die Vorteile der Modelle M1 und 2 vereinige und langfristig ein wirksamer Beitrag zur Stärkung der Familien geleistet werden könne (**OW, LU, BS, SVKB, MPF**). Da gemäss **LU, ZH** und **AG** Modell M3 für grosse Familien am effektivsten sei, geben sie diesem Modell den Vorzug. **BS** spricht sich für Modell M3 aus, erachtet aber den Höchstbetrag für Einelternfamilien als zu tief. Dieser müsse unbedingt erhöht werden. Aufgrund der realen gesellschaftlichen Entwicklung biete die individualistische Konzeption dieses Modells für die Zukunft viel Entwicklungspotenzial (**pj**).

3.6.1.4 Vorschläge zur Ausgestaltung der vorgeschlagenen Modelle

Der bei den Modellen M1 und M3 angerechnete jährliche *Mietzinsmaximalbetrag* von 12'000 Franken sei zu tief (**AG, SPS, SPS-F, SSV, KV**). Der Höchstbetrag solle auf 15'000 Franken heraufgesetzt werden, wie bei den EL zur AHV/IV (**SPS, SPS-F, KV, SYNA, Travail.Suisse, FRat BS, EKFF, Caritas, SKGB, Stadt ZH**). Der **SSV** schlägt vor, den Höchstbetrag für die Miete nach Familiengrösse abzustufen und einen Zuschlag für städtische Agglomerationen vorzusehen. Die Ungleichbehandlung der BezügerInnen von EL zur AHV/IV sei unverständlich (**AG, SYNA, Travail.Suisse**). Gemäss **Gemeinden CH** bestehe die Gefahr, dass mit der vorgeschlagenen Regelung Eltern je nach Zusammenstellung der Familie ungleich behandelt werden könn-

ten. Sie empfehlen daher, u.a. bei der Anrechnung der Mietkosten, die Richtlinien der SKOS zu befolgen.

Die Kosten für den *Lebensunterhalt* müssten gemäss der **SPS, SPS-F, SYNA, Travail.Suisse, SVAMV, EKFF, PF** und **Stadt ZH** derart erhöht werden, dass ein zusätzlicher Gang zur Sozialhilfe nicht mehr nötig sei. Die daraus entstehenden Mehrkosten könnten z.B. durch eine Reduktion des zum Anspruch berechtigten Alter des Kindes und Erhöhung des hypothetischen Einkommens (vgl. dort) kompensiert werden (**SPS, SPS-F**).

Es sei bedauerlich dass mit den vorgeschlagenen Modellen weiterhin ein Drittel der Familien sozialhilfebedürftig blieben (**EKFF**) und dass die Vorlage nur ungenügend das Tessiner Modell übernehme (**pj, Kindernetzwerk**).

Zur Förderung des Kostenbewusstseins würde **BS** bei den Krankenkassenprämien nur 90 Prozent der Durchschnittsprämie anrechnen.

3.6.1.5 Vorschläge für ein anderes Modell

GP wollen als Berechnungsgrundlage die SKOS-Richtlinien anwenden und ein Modell wählen, das auch auf Einelternfamilien anwendbar sei. Aus gleichstellungspolitischer Sicht ist es laut **EKF** bedenklich, dass alle Modelle die klassischen Familienmodelle zementierten, weshalb eine Überarbeitung der Modelle unumgänglich sei.

3.6.2 Anrechnung eines hypothetischen Einkommens

Im Grundsatz wird die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bei der Berechnung der ELF mehrheitlich begrüsst. Verschiedentlich werden jedoch Anpassungen bei der Ausgestaltung dieser Massnahme vorgeschlagen. Diejenigen, welche die Massnahme verwerfen, sind der Ansicht, dass die ELF in jedem Fall den Lebensbedarf der Familie decken soll und, wenn dies nicht gewünscht werde, wäre es besser, die Leistungen nur für die working-poor vorzusehen.

Tabelle 10: Anrechnung eines hypothetischen Einkommens

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	ZH, BE, LU, UR, GL, ZG, SO, BS, SH, AG, VS, NE, JU (13)	FR, TI (2)		NW (1)
Politische Parteien	CVP, EVP, SPS, SPS-F (4)			GP (1)
Behörden und Verwandte Institutionen	Stadt LS (1)	SSV, Gemeinden CH, Stadt ZH (3)		
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften		KV (1)	SYNA, Travail.Suisse (2)	SBS (1)
Familien - Kinder - Frauen	EFS, FZ-TG (2)	EKF, pj, FRat BS (3)	EKFF, SVAMV, PF, Kindernetzwerk (4)	
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen	SKGB, GrP, sek, VFG (4)		Caritas (1)	SKOS (1)
Total alle Kategorien	25	9	7	4

