



Botschaft 2021-DSAS-20

26. September 2023

Entwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG)

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Entwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG)

Dieses Dokument ist eine Folge der:

| | |
|------------------|--|
| Motion 2010-GC-6 | Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien |
| Urheber: | Beyeler Hans-Rudolf / Fasel Bruno |

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|---|-----------|
| 1 | Einleitung | 3 |
| 2 | Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund | 4 |
| 2.1 | Armut in der Schweiz | 4 |
| 2.2 | Gewisse Familien sind vermehrt armutsgefährdet | 5 |
| 2.3 | Familienpolitik: Trends und Entwicklungen | 8 |
| 2.4 | Ausrichtungen auf Bundesebene | 9 |
| 2.5 | Ausrichtungen im Kanton Freiburg | 9 |
| 3 | Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz | 10 |
| 3.1 | Bundesprojekt für FamEL | 10 |
| 3.2 | FamEL-Modelle in den Kantonen | 11 |
| 4 | Das Freiburger Projekt | 13 |
| 4.1 | Evaluation der Vernehmlassungsergebnisse | 13 |
| 4.2 | Grundzüge des Entwurfs | 14 |
| 4.3 | Berechnungsart und Parameter des Modells | 15 |
| 4.3.1 | Allgemeines | 15 |
| 4.3.2 | Anerkannte Ausgaben | 15 |
| 4.3.3 | Vergütung der Betreuungskosten | 16 |
| 4.3.4 | Vergütung der Krankheitskosten | 16 |
| 4.3.5 | Anrechenbare jährliche Einkünfte | 16 |
| 4.3.6 | Bezügerkreis und Voraussetzungen für die Erteilung | 17 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 4.3.7 | Berechnung des Leistungsbetrags | 18 |
| 4.3.8 | Hypothetisches Einkommen | 18 |
| 4.3.9 | Berechnungsbeispiel | 18 |
| 4.3.10 | Kein Leistungsexport | 19 |
| 4.3.11 | Administrative Verwaltung | 19 |
| 4.3.12 | Sozialhilfe | 19 |
| 5 | Finanzielle Auswirkungen | 20 |
| 5.1 | Zahl der in Frage kommenden Haushalte | 20 |
| 5.2 | Durchschnittliche Kosten je Haushalt | 20 |
| 5.3 | Ausgaben für Familien-EL und soziale Begleitung | 20 |
| 5.4 | Aktuelle Ausgaben für Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträge | 21 |
| 5.5 | Neuausgaben infolge Einführung der FamEL | 22 |
| 5.6 | Ausgabenverteilung | 22 |
| 6 | Erläuterung der Artikel | 22 |
| 6.1 | Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze | 22 |
| 6.2 | Jährliche Ergänzungsleistung | 24 |
| 6.3 | Vergütung von Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten | 26 |
| 6.4 | Soziale Begleitung | 26 |
| 6.5 | Organisation, gemeinsame Bestimmungen und Finanzierung | 28 |
| 6.6 | Strafbestimmungen | 31 |
| 6.7 | Rechtsmittel | 31 |
| 6.8 | Schlussbestimmungen | 31 |
| 6.9 | Änderung anderer Erlasse | 31 |
| 6.10 | Übergangsbestimmungen | 31 |
| 7 | Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung | 32 |
| 8 | Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht | 32 |
| 9 | Gesetzes- und Finanzreferendum | 32 |
| 10 | Schlussfolgerung | 32 |

1 Einleitung

Nach Artikel 59 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg schützen und unterstützen der Staat und die Gemeinden die Familien in ihrer Vielfalt. Hierfür schreibt die Freiburger Verfassung in Artikel 60 Abs. 2 vor, dass Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen ausgerichtet werden, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.

In einer am 17. März 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (2010-GC-6) verfolgen die Grossräte Bruno Fasel und Hans-Rudolf Beyeler die gleiche Richtung und ersuchen den Staatsrat, dem Grossen Rat einen Gesetzesentwurf für die Schaffung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien zu unterbreiten. Der Grosse Rat hat diese Motion am 11. November 2010 angenommen.

Die jüngsten sozioökonomischen Veränderungen bestätigen die Relevanz der Verfassungsbestimmungen und der Motion, denn Familien sind mit neuen sozialen Risiken konfrontiert. Die Bedürfnisse der Einzelnen werden durch drei Unterstützungssysteme gedeckt: Familie, Arbeitsmarkt und Sozialleistungen. Die Kombination dieser drei Systeme ist äusserst wichtig, um zu verhindern, dass Menschen in prekäre Lebensumstände geraten. Hapert es bei einem der Systeme, müssen die beiden anderen in die Bresche springen, um Sicherheitslücken zu verhindern. Heutzutage sind jedoch sowohl auf dem Arbeitsmarkt als auch im Familienbereich Schwachstellen auszumachen. Zum einen ist die Arbeitswelt in den letzten Jahren unsicherer geworden: Sie gewährleistet keine Beschäftigungsstabilität mehr. Darüber hinaus verschafft sie selbst Personen, die Vollzeit arbeiten, nicht mehr zwangsläufig die lebensnotwendigen Mittel. Von dieser schwierigen Situation sind hauptsächlich schwach qualifizierte Personen betroffen. Zum anderen haben die Risiken im Familienbereich zugenommen: Scheidungen mit der logischen Folge der Einelternfamilien können zur Entstehung armutsgefährdeter bzw. armutsbetroffener Haushalte führen.

Diese neuen Sozialrisiken treffen viele beruflich schwach qualifizierte Eltern hart, denn sie können nur bedingt auf den Arbeitsmarkt zählen. Wegen ihrer unsicheren Arbeitssituation ist ihr sozialer Schutz mangelhaft und die familiären Stützen, auf die sie allenfalls zurückgreifen könnten, bröckeln. Als letzter Ausweg bleibt ihnen nur die Sozialhilfe. Die wirtschaftliche Instabilität nach der Covid-19-Pandemie bestätigt diese Bilanz und zeigt, dass ein Teil der Bevölkerung unter diesen Umständen Gefahr läuft, den Anschluss zu verlieren und sich in einer prekären Situation, ja sogar in Armut und Marginalität wiederzufinden. An der Schnittstelle zwischen Familien-, Sozial- und Wirtschaftspolitik setzen die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) voll und ganz bei dieser Problematik an:

- > Als Massnahme der Familienpolitik sind die FamEL eine Anerkennung der tragenden Rolle von Familien in der Gesellschaft. Sie bieten ihnen spezifische Unterstützung für eine besseren Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Berufstätigkeit.
- > Als Massnahme der Sozialpolitik gewährleisten sie Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen materielle Sicherheit. Die FamEL verhindern, dass die Ankunft eines Kindes gleichbedeutend mit Armut ist, indem sie die schweren Belastungen mildern, die mit besonderen und vorübergehenden Lebensabschnitten verbunden sind. Sie verringern die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beanspruchen, indem sie das Einkommen einiger Familien über die Grenzen des Existenzminimums anheben.
- > Auf wirtschaftspolitischer Ebene unterstützen diese Leistungen den inländischen Konsum und fördern die finanzielle und berufliche Autonomie von Familien. Die materiellen Leistungen sind unmittelbar für den laufenden Bedarf bestimmt. Darüber hinaus soll die den Familien angebotene, soziale Begleitung deren soziale und berufliche Integration fördern, um die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten zu verbessern.

Diese Botschaft schildert die allgemeine Situation, in die der Gesetzesentwurf über die FamEL eingebettet ist. Die soziale Dimension der Armutsproblematik wird zunächst auf Schweizer, dann auf Freiburger Ebene thematisiert, insbesondere die Armut von Erwerbstätigen. Danach wird der Fokus auf die Armut von Kindern und Jugendlichen gelegt, denn diese Realität spielt für die Einführung von FamEL eine entscheidende Rolle. Sodann wird auch die familienpolitische Dimension auf Bundes- und Kantonebene thematisiert. Zuletzt folgt eine Erläuterung der Grundprinzipien der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Freiburg. Die FamEL fügen sich in das vom Staatsrat verfolgte Projekt einer umfassenden Familienpolitik ein.

2 Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund

2.1 Armut in der Schweiz

Die Schweiz ist eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt. Ihre Wirtschaft überstand die Krisen der letzten Zeit und bewies die gute Gesundheit des Landes. Dennoch ist sie nicht vor Armut gefeit. Armut gibt es nach wie vor, und sie betrifft vor allem Einelternfamilien sowie die Erwerbsbevölkerung.¹ Die Covid-19-Krise und später die Energiekrise und die damit einhergehende Verteuerung haben die Anfälligkeit bestimmter Haushalte und ihr Prekarisierungsrisiko deutlich aufgezeigt.

Was den Beschäftigungsmarkt angeht, so hat die Sockelarbeitslosigkeit in der Schweiz deutlich zugenommen. Viele Personen finden keine Stelle mehr und verlängern die Schlange der Langzeitarbeitslosen. Unter ihnen finden sich hauptsächlich schwach qualifizierte Personen, vor allem Frauen und ausländische Personen, die besonders von Armut bedroht sind.²³ Zudem sind die Arbeitsplätze laufend unsicherer geworden und das Phänomen der Armut Erwerbstätiger hat sich ausgebreitet.⁴ Selbst eine Vollzeitwerbstätigkeit garantiert in der Schweiz manchmal nicht mehr das Existenzminimum bestimmter sozialer Gruppen. Ausserdem ist eine andere Form der Prekarisierung der Beschäftigung zu beobachten, insbesondere durch die vermehrt atypischen Arbeitsverhältnisse mit unsicheren Zukunftsaussichten (Arbeit auf Abruf, Zeitarbeit, befristete Arbeitsverträge), die wirtschaftliche Unsicherheit (Unterbeschäftigung oder variable Löhne) sowie die Unsicherheit in Bezug auf den sozialen Schutz. Entsprechend kumulieren schwach qualifizierte Arbeitnehmende teilweise mehrere atypische, unsichere Beschäftigungen, erreichen das Existenzminimum aber trotzdem nicht.

Gemäss den Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zählt die Schweiz im Jahr 2021 rund 745 000 armutsbetroffene Personen, das sind 8,5 % der Bevölkerung. In der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren sind 373 000 Personen von Armut betroffen. Dies entspricht einer Armutsquote von 6,9 %. Des Weiteren sind 4,2 % der Erwerbstätigen (das sind 157 000 Personen) arm, oder anders gesagt: Sie sind trotz Erwerbsarbeit nicht in der Lage, selbst ihren Unterhalt zu bestreiten.⁵

| 2020 | Armutsquote | Anz. Betroffene |
|-----------------------|-------------|-----------------|
| Schweizer Bevölkerung | 8,7 % | 745 000 |
| 18- bis 64-Jährige | 6,9 % | 373 000 |
| Erwerbstätige | 4,2 % | 157 000 |

Quelle: BFS, *Armutsquote und Bevölkerungsanteil, nach verschiedenen Merkmalen*, 2007-2021.

¹ BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz, Neuchâtel, 2019.

² Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit, Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose, *Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien*, Bericht zuhanden des Staatsrats, Freiburg, 2013.

³ «Armut»: Als arm gelten Personen, die nicht über die Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Dabei wird ausschliesslich die Einkommenssituation betrachtet, ohne allfällige Vermögenswerte. Die verwendete Armutsgrenze leitet sich von den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ab. BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015, Neuchâtel, 2019, S. 62.

⁴ Die Erwerbstätigen entsprechen Personen ab 18 Jahren, die in dem der Erhebung vorausgegangenen Jahr während mehr als der Hälfte der Monate eine unselbstständige oder selbstständige Tätigkeit ausübten (häufigster Tätigkeitsstatus).

⁵ BFS, Erhebung SILC. Die Armutsquote wird ohne Berücksichtigung des Vermögens berechnet. Aufgrund der Grösse der Stichprobe sind Analysen auf der Ebene des Kantons Freiburg nicht möglich. Website: *Armutsquote und Bevölkerungsanteil, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2021*, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205291.html>, abgerufen am 8. März 2023.

2.2 Gewisse Familien sind vermehrt armutsgefährdet

- > Trotz Ausübung einer Berufstätigkeit sind gewisse Familien stark von Armut betroffen

Gewisse Bevölkerungsgruppen haben eine grössere Wahrscheinlichkeit, als Erwerbstätige von Armut betroffen zu sein. Gemäss den BFS-Zahlen beläuft sich die Quote armutsbetroffener Erwerbstätiger bei den kinderlosen Paaren auf 2,7 %, bei den Haushalten mit Kindern auf 3,6 %. Bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden ist die Armutsquote mit 11,8 % am höchsten.⁶

- > Einelternfamilien und Familien mit Kindern sind häufiger von Armut betroffen

Parallel zur Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse ist die Scheidung in den letzten zwanzig Jahren als zusätzliches Risiko für die materielle Schwächung von Familien aufgetreten. Praktisch die Hälfte der Ehen endet mit einer Trennung. Wenn Kinder vorhanden sind, können sich zwei armutsgefährdete Haushalte bilden. In der Schweiz sind 16,7 % der Einelternfamilien von Armut betroffen. Für kinderreiche Familien (mehr als zwei Kinder) ist das Risiko finanziell schwieriger Monatsenden ebenfalls hoch: 16,9 % von ihnen leben unter der Armutsschwelle.⁷

In der heutigen Zeit, das Vorhandensein eines Kindes erhöht die Wahrscheinlichkeit von Armut betroffen zu sein. Der Zeitfaktor stellt eine der Hauptsorgen der Familien in Sachen Armut dar, die vor der Herausforderung stehen, Berufstätigkeit und Familienleben unter einen Hut zu bringen.⁸ Solange ein Kind klein ist, müssen sich seine Eltern viel mit ihm abgeben, dies bedingt oft die Reduktion oder Aufgabe einer Erwerbstätigkeit und kann die Familie in Armut stürzen, weil sich ihr Einkommen dementsprechend verringert. Bei den kinderlosen Paaren sind in 53,7 % der Fälle beide Erwachsene Vollzeit erwerbstätig. Dieser Anteil sinkt auf 14,4 % bei Paaren, deren jüngstes Kind zwischen 0 und 3 Jahren alt ist, und sogar auf 13 %, wenn das jüngste Kind zwischen 4 und 12 Jahren alt ist.⁹

- > Kinder und Jugendliche: grosser Anteil der armutsbetroffenen und/oder von der Sozialhilfe unterstützten Personen

In der Schweiz sind 18,1 % der Armutsbetroffenen¹⁰ und knapp ein Drittel (29,6 %) der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zwischen 0 und 17 Jahre alt.¹¹ Dieses Phänomen erregt Besorgnis, denn es kann die Partizipations- und Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder erheblich einschränken.¹² Studien haben gezeigt, dass Kinder in armen Verhältnissen im Vergleich mit ihren Kameradinnen und Kameraden vor allem auf sozialer Ebene benachteiligt sind.¹³ Die Einschränkung ihrer Handlungs- und Entfaltungsmöglichkeiten kann zu vermehrten Schwierigkeiten in der Schule oder gar zur Ausgrenzung führen. Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ) prangert bereits seit mehreren Jahren die Risiken der zunehmenden materiellen Prekarisierung von Kindern und Jugendlichen an.¹⁴ Sie bezeichnet die Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut als wichtige und ständige

⁶ BFS, Website: Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

⁷ BFS, Website: Armutsquote nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

⁸ Direktion für Gesundheit und Soziales, *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*, Freiburg, 2016, S. 77–81.

⁹ BFS-Website: Familien: Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/erwerbs-haus-familienarbeit.html>, abgerufen am 8. März 2023.

¹⁰ BFS, Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen 2007–2021, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.24205288.html>, abgerufen am 8. März 2023.

¹¹ BFS-Website: WSH: Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Altersklassen 2005–2020: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.23566229.html>, abgerufen am 8. März 2023.

