

Familienbeiträge im Kanton Zug

Studie zur Einführung einkommensabhängiger Familienbeiträge  
im Auftrag des kantonalen Sozialamtes

Luzern, den 18. September 2012

Dr. Oliver Bieri (Projektleitung)  
Christoph Bader (Projektmitarbeit)  
Prof. Dr. Andreas Balthasar (Qualitätssicherung)

## INHALTSVERZEICHNIS

1	AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG	3
2	WIRKUNGSZIELE	5
3	AUSGESTALTUNG DER FAMILIENBEITRÄGE	7
3.1	Das Modell Solothurn für den Kanton Zug	7
3.2	Schlussfolgerungen, Eingrenzungen für den Kanton Zug	9
4	BERECHNUNG DER FAMILIENBEITRÄGE	11
4.1	Anspruchsberechtigung	11
4.2	Differenzierung zwischen Familientypen	13
4.3	Anerkannte Ausgaben	13
4.4	Anerkannte Einnahmen	16
4.5	Kreis der Anspruchsberechtigten	17
4.6	Sensitivitätsanalyse der Parameter	18
5	VARIANTEN DER FAMILIENBEITRÄGE	20
5.1	Variante 0: Kostenneutrale Familienbeiträge	21
5.2	Variante 1: Mutterschaftsbeiträge optimiert	22
5.3	Variante 2: Neue Familienbeiträge	24
6	KOSTEN DER FAMILIENBEITRÄGE	27
6.1	Parameter der Kostenschätzung	27
6.2	Kosten der Familienbeiträge	28
6.3	Kosten des Vollzugs	29
7	SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN	30
7.1	Vor- und Nachteile	30
7.2	Empfehlungen	31
A1	ZUSAMMENSETZUNG DER STEUERGRUPPE	32
A2	BERECHNUNGSMODELL	33
A3	FAMILIENBEITRÄGE UND LEBENSBEDARF	34
A4	SKOS-ÄQUIVALENZSKALA	36
	IMPRESSUM	37

## I AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

Ergänzungsleistungen (EL) für Familien werden seit mehr als zehn Jahren auf den politischen Ebenen von Bund und Kantonen thematisiert. Seit 1997 richtet der Kanton Tessin Ergänzungsleistungen für Familien aus. Im Jahr 2000 wurde auf eidgenössischer Ebene zwei parlamentarischen Initiativen Folge gegeben, welche eine bundesweite Einführung von Ergänzungsleistungen nach dem Vorbild des Tessiner Modells fordern. Die mit dem Geschäft beauftragte Kommission des Nationalrats für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) stellte 2004 in einer Vernehmlassung drei unterschiedliche Modelle von Ergänzungsleistungen für Familien zur Auswahl. Weil die Ergänzungsleistungen für Familien aus verschiedenen Gründen politisch umstritten sind, wurde die Beratung des Geschäfts in der SGK-N sistiert. Da sich bereits während der Vernehmlassung abgezeichnet hat, dass es bei den Ergänzungsleistungen für Familien in absehbarer Zeit kaum eine Bundeslösung gibt, sind auf kantonaler Ebene einige Projekte zur Einführung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien lanciert worden. Während der Kanton Solothurn per 1. Januar 2010 eine kantonale Ergänzungsleistung für Familien eingeführt hat, wurden in den Kantonen Genf, Freiburg, Waadt und Bern Grundlagen für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien erarbeitet beziehungsweise entsprechende Gesetzesvorlagen vorbereitet. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) hat 2010 einen Bericht mit Empfehlungen für die Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien publiziert.<sup>1</sup> Weiter hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) im Juni 2011 in einem Bericht verschiedenen Eckwerte zur Festlegung von Ergänzungsleistungen für Familien diskutiert.<sup>2</sup> Schliesslich empfiehlt der Bundesrat anlässlich der gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung den Kantonen die Einführung von Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien, welche trotz Erwerbstätigkeit oder infolge einer Ausbildung unter die Armutsgrenze fallen und keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Vor dem Hintergrund der Diskussion zu den Ergänzungsleistungen für Familien haben im Kanton Zug zwei Kantonsrätinnen sowie zwölf Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner im Mai 2009 eine Motion betreffend Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien eingereicht. Die Motion wurde am 26. August 2010 vom Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates in ein Postulat umgewandelt und teilweise erheblich erklärt. Die Umsetzung des Postulats wurde dem kantonalen Sozialamt (Direktion des Innern) übertragen. Dieses hat eine Steuergruppe<sup>3</sup> mit Vertretungen der verschiedenen Direktionen und Gemeinden gebildet, welche bereits Ziele und Eckwerte von drei verschiedenen Varianten einer Bedarfsleistung für Familien definiert hat. Anschliessend wurden im Rahmen eines partizipativen Verfahrens im Zeitraum vom Mai bis September 2011 insgesamt drei Workshops mit Interface und der Steuergruppe durchgeführt. Dabei wurden die Wirkungsziele detaillierter beschrieben und die auszuarbeitenden Varianten bestimmt, wobei eine kostenneutrale Variante sowie zwei Vari-