3.6.2.1 Argumente der Zustimmenden

Die überwiegende Mehrheit spricht sich für ein hypothetisches Einkommen aus. **UR, SO, EFS** und **Stadt LS** meinen, das hypothetische Einkommen erfülle den Zweck, eine Armutsfalle zu verhindern und die Kosten in Grenzen zu halten. Trotz grundsätzlicher Zustimmung, meinen **AG, SSV** und **SKGB**, bringe das hypothetische Einkommen die Schwierigkeit für alleinerziehende Eltern mit sich, Erwerbstätigkeit und Kinderbetreuung zu vereinen. Viele Befürworter bringen Änderungsvorschläge an: **BS, Stadt ZH, Stadt LS, SKGB, sek** und **SSV** bringen ein, dass es Situationen gäbe, für welche die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens nicht angebracht seien (die ersten sechs Lebensmonate, keine Kinderbetreuungsplätze, Weiterbildung, prekäre Arbeitsmarktlage hierzu auch **KV**). Weiter regen **BS** und **GP** an, dass die EL zusammen mit dem erreichten hypothetischen Einkommen den Lebensbedarf garantieren müssten. **SPS** und **SPS-F**

würden das hypothetische Einkommen bei Zweielternfamilien erhöhen. Zudem könnten sie sich vorstellen, das hypothetische Einkommen für Familien, bei welchen das jüngste Kind zwölf Jahre alt ist, heraufzusetzen. Mit dieser Einsparung könnten die Leistungen erhöht und die Altersgrenze für die Beiträge auf 4 oder 5 Jahre angehoben werden (vgl. die Aussagen unter Tabelle 9 zum Lebensbedarf und Mietzins).

3.6.2.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

FR und **FRat BS** bestätigen den Effekt des Arbeitsanreizes des hypothetischen Einkommens. Gleichzeitig verlange aber diese Voraussetzung, um für alleinerziehende Eltern nicht zu einem Nachteil zu werden, genügend familienexterne Kinderbetreuungsplätze. **FRat BS** hat bezüglich bestimmter Situationen (die ersten sechs Lebensmonate, keine Kinderbetreuungsplätze, Weiterbildung, prekäre Arbeitsmarktlage etc.) Bedenken, inwiefern die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens noch oder in welchem Mass vertretbar sei.

3.6.2.3 Argumente der Ablehnenden

SYNA, **Travail.Suisse**, **SVAMV** und **PF** vertreten die Auffassung, dass mit dem hypothetischen Einkommen vor allem jene Familien bestraft würden, die keine Arbeit oder keine Betreuungsmöglichkeit fänden. Weiter führt **SVAMV** an, sei eine Weiterbildung kaum möglich oder müsse sie wegen der Voraussetzung des hypothetischen Einkommens abgebrochen werden.

3.6.2.4 Argumente der teilweise Ablehnenden

NW stösst sich daran, dass Sozialhilfeabhängige trotz ELF weiterhin durch die Sozialhilfe unterstützt werden müssen, weil das hypothetische Einkommen diesen den Zugang zu EL verunmögliche.

3.6.2.5 Anderes

Die Berücksichtigung von nur 80 Prozent des effektiven Erwerbseinkommens könne zu unverhältnismässig hohen Gesamteinkünften führen (**BE**).

3.7 Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten

Was die Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten betrifft, so sind die Meinungen sehr geteilt. Einige möchten den Höchstbetrag der vergütbaren Kosten heraufsetzen, andere wünschen, dass diese Leistung nur erwerbstätigen Eltern zukomme und wieder andere sind der Ansicht, dass nur Kosten für offizielle Betreuungsstrukturen rückerstattet werden sollten.

Tabelle 11: Ausgestaltung der Vergütung von Kinderbetreuungskosten

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	ZH, LU, FR, SH, JU (5)	AG, VS (2)		BE, UR, OW, SZ, NW, ZG, BS, BL, AI, TI (10)
Politische Parteien	GP, EVP (2)	CVP, CVP-F (2)		SPS, SPS-F (2)
Behörden und Verwandte Institutionen	Gemeinden CH, Stadt LS (2)	SSV (1)		Stadt ZH (1)
Arbeitgeberorganisationen				
Gewerkschaften	SBS (1)	KV, SYNA, Travail.Suisse (3)		
Familien - Kinder - Frauen	BSF, FZ-TG (2)	EFS, EKF, pj (3)		EKFF, SLFV, SVAMV, PF, FRat BS, Kindernetzwerk, SVKB (7)
Ausgleichskassen, EL-Stellen		KKAK (1)		
Andere interessierte Organisationen	GrP, Migros (2)			Caritas, SKOS, SKGB (3)
Total alle Kategorien	14	12	0	23

3.7.1 Argumente der Zustimmenden

ZH ist der Ansicht, dass die Leistung den geeigneten Einrichtungen direkt zukommen müsse.

3.7.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

AG, SSV, SYNA, Travail.Suisse, KV und **pj** bemängeln den Maximalbetrag der Kostenübernahme als zu niedrig. **AG, SYNA, Travail.Suisse, EKF** und **EFS** sind der Auffassung, dass diese Rückvergütung an eine effektive Erwerbsarbeit geknüpft sein müsse. **KKAK** gibt zu bedenken, dass die Rückvergütung der Kinderbetreuungskosten gestützt auf individuelle Belege

aufwändig seien. Die Kantone sollten den Maximalbetrag den jeweiligen Bedürfnissen anpassen können (**CVP-F**). **CVP**, **SYNA**, **Travail.Suisse** und **SSV** sind der Ansicht, dass die Beträge monatlich rückvergütet werden müssten, da sie auch monatlich eingefordert würden.