¹² BFS, Armut und materielle Entbehrung von Kindern, Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2014, Neuchâtel, 2016, S. 5.

¹³ Mehr dazu: Direktion für Gesundheit und Soziales, *Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg*, Freiburg, 2016, S. 81–80.

¹⁴ Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, «Jung und arm: das Tabu brechen!», Bern, August 2007.

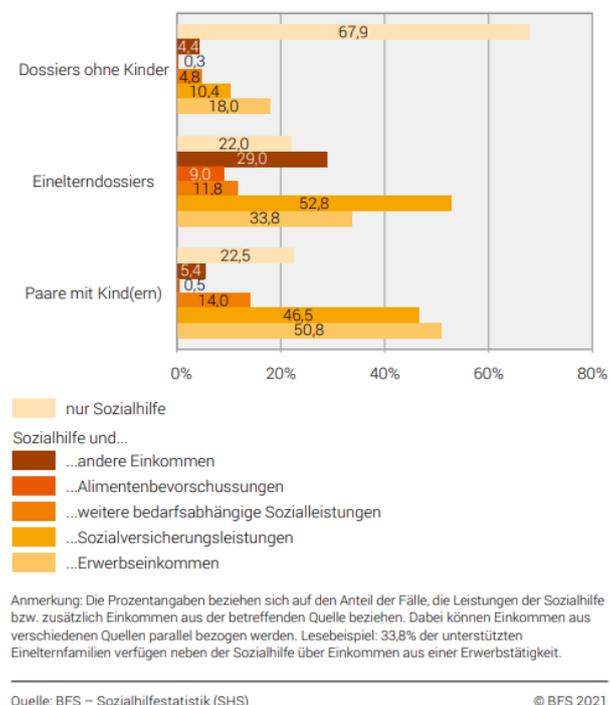
Herausforderung.¹⁵ Studien ermittelten die gesellschaftlichen Kosten der Kinder- und Jugendarmut und unterstrichen deutlich, dass nur durch ein soziales Investment Abhilfe geschaffen werden kann.¹⁶

> Die Sozialhilfe löst das Problem der Familienarmut nicht

Seit der Rezession in den 1990-er Jahren ist die Sozialhilfe mehr und mehr gefordert, auf strukturelle Gesellschaftsprobleme und insbesondere auf die steigende Anzahl armutsbetroffener Familien zu reagieren. Abgesehen von den erheblichen regionalen Unterschieden (die sich im Wesentlichen darin ausdrücken, dass die Sozialhilfequote in den Städten hoch, in den ländlichen Regionen niedrig ist), ist es die Familienstruktur, die sich weitgehend auf die Wahrscheinlichkeit von Sozialhilfeabhängigkeit auswirkt.

Die Analysen des BFS zeigen, dass Einelternfamilien in den meisten Fällen (vgl. Grafik im Folgenden) Sozialhilfe nur zur Ergänzung ihres Einkommens brauchen, das entweder einer Erwerbstätigkeit oder anderen Unterstützungsquellen (Unterhaltsbeiträge oder Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen) entstammt. Die Sozialhilfe hält diese Situation aufrecht, ohne das Problem zu beheben, und führt in manchen Kantonen zu Schulden, die den Familien auf längere Sicht schaden können. Dies gilt auch für sozialhilfebeziehende Paare mit Kindern: 50,8 % von ihnen brauchen die Sozialhilfe zur Ergänzung ihres Erwerbseinkommens (vgl. Grafik im Folgenden).¹⁷ Dazu gezwungen sein, Sozialhilfe zu beantragen, kann als demütigend erlebt werden und die wirtschaftliche und persönliche Situation der betroffenen Familien noch verschlechtern.¹⁸ Je unabhängiger die Kinder werden, desto weniger sind die Eltern auf die Ergänzungen der Sozialhilfe angewiesen, können ihr Arbeitspensum wieder erhöhen und erlangen dadurch wieder mehr wirtschaftliche Unabhängigkeit.¹⁹ Derartige Beobachtungen bestätigen somit, dass diese Probleme struktureller Art sind und ihre Lösung daher umfassende Massnahmen erfordert.

Einkommensquellen nach Struktur der Unterstützungseinheit, 2019 G9.7



¹⁵ Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Medienmitteilung vom 24.11.2016, *Frischer Wind in der EKKJ: neue Köpfe, neue Webseite und neue Prioritäten*, <https://ekkj.admin.ch/medieninformation/medienmitteilungen/detail/frischer-wind-in-der-ekkj-neue-koepfe-neue-webseite-und-neue-prioritaeten/>, abgerufen am 8. März 2023.

¹⁶ Gøsta Esping-Andersen, *A Welfare State for the 21st Century*, Report to the Portugese Presidency of the European Union, prepared for the Lisbon Summit, 2000.

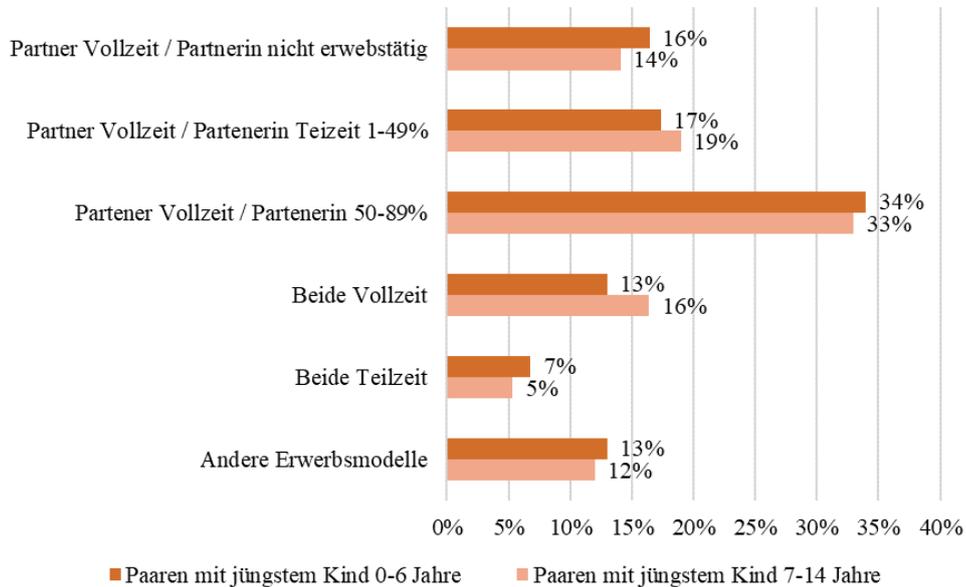
¹⁷ BFS, *Familien in der Schweiz*, Statistischer Bericht 2021, Neuchâtel, 2021, S. 55.

¹⁸ BFS, *Familien in der Schweiz*, Statistischer Bericht 2008, Neuchâtel, 2008.

¹⁹ BFS, *Statistischer Sozialbericht Schweiz*, Neuchâtel, 2015, S. 94-96.

Im Kanton Freiburg ist die Situation ähnlich. Wie auf nationaler Ebene lebt auch im Kanton Freiburg nur eine Minderheit der Paare mit Kindern nach einem Beschäftigungsmodell, in dem beide Partner Vollzeit arbeiten.²⁰

Erwerbsmodelle bei Paaren mit Kindern unter 15 Jahren, Freiburg, 2016-2020



Quelle: Bundesamt für Statistik, Neuchâtel / Amt für Statistik (StatA) Kanton Freiburg, *Strukturerhebung 2016-2020*.

Der nächste Bericht über die soziale Situation und die Armut ist in Arbeit. Laut ersten Informationen des Amtes für Statistik, die anhand der letzten verwertbaren Steuerdaten (Daten für 2019) gewonnen wurden, sind im Jahr 2019 im Kanton Freiburg 6513 Personen von Armut betroffen und 25 208 von Armut bedroht.

Etwa ein Drittel der von Armut bedrohten Haushalte (29,1 %) sind Einelternfamilien. Frauen sind stärker von Armut betroffen, ihre Armutsquote ist höher als die der Männer und nimmt zu in Zeiten, in denen die Haushalte in der Regel Kinder zu versorgen haben. Im Jahr 2019 waren im Kanton Freiburg 6523 Kinder von Armut bedroht²¹.

Auf Sozialhilfeebene teilte das BFS 2021 mit, dass 6876 Personen, die sich auf 3908 Haushalte verteilen, in diesem Jahr Sozialhilfe bezogen; im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung ist dies eine Quote von 2,1 %.²²

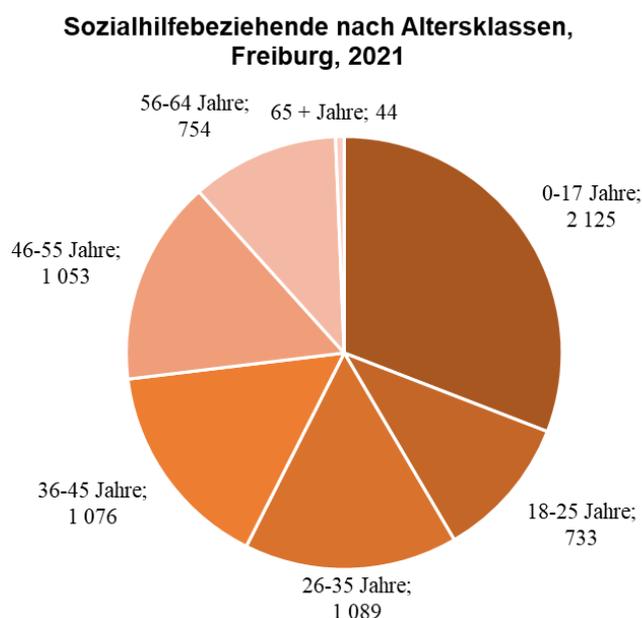
Die Ergebnisse dieser Statistik zeigen, dass die Situation im Kanton Freiburg insgesamt mit jener der Schweiz vergleichbar ist. Zahlreiche Familien sind gezwungen, Sozialhilfe zu beanspruchen, um ihren allgemeinen Lebensbedarf bestreiten zu können. Im Jahr 2021 beanspruchten 1156 Familien Sozialhilfe, dies sind 31,6 % aller von der Sozialhilfe unterstützten Privathaushalte.

²⁰ Bundesamt für Statistik, Neuchâtel / Amt für Statistik (StatA) Kanton Freiburg, *Strukturerhebung 2016-2020*.

²¹ Armut und Armutsrisiko werden anhand des zur Verfügung stehenden Einkommens definiert. Armut ist ein sogenanntes "absolutes" Armutskonzept, das nach den Standards der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) berechnet wird, die üblicherweise zur Messung des Anspruchs auf Sozialhilfe in der Schweiz verwendet werden. Er setzt sich zusammen aus einem Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt, individuellen Wohnkosten und 100 Franken pro Monat und Person ab 16 Jahren für sonstige Ausgaben. Eine Person gilt als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt. Das Armutsrisiko ist ein relatives Konzept, das auf der Verteilung der Personen in Bezug auf das verfügbare Einkommen basiert. Als armutsgefährdet gilt eine Person, die über ein Einkommen verfügt, das signifikant unter dem der Gesamtbevölkerung liegt. Die Armutsgefährdungsschwelle wird von der Europäischen Union auf 60% des Medians des verfügbaren Äquivalenzeinkommens festgelegt (d.h. sie variiert je nach Haushaltstyp). Die nationalen Zahlen basieren auf der Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen - SILC -, die bei einer Stichprobe der Bevölkerung durchgeführt wird. Die Freiburger Zahlen werden anhand von Steuerdaten berechnet.

²² Staat Freiburg, Website: Sozialhilfestatistik. Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2021: <https://www.fr.ch/de/alltag/integration-und-soziale-koordination/sozialhilfestatistik>, abgerufen am 8. März 2023.

Des Weiteren beläuft sich der Anteil von Kindern und Jugendlichen zwischen 0 und 25 Jahren, die im Kanton Freiburg von der Sozialhilfe unterstützt wurden, im Verhältnis zu sämtlichen Bezügerinnen und Bezügerern auf 40,9 %, wovon 30,5 % unter 18 Jahre alt sind. Es sind hauptsächlich Kinder zwischen 0 und 17 Jahren, die in einer sozialhilfebeziehenden Einelternfamilie aufwachsen: Sie machen 56,7 % aller Personen aus, die in dieser Haushaltsform leben.



Quelle: BFS, *Sozialhilfeempfängerstatistik. Wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH)*, Kanton Freiburg 2022, Tabelle 2.1.

Die Schwierigkeit, Berufs- und Familienleben unter einen Hut zu bringen, hindert manche Familien daran, alleine für ihren Unterhalt aufzukommen; sie sind gezwungen, das letzte Netz der sozialen Sicherheit in Anspruch zu nehmen. Im Kanton Freiburg beläuft sich das durchschnittliche Erwerbseinkommen einer sozialhilfebeziehenden Einelternfamilie auf monatlich 1605 Franken, dasjenige eines Paares auf 1909 Franken.

2.3 Familienpolitik: Trends und Entwicklungen

Seit vielen Jahrzehnten sind in der Schweiz verschiedene Dispositive und Massnahmen konkretisiert worden, die auf eine Unterstützung und Förderung der Familien abzielen. Ab den 1960-er Jahren wurde die Familienpolitik durch den tiefgreifenden Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen sowie die Veränderung der Lebensverläufe geprägt. Das familialistisch geprägte Konzept, welches das Hauptgewicht auf den Schutz der Familie als Institution legte, hat zunehmend an Boden verloren. Seit Mitte der 1970-er Jahre fokussiert ein emanzipatorischer Ansatz der Familienpolitik auf das Individuum und die Verbesserung der Situation aller Familienangehörigen, insbesondere der Frauen. Ab den Neunzigerjahren trat offen das Problem des ungenügenden Einkommens von Familien zutage und man wurde sich der Bedeutung der von den Familien erbrachten Leistungen bewusst. Die empfohlenen familienpolitischen Massnahmen konzentrieren sich auf den Ausgleich der Lasten, die auf den Familien liegen. Die letzte, zu Beginn der 2000-er Jahre eingeschlagene Richtung zielt auf eine bessere Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben hin, um es den Paaren zu ermöglichen, das ihnen zusagende Familienmodell zu wählen.²³ Sodann hat auch die Kinder- und Jugendförderung – über die Förderung der Partizipation –, der Kinderschutz oder die Einhaltung der Kinderrechte – hier spielt die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz im 1997 eine tragende Rolle – immer stärker an Bedeutung gewonnen.²⁴

²³ Eidg. Departement des Innern, *Familienbericht 2004, Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*, Bern, 2004, S. 138–139.

²⁴ Vittori B. (dir.), *Au risque de la prévention. Enfance, jeunesse, familles et travail social : de la prévention précoce à la participation sociale*, Editions ies, Genève, 2016, S. 24.

Unter Berücksichtigung der Grundsätze von Föderalismus und Subsidiarität ist es hauptsächlich an den Kantonen und Gemeinden, die Familienpolitik zu organisieren. Die Aufgabe des Bundes besteht darin, komplementär einzuspringen und zu fördern.

In Anbetracht der Breite des Themas besteht der heutige Trend in der Entwicklung umfassender und koordinierter Massnahmen, um die Wirksamkeit der Familienpolitik zu steigern. Die Familien müssen unterstützt werden, denn sie erbringen grosse Leistungen, vor allem in der Erziehung und Versorgung der Kinder in ihren verschiedenen Entwicklungsphasen, der Unterstützung ihrer Angehörigen sowie der Erledigung häuslicher Aufgaben. Die Bewältigung von Aufgaben und Verantwortung setzt jedoch günstige Rahmenbedingungen und manchmal eine spezifische Hilfe voraus. Bei Familien mit beschränkten Ressourcen besteht die Herausforderung der Familien- und Sozialpolitik darin, ihre Autonomie und Einbindung in das Sozialgefüge zu fördern, ihre finanzielle Unabhängigkeit durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu gewährleisten und eine Einkommensergänzung zu gewähren, wenn die Familien vorübergehend nicht in der Lage sind, durch Ausübung einer Erwerbstätigkeit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Daraus wuchs der Wille zur Entwicklung einer umfassenden Familienpolitik, die es ermöglicht, den vielfältigen Bedürfnissen dieser Bevölkerung gerecht zu werden.