<sup>1</sup> Vgl. SODK 2010: Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), Bern.

<sup>2</sup> Vgl. SKOS 2011: SKOS 2011: Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS. Ausführliche Diskussion der Eckwerte. Bern.

<sup>3</sup> Die Zusammensetzung der Steuergruppe findet sich im Anhang A1.

anten der Familienbeiträge mit einer Bezugsberechtigung von bis zu 5-jährigen Kindern ausgearbeitet werden sollten.<sup>4</sup>

Gemäss den Stellungnahmen des Regierungsrats und des Parlaments sollen die Leistungen ausschliesslich auf Familien mit Erwerbseinkommen begrenzt sein. In diesem Zusammenhang ist auch die Anpassung der Mutterschaftsbeiträge zu prüfen. Basierend auf diesen Vorgaben und den bereits definierten Varianten soll die Steuergruppe dem Kantonsrat beziehungsweise dem Regierungsrat einen Beschlusssentwurf vorlegen. Die Grundlagen dazu sollen in einem externen Prüfungsbericht erarbeitet werden, welcher die Vor- und Nachteile der verschiedenen Varianten von Familienbeiträgen darlegt. Davon ausgehend soll der externe Prüfungsbericht Antworten auf die folgenden Fragen liefern:

1. Welche konzeptionellen Ziele sollen mit den Familienbeiträgen erreicht werden und welche Zielgruppen sollen von den Familienbeiträgen profitieren?
2. Wie sollen die Leistungen ausgestaltet werden, damit die konzeptionellen Ziele und die richtigen Zielgruppen erreicht werden und keine unerwünschten Effekte oder Anreize im Zusammenspiel mit anderen Leistungen entstehen?
3. Welche Parameter sind bei der Berechnung des Anspruchs auf die Familienbeiträge zu berücksichtigen?
4. Mit welchen Kosten oder allfälligen Verlagerungen der Ausgaben ist bei der unterschiedlichen Ausgestaltung von verschiedenen Varianten der Familienbeiträge zu rechnen?

Im Folgenden werden die vier Fragen in separaten Kapiteln diskutiert und beantwortet. Zuerst werden die Wirkungsziele der Familienbeiträge festgelegt und die Hauptzielgruppe für Familienbeiträge definiert. Anschliessend wird dargelegt wie die Familienbeiträge ausgestaltet sein sollten, damit die Wirkungsziele erreicht werden und welche Parameter dazu verwendet werden müssen. Schliesslich werden die Kosten der Familienbeiträge geschätzt. Der Bericht schliesst mit den Schlussfolgerungen und den Empfehlungen zuhanden des Kantons- beziehungsweise des Regierungsrats.

<sup>4</sup> Die Steuergruppe einigte sich im Rahmen des 2. Workshops auf den Begriff der Familienbeiträge

**Frage 1:**

Welche konzeptionellen Ziele sollen mit den Familienbeiträgen erreicht werden und welche Zielgruppen sollen von den Familienbeiträgen profitieren?