3.7.3 Argumente der teilweise Ablehnenden

Trotz Vorbehalten bei der Ausgestaltung und Durchführung erachten **ZG**, **TI**, **FRat BS**, **SKGB** diese Kostenvergütung als Schlüsselement für den Verbleib, insbesondere der Mutter, im Erwerbsleben. **BE**, **UR**, **SZ**, **OW**, **NW** und **ZG** geben zu bedenken, dass die Kinderbetreuungskosten gestützt auf individuelle Belege aufwändig seien. Einige verlangen, dass die Übernahme der Kinderbetreuungskosten an eine Erwerbstätigkeit geknüpft werde (**BE**, **UR**, **SZ**, **NW**, **BS**). **OW**, **Stadt ZH**, **SPS**, **SPS-F**, **FRat BS**, **SVAMV**, **SKGB** und **SKOS** weisen darauf hin, dass der Maximalbetrag zu niedrig sei. **TI** will, dass nur die Kosten der Kinderbetreuung von anerkannten Institutionen rückvergütet werden. **Stadt ZH**, **FRat BS**, **SVAMV**, **EKFF**, **Caritas**, **PF** und **SKGB** verlangen eine monatliche Rückvergütung, da die finanzielle Belastung ansonsten zu gross sei.

3.8 Finanzierungsmodus: Verteilschlüssel Bund – Kantone, Finanzierungsmittel

3.8.1 Verteilschlüssel Bund (5/8) und Kantone (3/8)

Dass die Kosten für die ELF zu 5/8 vom Bund und zu 3/8 von den Kantonen getragen werden sollen, wird von einer grossen Mehrheit begrüsst, die diesen Verteilschlüssel gerecht findet. Manche weisen jedoch darauf hin, dass die Beiträge der Kantone nicht höher angesetzt werden dürfen, weil sie sonst nicht mehr tragbar wären. Die Gegner dieses Verteilschlüssels sind hauptsächlich der Ansicht, dass der Bund die ganzen Kosten übernehmen sollte oder auch, dass die Beiträge der Kantone den Einsparungen bei der Sozialhilfe entsprechen sollten.

Tabelle 12: Verteilschlüssel Bund (5/8) und Kantone (3/8)

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	LU, SZ, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, AI, TI, VS, NE, JU (13)	UR, SH, AG (3)	BE, OW, AR, TG (4)	ZH (1)
Politische Parteien	CVP, CVP-F, SPS, SPS-F (4)			
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, Stadt LS, Stadt ZH (3)	SSV, Gemeinden CH (2)	FinDK (1)	
Arbeitgeberorganisationen			SGV, economiesuisse (2)	
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)			
Familien - Kinder - Frauen	EFS, EKf, EKFF, SVAMV, pj, PF, FZ-TG, SLFV, Kindernetzwerk, SVKB (10)	BSF (1)	FRat BS (1)	
Ausgleichskassen, EL-Stellen				
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, GrP, SKOS (4)	Migros, VFG (2)	SKGB (1)	
Total alle Kategorien	38	8	9	1

3.8.1.1 Argumente der Zustimmung

Der Verteilschlüssel wird als vernünftig und angemessen eingestuft, weil ja die ELF in das Gesetz über die EL zur AHV/IV integriert werden sollen (**NE, VS, ARTIAS**), jedoch dürfe der Beitrag der Kantone nicht erhöht werden (**BS, JU**). Da die Kantone zur Finanzierung beitragen sollen, erwartet **ZG** ein Mitbestimmungsrecht beim Programmkontrolling.

3.8.1.2 Argumente der teilweise Zustimmenden

Der vorgeschlagene Verteilungsschlüssel solle nur gelten, wenn die NFA umgesetzt werde (**UR**). Eine Erhöhung der Kantonsbeiträge oder die Überwälzung der ganzen Kosten auf die Kantone käme nicht in Frage (**AG**). Je mehr die Freiheit der Kantone zur eigenen Ausgestaltung der ELF eingeschränkt wird, desto grösser sollte der Bundesbeitrag an die Finanzierung sein. Ein Verteilschlüssel, welcher sich nach der Finanzkraft der Kantone richtet sollte auch geprüft werden (**SH**). In Anbetracht der erwarteten Entlastungen für die Kantone, käme auch eine hälftige Aufteilung der Kosten in Frage (**VFG**). Die Höhe der Bundesbeiträge könnte auch von den Anstrengungen der Kantone bei der Bereitstellung von familienexternen Betreuungsstrukturen abhängig gemacht werden (**Migros**). **SSV** und **Gemeinden CH** sind dem vorgeschlagenen Verteilschlüssel nicht abgeneigt, befürchten aber, dass die Kantone versucht sein könnten, ihre Beiträge ganz oder teilweise auf die Städte und Gemeinden abzuwälzen.

3.8.1.3 Argumente der Ablehnenden

BE und **OW** sprechen sich dafür aus, dass der Bund sämtliche Kosten übernehme. **BE** könnte jedoch in Betracht ziehen, dass die Kantone sich an der Finanzierung im Ausmass ihrer Einsparungen bei der Sozialhilfe beteiligten. Für **AR** sollte die Kostenbeteiligung der Kantone nicht höher sein als ihre (erwarteten) Einsparungen bei der Sozialhilfe. **FRat BS** und **SKGB** schlagen vor den später verworfenen Vorschlag wieder aufzunehmen, wonach Kantone mit einer überdurchschnittlichen Familienpolitik höhere Bundesbeiträge erhalten würden. Weil allein die Kantone von den erwarteten Einsparungen bei der Sozialhilfe profitierten, meint **BSF**, es sollten für die Mehrausgaben des Bundes Kompensationsmöglichkeiten gefunden werden (kleinere Subventionen im Asylwesen). Für **economiesuisse** ist das Vorhaben nicht finanzierbar und **TG** ist der Ansicht, es unterlaufe die NFA, weil es diesem Projekt zusätzliche Aufgaben aufbürde.

3.8.1.4 Argumente der teilweise Ablehnenden

Der Verteilschlüssel muss so ausgestaltet werden, dass das Vorhaben für die Kantone zu keinen Mehrkosten führe (**ZH**).