2.4 Ausrichtungen auf Bundesebene

Die Hauptausrichtungen auf Bundesebene gehen alle in Richtung Anerkennung der von Familien erbrachten Leistungen und zielen auf eine bessere Koordination zwischen Berufs- und Familienleben hin. Sie führten namentlich zum Erlass einer Mutterschafts- und Vaterschaftsversicherung, zur Unterstützung der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter und zur Einführung eines Rahmengesetzes für die Familienzulagen. Angesichts der Schwierigkeit mancher Familien, ihren Lebensunterhalt mit einem einzigen Lohn bestreiten zu können, ist die Vereinbarkeit von Berufsleben und Familie ein besonders wichtiger Aspekt. Häufig braucht es nämlich zwei Einkommen, damit die Familie bis zum Monatsende über die Runden kommt. Auch auf die Massnahmen zur Bekämpfung der Armut von Kindern und Jugendlichen kann hingewiesen werden, namentlich mit dem Ausbau der familienergänzenden Betreuungskapazitäten und der Verstärkung der Massnahmen für die Eingliederung der Jugendlichen in die Arbeitswelt. In der Tat ist es wichtig, frühzeitig zu handeln, um die bestmöglichen Entwicklungs-, Bildungs- und Entfaltungsbedingungen anzubieten und so der Wiederholung prekärer Sozialsituationen entgegenzuwirken.

2.5 Ausrichtungen im Kanton Freiburg

Unter Berücksichtigung des sozioökonomischen Hintergrunds und des Wandels der Familie wurde die kantonale Familienpolitik während der letzten zwanzig Jahre laufend um zahlreiche Massnahmen erweitert.

Im Bewusstsein der Bedeutung der Familie und ihrer unersetzlichen Leistungen für die Gemeinschaft, aber auch der Schwierigkeiten, denen sie gegenübersteht, beauftragte der Staatsrat im Jahr 2001 eine kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik mit einer Bestandsaufnahme und einer Ermittlung der notwendigen Verbesserungen. Im Jahr 2004 übermittelte der Staatsrat in seinem Bericht Nr. 151 dem Grossen Rat die Schlussfolgerungen dieser Kommission, nicht ohne an die besonderen, auf diesem Gebiet schon erfolgten Bemühungen zu erinnern. Seither wurde ein Projekt nach dem anderen umgesetzt. Einige der wichtigsten Massnahmen, welche die Entwicklung der Familienpolitik geprägt haben, werden hier in Erinnerung gerufen.

Verstärkung der materiellen Sicherheit von Familien:

- > Kantonale Mutterschaftsbeiträge – im Bedarfsfall
- > Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen liegen

Schutz und Unterstützung von Familien in ihrer Vielfalt:

- > Eröffnung der Anlaufstelle «Freiburg für alle»
- > Verschiedene Leistungsaufträge: Verein Familienbegleitung, REPER, Paar- und Familienberatung, Mütter- und Väterberatungsdienste
- > Politik für Personen mit Behinderungen und betreuende Angehörige

Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

- > Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen
- > Zusätzlicher Betrag von jährlich 3,75 Millionen Franken für die familienergänzende Betreuung im Rahmen der Steuerreform zur Senkung der Tarife von Krippen und Tageseltern
- > Zusätzlicher Betrag von jährlich einer Million Franken während fünf Jahren für die Schaffung neuer Krippenplätze und neuer Plätze der ausserschulischen Betreuung, danach Verwendung dieses Betrags für die Tarifsenkung
- > Anhebung des Arbeitgebendenbeitrags, damit der Kanton Freiburg beim Bund im Rahmen des Impulsprogramms «Finanzhilfen für Subventionserhöhungen von Kantonen und Gemeinden» ein Gesuch um finanzielle Hilfe einreichen kann
- > Umsetzung wichtiger Massnahmen im schulischen Rahmen: zweites Kindergartenjahr, Gesetz über die obligatorische Schule, samt Einführung von Elternräten sowie der für alle Klassen eines Schulkreises identischen Blockzeiten

Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann:

- > Strategie und Aktionsplan für die Gleichstellung von Frau und Mann in der kantonalen Verwaltung (PGKV)
- > Kantonales Konzept zur Bekämpfung von Gewalt in Paarbeziehungen und ihren Auswirkungen auf die Familie
- > Abteilung Bedrohungsmanagement bei der Kantonspolizei

Förderung der harmonischen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen:

- > Jugendgesetz
- > Strategie und Aktionsplan «I mache mit!»
- > Unterstützung zahlreicher Projekte, die von Kindern und Jugendlichen vorgeschlagen werden oder für diese bestimmt sind, dank der Kinder- und Jugendsubvention
- > Kantonales Programm «Ich ernähre mich gesund und bewege mich ausreichend»
- > Kantonales Programm zur Förderung der psychischen Gesundheit

Achtung von Partizipation, Autonomie, Lebensqualität und Persönlichkeit älterer Menschen:

- > Kantonale Politik «Senior+»: Konzept und Massnahmenplan
- > Tag der betreuenden Angehörigen

Berücksichtigung einer kohärenten Entwicklung der Familienpolitik und der Prävention:

- > Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg
- > Bericht über die kantonale Familienpolitik (in Vorbereitung nach der Annahme des Postulats 2019-GC-41 durch den Grosse Rat im September 2020)

Heute geht es darum, einen der wichtigen Teilbereiche dieses Bauwerks auszugestalten. Dieser entspricht einem seit langem erkannten, wiederholt bestätigten Bedarf und zählt zu den Verfassungsaufträgen: die Ergänzungsleistungen für Familien.

3 Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz

—

3.1 Bundesprojekt für FamEL

Auf Bundesebene kam die Frage der FamEL ab dem Jahr 2000 auf den Tisch. Die Verabschiedung eines FamEL-Modells ähnlich dem des Kantons Tessin wurde mehrmals gefordert. Es erfolgte sogar eine auf drei Modellen basierende Vernehmlassung, die von allen befragten Instanzen positiv aufgenommen wurde.

Der anfängliche Elan flaute aber ein wenig ab und das Projekt wurde mehrmals zurückgestellt, insbesondere wegen des Gesetzesentwurfs über die Familienzulagen sowie der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Derzeit besteht für armutsbetroffene Familien wenig Hoffnung auf die Einführung eidgenössischer FamEL, denn im Februar 2009 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats beschlossen, das Thema aufzuschieben, und die Bundesverwaltung mit der Ausarbeitung von Alternativen beauftragt.

Aufgrund dieser Entwicklung fällt die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) an ihrer Generalversammlung vom Juni 2009 den Entscheid, dass das langfristige Ziel der SODK in einer eidgenössischen Lösung im FamEL-Bereich bestehen soll. Deshalb hat die SODK den Bundesrat und das Parlament ersucht, die Arbeiten für die Einführung von FamEL auf nationaler Ebene fortzusetzen. Gleichzeitig beauftragte die Generalversammlung ihr Generalsekretariat mit der Erarbeitung von Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler FamEL, um die schon bestehenden oder in Ausarbeitung befindlichen kantonalen Projekte zu unterstützen und so im Hinblick auf eine künftige Bundeslösung einen Koordinationsbeitrag zu leisten. Die Empfehlungen wurden an der Generalversammlung der SODK vom 25. Juni 2010 verabschiedet.

Im Jahresverlauf 2011 haben der Vorsteher des eidgenössischen Departements des Innern (EDI) und der SODK-Vorstand eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Inhalt eines Rahmengesetzes auf nationaler Ebene zu definieren. Letztere hat ihre ersten Ergebnisse an einer Sitzung mit dem SODK-Vorstand und dem Vorsteher des EDI präsentiert. Die Hauptvarianten bestanden in einer Bundesgesetzgebung, die eine fakultative Einführung von FamEL vorsieht oder aber die Kantone zu deren Einführung verpflichtet, wobei die Finanzierungsfrage vorbehalten blieb. In seiner Antwort auf eine Motion von Nationalrätin Yvonne Feri (13.335107 2013) machte der Bundesrat am 7. Juni 2013 jedoch geltend, dass er seit der Ablehnung des auf die Familienpolitik bezogenen Verfassungsartikels (3. März 2013) auf diesem Gebiet praktisch keinen Handlungsspielraum habe.

3.2 FamEL-Modelle in den Kantonen

Bereits mehrere Kantone haben sich mit der Problematik der Familienarmut befasst. Im Kanton Tessin gibt es seit 1997 ein Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien. Auf diesem Modell gründeten übrigens auch die parlamentarischen Vorstösse, die auf Bundesebene eingereicht wurden. Die Kantone Solothurn und Waadt haben die Einführung von FamEL in einer Volksabstimmung beschlossen, wohingegen sie im Kanton Genf nur im Parlament verabschiedet wurde.

Die FamEL der Kantone Genf, Tessin und Waadt folgen einem umfassenden Ansatz, d. h. sie richten sich an alle Familien, während das Konzept des Kantons Solothurn nur auf *Working Poors*, die keine Sozialhilfe beziehen, abzielt.

> Tessin

Mitte der Neunzigerjahre verabschiedete der Kanton Tessin ein vollständiges und wirksames System zur Bekämpfung von Familienarmut. Dieses umfasst zum einen eine Kleinkinderzulage bis zum Alter von drei Jahren (API), die darauf hinzielt, das Existenzminimum der Familien zu sichern, und zum anderen eine ergänzende Kinderzulage bis zum 15. Geburtstag (AFI). Im Jahr 2020 gab es im Tessin 2270 Dossiers, die eine ergänzende Zulage für Kinder erhielten, von denen 555 ebenfalls eine Kleinkinderzulage²⁵ bezogen; dies entspricht jeweils ca. 7799 bzw. 1930 Personen. Die Nettoausgaben des Kantons Tessin für diese Leistungen belaufen sich im Jahr 2020 auf 32,1 Millionen Franken.²⁶

²⁵ Ufficio di statistica, *Aiuto sociale, Assegni familiari integrativi pagati, secondo il sesso, la classe d'età, lo stato civile, la nazionalità, la tipologia familiare e il numero di figli*, in Ticino, nel mese di dicembre dal 2004 al 2019: <https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=temi.dati&p1=53&p2=86&p3=95&prold=94>.

²⁶ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

> Solothurn

Im März 2009 verabschiedete der Kantonsrat einen kantonalen Gesetzesentwurf für die Einführung von FamEL. Mit Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 wurde das Gesetz mit 64 % Ja-Stimmen gegen 36 % Nein-Stimmen angenommen. Das Solothurner Modell übernimmt die für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV geltenden Bemessungsgrundlagen und zielt auf Familien mit Kindern unter sechs Jahren ab. Gemäss Vorlage müssen die Familien ein Existenzminimum sicherstellen. Die FamEL richten sich nur an *Working-Poor*-Familien; Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger sind grundsätzlich ausgeschlossen. Bei der Bemessung wird ein hypothetisches Mindestwerbseinkommen berücksichtigt und ein Freibetrag vom Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit abgezogen. Eine Familie erhält pro Jahr höchstens das Doppelte der AHV-Mindestrente. Dazu kommen 5000 Franken pro Kind ab dem dritten Kind. Die Kosten wurden zwischen 14 und 15 Millionen Franken veranschlagt. Ein Jahr nach dem Inkrafttreten (1. Januar 2010) wurde jedoch festgestellt, dass die effektiven Ausgaben nur rund eine Million Franken betragen. Im Januar 2011 bezogen lediglich 169 Haushalte diese Leistungen. Die legislative und administrative Komplexität des Solothurner Systems trug sicher dazu bei, dass die veranschlagten Beträge nicht erreicht wurden. In der Folge hat die Fachhochschule Nordwestschweiz das Solothurner FamEL-System evaluiert.²⁷ Aufgrund dieser Studie und auf Antrag des Regierungsrats stimmte das Solothurner Parlament schliesslich der definitiven Einführung des FamEL-Systems zu. Ursprünglich war die Gültigkeit auf den 31. Dezember 2017 befristet. Im Jahr 2020 haben im Kanton Solothurn rund 1000 Fälle für einen Betrag von 7,8 Millionen Franken von den FamEL profitiert.²⁸

> Genf

Im Jahr 2009 beschloss der Genfer Staatsrat infolge einer Studie der *Haute école de gestion de Genève*, welche die Zweckmässigkeit der Einführung von FamEL beurteilte, eine Vernehmlassung über eine Änderung des Gesetzes über die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV durchzuführen. Das Genfer Modell richtet sich an *Working-Poor*-Familien mit mindestens einem Kind unter 18 Jahren. Es sieht einen Beschäftigungsgrad von mindestens 40 % für Alleinerziehende und von 90 % vor, wenn die Familie zwei Erwachsene umfasst. Die Bemessung der FamEL richtet sich nach dem Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, jedoch wird der für die Deckung des Existenzbedarfs bestimmte Betrag durch jenen ersetzt, der für die Gewährleistung des kantonalen Sozialhilfe-Mindesteinkommens bestimmt ist. Die berücksichtigten Wohn- und Nebenkosten werden durch das Reglement des Staatsrats festgesetzt. Nur bei Teilzeitbeschäftigung in den Zweielternfamilien wird ein Mindestwerbseinkommen (hypothetisches Einkommen) berücksichtigt.

Nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ist das Gesetz am 1. November 2012 in Kraft getreten. Ende 2020 bezogen im Kanton Genf 2127 Familien (7488 Personen) FamEL.²⁹ Die Nettoausgaben für das Jahr 2018 betragen 17,2 Millionen Franken.³⁰

> Waadt

Der Staatsrat des Kantons Waadt nahm in sein Programm 2007–2012 die folgenden Massnahmen auf: «Prüfung einer Ausweitung des Ergänzungsleistungssystems auf die Familien und Entwicklung von Versicherungssystemen, mit denen die Beanspruchung des Eingliederungseinkommens vermieden werden kann.» Der Kanton gab ein Modell kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien in die Vernehmlassung, das auf das System der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV abgestimmt ist. Das in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 angenommene Modell erlaubt die finanzielle Unterstützung von Familien mit Kindern von 0 bis 16 Jahren, die sich trotz Ausübung einer

²⁷ Teilveröffentlichung in: Soziale Sicherheit CHSS 6/2014, Sozialpolitik - Evaluation Familienergänzungsleistungen Kanton Solothurn, verfügbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>, abgerufen am 10. März 2023.

²⁸ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, <https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

²⁹ République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales: https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2, abgerufen am 10. März 2023.

³⁰ République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales: https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2, abgerufen am 10. März 2023.