Der Kanton Zug möchte prüfen, wie mit Familienbeiträgen einkommensschwache, beruflich integrierte Familien in Anlehnung an das System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV unterstützt werden könnten. Durch die Familienbeiträge sollen die verfügbaren Einkommen der unterstützungsberechtigten Familien auf ein Niveau angehoben werden, welches die Armutsgrenze überschreitet, so dass die Familien nicht zusätzlich Sozialhilfe beantragen müssen. Die Familienbeiträge sollen jedoch keineswegs ein Ersatz für die heutige Sozialhilfe darstellen. Im Bereich der tiefsten Einkommen soll die Sozialhilfe bestehen bleiben, da in diesem Einkommensbereich die Betreuungsfunktion der Sozialhilfe stärker gewichtet wird als die Funktion der wirtschaftlichen Unterstützung.

Gemäss den Inputs aus der eingereichten Motion und der Diskussion in der Steuergruppe sollen sich die Familienbeiträge an Familien richten, die trotz Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen sind (sog. „Working Poor“). Gleichzeitig will man den Alleinerziehenden im ersten Jahr des Elternseins mindestens die heutigen Mutterschaftsbeiträge ausbezahlen, so dass sie sich im ersten Jahr vollumfänglich der Betreuung des Kindes widmen können.

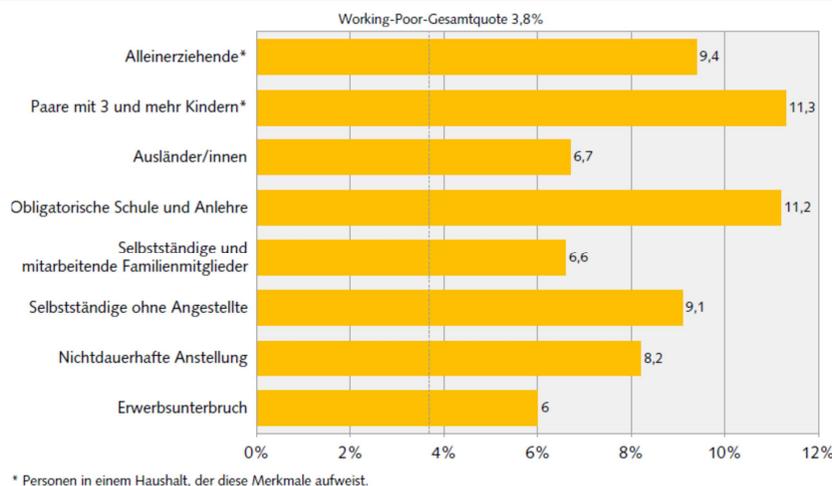
Bei der Ausgestaltung der Familienbeiträge ist darauf zu achten, dass das System einen Arbeitsanreiz beinhaltet, so dass zusätzliche Arbeit nicht bestraft wird. Weiter sollen die Familienbeiträge die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern. Dementsprechend werden die Kosten der externen Familienbetreuung bis zu einem Maximalbetrag als Aufwand angerechnet. Schlussendlich soll das System der Familienbeiträge keine Schwelleneffekte aufweisen.