3.8.2 Finanzierung des Bundesanteils aus allgemeinen Mitteln

Eine sehr grosse Mehrheit findet, dass die Finanzierung des Bundesbeitrages an die ELF mit allgemeinen Steuermitteln ein wesentliches Merkmal von Bedarfsleistungen sei und eine grundlegende Voraussetzung, um in Betracht ziehen zu können, solche Leistungen nicht zu exportieren. Die Gegner dieser Finanzierungsart befürchten, dass sie zu neuen Steuern oder anderen Abgaben führe, welche den Mittelstand benachteiligen könnte.

Tabelle 13: Finanzierung des Bundesanteils

	zustimmend	teilweise zustimmend	ablehnend	teilweise ablehnend
Kantone	LU, UR, SZ, NW, ZG, FR, SO, BS, SH, AG, NE, VS (12)		TG (1)	ZH (1)
Politische Parteien	SPS, SPS-F (2)			
Behörden und Verwandte Institutionen	Stadt LS, Stadt ZH (2)	SSV, Gemeinden CH (2)		
Arbeitgeberorganisationen			economiesuisse, SGV (2)	
Gewerkschaften	SYNA, Travail.Suisse (2)			
Familien - Kinder - Frauen	EFS, EKF, PF, SLFV, Kindernetzwerk, SVAMV, SVKB (7)			
Ausgleichskassen, EL-Stellen	KKAK (1)			
Andere interessierte Organisationen				
Total alle Kategorien	26	2	3	1

3.8.2.1 Argumente der Zustimmenden

Eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln sei die wesentliche Voraussetzung, um eine Ausnahme von der Exportpflicht der Leistungen ins Auge fassen zu können (**LU, ZG, FR, AG, BS, NW, SO, SPS, KKAK**). Dadurch würde eine Solidarität zwischen der ganzen Bevölkerung geschaffen, im Gegensatz zu den kantonalen Familienzulagen, welche hauptsächlich von der Wirtschaft oder den Erwerbstätigen finanziert würden (**NE**) und die Kosten der Familienpolitik würden nicht allein auf einer bestimmten Gruppe der Steuerzahler lasten (**Stadt LS**). Eine beitragsunabhängige Finanzierung sei ein wesentliches Merkmal von Bedarfsleistungen im allgemeinen und deshalb auch für ELF (**EKF**). Eine Finanzierung über Steuergelder dränge sich auf, um den Sinn des Gesetzesentwurfes nicht zu gefährden (**EFS**).

3.8.2.2 Argumente der Ablehnenden

Für **TG** würde eine Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln die Familien der Mittelschicht belasten, mit dem Risiko dass zusätzlich Familien in die Armut abgleiten würden. **SGV** macht geltend, dass bei den Kosten des Vorhabens gezwungenermassen im einen oder anderen Bereich neue Steuern oder Abgaben erhoben werden müssten, was nicht angehe. **GP** schlägt vor, die Erträge des Verkaufs des Nationalbankgoldes, die sie der jungen Generation zukommen lassen will, für die Finanzierung heranzuziehen.

Drei Vernehmlassungsteilnehmer begründen warum sie sich zu Art der Finanzierung des Bundesbeitrages nicht aussprechen. Für **SVP** und **SVP-F** ist diese Frage gar nicht prioritär. **EKFF** bemerkt, dass sie nicht in der Lage ist zu der Art der Mittel Stellung zu nehmen, mit welchen der Bundesbeitrag finanziert werden soll und wie die Ressourcen aufgebracht werden könnten, die nicht durch die Lastenverschiebung von der Sozialhilfe gedeckt seien. Das 4. Kapitel des erläuternden Berichts zur Vernehmlassungsvorlage sei dazu zu wenig ausführlich.

3.8.2.3 Argumente der teilweise Ablehnenden

Der Bundesbeitrag dürfe auf keinen Fall den Mitteln entzogen werden, die heute für die Kantone zur Verfügung stünden (**ZH**).

3.9 Auswirkungen auf verschiedene Gebiete

3.9.1 Auswirkungen auf das Sozialhilfebudget

Dass die Einführung von ELF eine Abnahme der Ausgaben für öffentliche Sozialhilfe zur Folge haben würde, wird fast einmütig angenommen. Vielfach herrscht auch die Ansicht, dass auch die Ausgaben der privaten Sozialhilfe zurückgehen würden. In der Regel werden die erwarteten Einsparungen jedoch nicht beziffert.

Tabelle 14: Auswirkungen auf das Sozialhilfebudget

	entlastend	keine Auswirkung
Kantone	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, TI, VS (11)	TG (1)
Politische Parteien	GP, SPS, SPS-F (3)	
Behörden und Verwandte Institutionen	SSV, Stadt LS, Stadt ZH (3)	
Arbeitgeberorganisationen	economiesuisse (1)	
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)	
Familien - Kinder - Frauen	EFS, EKF, EKFF, Kindernetzwerk, pj, SVAMV, SLFV, SVKB (8)	
Ausgleichskassen, EL-Stellen		
Andere interessierte Organisationen	Caritas, SKOS, GrP, VFG (4)	
Total alle Kategorien	34	1