Erwerbstätigkeit an der Armutsgrenze befinden. Als Arbeitsanreiz berücksichtigt der Kanton Waadt eine Mindestpauschale als Netto-Erwerbseinkommen und vergütet die nachweislichen Betreuungskosten zu einem begrenzten Betrag. Das Dispositiv ist am 1. Oktober 2011 in Kraft getreten. Die Zahl der Familien, die diese Leistung bezogen, hat schrittweise zugenommen: 5536 Haushalte im 2020³¹ für eine Nettogesamtbetrag von 83,71 Millionen Franken.³²

Im Allgemeinen erwiesen sich die Erfahrungen mit den FamEL im Kanton Waadt als positiv. Dennoch waren nach den ersten Jahren verschiedene legislative und administrative Anpassungen nötig. In diesem Zusammenhang sind die Ausweitung der Vergütung von Krankheitskosten auf alle Familienmitglieder und die Einführung eines Familiencoachings zu erwähnen; Letzteres ist für sozialhilfebeziehende Familien bestimmt und soll ihnen helfen, ihr Einkommen zu steigern, damit sie finanziell unabhängig werden oder Anspruch auf FamEL erhalten. In einem Evaluationsbericht über das Waadtländer System wird betont, dass die Kombination von Coaching und materieller Unterstützung ein sehr konkretes und wirksames Mittel zu sein scheint, um den Bedürfnissen von Familien sowohl in Bezug auf ihre interne Organisation als auch hinsichtlich ihrer beruflichen Situation auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden. Investitionen in Massnahmen, die auf die Ausbildung von Personen oder die Steigerung ihres Einkommens abzielen, scheinen die Situation der Betroffenen langfristig zu verbessern. Unter den befragten Coaching-Empfängern wird diese Leistung in Bezug auf Nützlichkeit und Relevanz bewertet. Da die Schwierigkeiten von Familien nicht nur finanzieller, sondern oft auch organisatorischer Art sind und im Zusammenhang mit der Verwaltung und administrativen Schritten stehen, wäre eine Möglichkeit, diese Leistung auf alle Familien des Familien-EL-Dispositivs auszuweiten. Momentan wird das Coaching nur bestimmten Familien angeboten.³³

4 Das Freiburger Projekt

4.1 Evaluation der Vernehmlassungsergebnisse

Am 12. März 2021 leitete der Staatsrat das Vernehmlassungsverfahren ein, am 15. Juni 2021 war die Vernehmlassung abgeschlossen. Die Dienststellen des Staates, die Gemeinden, die politischen Parteien, die Sozialdienste sowie die beauftragten Organisationen und Verbände, die im Familienbereich tätig sind, wurden um Stellungnahme gebeten. Der Entwurf stiess auf grosses Interesse: Es sind 71 Stellungnahmen eingegangen. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortete die allgemeine Ausrichtung und die Ziele des Entwurfs für Familien-EL.

Es gab Anmerkungen und Vorschläge zu zwei grundlegenden Themen: erstens die Definition des Kreises der Anspruchsberechtigten und den Zusammenhang, der zwischen der Gewährung von Familien-EL einerseits und der Erwerbstätigkeit und dem Einkommen der Anspruchsberechtigten andererseits hergestellt werden muss; zweitens die Wichtigkeit, Familien zu begleiten und deshalb eine soziale Begleitung einzuführen, die darauf abzielt, sozialen Schwierigkeiten vorzubeugen und diese zu überwinden, sowie die soziale und berufliche Integration der Familienmitglieder zu fördern oder zu verbessern.

Für die Bearbeitung dieser Anmerkungen wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, in der die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und die vom Entwurf betroffenen Dienststellen sowie der Freiburger Gemeindeverband (FGV) vertreten waren. Die Diskussionen zeigten die Notwendigkeit weiterer Evaluierungen, insbesondere hinsichtlich

³¹ Canton de Vaud, Statistique Vaud, Protection sociale, Prestations sociales, Tableaux, PC familles: <https://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/statistique/publications/annuaire-statistique/tableaux-de-lannuaire-statistique/>, abgerufen am 10. März 2023.

³² BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, <https://www.sozialhilfe.ch/bfs.admin.ch/bs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgerufen am 10. März 2023.

³³ Evaluanda und Microgis, *Evaluation du dispositif des prestations complémentaires pour familles (PC familles) du Canton de Vaud pour la période 2015-2019*, Februar 2022. Verfügbar auf der Website des Kantons Waadt: https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/accueil/fichiers_pdf/2022_f%C3%A9vrier_actus/PCFAM_EVAL_MG_rapport_vfinale.pdf, abgerufen am 10. März 2023.

Relevanz des Modells der Familien-EL und der verschiedenen Organisationsformen, die dieses Modell annehmen könnte.

In Bezug auf den Bezügerkreis waren die Hauptfragen mögliche «Jo-Jo-Effekte» mit der Sozialhilfe sowie der Arbeitsanreiz. Ein Thema war die Möglichkeit, den Zugang zu Familien-EL von einer Mindestberufstätigkeit abhängig zu machen. Das Büro *Interface* wurde daraufhin beauftragt, Empfehlungen für ein einzuführendes Leistungsmodell zu erarbeiten, so dass Schwelleneffekte und unerwünschte Auswirkungen dieser Leistungen vermieden werden können. Diese Analyse³⁴ führte zu der Schlussfolgerung, dass es vermieden werden sollte, den Anspruch auf Familien-EL an eine Erwerbstätigkeit zu knüpfen oder gar ein Mindesteinkommen für den Leistungsanspruch festzulegen. Die Verknüpfung mit einer Erwerbstätigkeit kann vor allem für Alleinerziehende problematisch sein; für sie kann es schwieriger sein, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, insbesondere im ersten Lebensjahr des Kindes. Die Auswirkungen der Familien-EL wären jedoch in dieser Gruppe am grössten, da Alleinerziehende fünfmal häufiger Sozialhilfe in Anspruch nehmen als andere Haushalte und eine Risikogruppe für *Working-Poor*-Fälle darstellen. *Interface* spricht sich ausserdem dafür aus, das tatsächlich erzielte Einkommen (Freibetrag) in ausreichend hoher Höhe zu berücksichtigen, um einen indirekten Arbeitsanreiz zu schaffen, und bestätigt die Notwendigkeit der Einführung eines hypothetischen Einkommens.

In Bezug auf die soziale Begleitung wurde betont, dass eine Betreuung und Orientierung analog zur persönlichen Hilfe, wie sie aus der Sozialhilfe bekannt ist, unerlässlich erscheint. Ohne diese Begleitung ist die Gefahr gross, dass Familien jahrelang Leistungen beziehen, und dann keine andere Wahl haben, als zur Sozialhilfe zu gehen – mit all den Schwierigkeiten, die eine späte Intervention mit sich bringt. Da die Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe bereits über die entsprechenden Kompetenzen und Erfahrungen verfügen, scheint es gerechtfertigt, dass sie die soziale Begleitung einführen.

4.2 Grundzüge des Entwurfs

Der Freiburger Entwurf der FamEL orientierte sich insbesondere am Modell des Kantons Waadt und den Empfehlungen der SODK, jedoch wurden auch ein paar Elemente des Genfer und des Tessiner Modells aufgegriffen. Es beruht auf sechs zentralen Grundsätzen, mit denen die Aspekte erfasst werden, die heute für Familien äusserst wichtig sind.

Für das Kind bestimmte Leistungen

Sie ermöglichen es zum einen, die Situation der Einelternfamilien und kinderreichen Familien, die besonders von Armut betroffen sind, zu verbessern, und zum anderen, den Erscheinungsformen sozialer Ausgrenzung vorzubeugen, indem sie den Kindern annehmbare Lebensbedingungen gewährleisten.

Arbeitsanreiz

Vorgesehen ist die Berücksichtigung eines hypothetischen Mindesteinkommens, das von den Familien sichergestellt werden muss. Dieser Aspekt ist als Ansporn zur Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Erhöhung des Beschäftigungsgrades gedacht. Auf diese Weise kann nicht nur eine verstärkte Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt erreicht werden, sondern auch eine stärkere soziale Einbindung von Personen in prekären Verhältnissen, denn die Arbeit bringt viele Vorteile, die dieser Einbindung zugutekommen. Ausserdem haben die Simulationen anhand der für diesen Entwurf berücksichtigten Hypothesen bestätigt, dass sich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit allemal lohnt (Arbeitsanreiz) und finanziell insgesamt günstiger ist als die materielle Hilfe nach dem Sozialhilfegesetz (SHG).

Soziale Begleitung

Im Rahmen der Familien-EL wird den Familien eine soziale Begleitung zur Seite gestellt. Wie aus den Erfahrungen im Kanton Waadt hervorgeht, müssen die Familien bei ihrer sozialen und beruflichen Integration unterstützt werden. Die Notwendigkeit einer solchen Begleitung ist übrigens einer der Hauptpunkte, der von den

³⁴ *Interface, Konsolidierung des Modells der Ergänzungsleistung für Familien im Kanton Freiburg*, Schlussbericht zuhanden des Kantonalen Sozialamts des Kantons Freiburg, Juli 2022, <https://www.fr.ch/de/alltag/ffa/kantonale-familienpolitik>.

Vernehmlassungsteilnehmenden genannt wurde, wie im vorherigen Kapitel dargelegt. Die Begleitung ermöglicht es, die Familien zu informieren, zu beraten und an mögliche Hilfen und Unterstützungen zu verweisen, mit dem Ziel, die Fähigkeit der einzelnen Familienmitglieder zur sozialen oder beruflichen Integration zu stärken. Es können Massnahmen eingeführt werden, um die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten zu verbessern (vgl. Erläuterung der Artikel unten).

Berücksichtigung der verschiedenen Familienmodelle

Familien erbringen bedeutende Leistungen für die Gesellschaft. Sie dürfen nicht gezwungen werden, zwischen dem Aufziehen von Kindern und der Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu wählen, sondern sollen beides miteinander vereinbaren können. Der vorliegende Entwurf für die Ergänzungsleistungen für Familien bedeutet ein zusätzliches Glied in der Förderung der Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit.

Prävention der Sozialhilfebeanspruchung durch Familien oder Lösung für den Austritt aus der Sozialhilfe

Die im Rahmen der FamEL gewährten Beträge sollten es den begünstigten Familien grundsätzlich ermöglichen, eine Beanspruchung der Sozialhilfe zu vermeiden oder aus der Sozialhilfe auszutreten und infolgedessen den mit ihr verbundenen Nachteilen (Stigmatisierung, Rückerstattungspflicht usw.) aus dem Weg zu gehen.

Wahl der einfachsten administrativen Lösung

Um die Einführung der FamEL zu vereinfachen und die Kosten zu kontrollieren, basieren die Berechnungen auf jenen der EL zur AHV und IV, mit denen das Personal der kantonalen AHV-Ausgleichskasse bereits Erfahrung hat. Die soziale Begleitung wird von den Gemeinden eingerichtet und von ausgebildeten Personen sichergestellt, die auch in den regionalen Sozialdiensten tätig sind und daher Erfahrung mit persönlicher Hilfe und der Betreuung von Sozialhilfebeziehenden haben.

Allfällige Nothilfen (Vorschüsse), die bis zum (vorläufigen oder endgültigen) FamEL-Entscheid beantragt werden, werden von den regionalen Sozialdiensten bearbeitet. Alle Personen, die Familien-EL beantragen, werden systematisch an die Familienschalter weiter, damit die Notwendigkeit einer sozialen Begleitung überprüft werden kann.

4.3 Berechnungsart und Parameter des Modells

4.3.1 Allgemeines

Die FamEL werden grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie die EL zur AHV und IV bemessen (die Änderungen infolge EL-Reform vom 22. März 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt). Die spezifischen Bedürfnisse von Familien rechtfertigen keine Abweichung von diesen Grundsätzen, die sich als wirksam bewährt haben. Eine Ausnahme hingegen liegt auf der Hand; sie betrifft den Bezügerkreis. Im vorliegenden Fall geht es um die Familie. Der Begriff «Familie» ist jedoch nicht an die Zivilstandsgesetzgebung gebunden, sondern muss sich vielmehr auf die tägliche Realität stützen. Daher wird eine Bezugnahme auf den Haushalt vorgeschlagen.

Auf diese Weise können unter «Familie» sowohl Familien im herkömmlichen Sinn, als auch Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder unverheiratet zusammenlebende Paare mit Kindern verstanden werden.

Das Gesetz regelt nur die Grundsätze. Wie diese Regeln konkretisiert werden, wird im Ausführungsreglement festgelegt.

4.3.2 Anerkannte Ausgaben

Der Staatsrat beabsichtigt, sich nach der Systematik der anerkannten Ausgaben zu richten, wie sie im Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (ELG) festgeschrieben ist. So setzt Artikel 10 ELG eine jährliche Pauschale für den allgemeinen Lebensbedarf fest. Diese Pauschale ist namentlich zur Deckung der Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Haushalt und Freizeitgestaltung bestimmt. Nach der 2023 geltenden Skala beläuft sich diese Pauschale auf 20 100 Franken für eine alleinstehende Person und 30 150 Franken für ein Paar. Der Staatsrat legt den Betrag für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs fest. Bei der Eltern-Kind-Pauschale wird bei den FamEL nicht nach Alter der Kinder unterschieden. Der Staatsrat wird im Ausführungsreglement einen einheitlichen Betrag für alle Kinder festlegen.

Weitere Präzisierungen zu diesen Ausgaben werden Gegenstand einer Reglementierung durch den Staatsrat im Ausführungsreglement sein. Dabei geht es vor allem um die folgenden Punkte:

Krankenkassenprämien

Auf die Krankenkassenprämien, die das Familienbudget schwer belasten, wird eine Verbilligung von 100 % angewandt. Im vorliegenden Fall wird die effektive Prämie der obligatorischen Krankenpflegeversicherung bis in Höhe einer vom Staatsrat festgelegten Durchschnittsprämie berücksichtigt. Die Verordnung über die Versicherten mit Anspruch auf Verbilligung der Krankenkassenprämien wird deshalb in diesem Sinn ergänzt. Ausserdem ist es möglich, eine zu berücksichtigende Höchstgrenze vorzusehen. Für die Berechnung der Familien-EL wird ein Pauschalbetrag berücksichtigt.

Mietzins

Der FamEL-Entwurf weicht insofern vom ELG ab, als der Staatsrat den Betrag für die Miete entsprechend der Anzahl Personen im Haushalt festlegen wird.

4.3.3 Vergütung der Betreuungskosten

Die Vergütung der Betreuungskosten in Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit zielt darauf ab, die Beibehaltung oder Wiederaufnahme einer Berufstätigkeit zu fördern. Der Staatsrat wird auf die Koordination mit der Gesetzgebung über die familienexternen Betreuungseinrichtungen achten. In der Berechnung werden nur die Betreuungskosten von Einrichtungen (Tagesmütter, Krippen usw.) berücksichtigt, die über eine Bewilligung des Jugendamts verfügen und einen degressiven Tarif anwenden. Der Staatsrat wird auch auf die Koordination mit der Steuergesetzgebung achten, um eine steuerliche Abzugsfähigkeit der Beträge, die in der Berechnung der FamEL berücksichtigt werden, auszuschliessen. Der Staatsrat legt den jährlichen Höchstbetrag fest, der für jedes Kind vergütet wird. Die Kosten für die Kinderbetreuung werden auch vergütet, wenn keine Leistungen ausbezahlt werden, aber die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

4.3.4 Vergütung der Krankheitskosten

Die Krankheitskosten werden nur vergütet, wenn sie nicht schon durch eine andere Versicherung gedeckt sind. Die für die EL zur AHV und IV geltenden Modalitäten werden sinngemäss übernommen. Es handelt sich hauptsächlich um die (kantonale) Verordnung vom 6. September 2010 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (SGF 841.3.21). Diese Verordnung hat sich bewährt und wird den finanziellen Problemen gerecht, die auftreten können, wenn zum Beispiel Krankheitskosten von der Krankenversicherung nicht übernommen werden.

Nicht möglich ist es, wie für andere anerkannte Ausgaben Pauschalen für die Krankheitskosten vorzusehen, denn diese sind viel zu fluktuierend und unvorhersehbar. Zahnbehandlungskosten zum Beispiel können ein Familienbudget sehr schnell aus dem Lot bringen.