Wie bereits in der Motion betreffend Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien erwähnt, zeigt die gesamtschweizerische Armutsstatistik, dass rund die Hälfte der 8 Prozent Armen im Erwerbsalter in Haushalten mit Kindern lebt und erwerbstätig ist. Der statistische Sozialbericht Schweiz 2011 zeigt beispielsweise auf, dass beinahe 20 Prozent der Einelternfamilien durch Sozialhilfe unterstützt werden. Während die Sozialhilfeabhängigkeit in den Jahren 2005 bis 2009 stetig zurückgegangen ist, blieb die Betroffenheit bei den Einelternfamilien auf demselben hohen Niveau. Weiter zeigt sich, dass ein Drittel der Bezügerinnen und Bezüger von Sozialhilfe Kinder unter 18 Jahren sind. Damit hat diese Altersgruppe das höchste Risiko von der Sozialhilfe abhängig zu sein. Das Sozialhilferisiko bei Kindern hängt stark mit der Familienform in der sie leben zusammen. So leben mehr als die Hälfte aller Personen unter 18 Jahren, welche Sozialhilfe beziehen, in einer Einelternfamilie. Ein weiteres Fünftel lebt in Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Familienarmut vielfältige individuelle und strukturelle Gründe hat, die mit dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel einhergehen. Hohe Kinderkosten und eingeschränkte Möglichkeiten zur Erwerbsarbeit lassen besonders kinderreiche Familien und Alleinerziehende vorübergehend in finanzielle Notsituationen geraten. In der eingereichten Motion wird daher ein geeignetes Instrument gefordert, welches das Risiko der Abhängigkeit der Sozialhilfe für diese Gruppen reduziert. Kinderreiche Familien und Alleinerziehende gehören zu den grössten Risikogruppen für Working-Poor-Situationen (vgl. Darstellung D 2.1). Durch die Familienbeiträge kann erreicht werden, dass die Existenz dieser Risikogruppen gesichert werden kann, ohne dass zusätzliche Beratungs- und Betreuungsleistungen der kommunalen Sozialhilfe beansprucht werden müssen.

Kinder, die in Haushalten mit geringen verfügbaren finanziellen Mitteln aufwachsen, sind in der Regel stark benachteiligt. Armut führt in den Familien zu spürbaren Einschränkungen im Alltag und wirkt sich negativ auf die sozialen Kontakte und die physische und psychische Gesundheit der Kinder aus. Unterprivilegierte Eltern haben weniger Möglichkeiten, in die Bildung ihrer Kinder zu investieren. So zeigen verschiedene Studien auf, dass die Bildungschancen von Kindern aus unterprivilegierten Familien geringer sind. Die Freizeitmöglichkeiten dieser Kinder sind eingeschränkter und auch bei den schulischen Leistungen gibt es deutliche Unterschiede zwischen Kindern aus armen und privilegierten Familien. Nicht zuletzt erschweren die ungünstigen Rahmenbedingungen schliesslich die Integration in die Arbeitswelt. Hier können die Familienbeiträge verhindern, dass die Armut sozusagen „vererbt“ wird.

#### D 2.1: Working Poor-Quoten der Risikogruppen in der Schweiz (2008)



Quelle: Bundesamt für Statistik (2011): Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Neuchâtel, S. 89.

**Frage 2:**

Wie sollen die Leistungen ausgestaltet werden, damit die konzeptionellen Ziele und die richtigen Zielgruppen erreicht werden und keine unerwünschten Effekte oder Anreize im Zusammenspiel mit anderen Leistungen entstehen?

In diesem Abschnitt klären wir die Frage wie die Familienbeiträge im Detail konzipiert sein müssen, um die konzeptionellen Ziele zu erreichen. Dazu wird in der Motion vorgeschlagen, ein Modell analog demjenigen der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) im Kanton Solothurn als Grundlage zu verwenden. Um einen ersten Eindruck über für Familienbeiträge im Kanton Zug zu gewinnen, stellen wir im Folgenden das Modell Solothurn für den Kanton Zug dar.

### 3.1 DAS MODELL SOLOTHURN FÜR DEN KANTON ZUG

Die Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn (FamEL) wurden am 1. Januar 2010 eingeführt. Das Modell Solothurn orientiert sich stark an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV des Bundes. Somit entsprechen auch die Art der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einkommen grundsätzlich denjenigen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, allerdings mit den folgenden Ausnahmen:

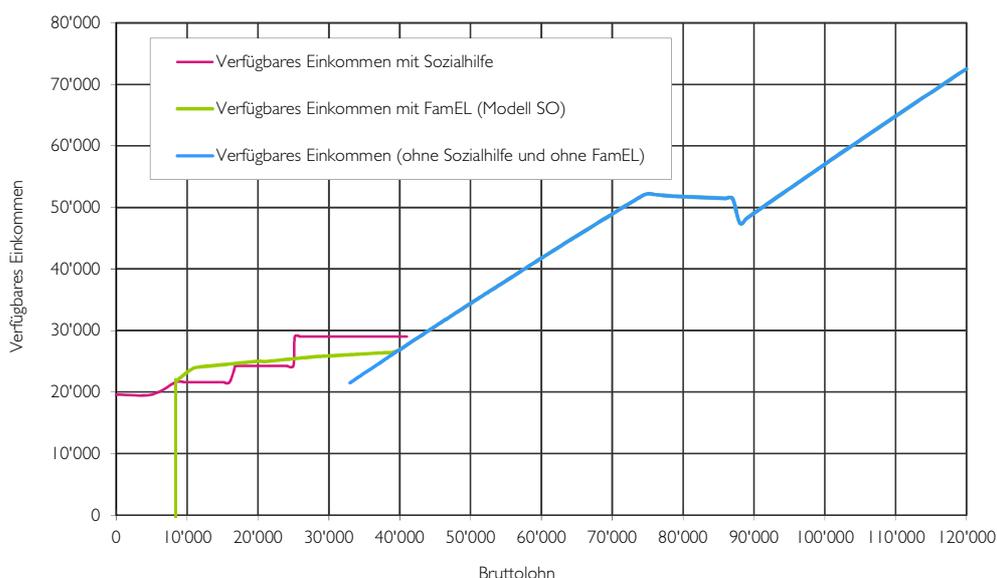
- *Mindesteinkommen:* Für die Anspruchsberechtigung wird ein entsprechendes Mindesteinkommen vorausgesetzt. Personen die dieses Mindesteinkommen nicht erreichen werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt.
- *Hypothetisches Einkommen als Arbeitsanreiz:* Bei der Festsetzung der jährlichen FamEL wird ferner ein hypothetisches Einkommen angerechnet, das höher als das Mindesteinkommen ist. Dabei geht es vor allem darum, einen Arbeitsanreiz zu schaffen. Wird dieses hypothetische Einkommen nicht erreicht, vermindert sich das tatsächliche Einkommen der Familie. Die Beträge, die für das hypothetische Einkommen vorgeschlagen werden, lehnen sich an die erprobten Pauschalen für den allgemeinen Lebensbedarf der AHV/IV-Gesetzgebung an.
- *Tatsächliches Einkommen:* Dabei handelt es sich um das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen. Dieses ist nicht zu verwechseln mit dem steuerbaren Einkommen. Bis zur Höhe des hypothetischen Einkommens wird das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen voll angerechnet. Innerhalb dieser Grenze kann also die betroffene Person das zumutbare hypothetische Einkommen durch ihr tatsächliches Einkommen ersetzen. Die Leistungen, die sie erhält, sind gleich hoch wie bei einer Person, die nicht arbeitet. Aber die konkreten finanziellen Mittel, die ihr zur Verfügung stehen sind höher, weil diese auch ihr tatsächliches Einkommen umfassen. Das tatsächliche Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt, wird bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80 Prozent angerechnet. Auch diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen.

- *Vermögen:* Mit Ausnahme eines Freibetrages von 40'000 Franken wird ein Zehntel des Nettovermögens der Familie als Einkommen angerechnet. Bewohnt die Familie ein Eigenheim, so kommen auch in diesem Fall die Bestimmungen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zur Anwendung, um eine Privilegierung zugunsten vergleichbarer Regelungen auszuschliessen.
- *Berücksichtigung der externen Kinderbetreuungskosten:* Da die Erwerbsarbeit der Eltern mitgefördert werden soll, ist es unabdingbar, diese Kosten in die Budgetberechnung miteinzubeziehen. Eine Nichtberücksichtigung der externen Betreuungskosten würde sich im frei verfügbaren Einkommen sehr negativ auswirken und könnte zu einem Rückfall in die Sozialhilfe führen. Die Kosten der externen Kinderbetreuung werden maximal mit 6'000 Franken angerechnet.

Nachstehend werden die Wirkungen des FamEL-Modells des Kantons Solothurn auf das verfügbare Einkommen dargestellt. Dazu wurde das von Interface und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) entwickelte Modell für die Modellierung des verfügbaren Einkommens für verschiedene Familientypen über eine Bruttolohneinkommensspanne von 0 bis 120'000 verwendet (vgl. dazu Anhang A2 die Beschreibung des Modells zur Berechnung des verfügbaren Einkommens).