3.9.1.1 Entlastend

Obwohl allgemein eine Entlastung angenommen wird, ist es für eine grosse Zahl der Teilnehmenden nicht möglich, diese zu beziffern. Dazu fehle die Zeit oder die statistischen Angaben. Zudem sei die Entlastung abhängig von der Wahl und Ausgestaltung der Modelle (**BE, LU, FR, SO, AR, JU, Stadt ZH, SSV, SYNA, Travail.Suisse**) wie auch der Anzahl der künftigen Bezügerinnen und Bezüger, die zur Zeit Sozialhilfe beziehen würden (**SZ**). Die Entlastung dürfte bei den Budgets der kantonalen Sozialhilfe (**OW, SVKB, SLFV, pj, Kindernetzwerk, SVAMV**) und besonders bei den Gemeinden (**SZ, NW, OW, pj, Kindernetzwerk, SVAMV**), wahrgenommen werden. Die Erfahrung des Kantons Tessin zeigt eine Verlagerung von der Sozialhilfe zu den ELF im Umfang von 40 Prozent (**TI, EFS und EKF**). **UR** erachtet die Auswirkungen nicht als sehr hoch, weil ein Teil der neu anspruchsberechtigten Familien bisher keine Sozialhilfe beantragt hat. Für **BS** dränge sich eine Neuberechnung der Zahlen durch den Bund auf, weil ihre Berechnungen markant höhere Kosten als die Berechnungen im Bericht ergäben.

Es besteht keine Einstimmigkeit darüber, dass die privaten Hilfsorganisationen entlastet würden. Einige stimmen zu (**SZ, OW, NW, SVKB, SLFV**), andere halten sie für wahrscheinlich

(**SVAMV**) oder unwahrscheinlich (**SBS**). Für **ZG** und **SKOS** dürfte dort eine Entlastung eintreten, wo Familien durch die ELF unerwartete Ausgaben aus eigenen Mitteln decken könnten. Für **GP** hätten Hilfsorganisationen – wie auch Gemeinden – Kapazitäten frei für die psychosoziale Beratung von Familien. Der Mitteleinsatz könnte sich auf einmalige Leistungen bei fortbestehenden Lücken verlagern (**pj, Kindernetzwerk**). Nach Ansicht von **EKFF** und **Caritas** dürfte mit keinen Einsparungen gerechnet werden, weil die privaten Organisationen bei vorübergehenden Schwierigkeiten weiterhin um Unterstützung ersucht würden

3.9.1.2 keine Auswirkung

Für **TG** ist die Frage müssig, weil sowohl die Sozialhilfe als auch die ELF aus allgemeinen Steuermitteln finanziert würden.

3.9.2 Einfluss auf die soziale Integration der bedürftigen Familien

Im Allgemeinen wird der Einfluss von ELF auf die soziale Integration von bedürftigen Familien als sehr positiv eingestuft, weil durch die ELF vielfach der Gang zur Sozialhilfe überflüssig werde oder weil das vorgeschlagene System viele Arbeitsanreize enthalte oder auch die ausgeprägte Mittelknappheit, welche ein wichtiger Faktor für soziale Isolation darstellt, wirksam bekämpfe.

Tabelle 15: Einfluss auf die soziale Integration der bedürftigen Familien

	positiv	negativ	ohne Einfluss
Kantone	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG, FR, SO, BS, SH, VS, JU (12)	GL (1)	
Politische Parteien	CVP, CVP-F, GP, SPS, SPS-F, SVP, SVP-F (7)		
Behörden und Verwandte Institutionen	SODK, SSV, Stadt LS, Stadt ZH (4)		
Arbeitgeberorganisationen		economiesuisse (1)	
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SBS (4)		
Familien - Kinder - Frauen	BSF, EFS, EKF, EKFF, Kindernetzwerk, PF, pj, SVAMV, SLFV, FZ-TG, FRat BS, SVKB (12)		
Ausgleichskassen, EL-Stellen			
Andere interessierte Organisationen	Caritas, SKOS, SKGB, GrP, Migros, VFG (6)		
Total alle Kategorien	45	2	0

3.9.2.1 Positiv

Das Schlüsselargument für **UR, OW, NW, SH, NE, FR, TG, SBS, KV, FRat BS, FZ-TG, EKF** und **SKGB** ist, dass die stigmatisierende Wirkung der Sozialhilfebedürftigkeit verschwinde und ein Rechtsanspruch auf die Leistungen bestehe. Die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens und der damit verbundene Anreiz, eine Erwerbstätigkeit zu verfolgen, ist auch ein Hauptargument (**SZ, VS, SO, SPS, SPS-F, SODK, SBS, KV, PF, EKFF, Caritas**), besonders wenn diese Massnahmen einem Sozialamt und einer professionellen Sozial- und Berufsbegleitung unterstellt seien (**VS**), und die Bezügerinnen und Bezüger tatsächlich die Möglichkeit hätten, eine solche Erwerbstätigkeit auszuüben (**EKFF, Caritas**). Eine gesicherte Existenz ist für **GP** eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Integration, insoweit als Armut sozial isoliere (**Travail.Suisse, SYNA**). Obwohl Konsumation kein Synonym für Integration sei (**Stadt LS**), helfe sie doch am sozialen, sportlichen oder kulturellem Leben teilzunehmen (**EFS, SKGB**), besonders wenn die ausgerichteten Leistungen nicht vollumfänglich für die Deckung des Existenzminimums gebraucht werden müssten (**Stadt LS, SSV**). Positive Wirkung auf die

Integration dürften die Eltern und die betroffenen Kinder wegen der Anrechnung der Kinderbetreuungskosten erfahren (**SO, FZ-TG, SKGB**). Damit kann auch einer allfällig beginnenden Kleinkriminalität und dem Gewaltpotential unter dieser Altersgruppe (Kinder) entgegengewirkt werden (**FZ-TG**). Voraussetzung ist für **SVAMV** allerdings, dass die Betroffenen wirksam über ihre Rechte informiert würden. Die **SKOS** plädiert für eine Lösung, in der die Familien für die materielle Existenzsicherung nur noch bei einem Amt vorsprechen müssen.