In Analogie zu den EL zur AHV und IV können unter bestimmten Voraussetzungen übrigens auch die von Familienangehörigen erbrachten Hilfe- und Pflegeleistungen übernommen werden (vgl. Art. 17 der genannten Verordnung). Auf diese Weise wird das im Postulat Gabrielle Bourguet/René Thomet (P P205609; Hilfsmassnahmen für Eltern schwerkranker Kinder) aufgeworfene Problem teilweise gelöst, wie der Staatsrat in seiner Antwort auf dieses Postulat angekündigt hatte. Es ist zu beachten, dass in erster Linie die Revision des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege von Angehörigen fördern will, zur Anwendung gelangen wird und die Familien-EL nur subsidiär zum Tragen kommen werden.

Die Krankheitskosten werden auch vergütet, wenn keine Leistungen ausbezahlt werden, aber die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind.

4.3.5 Anrechenbare jährliche Einkünfte

Auch auf diesem Gebiet lehnt sich der Entwurf stark an die Gesetzgebung über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV an, allerdings mit einem bedeutenden Unterschied, da bei den FamEL von der Gesamtheit der berücksichtigten Ressourcen ein Freibetrag von 20 % abgezogen wird (vgl. Art. 10 Abs. 1 Bst. a). Die EL zur AHV

und IV hingegen berücksichtigen nur zwei Drittel der Ressourcen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Bst. a ELG). Die restriktivere Praxis für die FamEL rechtfertigt sich insofern, als das Ziel darin besteht, die Eltern zur weiteren Ausübung einer Erwerbstätigkeit anzuspornen (vgl. auch im Folgenden zu Art. 9), wohingegen die diesbezüglichen Möglichkeiten der Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV und IV *per definitionem* eingeschränkt sind. Wie aber die Erfahrungen im Kanton Waadt zeigen, wäre ein allzu restriktives Vorgehen kontraproduktiv. Ein Freibetrag von 20 % ist daher angemessen.

Die mit der Reform der EL zur AHV und IV vom 1. Januar 2021 eingeführten Voraussetzungen hinsichtlich des Vermögens lassen sich auch auf die FamEL anwenden. Somit haben alleinstehende Personen Anspruch auf Ergänzungsleistungen, wenn sie über ein Reinvermögen unterhalb von 100 000 Franken verfügen. Bei Ehepaaren liegt die Schwelle bei 200 000 Franken. Es muss jedoch klargestellt werden, dass eine Immobilie, die von dem/der Leistungsempfänger/in oder einer in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einbezogenen Person bewohnt wird, nicht in diesen Anwendungsbereich fällt. Bei der Berechnung wird die bewohnte Liegenschaft jedoch unter Abzug der Freibeträge berücksichtigt (112 500 und 300 000 Franken).

4.3.6 Bezügerkreis und Voraussetzungen für die Erteilung

Die FamEL müssen den Mehrbedarf einkommensschwacher Familien während einer Zeit decken, in der erstens wegen der Kinder höhere Kosten anfallen, und zweitens die Eltern über weniger Zeit zum Arbeiten verfügen, weil sie sich um ihren Nachwuchs kümmern müssen. Aus diesem Grund verlangt die Freiburger Verfassung, dass die FamEL für Kleinkinder bestimmt sind.

Der Entwurf schlägt als Voraussetzung für die Prüfung eines Anspruchs auf FamEL vor, dass ein Kind unter acht Jahren mit einem Kindschaftsverhältnis nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch in einem gemeinsamen Haushalt lebt. Das Vernehmlassungsergebnis hat gezeigt, dass die Mehrheit die Anhebung des Alters auf 12 Jahre befürwortet. Der Staatsrat ist jedoch der Ansicht, dass das Alter von acht Jahren dem Willen der Verfassung des Kantons Freiburg besser entspricht, die in Artikel 60 Abs. 2 festlegt, dass Familien mit Kleinkindern Familien-EL ausgerichtet werden, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern. Diese Altersgrenze ermöglicht einerseits, der Familie eine stabile Situation zu gewährleisten während der heiklen und entscheidenden Zeit in der Begleitung eines Kindes bis zum Ende der ersten obligatorischen Schulzeit nach HarmoS (4 bis 8 Jahre). Andererseits trägt sie der Entwicklung des Kindes Rechnung und wird zu einem Zeitpunkt gesetzt, wo das Kind einen bestimmten Grad an Selbstständigkeit erreicht hat. Der Kanton Solothurn sieht eine Altersgrenze von sechs Jahren vor, wohingegen die Kantone Tessin, Waadt und Genf die Grenze auf 15 bzw. 16 bzw. 18 Jahre festgesetzt haben. Die Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz zum Solothurner System empfiehlt übrigens eine Anhebung der Altersgrenze der Kinder für den FamEL-Anspruch, denn die Familien, deren Anspruch erlischt, weil ihr jüngstes Kind das 6. Altersjahr erreicht hat, erleiden einen erheblichen Einkommensverlust, und einige von ihnen sind erneut von der Sozialhilfe abhängig.³⁵

Weiter ist erforderlich, dass die gesuchstellende Person seit mindestens einem Jahr ihren Hauptwohnsitz und ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Kanton hat. Entscheidend ist das Datum der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle (vgl. Art. 41 Abs. 1 Bst. a). Daher muss gewährleistet werden, dass die finanzielle Hilfe an die Person geht, die sich hauptsächlich um das Kind kümmert. Des Weiteren wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat die Einzelheiten für die Berechnung und die Gewährung der Leistung regelt, wenn Personen, die nicht im gemeinsamen Haushalt leben, die Betreuung des Kindes zu gleichen Teilen übernehmen. Auch Pflegekinder, für die ein Anspruch auf Familienzulagen besteht, gelten als Kinder.

Im Kanton Freiburg wohnhafte Personen, deren Flüchtlingsstatus von der Schweiz anerkannt wurde, haben Anspruch auf Leistungen, wenn die anderen Bedingungen erfüllt sind. Hingegen haben Personen, deren Status sich aufgrund der Bundesasylgesetzgebung im Verfahren befindet (Asylsuchende), keinen Anspruch auf Leistungen.

³⁵ Soziale Sicherheit CHSS 6/2014, Sozialpolitik - Evaluation Familienergänzungsleistungen Kanton Solothurn, S. 323, verfügbar unter: : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>.

4.3.7 Berechnung des Leistungsbetrags

Die Höhe der FamEL entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Es wird ein hypothetisches Grundeinkommen berücksichtigt, das von den Familien sichergestellt werden muss. Die Wahl dieses Modells leitet sich aus der Absicht ab, die FamEL so auszugestalten, dass sie einen Arbeitsanreiz beinhalten (vgl. im Folgenden). Dieser Entscheid wurde von der Mehrheit der Institutionen, die auf die Vernehmlassung geantwortet hatten, unterstützt.

4.3.8 Hypothetisches Einkommen

Nach diesem Modell wird davon ausgegangen, dass jeder Haushalt über ein Einkommen verfügt, selbst wenn dies in Wirklichkeit nicht der Fall ist. Die Höhe dieses Einkommens variiert nach der Zusammensetzung des Haushalts (Elternteil/e und Kind/er oder zwei erwachsene Personen mit Kind/ern).

Die Höhe des hypothetischen Einkommens, die im Ausführungsreglement stehen wird, berücksichtigt die aktuellen Lebenshaltungskosten des Haushalts. Es entspricht 12 500 Franken pro Jahr und volljähriger Person, die sich nicht in Ausbildung befindet. Um sicherzustellen, dass dieser Betrag der Realität bestmöglich entspricht, wird vorgeschlagen, dass ihn der Staatsrat auf dem Reglementswege anpassen kann. Ein zu hohes hypothetisches Einkommen kann Personen ausschliessen, die FamEL benötigen (*Working Poor*), wohingegen bei einem zu niedrig angesetzten hypothetischen Einkommen die Gefahr besteht, den Mechanismus dieses Modells (Schaffung eines Arbeitsanreizes) zu untergraben. In Anbetracht des besonderen Armutsrisikos von Einelternhaushalten ist es indes wichtig, dass der Betrag für Haushalte, die aus einem Elternteil und dessen Kind bzw. Kindern bestehen, nicht zu hoch ist.

Dem Elternteil bzw. den Eltern oder dem Elternteil und der anderen erwachsenen Person, aus denen der Haushalt besteht, sollte also daran gelegen sein, das hypothetische Einkommen zu erzielen, da dieses sowieso in die Berechnung einfließt, unabhängig davon, ob der Haushalt darüber verfügt oder nicht.

Dieses Modell bietet den Vorzug, Personen zu unterstützen, die das hypothetische Einkommen nicht erreichen, und wahrt gleichwohl einen Anreizcharakter, indem es zur Erzielung eines (höheren) Einkommens anspornt.

In einem Haushalt mit zwei Elternteilen oder einem Elternteil und einer anderen erwachsenen Person bleibt die Aufteilung der Erwerbstätigkeit dem Haushalt überlassen. Er kann sich dafür entscheiden, dass eine erwachsene Person erwerbstätig ist, um das vorausgesetzte Einkommen zu erreichen, während die andere erwachsene Person nicht berufstätig ist und sich um das Kind oder die Kinder kümmert. Die erwachsenen Personen des Haushalts können auch beide einer Teilzeit-Erwerbstätigkeit nachgehen und die Verantwortung für die Betreuung des Kindes oder der Kinder teilen.

Prospektive Berechnungen haben gezeigt, dass eine Erhöhung des Arbeitspensums bei gleichzeitigem Bezug von FamEL das verfügbare Einkommen in jedem Fall verbessert. Mit dem hypothetischen Einkommen lässt sich auch der Mitnahmeeffekt vermeiden, bei dem die Eltern ihr Arbeitspensum verringern würden, um höhere Leistungen zu beziehen. Solche Berechnungen mit standardisierten Haushalten haben weiter gezeigt, dass Familien ohne Einkommen über die FamEL praktisch den Betrag erhalten werden, auf den sie nach den Sozialhilferichtsätzen Anspruch hätten. Dadurch wird der Anreiz zur Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit noch grösser.

Das Gesetz erteilt dem Staatsrat die Kompetenz, die Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens auszuschliessen, z. B. wenn sich ein Neugeborenes im Haushalt befindet oder wenn ein Familienmitglied volljährig geworden ist und sich noch in Ausbildung befindet.

4.3.9 Berechnungsbeispiel

Die Höhe der jährlichen Leistungen für einen Haushalt entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Der Wortlaut dieser Bestimmung ähnelt dem von Artikel 9 Abs. 1 ELG vom 6. Oktober 2006. Anspruchsberechtigt sind somit Personen, deren anrechenbare jährlichen Einkünfte (definiert in Art. 9) die anerkannten Ausgaben (definiert in Art. 8) nicht decken. Die Bemessung der Leistungen richtet sich an jener der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV nach Artikel 9 ELG aus. Wenn der Haushalt das hypothetische Einkommen nicht erreicht, wird der Restbetrag von der Leistung abgezogen.

Beispiele (vorausgesetzt, das hypothetische Einkommen wird auf 12 500 Franken für einen alleinerziehenden Elternteil und auf 25 000 Franken für zwei Erwachsene festgesetzt; vgl. Art. 9 Abs. 2):

a) Haushalt aus zwei Erwachsenen und einem Kind

| Anrechenbares Einkommen (Einkommen aus der Erwerbstätigkeit nach Abzug des Freibetrags von 20 %) | Anerkannte Ausgaben | Höhe der EL |
|---|----------------------------|--------------------|
| 45 000 Franken/Jahr | 50 000 Franken/Jahr | 5000 Franken/Jahr |

Die erwachsenen Personen arbeiten und verdienen zusammen 50 000 Franken. Nach Abzug des Freibetrags von 20 % auf den Teil, der das hypothetische Einkommen übersteigt (50 000 Franken - 20 % von 25 000 Franken), beträgt ihr Einkommen 45 000 Franken pro Jahr.

Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 50 000 Franken im Jahr. Die FamEL würden 5000 Franken im Jahr betragen.

b) Haushalt aus einer/einem Erwachsenen und einem Kind

| Anrechenbares Einkommen (Einkommen aus der Erwerbstätigkeit nach Berücksichtigung des hypothetischen Einkommens) | Anerkannte Ausgaben | Höhe der EL |
|---|----------------------------|---------------------|
| 12 500 Franken/Jahr | 30 000 Franken/Jahr | 17 500 Franken/Jahr |

Die erwachsene Person arbeitet und verdient 10 000 Franken pro Jahr (unterliegt also nicht dem Freibetrag, da unter dem hypothetischen Einkommen). Da das Erwerbseinkommen niedriger ist als das hypothetische Einkommen (12 500 Franken/Jahr), beträgt das für die Berechnung der EL massgebende Einkommen 12 500 Franken/Jahr.

Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 30 000 Franken im Jahr. Folglich entsprechen die Familien-EL 17 500 Franken pro Jahr (30 000 - 12 500).

4.3.10 Kein Leistungsexport

Die FamEL sind für Familien mit Wohnsitz im Kanton Freiburg bestimmt. Die Freiburger Leistungen werden daher nicht in andere Kantone exportiert. Vorbehalten bleibt die Frage des allfälligen Exports in andere Länder aufgrund der bilateralen Abkommen oder anderer Sozialversicherungsabkommen.

Die FamEL können einer Unterstützungsleistung gleichgestellt werden. Daher sind die Leistungen aufgrund des Reglements Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften nicht exportierbar.

4.3.11 Administrative Verwaltung

Mit der administrativen Verwaltung der FamEL wird die kantonale AHV-Ausgleichskasse betraut, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit der Arbeit auf gleichartigen Gebieten (Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall, EL AHV/IV) bereits vertraut sind.

4.3.12 Sozialhilfe

Mit der Einführung von FamEL werden einkommensschwache Familien nicht mehr gezwungen sein, das letzte Netz der sozialen Sicherheit in Anspruch zu nehmen, um ihr Einkommen zu ergänzen. Sie werden vom Bezug von Sozialhilfeleistungen, die nach wie vor rückerstattungspflichtig sind, befreit. Dies ermöglicht die Entwicklung der Familienpolitik durch Leistungen, die für Familien weniger stigmatisierend sind als die Sozialhilfe.

5 Finanzielle Auswirkungen

Wie die Erfahrungen in anderen Kantonen zeigen, ist es schwierig, die finanziellen Auswirkungen dieses Entwurfs im ersten Jahr genau zu veranschlagen. In einer ersten Zeit geht es also darum, mehrere Ansätze zu verfolgen, um die möglicherweise anspruchsberechtigten Haushalte zu bestimmen und ihre Anzahl sowie die durchschnittlichen Kosten pro Haushalt zu veranschlagen.

5.1 Zahl der in Frage kommenden Haushalte

Nach der ersten Hypothese liegen die Richtsätze für die EL (AHV/IV und somit auch FamEL) leicht über den Sozialhilferichtsätzen.

Gemäss Sozialhilfestatistik erhalten rund 800 Familien mit Kindern bis zu acht Jahren³⁶ eine materielle Hilfe.

Angenommen wird die Hypothese, dass etwa 50 % mehr Haushalte FamEL beziehen werden, was rund 1200 Familien entspricht; die Flüchtlingsfamilien sind in dieser Schätzung eingeschlossen.

5.2 Durchschnittliche Kosten je Haushalt

Die FamEL werden sich von Fall zu Fall stark unterscheiden, denn jeder Fall wird individuell geprüft. Als ein Anhaltspunkt können die Ausgaben je Haushalt der Bezügerinnen und Bezüger von EL zur AHV und IV dienen. Diese liegen im Durchschnitt bei jährlich rund 16 000 Franken. Jedoch ist zu berücksichtigen, dass die Bezügerinnen und Bezüger, die in einem Pflegeheim leben, tendenziell höhere EL haben, was die Vergleichbarkeit mit den FamEL zusätzlich beeinträchtigt.