3.9.2.2 Negativ

Für **GL** ist es für die Integration förderlicher, wenn die Familien für ihre Handlungen die Verantwortung trügen, als wenn auf das soziale Netz zurück gegriffen werde, während **economiesuisse** der Ansicht ist, dass die Haushalte einen zu geringen Anreiz hätten, sich selbständig durch Erwerbsarbeit aus der Armut herauszuschaffen.

3.9.3 Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

Mehrheitlich denkt man, dass die ELF sich negativ auf den Arbeitsmarkt auswirken würden. Man befürchtet, dass die Arbeitgeber nicht mehr bereit wären, auch leistungsschwächere Personen zu beschäftigen, und dass ihre soziale Verantwortung abnehmen würde. Eine Minderheit ist der Auffassung, dass die Arbeitsanreize, welche im vorgeschlagenen System eingebaut sind, die Integration der Eltern in den Arbeitsmarkt fördere oder, dass die ELF die Eltern dazu ansporne, ihren Beschäftigungsgrad zu verringern, was das Angebot an Teilzeitstellen vergrössern würde.

Tabelle 16: Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

	positiv	negativ
Kantone	VS, NE (2)	GL, SH, TG (3)
Politische Parteien	CVP (1)	EVP, FDP, SVP, SVP-F (4)
Behörden und Verwandte Institutionen	Stadt LS (1)	
Arbeitgeberorganisationen		
Gewerkschaften		SGB (1)
Familien - Kinder - Frauen		SLFV, SVKB (2)
Ausgleichskassen, EL-Stellen		
Andere interessierte Organisationen	Migros (1)	Caritas, SKOS (2)
Total alle Kategorien	5	12

3.9.3.1 Positiv

Die Argumente gehen stark auseinander. **NE** erwartet eine verstärkte Neigung der Arbeitnehmenden, schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen, um die Familieinbedürfnisse zu befriedigen. **VS** und **Stadt LS** vermuten einen positiven Effekt auf die Wiederaufnahme von Arbeit wegen den begleitenden Massnahmen (hypothetisches Einkommen und Kinderbetreuungskosten), für **Migros** bietet die ELF genügend Anreiz für die Aufnahme und Weiterführung einer Erwerbstätigkeit. Aufgrund der Tatsache, dass die Eltern versucht sein könnten, ihren Beschäftigungsgrad zu vermindern, könnte eine Zunahme der Nachfrage seitens der Wirtschaft eintreten, welche eine positive Wirkung auf die Arbeitslosigkeit hätte (**Stadt LS**). Die Wirtschaft kann von motivierten Arbeitnehmenden profitieren, die durch die ELF über ein genügendes Einkommen verfügen (**CVP**). Es ist jedoch wichtig, dass die ELF für Staatsangehörige der EU- und EFTA-Staaten nicht zu attraktiv würden (**VS**).

3.9.3.2 Negativ

Die soziale Verantwortung der Arbeitgeber könnte sich verringern (**TG, SH, GL**). Die zusätzlichen Steuerlasten, welche auf die Unternehmen zukomme, könnte dazu führen, dass sie noch weniger gewillt seien, weniger produktive Personen im Unternehmen zu integrieren. Die Abschiebung ins Sozialversicherungssystem werde weiter beschleunigt, wie sich das bei der IV zeige (**TG**). Für **SVP** und **SVP-F** sind höhere Steuern, Gebühren und Abgaben die Folge von ELF.

3.9.4 Auswirkungen auf die Entwicklung der Niedriglöhne

Die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer glaubt, dass sich ELF negativ auf die Entwicklung von Niedriglöhnen auswirke, weil alle Systeme, welche ein Existenzminimum garantierten, die Nachfrage und das Angebot für Stellen im Niedriglohnbereich erhöhten. Um diese Gefahr einzudämmen, müssten Mindestlöhne eingeführt werden oder der Bezückerkreis für ELF möglichst eng gehalten werden.

Tabelle 17: Auswirkungen auf die Entwicklung der Niedriglöhne

	Erhöhung der Niedriglöhne	Verminderung der Niedriglöhne	keine Auswirkung auf die Niedriglöhne
Kantone	NW, GL, FR, SO, SH, AR, TG, NE (8)		OW, ZG, BS, AG, VS (5)
Politische Parteien	GP, SPS, SPS-F, SVP, SVP-F (5)		
Behörden und Verwandte Institutionen	SSV, Gemeinden CH, Stadt LS (3)		Stadt ZH (1)
Arbeitgeberorganisationen	SGV (1)		
Gewerkschaften	KV, SYNA, Travail.Suisse, SGB, SBS (5)		
Familien - Kinder - Frauen	EKFF, SVAMV, SLFV, SVKB (4)		
Ausgleichskassen, EL-Stellen			
Andere interessierte Organisationen	ARTIAS, Caritas, SKOS (3)		
Total alle Kategorien	29	0	6