Ein weiterer Anhaltspunkt sind die durchschnittlichen Ausgaben je Haushalt für die materielle Hilfe SHG, die im Kanton Freiburg 2021 bei 7704 Franken lagen.

Mit dem Anreiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit über das hypothetische Einkommen (vgl. Kap. 4.4.6) würden die Ausgaben weniger steigen als die Anzahl Haushalte (somit um weniger als 50 %). Demzufolge scheinen Durchschnittskosten je Haushalt in Höhe von 10 000 Franken angemessen. Die Kosten je Haushalt in den Kantonen mit einem vergleichbaren System variieren zwischen 7400 und 15 000 Franken (Solethurn: ca. 7800 Franken, Tessin: ca. 11 300 Franken, Waadt: ca. 15 150 Franken). Unter Berücksichtigung der im Freiburger Entwurf festgelegten Parameter werden daher tatsächlich durchschnittliche Kosten von 10 000 Franken pro Haushalt angenommen, um die finanziellen Auswirkungen des Entwurfs abzuschätzen.

5.3 Ausgaben für Familien-EL und soziale Begleitung

In Bezug auf die FamEL wird die Behandlung der Dossiers ähnlich vielschichtig wie jene der Dossiers der EL zur AHV und IV sein. Es ist aber davon auszugehen, dass mindestens zwei Verfügungen pro Jahr und Haushalt nötig sein werden, da sich die Situation (auch die finanzielle) bei erwerbstätigen Haushalten häufiger ändert als bei AHV/IV-Rentnerinnen und -Rentnern. Zu rechnen ist mit jährlich rund 2500 Grundsatzentscheiden für die FamEL, was durchschnittlich mehr als zwei Verfügungen pro Jahr entspricht. Mit einem durchschnittlichen Aufwand von rund 450 Franken pro Verfügung würden sich die Verwaltungskosten für die Ausgleichskasse auf etwa 1,125 Millionen Franken belaufen. Die Verwaltungskosten umfassen sämtliche Kosten, wie etwa Personallöhne, Informatik, Mietkosten, Material usw.

Was die soziale Begleitung betrifft, so wird diese nicht alle begünstigten Familien von Familien-EL betreffen. Ausgehend von der Annahme, dass etwa die Hälfte der 1200 Familien betreut wird – analog zum Verwaltungsaufwand, der heute durch die persönliche Hilfe und die Massnahmen zur sozialen Eingliederung entsteht, die für etwa 600 Familien im Rahmen der Sozialhilfe erbracht werden –, werden sich die Kosten für die soziale Begleitung auf etwa 1 Million Franken belaufen.

³⁶ Zahlendaten des BFS.

Überblick:

| | |
|-----------------------------------|--|
| Familienzulagen | 12 Millionen Franken (1 200 Haushalte x 10 000 Franken) |
| Verwaltungskosten Ausgleichskasse | 1,125 Millionen Franken |
| Soziale Begleitung | 1 Million Franken |
| Bruttokosten | 14,125 Millionen Franken |

5.4 Aktuelle Ausgaben für Sozialhilfe und Mutterschaftsbeiträge

Die Einführung der FamEL bedeutet nicht nur Neuausgaben, da die öffentliche Hand heute schon in vielen Fällen Unterstützung leistet. Dabei handelt es sich vor allem um die materielle Hilfe SHG an rund 800 Familien.³⁷ (ca. 6,1 Millionen Franken), die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien für rund 1 Million Franken und die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall mit rund 1,3 Millionen Franken, somit um insgesamt 8,4 Millionen Franken).

Bei der materiellen Hilfe SHG gehen nach der heutigen Aufteilung 3,660 Millionen Franken zu Lasten der Gemeinden (60 %) und 2,440 Millionen Franken zu Lasten des Staates (40 %). Die Sozialhilfe für Flüchtlinge wird heute zu 100 % vom Staat übernommen (ca. 1 Million Franken). Bei den Mutterschaftsbeiträgen (1,3 Millionen gemäss Prognose für das Jahr 2023) übernimmt der Staat 100 % der Kosten.

Derzeit übernommene Ausgaben für die materielle Hilfe SHG, die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien und den Mutterschaftsbeitrag im Bedarfsfall:

| | |
|-----------|-------------------------|
| Gemeinden | 3,660 Millionen Franken |
| Staat | 4,740 Millionen Franken |

Für die regionalen Sozialdienste bedeutet der Verwaltungsaufwand für die Betreuung von rund 800 Familien eine Lohnsumme von schätzungsweise 1 Million Franken. Dieser Betrag entspricht der Kostenschätzung für die verschiedenen Teile der sozialen Begleitung in Abschnitt 5.3 (einschliesslich der Massnahmen zur sozialen Eingliederung) für etwa die Hälfte der 1200 Familien, die Familien-EL beziehen.

Caritas kümmert sich bereits um die soziale Begleitung von Flüchtlingsfamilien. Die Einführung der Familien-EL wird also keine zusätzlichen Kosten für den Staat verursachen, der die Begleitung der Caritas bereits finanziert.

Was die Verwaltungskosten betrifft, die der Staat der Ausgleichskasse für kantonale Mutterschaftsbeiträge (bedürftige Mütter) vergütet, so wird sich die Einsparung hier auf rund 200 000 Franken belaufen, die derzeit vollständig vom Staat getragen werden.

Aktuelle Verwaltungskosten

| | |
|--------------|--------------------------------|
| Gemeinden | 1,000 Million Franken |
| Staat | 0,200 Millionen Franken |
| Total | 1,200 Millionen Franken |

Total aktuelle Leistungen und Verwaltungskosten

| | |
|--------------|--------------------------------|
| Gemeinden | 4,660 Millionen Franken |
| Staat | 4,940 Millionen Franken |
| Total | 9,600 Millionen Franken |

³⁷ Zahlendaten des BFS.

5.5 Neuausgaben infolge Einführung der FamEL

| | Total | | |
|--|--------------------|--------------|------------------|
| EL Familien (1200 Haushalte x 10 000 Franken) | 12,000 Mio. | | |
| Verwaltungskosten Ausgleichskasse | 1,125 Mio. | | |
| Soziale Begleitung | 1,000 Mio. | | |
| Bruttokosten | 14,125 Mio. | | |
| | | Staat | Gemeinden |
| Aktuelle Ausgaben (-): | 9,600 Mio. | 4,940 Mio. | 4,660 Mio. |
| <i>Materielle Hilfe SHG</i> | | 2,440 Mio. | 3,660 Mio. |
| <i>Sozialhilfe Flüchtlingsfamilien</i> | | 1,000 Mio. | |
| <i>Mutterschaftsbeiträge</i> | | 1,300 Mio. | |
| <i>Verwaltungskosten</i> | | 0,200 Mio. | 1,000 Mio. |
| Nettokosten (Neuausgaben) | 4,525 Mio. | | |

5.6 Ausgabenverteilung

Die Ausgaben für die Leistungen fallen zu 50 % zu Lasten des Staates und zu 50 % zu Lasten der Gemeinden.

Die Finanzierung der Kosten, die der Ausgleichskasse entstehen, gehen zu 100 % zu Lasten des Staates. Die soziale Begleitung für Flüchtlingsfamilien der Caritas wird wie bisher ebenfalls zu 100 % vom Staat getragen.

Die Finanzierung der Kosten, die durch die soziale Begleitung entstehen, wird zu 100 % von den Gemeinden getragen.

| | Staat | Gemeinden |
|------------------------------------|--------------------|-------------------|
| Leistungen | 6,000 Mio. | 6,000 Mio. |
| Verwaltungskosten | 1,125 Mio. | 1,000 Mio. |
| Zwischentotal | 7,125 Mio. | 7,000 Mio. |
| Aktuelle Ausgaben | -4,940 Mio. | -4,660 Mio. |
| Nettokosten | 2,185 Mio. | 2,340 Mio. |
| Betrag für Finanzreferendum | 10,925 Mio. | |

6 Erläuterung der Artikel

6.1 Allgemeine Bestimmungen und Grundsätze

Art. 1 Ziel und Zweck

Das Ziel dieses Gesetzes besteht in der Verwirklichung des Auftrags nach Artikel 60 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004: «Er [der Staat] richtet Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen aus, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.»

Es wird zudem festgelegt, dass dieses Gesetz neben dem finanziellen Aspekt der Leistungen auch die soziale Begleitung der Anspruchsberechtigten zum Ziel hat, um ihre finanzielle, soziale und berufliche Unabhängigkeit zu fördern.

In einem globaleren Kontext zielen die Ergänzungsleistungen für Familien darauf ab, die Situation von Familien mit Kleinkindern zu verbessern, damit diese nicht mehr gezwungen sind, sich zwischen einem Kind und einer Erwerbstätigkeit zu entscheiden. Die im Rahmen der Familien-EL gewährten Beträge stellen eine

Sozialhilfeprävention oder eine Ausstiegslösung dar. Schliesslich wird die Entstigmatisierung der Anspruchsberechtigten durch die Tatsache verstärkt, dass die Personen über eine andere Tür als die Sozialhilfe Zugang zu diesen Leistungen erhalten.

Art. 2 Grundsätze

Dieser Artikel legt mehrere Grundsätze des neuen Gesetzes fest, nämlich insbesondere die analoge Anwendung der Bundesgesetze (ATSG und ELG). Er befasst sich zudem mit der Frage der Besteuerung von Leistungen und stellt klar, dass Leistungen nicht steuerpflichtig sind; gemäss Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind Zuschüsse nicht steuerpflichtig.

Leistungen, die dazu dienen, den allgemeinen Lebensbedarf von Familienmitgliedern zu decken, sind unübertragbar und unpfändbar.

Art. 3 Subsidiarität

In diesem Artikel wird klargestellt, dass die Familien-EL subsidiär zu jenen der kantonalen oder eidgenössischen Sozialversicherungen sowie zu anderen Einkommens- und Vermögensbestandteilen der Familie ausgerichtet werden. Es ist daher davon auszugehen, dass alle von der Familie erhaltenen, finanziellen Mittel bei der Berechnung zu berücksichtigen sind.

Unterhaltsbeiträge von Verwandten sind Teil der familiären Unterstützung und des Solidaritätsprinzips und haben daher Vorrang vor Leistungen. Die gegenseitige Unterhaltspflicht gilt in der direkten aufsteigenden und absteigenden Linie (Kinder - Eltern - Grosseltern).

Absatz 3 erwähnt weiter die Verpflichtung der Personen, alle zweckdienlichen Schritte bei den betreffenden Personen oder Einrichtungen zu unternehmen, um ein vorrangiges Recht geltend zu machen, mit dem der Leistungsbezug verhindert oder eingeschränkt werden soll.

Art. 4 Persönliche Voraussetzungen

Artikel 4 zählt die persönlichen Voraussetzungen auf, die für den Bezug von FamEL insgesamt erfüllt werden müssen. Die berechnete Person muss seit mindestens einem Jahr im Kanton Freiburg wohnhaft sein, wobei das Datum der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle der Gemeinde massgebend ist. Zudem müssen sich ihr Wohnsitz und ihr gewöhnlicher Aufenthalt im Kanton Freiburg befinden. Zudem müssen sich ihr Wohnsitz und ihr gewöhnlicher Aufenthalt im Kanton Freiburg befinden. Als Wohnsitz gilt gemäss Artikel 13 ATSG der Ort, an dem die Person wohnt mit der Absicht, sich dort niederzulassen. Diese Bestimmung ist bewusst restriktiver als die Bundesbestimmungen, da eine enge und dauerhafte Verbindung zum Kanton Freiburg erforderlich ist, um als anspruchsberechtigt zu gelten.

Ausserdem wird verlangt, dass die berechnete Person dauerhaft mit mindestens einem Kind unter acht Jahren, das nach dem Schweizerischen Zivilgesetzbuch in einem Kindschaftsverhältnis zu einem der Familienmitglieder steht, in einem gemeinsamen Haushalt lebt. In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich ein Alter von 12 oder sogar 16 Jahren (anstelle von acht Jahren) vorgeschlagen, mit der Begründung, dass die Primarschule in diesem Alter endet und dies auch im Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen berücksichtigt wird. Das gewählte Alter von acht Jahren entspricht jedoch der Verfassung des Kantons Freiburg, die besagt, dass Familien-EL Familien mit Kleinkindern und ungenügenden finanziellen Mitteln gewährt werden.

Die Anspruchsberechtigten müssen weiter zu einer Familie gehören, deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einkünfte nach diesem Gesetz übersteigen. Hierbei handelt es sich um das allgemeine Berechnungsprinzip. Der Artikel stellt jedoch klar, dass bei der Berechnung die Ausgaben und das Einkommen der gesamten Familie im Sinne dieses Gesetzes berücksichtigt werden.

Pflegekinder gelten ebenfalls als Kinder im Sinne von Absatz 1 Bst. c FamELG. Diese Bedingung basiert auf der Anwendung von Artikel 4 Abs. 1 Bst. c. des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG), einer Bestimmung, die sich bewährt hat und deren Anwendung klar und gut geregelt ist.

Anspruch auf Leistungen haben zudem im Kanton Freiburg wohnhafte Personen, deren Flüchtlingsstatus von der Schweiz anerkannt worden ist, sofern die persönlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Personen, die sich noch im Verfahren der Zuweisung eines möglichen Flüchtlingsstatus befinden, haben hingegen keinen Anspruch auf Leistungen. Es gilt der Grundsatz, dass Personen mit Flüchtlingsstatus Anspruch auf Familien-EL haben, Asylsuchende hingegen nicht. Da sich der Bereich der Asylgesetzgebung ständig weiterentwickelt, ist es gerechtfertigt, nur den Grundsatz auf Gesetzesebene zu regeln. Gemäss Absatz 5 wird der Staatsrat die verschiedenen Kategorien, die von den Absätzen 3 und 4 betroffen sind, im Ausführungsreglement festlegen. Er wird auch allfällige Bundessubventionen berücksichtigen, um nicht bestimmte Kategorien von Personen gegenüber anderen zu bevorzugen oder zu benachteiligen (insbesondere die Tatsache, dass der Bund den Kantonen für anerkannte Flüchtlinge eine Pauschalentschädigung für die Sozialhilfe für maximal fünf Jahre zahlt).

Der Staatsrat orientiert sich bei der Definition der Kategorien von Flüchtlingen, die einen Anspruch auf Leistungen haben, an der Praxis im Bereich des Anspruchs auf Familienzulagen.

Art. 5 Anspruchskonkurrenz

Ein und dasselbe Kind darf nicht dazu führen, dass mehr als eine Person Anspruch auf Familien-EL hat. Daher regelt dieser Artikel den Anspruchsvorrang.

Damit für den gleichen Haushalt nicht zwei Berechnungen angestellt werden, wird klargestellt, dass bei mehreren dauerhaft im gemeinsamen Haushalt lebenden Personen, die jeweils einen Leistungsanspruch geltend machen können (z. B. in Patchwork-Familien), die Person anspruchsberechtigt ist, die zuerst einen Leistungsantrag stellt.

Der Staatsrat regelt die Einzelheiten für die Berechnung und die Gewährung der Leistung.

Art. 6 Familienangehörige

Die Personen, die im Sinne dieses Gesetzes als Familienangehörige gelten, sind in diesem Artikel aufgelistet.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung wird der Familienbegriff nicht nach der anwendbaren Gesetzgebung zum Familienrecht (vgl. ZGB) definiert, sondern vielmehr nach der täglichen Realität. Daher wird eine Bezugnahme auf den gemeinsamen Haushalt vorgeschlagen.

Auf diese Weise können unter «Familie» sowohl Familien im herkömmlichen Sinn, als auch Einelternfamilien, Patchworkfamilien oder unverheiratet zusammenlebende Paare mit Kindern verstanden werden.