3.9.4.1 Erhöhung der Niedriglöhne

Der Druck auf die Erhöhung der Niedriglöhne werde durch die vorgesehene Regelung nachlassen (**GL, NW**), besonders in gewissen Branchen wegen den höheren Steuern, Gebühren und Abgaben (**SVP, SVP-F, SGV**) oder sich zu mindest bremsend auf die Erhöhung von Niedriglöhnen auswirken (**NE**). Die Einführung von Anreizmodellen in Systeme der Existenzsicherung, sei es bei der Sozialhilfe, sei dies bei den ELF, fördere die Nachfrage nach Jobs im Niedriglohnbereich (**FR, SSV, KV, SKOS**) wie auch das Angebot solcher Beschäftigungen (**EKFF, SVAMV**). Es bestehe die Gefahr, dass indirekt Löhne durch staatliche Leistungen subventioniert würden (**GP, Stadt LS, Travail.Suisse, SYNA, EKFF**). Als Abhilfe sollten die Diskussionen über Mindestlöhne weitergeführt werden (**SBS**), wären Begleitmassnahmen zu den Mindestlöhnen vorzusehen (**ARTIAS**), wenigstens in gewissen Branchen (**NW**), oder wären unbedingt Mindestlöhne und

Kinderzulagen, welche diesen Namen verdienten, in der ganzen Schweiz einzuführen (**SPS, SPS-F**). Um die Gefahr, dass Niedriglöhne durch die ELF subventioniert würden, zu bannen, sei der Kreis der potentiellen BezügerInnen von ELF möglichst klein zu halten zugunsten von Kinderzulagen (**Travail.Suisse, SYNA**).

3.9.4.2 keine Auswirkung auf die Niedriglöhne

Es dürfte keinen direkten Einfluss haben (**ZG**). Die Höhe der Löhne hänge vom Arbeitsmarkt und den Regelungen dazu ab (**VS**) und die neue Leistung betreffe nur Familien, die im Niedriglohnbereich arbeiteten und Kinder hätten (**BS**). Es sei wichtig, dass der Druck auf Arbeitgeber mit Niedriglöhnen nicht verringert werde (**AG**). Es gelte zu verhindern, dass die staatlichen Beiträge indirekt tiefere Löhne zur Folge hätten (**OW**).

4 Weitere Bemerkungen, Anregungen und Vorschläge

4.1 Im allgemeinen

Im Rahmen der zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel solle in allen Lebensbereichen eine familienfreundliche Politik betrieben werden (**ZH**).

Gemäss **economiesuisse** sollen private Institutionen, die sich Familien und Kindern annähmen (Kirchen, Pro Juventute, usw.) gestärkt werden und nicht konkurrenziert.

BL hat das Ziel gesamtschweizerisch eine Spitzenposition in der Familienpolitik zu erreichen, möchte aber dazu nicht die Leistungen für Familien erhöhen, sondern den bestmöglichen Wirkungsgrad der Leistungen erreichen in Zusammenarbeit mit den Gemeinwesen. Auch **BS** empfiehlt dieses Vorgehen auf Bundesebene.

TI wünscht, dass das Parlament das Gesetz über die Finanzhilfen für familienexterne Kinderbetreuung revidiere, damit schon bestehende Strukturen auch in den Genuss von Subventionen gelangten und nicht nur solche, welche auf Grund des in diesem Gesetz vorgesehenen Impulse entstanden seien. **EKFF** möchte, dass der Bund sich auf diesem Gebiet dauernd engagiere.

OW nützt die Gelegenheit darauf hinzuweisen, dass die Koordination der kantonalen Familienzulageordnungen auf Bundesebene dringend sei und fragt sich, ob es nicht besser wäre, diese Reform umzusetzen, bevor die ELF in Angriff genommen würden.

SPS meint, dass auch ein Bundesrahmengesetz zur Existenzsicherung geschaffen werden sollte, damit die Sozialhilfeleistungen koordiniert und minimal harmonisiert werden könnten.

BS regt an, neben den ELF auch einfacher durchzuführende Lösungen zu prüfen, welche auf dem Steuersystem aufbauten (negative income tax).

TG betrachtet die Steuerbefreiung von BezügerInnen von EL als weitere Begünstigung dieser Personengruppe und sieht darin eine Diskriminierung der Erwerbstätigen.

4.2 Kosten des Systems

VD schätzt, dass die ELF für ihn Mehrausgaben zwischen 15 und 32 Millionen Franken pro Jahr mit sich brächten und nicht Einsparungen von 3 bis 6 Millionen wie im Vernehmlassungsbericht erwähnt.

Für die ELF im Kanton, rechnet **BE** mit Einführungskosten von 5 Millionen Franken und mit jährlichen Durchführungskosten von mindestens 7 Millionen Franken.

SH ist der Ansicht, dass die Kosten des vorgeschlagenen Systems minimiert werden sollten und auch kostengünstigere Modelle entwickelt werden sollten.

Wegen der verursachten Mehrkosten zu Lasten der « Prämienverbilligung » werden gemäss **ZH** die anderen Personen, die ebenfalls auf Prämienverbilligungen angewiesen sind, benachteiligt, da diese Prämienverbilligung auch bei voller Ausschöpfung der durch den Bund hierfür vorgesehenen Mitteln nicht mehr finanzierbar wäre.

ZG, SO und **KKAK** machen darauf aufmerksam, dass durch die bei den ELF geplante Regelung zur Vergütung der Krankenkassenprämien namhafte Beträge der zur Verbilligung der Krankenkassenprämien nicht mehr für ander Versicherte zur Verfügung stünden, welche auch Anspruch auf Prämienverbilligung hätten.

BE ist der Meinung, dass die Einführungs- und Durchführungskosten für die ELF gleich aufgeschlüsselt werden sollten, wie die Ausgaben für die Leistungen (also ganz vom Bund übernommen werden, da für BE die ELF prioritär vom Bund finanziert werden sollten). Der Bund solle sich auch an den Durchführungskosten beteiligen (**SH**). **ZG, OW** und **SO** sind der Ansicht, dass die Durchführungskosten für ELF erheblich höher seien als für EL zur AHV/IV.

Für **FR** sollten die Kosten der ELF in die Globalbilanz der NFA einbezogen werden.

FinDK bemerkt , dass man für das Finanzierungsmodell der ELF zwar bei der Kostenaufteilung zwischen Bund und Kantonen auf das Modell der NFA zurückgreifen könne, die ELF aber nicht in die Globalbilanz der NFA einbeziehen dürfe, weil sie dadurch stark tangiert würde

Es gilt, den gleichen Verteilungsschlüssel wie für die Verwaltungskosten zu übernehmen (**SZ, TI, EKF**). Die im Vorentwurf präsentierten Modellrechnungen scheinen den kantonalen Realitäten kaum zu entsprechen. **SODK** schlägt deshalb vor, die Kostenfrage von Bund und Kantonen im Rahmen einer gemischten Arbeitsgruppe vertieft zu analysieren.

Bei der Kostenberechnung seien die Mehrausgaben für Bund und Kantone nicht berücksichtigt, welche durch die vorgesehene Regelung zur Anrechnung der Krankenkassenprämien entstünden (**UR**).

4.3 Ausgestaltung einer bundesrechtlichen ELF

BS wünscht, dass alles daran gesetzt werde, dass die ELF von der Exportpflicht ausgenommen werden. Zudem sollte schon bei der Ausarbeitung der ELF die Koordination mit der Sozialhilfe berücksichtigt werden.

BE tritt dafür ein, dass die ELF nicht ins ELG integriert werden, sondern in einem eigenständigen Gesetz geregelt würden, damit nicht zwei unterschiedliche Leistungen in ein und demselben Gesetzestext vermischt würden.

Damit die Familien auch wirklich von den ELF profitieren könnten, drängen **PF**, **SYNA** und **TravailSuisse** darauf, dass im Gesetz eine Informationspflicht betreffend dieser Leistung festgeschrieben werde.

OW schlägt vor, die Ausrichtung von ELF auf diejenigen Familien zu beschränken in denen mindestens ein Elternteil erwerbstätig sei. **SH** und **SKOS** schlagen vor, dass nur working-poor Anspruch auf ELF hätten. Dadurch würden Doppelspurigkeiten vermieden. Wenn es nämlich die Situation auf dem Arbeitsmarkt nicht erlaubte, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, womit ein Verdienst erreicht wird, der mindestens dem hypothetischen Einkommen entspräche, das für die Festsetzung der Leistung angerechnet werden solle, müsse der Fehlbetrag bei der Sozialhilfe verlangt werden. Eine Beschränkung der ELF auf die working-poor, würde die Erfolgchancen des Vorhabens erhöhen, auch wenn so nicht alle Familien von der Sozialhilfe wegkämen.

Gemäss **Gemeinden CH** sollte den Behörden die Möglichkeit eingeräumt werden, die Ausrichtung von Leistungen mit Auflagen zur Integration in den Arbeitsmarkt zu verknüpfen.

Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung sprechen sich **LU**, **NE** gegen den Vorschlag aus, bei gemeinsamer Sorge oder Obhut über die Kinder den Leistungsanspruch vorrangig der Mutter einzuräumen. Dieser solle vielmehr davon abhängig gemacht werden, wer die hauptsächlichen Kosten für das Kind träge, was schon bei der Scheidung festzulegen sei. **SKGB** und **FRat BS** begrüssen die vorgeschlagene Regelung ausdrücklich, weil damit der gesellschaftlichen Tatsache Rechnung getragen werde, dass die Mütter in den meisten Fällen immer noch den Hauptanteil der Kinderbetreuungs- und Erziehungsarbeit auch bei gemeinsamer Obhut oder Sorge leisteten.

LU begrüsst ausdrücklich, dass die Anrechnung der Krankenkassenprämien gleich geregelt werden solle, wie bei den EL zur AHV/IV, weil dadurch auf die von LU bekämpfte zwingende Einführung des sogenannten Stufenmodells in der KV, verzichtet werden könne.

Gemäss **SZ** sollen ELF nicht wie vorgeschlagen steuerfrei sein, da sie das den Familien zur Verfügung stehende Einkommen erhöhten.

CVP-F und **SSV** regen an, *Krankheitskosten* gemäss EL zur AHV/IV zu übernehmen.

VS möchte Kosten für Sonderschulen, die von der IV nicht übernommen werden, auch rückvergütet haben.

Da **Stadt LS** im Rahmen der Sozialhilfe die Erfahrung gemacht hat, dass Mutationen bei Familien äusserst häufig sind und dadurch sehr grosse Verwaltungskosten verursachen, schlägt sie vor, dass ELF-Dossiers zur revidiert werden sollten, wenn die Leistungen sich durch die Mutationen um ca. 20 Prozent verändern.

Bei der weiteren Bearbeitung der Vorlage verlangt **LU**, dass der Frage der Wechselwirkung der verschiedenen Faktoren (NFA, Kinder- und Familienzulagen, Individuelle Prämienverbilligung, strukturelle Bedingungen, usw.) nachgegangen werde, da das Ziel eine gleichmässige Existenzsicherung und nicht eine einheitliche Zulage sei.