Nähere Angaben zum gemeinsamen Haushalt finden sich im Ausführungsreglement.

Art. 7 Zusammensetzung der Leistungen

Die Familien-EL bestehen aus der jährlichen Ergänzungsleistung, die der materiellen Hilfe entspricht. Die Ergänzungsleistungen umfassen auch Vergütungen einerseits für die Kinderbetreuungskosten und andererseits für Krankheitskosten.

Eine soziale Begleitung der Familien ist ebenfalls vorgesehen.

Die begünstigten Familien werden also nicht nur finanziell unterstützt, sondern auch begleitet, so dass ihre finanzielle, soziale und berufliche Unabhängigkeit gefördert wird.

6.2 Jährliche Ergänzungsleistung

Art. 8 Bemessung

Die Höhe der Leistung entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte übersteigt. Anspruchsberechtigt sind somit Personen, deren anrechenbare jährliche Einkünfte (definiert in Art. 10) die anerkannten Ausgaben (definiert in Art. 9) nicht decken. Dieses Bemessungsprinzip ist analog zu dem der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

Die spezifischen Bedürfnisse von Familien rechtfertigen keine Abweichung von diesen Grundsätzen, die sich als wirksam erwiesen haben.

Art. 9 Anerkannte Ausgaben

Die für die Berechnung der Leistung anerkannten Ausgabenposten werden in diesem Artikel erläutert. Sie folgen im Prinzip der Systematik von Artikel 10 ELG und umfassen:

- > die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs der Familienmitglieder;
- > die Miete;
- > die Gewinnungskosten;
- > die Unterhaltskosten von Gebäuden und die Hypothekarzinsen;
- > die Beiträge zu den Sozialversicherungen des Bundes, mit Ausnahme von Krankenversicherungsprämien;
- > den Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung;
- > die Unterhaltszahlungen, die nach dem Familienrecht geleistet werden.

Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten gehören nicht zu den anerkannten Ausgaben, sondern sind Gegenstand einer in Artikel 12 und 13 FamELG definierten Vergütung.

Für die Berechnung der anerkannten Ausgaben werden die Ausgaben aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt.

Im Ausführungsreglement werden die Beträge und Modalitäten für bestimmte Ausgabenkategorien festgelegt, immer mit dem Ziel, den Arbeitsanreiz zu verbessern bzw. zu erleichtern.

Art. 10 Anrechenbare Einkünfte

Artikel 10 legt fest, welche Einkommensbestandteile für die Berechnung der Leistung anerkannt werden. Sie folgen im Prinzip der Systematik von Artikel 11 ELG und umfassen:

- > die Erwerbseinkommen in Geld oder Naturalien; vorbehalten bleibt ein Freibetrag von 20 % auf den Teil, der das hypothetische Einkommen übersteigt;
- > einen Fünftel des Nettovermögens, sofern es 25 000 Franken für eine Familie mit einer einzigen volljährigen Person oder 40 000 Franken für die anderen übersteigt;
- > familienrechtliche Unterhaltsbeiträge und Bevorschussungen von Unterhaltsbeiträgen;
- > Stipendien;
- > Versicherungsleistungen;
- > alle übrigen Einkommen, soweit sie nach ELG ebenfalls berücksichtigt werden.

Der Freibetrag wurde auf 20 % festgelegt, um einen positiven Arbeitsanreiz zu schaffen. Diese restriktivere Praxis als bei den EL zur AHV/IV, wo nur zwei Drittel der Mittel angerechnet werden, ist insofern gerechtfertigt, als die Eltern zur Fortsetzung der Erwerbstätigkeit ermutigt werden sollen, während die Möglichkeiten der Bezüger/innen von EL zur AHV/IV in diesem Bereich *per definitionem* eingeschränkt sind.

Für die Berechnung der anerkannten Ausgaben werden die Ausgaben aller Haushaltsmitglieder berücksichtigt.

Berücksichtigt werden zudem sämtliche Einkommens- oder Vermögensveräusserungen von Familienmitgliedern.

Der Staatsrat legt die Beträge und Modalitäten fest.

Dieser Artikel bestätigt zudem das in Artikel 3 verankerte Subsidiaritätsprinzip der Familienergänzungsleistungen gegenüber den Leistungen der Sozialversicherungen, der Kantone oder des Bundes (z. B. Arbeitslosengeld, Ausbildungszuschüsse, Pauschalentschädigungen für betreuende Angehörige) sowie gegenüber anderen Einkommens- und Vermögenselementen der Familie.

Art. 11 Hypothetisches Einkommen

Dieser Artikel besagt, dass ein hypothetisches Einkommen bei der Berechnung der Ergänzungsleistung für Familien berücksichtigt wird. Der Betrag wird im Reglement festgelegt.

Ein zu hohes hypothetisches Einkommen kann Personen ausschliessen, die FamEL benötigen (*Working Poor*), wohingegen bei einem zu niedrig angesetzten hypothetischen Einkommen die Gefahr besteht, den Mechanismus dieses Modells (Schaffung eines Arbeitsanreizes) zu untergraben. Bei Inkrafttreten des Gesetzes beträgt der im Reglement aufgeführte Betrag 12 500 Franken pro Jahr und volljährige Person, die sich nicht in Ausbildung befindet.

Ausserdem wird präzisiert, dass der Staatsrat diesen Betrag anpassen und seine Berücksichtigung für einen bestimmten Zeitraum aussetzen kann. Der Staatsrat präzisiert auch den Ausbildungsbegriff.

6.3 Vergütung von Kinderbetreuungskosten und Krankheitskosten

Art. 12 Vergütung von Kinderbetreuungskosten

Die Grundlagen für die Vergütung von Kinderbetreuungskosten werden in diesem Artikel beschrieben.

Es gilt zu betonen, dass diese Kosten nur vergütet werden, wenn sie in einem direkten ursächlichen Zusammenhang mit der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, der Absolvierung einer Ausbildung oder einer Massnahme im Rahmen der sozialen Begleitung oder einer gesundheitlichen Beeinträchtigung stehen. Diese Kriterien ermutigen die Anspruchsberechtigten, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder an einer Ausbildung oder Massnahme teilzunehmen, welche die Beschäftigungs- und Einkommensaussichten verbessert. Auch gesundheitliche Beeinträchtigungen gelten als Lebensereignisse, die Betreuungskosten verursachen können.

Es werden nur tatsächliche und ordnungsgemäss nachgewiesene Kosten vergütet, und nur zu einem jährlichen Höchstbetrag. Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt den jährlichen Höchstbetrag für jedes Kind fest.

Sind die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder tiefer als die anrechenbaren Einkünfte, kann zudem der Teil der Betreuungskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

Art. 13 Vergütung von Krankheitskosten

Artikel 13 legt die Grundlagen für die Vergütung von Krankheitskosten für Bezüger/innen einer jährlichen Zusatzleistung dar.

Die für die EL zur AHV und IV geltenden Modalitäten werden sinngemäss übernommen. Es handelt sich hauptsächlich um die (kantonale) Verordnung vom 6. September 2010 über die Vergütung von Krankheits- und Behinderungskosten bei den Ergänzungsleistungen (SGF 841.3.21). Diese Verordnung hat sich bewährt und wird den finanziellen Problemen gerecht, die auftreten können, wenn zum Beispiel Krankheitskosten von der Krankenversicherung nicht übernommen werden.

Es gilt zu beachten, dass die vergüteten Kosten die der berechtigten Person sowie aller Familienmitglieder sind.

Es werden nur die tatsächlichen und während eines Anspruchs auf eine Ergänzungsleistung entstandenen Kosten berücksichtigt, und zwar bis zu einem jährlichen Höchstbetrag. Diese Bedingung wird jedoch erweitert, wenn die anerkannten Ausgaben gleich hoch oder niedriger als die anrechenbaren Einkünfte sind. In der Tat kann ein Teil der Krankheitskosten, der den Einkommensüberschuss der Familie übersteigt, vergütet werden, wenn die übrigen Voraussetzungen für den Leistungsanspruch erfüllt sind.

Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Vergütungsgewährung und legt die Höchstbeträge für die Vergütung fest. Der Staatsrat regelt die Modalitäten für die Gewährung der Vergütung und legt die jährlichen Höchstbeträge fest.

Es ist nicht möglich, für die Krankheitskosten Pauschalen vorzusehen, wie für andere anerkannte Ausgaben. Krankheitskosten fluktuieren zu stark und sind unvorhersehbar. Zahnbehandlungskosten zum Beispiel können ein Familienbudget sehr schnell aus dem Lot bringen.

6.4 Soziale Begleitung

Art. 14 Zweck

Die soziale Begleitung verfolgt zwei Ziele: Prävention und sozialberufliche Eingliederung. Die Prävention erfolgt auf verschiedenen Ebenen: sozial, persönlich, beruflich oder finanziell. Sind die Schwierigkeiten bereits vorhanden, soll die Begleitung helfen, sie zu überwinden. Wichtig ist auch, dass die Begleitung die soziale und berufliche Integration fördert und sie verbessert, wenn die Personen bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind. Diese Komponente der Prävention und Integrationshilfe ergänzt somit die materielle Hilfe, die durch die jährliche Ergänzungsleistung geleistet wird, um möglichst zu vermeiden, dass sich die Familien nach dem Bezug von Familien-EL an die

Sozialhilfe wenden müssen. Die soziale Begleitung kann allen Mitgliedern der leistungsberechtigten Familie angeboten werden; einem Elternteil bei der Verbesserung seiner beruflichen Perspektiven ebenso wie einem Jugendlichen bei der Weiterleitung an die zuständigen Fachpersonen in den Übergangsphasen zwischen Schule, Berufsausbildung und Arbeitsmarkt.

Art. 15 Inhalt

Die soziale Begleitung findet auf verschiedenen Ebenen statt, so dass die Familien entsprechend ihrer Situation und ihren Fähigkeiten informiert, orientiert und betreut werden.

Sie ermöglicht im weiteren Sinn Zugang zu Informationen über Leistungs-, Unterstützungs- und Beratungsangebote für Familien. Diese Angebote werden von den Fachpersonen und den Nutzerinnen und Nutzern oft als wenig sichtbar und schlecht lesbar beschrieben. Dank Informationen über das Angebot kann eine bessere Prävention und Behandlung bestimmter Schwierigkeiten erreicht werden, die manchmal spät erkannt und den Fachpersonen der Familienunterstützung erst spät gemeldet werden.

Weiter kann eine persönliche Beratung angeboten werden, um die Integrationsfähigkeit der Familienmitglieder unter Berücksichtigung ihrer besonderen Situation und der möglichen Perspektiven, vor allem im Hinblick auf die berufliche Eingliederung, zu stärken.

Einige Familien benötigen möglicherweise besondere Unterstützung. Da die Lebensläufe immer komplexer werden, können sich verschiedene Themen und Probleme miteinander vermischen und an bestimmten Wendepunkten im Familienleben eine besondere Betreuung erfordern. Über die soziale Begleitung können die Familien an die zuständigen Stellen verwiesen werden. Die Beratung ist jedoch nicht immer ausreichend, da sich die Menschen manchmal hilflos fühlen, wenn es um Behördengänge, Antragsverfahren und Informationen geht, die sie bereitstellen müssen, um die ihnen zustehende Unterstützung zu erhalten. Die soziale Begleitung kann in solchen Fällen darin bestehen, bei den entsprechenden Stellen vorstellig zu werden, um sicherzustellen, dass die Personen die Hilfen in Anspruch nehmen können.

Schliesslich kann die soziale Begleitung auch dazu führen, dass Massnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungs- und Einkommensaussichten eingeleitet und verfolgt werden. Dabei kann es sich z. B. um eine Kompetenzbilanz, eine Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit oder ein Berufspraktikum handeln.

Art. 16 Zuständigkeit und Organisation

Die Gemeinden haben die Aufgabe, Familienschalter einzurichten, die für die soziale Begleitung zuständig sind. Die Zuweisung dieser Aufgabe an die Gemeinden ist angesichts ihrer Erfahrung mit persönlicher Hilfe im Rahmen der Sozialhilfe gerechtfertigt. Die soziale Begleitung wird jedoch nicht von den regionalen Sozialdiensten, sondern von Ad-hoc-Schaltern gewährleistet. Ein zentraler Punkt dieser neuen Ergänzungsleistungen ist, dass die betroffenen Familien nicht der Sozialhilfe angeschlossen werden müssen. Wenn die soziale Begleitung der Familien-EL ortsunabhängig mit persönlicher Hilfe der Sozialhilfe erfolgt, wird das Ziel der Entstigmatisierung nicht erreicht. So werden die Familienschalter als ein separater Teil der Sozialdienste angedacht, auch wenn die territoriale Organisation dieser Schalter nach den gleichen Modalitäten wie die Sozialhilfe erfolgt. Konkret richtet die Gemeinde oder der Gemeindeverband zwei getrennte Einheiten ein, nämlich den Sozialdienst und den Familienschalter. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass beide Einheiten physisch dieselben Räumlichkeiten nutzen, jedoch mit getrennten Büros. Da die Familienschalter von den Gemeinden eingerichtet werden, steht es den Gemeinden frei, ihnen weitere Aufgaben im Zusammenhang mit der Information und Beratung von Familien zuzuweisen.

Es gilt zu beachten, dass geflüchtete Personen nicht von den Familienschaltern begleitet werden. Ihre Begleitung wird von der vom Staat bestimmten Stelle, d. h. der Caritas, gewährleistet, wie dies bereits jetzt der Fall ist.

Art. 17 Überwachung und Koordination

Das Kantonale Sozialamt (KSA) ist für die Überwachung des Vollzugs der sozialen Begleitung zuständig. Es sorgt für ihre einheitliche Anwendung und kann zu diesem Zweck den Gemeinden bzw. den Familienschaltern Anweisungen zur grundsätzlichen und spezifischen Anwendung der Bestimmungen erteilen.

Das KSA erstellt eine Liste der Massnahmen, die für die soziale Begleitung umgesetzt werden können. Der im Rahmen des Sozialhilfegesetzes (SHG) festgelegte Katalog von Eingliederungsmassnahmen dient als Grundlage für diese Liste, wird jedoch nicht vollständig zur Verfügung gestellt, da die den Familien angebotenen Massnahmen in erster Linie auf die Verbesserung der beruflichen Integration ausgerichtet sein sollen. Diese Liste wird an die Bedürfnisse und Entwicklungen der sozialen Begleitung angepasst und auch auf andere Massnahmen und Partnerschaften ausgeweitet, die über diejenigen in der Sozialhilfe hinausgehen.

Art. 18 Mitwirkungspflicht von Familienangehörigen

Dieser Artikel legt den Grundsatz der Mitwirkungspflicht an sozialen Begleitmassnahmen fest.

Auch wenn der Grundsatz der Mitwirkungspflicht durch Verweis auf das ATSG, das ELG und seine Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) anwendbar ist, muss daran erinnert werden, dass der Grundsatz auch für die sozialen Begleitmassnahmen gilt. Weiter wird der Informations- und Kommunikationsprozess mit der Ausgleichskasse im Ausführungsreglement genauer definiert, so dass diese einen Entscheid fällen kann.

6.5 Organisation, gemeinsame Bestimmungen und Finanzierung

Art. 19 Vollzugsorgan

Die Ausgleichskasse wird in Bezug auf die jährliche Ergänzungsleistung, die Vergütung von Kinderbetreuungskosten sowie die Vergütung von Krankheitskosten als Vollzugsorgan bestimmt. Sie ist zuständig für die Entgegennahme und Prüfung von Leistungsgesuchen, die Berechnung der Leistungshöhe, den Erlass und die Zustellung von Verfügungen, die Auszahlung von Leistungen und die Rückforderung unrechtmässig bezogener Leistungen.

Bei der Bearbeitung von Gesuchen ist ein pragmatischer Ansatz vorgesehen. Wenn das Dossier vollständig ist und eine Person auf einen Entscheid einer Drittstelle über prioritäre Leistungen wartet, erlässt die kantonale Ausgleichskasse eine provisorische Verfügung. Diese Verfügung wird mit Verrechnungsmittelungen ausgestellt, damit die vorläufig gewährten Familien-EL mit den vorrangigen Leistungen verrechnet werden können. Weiter sorgt sie dafür, dass diese Schritte erfolgreich abgeschlossen werden.

Art. 20 Datenaustausch und Informationssystem

Dieser Artikel regelt die Aspekte des Datenaustauschs und des Zugangs zum Informationssystem.

Da die Ausgleichskasse die Eingangstür für die Familien-EL ist, übermittelt sie den Familienschaltern alle Informationen über die Familien, für die ein Leistungsbescheid erlassen wurde. Es ist wichtig, dass möglichst viele Informationen über die persönliche und finanzielle Situation übermittelt werden, damit die Analyse der Notwendigkeit einer sozialen Begleitung direkt beginnen kann, ohne dass die Betroffenen diese Angaben noch einmal machen müssen. Alle Personen, die Familien-EL beantragen, werden systematisch an die Familienschalter verwiesen, damit die Notwendigkeit einer sozialen Begleitung überprüft werden kann.

Umgekehrt informieren die Familienschalter die kantonale AHV-Ausgleichskasse über jede Änderung der persönlichen oder finanziellen Situation der Familienmitglieder, die sich auf die Berechnung der Leistungen auswirken könnte, sowie über jede Verletzung der Mitwirkungspflicht im Rahmen der sozialen Begleitung. Das Vollzugsorgan der sozialen Begleitung zeigt der Ausgleichskasse jeden Verstoss gegen diese Pflicht an, damit gemäss Artikel 25 dieses Gesetzes eine Kürzung, Sistierung oder Einstellung der Leistungen ausgesprochen werden kann.

Die Familienschalter erhalten Zugang zu den leistungsbezogenen Daten der kantonalen AHV-Ausgleichskasse über AHVeasy. Diese Plattform ermöglicht es den Familienschaltern, Informationen online abzurufen und zu übermitteln sowie Entscheidungen über Ergänzungsleistungen für Familien einzusehen. Der Zugang zu dieser Plattform wird mithilfe einer Vereinbarung hergestellt, welche die Nutzung zu rein beruflichen Zwecken sowie den Datenschutz gegenüber den Versicherten garantiert.

Eine Vereinbarung zwischen der Ausgleichskasse und den für die Familienschalter zuständigen Nutzern wird regeln, dass die abgerufenen Daten nur in einem strikt professionellen Rahmen und unter Einhaltung der Geheimhaltungspflicht gemäss Artikel 24 dieses Gesetzes verwendet werden dürfen.

Art. 21 Beginn und Erlöschen des Anspruchs

Gemäss Absatz 1 entsteht der Leistungsanspruch ab dem Beginn des Monats, in dem ein schriftliches Gesuch eingereicht wurde, sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind. Eine rückwirkende Auszahlung vor dem Zeitpunkt der Gesuchstellung ist nicht vorgesehen.

Absatz 2 hält fest, dass der Anspruch auf Leistungen am Ende des Monats erlischt, in dem eine der Voraussetzungen, von denen er abhängt, nicht mehr erfüllt ist. Der Hauptgrund, warum eine Anspruchsvoraussetzung nicht mehr erfüllt sein könnte, wäre eine Veränderung der wirtschaftlichen Situation oder das Erreichen des achten Lebensjahres des jüngsten Kindes, das Familienmitglied ist.

Art. 22 Auskunftspflicht - Anspruchsberechtigte und Dritte

Dieser Artikel erinnert an die allgemeinen Grundsätze der Auskunfts-, Mitwirkungs- und Mitteilungspflicht sowie an die Folgen einer Nichtmitwirkung bei der Abklärung, wie sie gemäss ATSG, ELG und deren Ausführungsverordnung praktiziert wird (vgl. auch Art. 2 FamELG).

Insbesondere betreffend Artikel 22 wird es Absatz 2 ermöglichen, in das Gesuchsformular eine Generalvollmacht für alle im Antragsformular genannten Dritten aufzunehmen, wie z. B. Bank- oder Postinstitute, Privat- und Sozialversicherungen. Diese Vollmacht bezieht sich nur auf die Informationen über die Anspruchsberechtigten. Diese Auskunftspflicht gilt auch für Familienmitglieder.

Art. 23 Amtshilfe

Dieser Artikel bildet eine ausreichende gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 10 ff. des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz, so dass die mit der Anwendung dieses Gesetzes betrauten Behörden bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen für den Leistungsbezug erfüllt sind, Personendaten einholen und mitteilen können. Somit können die Staatsdienste, Gemeinden, Sozial- oder Privatversicherungen es nicht unter dem Vorwand des Datenschutzes ablehnen, den mit der Anwendung dieses Gesetzes betrauten Behörden (unentgeltlich) Auskünfte über im Verdacht des Missbrauchs stehende Personen zu erteilen, die eine Leistung beantragen, beziehen oder bezogen haben.

Er erinnert zudem an die allgemeinen Grundsätze, die bezüglich Auskunfts-, Mitwirkungs- und Mitteilungspflicht gemäss ATSG, ELG und dessen Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) gelten.

Absatz 2 besagt weiter, dass die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) bestimmten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Zugang zu ihrer Datenbank gewähren kann. Ein solcher Zugang wird Mitarbeitenden der Ausgleichskasse bereits für die Berechnung der EL zu AHV/IV und der Prämienverbilligung der Krankenversicherung gewährt. Gleiche Bedingungen werden die Pflichten der Mitarbeitenden in Bezug auf den Datenschutz noch spezifischer regeln.

Art. 24 Schweigepflicht

Mit diesem Artikel wird sichergestellt, dass alle Personen, die mit der Anwendung dieses Gesetzes betraut sind, der Schweigepflicht unterliegen. Es handelt sich erneut um eine Erinnerung an die nach dem ATSG (Art. 33) anwendbaren Artikel.

Art. 25 Kürzung, Sistierung oder Einstellung von Leistungen

Dieser Artikel legt fest, wer unter welchen Bedingungen zuständig ist, um eine Entscheidung über eine Kürzung, Sistierung oder Einstellung von Leistungen zu treffen, wenn die berechtigte Person oder ein Familienmitglied es versäumt hat, an den vom Vollzugsorgan der sozialen Begleitung organisierten Massnahmen der sozialen Begleitung mitzuwirken.

Die übrigen Umstände, die nach dem ATSG, dem ELG und seiner Ausführungsverordnung (Art. 2 FamELG) zu einer Kürzung, Sistierung oder Einstellung der Leistungen führen können, bleiben vorbehalten (vgl. insbesondere Art. 22 Abs. 4).

Art. 26 Rückerstattung

Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz, der in den Sozialversicherungssystemen des Bundes, einschliesslich der eidgenössischen Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, angewandt wird und im Bundesgesetz über den allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts verankert ist. Die Verpflichtung der Erben, rechtmässig bezogene Leistungen nach Artikel 16a und 16b ELG zurückzuerstatten, gilt jedoch nicht für Leistungen, die nach diesem Gesetz bezogen wurden.

Art. 27 Verrechnung

Es ist vorgesehen, dass Forderungen aus diesem Gesetz mit fälligen Leistungen oder mit Leistungen, die aufgrund von Gesetzen, die andere Sozialversicherungen regeln, fällig sind, verrechnet werden können. Der Grundsatz der «multilateralen» Verrechnung von Leistungen eines Sozialversicherungszweigs mit Forderungen oder Bruchteilen von Forderungen anderer Sozialversicherer wurde in den verschiedenen Sozialgesetzen immer häufiger eingeführt (Art. 20 Abs. 2 ELG, Art. 25 FamZG, Art. 94 AVIG, Art. 20 Abs. 2 AHVG) und nach dem ATSG (Art. 22 Abs. 2) auf alle Sozialversicherungszweige sowie die damit verbundenen Forderungen ausgedehnt.

In Absatz 3 wird der Grundsatz der gesetzlichen Subrogation festgelegt, der es dem zuständigen Sozialdienst ermöglicht, die Rückerstattung der geleisteten Vorschüsse direkt bei der Ausgleichskasse zu beantragen.

Art. 28 Gewährleistung einer bestimmungsgemässen Verwendung der Leistungen

Alle Sozialversicherer sehen vor, dass Geldleistungen an einen Dritten ausbezahlt werden können, falls der Empfänger nicht in der Lage ist, sie sinnvoll zu verwenden. Diese Regel ist in Artikel 20 ATSG verankert. Es schien angebracht, daran zu erinnern.

Art. 29 Periodische Überprüfung der Dossiers

Um zu überprüfen, ob die Berechnungen sowie die Auszahlungen der Ergänzungsleistungen für Familien ordnungsgemäss erfolgt sind, wird die Ausgleichskasse regelmässige und periodische Kontrollen durchführen.

Der Staatsrat legt die Modalitäten dieser Kontrollen fest.

Art. 30 Finanzielle Deckung von Leistungen

Dieser und der folgende Artikel befassen sich mit Fragen der finanziellen Absicherung. Um die Lastenverteilung klarer und genauer aufzuzeigen, wurden die finanziellen Deckungen der Leistungen und der Organisation getrennt.

Das Verteilungskonzept zielt darauf ab, eine gewisse Kontinuität in der Finanzierung zu wahren und gleichzeitig die Besonderheiten der Familienergänzungsleistungen zu berücksichtigen. Denn die Ausgaben für die materielle Hilfe SHG werden derzeit zu 60 % von den Gemeinden und zu 40 % vom Staat finanziert. Die kantonalen Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall sowie die Sozialhilfe für Flüchtlingsfamilien, die durch die Ergänzungsleistungen für Familien ersetzt werden sollen, werden ihrerseits derzeit zu 100 % vom Staat finanziert. Die 50/50-Aufteilung ergibt sich also aus der Kumulierung dieser beiden Komponenten.

Weiter gibt dieser Artikel an, wie die Verteilung unter den Gemeinden geregelt werden soll.

Art. 31 Finanzielle Deckung der Organisation

Es wird erwähnt, dass die Organisationskosten, die der Ausgleichskasse entstehen, vom Staat übernommen werden, ebenso wie die Kosten für Flüchtlinge, die in der Schweiz leben und von ihr anerkannt werden.

Die Finanzierung der Kosten, die durch die soziale Begleitung entstehen, wird von den Gemeinden getragen.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Verteilung der Kosten zwischen den Gemeinden Sache der Gemeinden ist. Im Prinzip wird diese Aufteilung identisch mit derjenigen sein, die für die Aufteilung der Kosten der Regionalen Sozialdienste (RSD) gilt.

6.6 Strafbestimmungen

Art. 32 Strafbestimmungen

Die Strafbestimmungen entsprechen sowohl bei den strafbaren Handlungen als auch bei den anwendbaren Strafen Artikel 31 ELG. Die Ahndung von Verstössen obliegt den Kantonen. Es ist rechtlich notwendig, sie in diesem Gesetz ausdrücklich zu erwähnen.

Es gilt zu beachten, dass Artikel 43a ff. ATSG, die sich insbesondere auf die Observation beziehen, gemäss dem Verweis in Artikel 2 Abs. 2 FamELG analog auf das vorliegende Gesetz anwendbar sind.

6.7 Rechtsmittel

Art. 33 Rechtsmittel

Diese Bestimmung ist gleich wie in anderen Sozialversicherungen.

6.8 Schlussbestimmungen

Art. 34 Evaluation

Um festzustellen, ob die Familienergänzungsleistungen das gewünschte Ziel erreichen, wird der Staatsrat dem Grossen Rat einen Evaluationsbericht vorlegen.

Die Umsetzung der Bestimmungen wird unter dem Gesichtspunkt ihrer Wirksamkeit bewertet. Um den nötigen Abstand und die Erfahrung für einen umfassenden Überblick über mögliche Probleme zu haben, wird die Bewertung nach einer Frist von fünf Jahren ein erstes Mal durchgeführt.

Auf Grundlage dieses Berichts wird der Staatsrat eventuelle Änderungen des Gesetzes und des Ausführungsreglements vorschlagen, um die Bestimmungen so zu verbessern, damit sie dem Wunsch des Gesetzgebers möglichst genau und bestmöglich entsprechen.

Art. 35 Vollzug

Der Staatsrat wird mit dem Vollzug dieses Gesetzes beauftragt. Er erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen. Da das Gesetz nur die allgemeinen Grundsätze regelt, wird das Reglement detaillierter sein. Jährliche Anpassungen (z. B. Existenzminimum) werden wahrscheinlich notwendig sein.

6.9 Änderung anderer Erlasse

Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge (MBG)

Artikel 1 Buchstabe b sowie Artikel 6, 7, 8, 9 und 10 des Gesetzes vom 9. September 2010 über die Mutterschaftsbeiträge werden aufgehoben. Nach der Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien ist diese Leistung nicht mehr relevant, da sie Frauen gewährt wird, deren massgebliche Einkommen und Vermögen – persönlich und familiär – die geltenden Grenzen nicht erreicht. Man hat also zwei praktisch identische Leistungen, wobei klargestellt wird, dass die nach dem vorliegenden Gesetz vorgesehenen Leistungen im Bedarfsfall die Ziele der kantonalen Mutterschaftsbeiträge abdecken.

Die zusätzlichen kantonalen Mutterschafts- und Adoptionsbeiträge bleiben in Kraft. Diese Leistungen sollen nämlich bei Geburt oder Adoption einen ergänzenden Mutterschaftsbeitrag zum eidgenössischen Mutterschaftsbeitrag gewähren, und können daher einem anderen Kreis von Anspruchsberechtigten zugesprochen werden. Sollten diese Leistungen Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen für Familien gewährt werden, würden sie bei der Bemessung als anrechenbare Einkünfte berücksichtigt.

6.10 Übergangsbestimmungen

Die Gemeinden dürfen die Einrichtung der Familienschalter bis zum Ende der Übergangsfrist, die für die Einführung der im SHG festgelegten Organisationsmodalitäten vorgesehen ist, an die regionalen Sozialdienste delegieren.

7 Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesentwurf wurde mithilfe von Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesentwurfs in der Dimension Gesellschaft, namentlich:

- > Bekämpfung der Armut;
- > Arbeitsintegration;
- > Integration von randständigen Personen in die Gesellschaft;
- > Förderung der sozialen Durchmischung;
- > Stärkung des sozialen Zusammenhalts;
- > Verbesserung der Chancengleichheit und der Bekämpfung jeder Form von Diskriminierung;
- > Verbesserung der sozialen Stabilität.

Die Familien-EL sind ein wirksames und gezieltes Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut.

8 Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesentwurf ist bundesrechtskonform und mit dem Europarecht vereinbar.

9 Gesetzes- und Finanzreferendum

Die massgeblichen Beträge für die neuen Ausgaben sind:

- > Für ein obligatorisches Finanzreferendum: 47 455 818 Franken
- > Für ein fakultatives Finanzreferendum: 11 863 954 Franken

Nach Artikel 25 des Gesetzes über den Finanzhaushalt des Staates (FHG; SGF 610.1) entspricht der massgebliche Betrag einer wiederkehrenden Ausgabe dem Gesamtbetrag der für die ersten fünf Jahre veranschlagten Neukosten.

Es handelt sich also um den Betrag von 2 185 000 Franken x 5 = 10 925 000 Franken.

Das Gesetz unterliegt also nicht dem Finanzreferendum. Es unterliegt hingegen dem Gesetzesreferendum.

10 Schlussfolgerung

Aus den vorangegangenen Gründen ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.