Exemplarisch wird die Wirkung der FamEL des Kantons Solothurn für die Familientypen der Einelternerfamilie mit einem Kind (Darstellung D 3.1) und eines Paarhaushaltes mit zwei Kindern (Darstellung D 3.2) auf das verfügbare Einkommen im Kanton Zug dargestellt. Die detaillierte Berechnung des verfügbaren Einkommens wird im Anhang A2 erläutert.

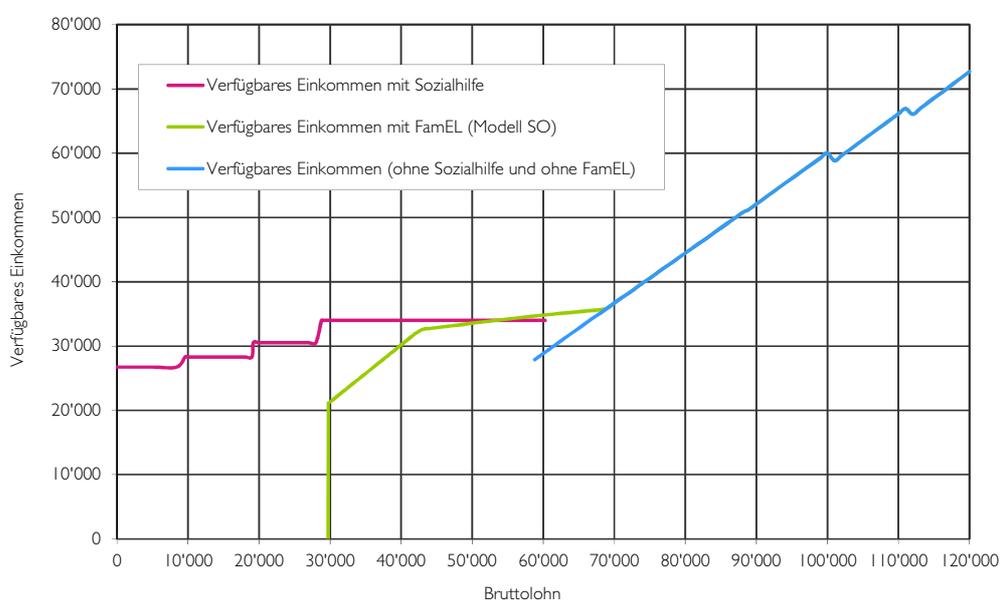
### D 3.1: FamEL gemäss Vorgaben SO für den Kanton Zug (Einelternerfamilie mit einem Kind)



Quelle: Eigene Berechnung.

Die rote Linie in Darstellung D 3.1 bildet das verfügbare Einkommen im Anspruchsbe-  
reich der wirtschaftlichen Sozialhilfe ab. Bei den Abstufungen in der Sozialhilfe handelt  
es sich nicht etwa um Schwelleneffekte sondern um Erhöhungen des Erwerbseinkommens  
beziehungsweise des Einkommens. Die blaue Kurve bildet das verfügbare Einkommen  
ausserhalb der Sozialhilfe ab. Die grüne Kurve zeigt das verfügbare Einkommen inklusi-  
ve Familienbeiträge. Aus Darstellung D 3.1 wird ersichtlich, dass beim Familientyp  
Eielerternfamilie mit einem Kind mit den Parametern von Solothurn nur Familien in  
den untersten Einkommensklassen von den Familienbeiträgen profitieren würden. Die  
Hauptzielgruppe der Familienbeiträge (Working Poor) würde im Modell Solothurn in  
der Sozialhilfe verbleiben.

D 3.2: FamEL gemäss Vorgaben SO für den Kanton Zug (Paarhaushalt mit zwei  
Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

Wie in der Darstellung D 3.2 ersichtlich ist, wird beim Familientyp Paarhaushalt mit  
zwei Kindern ein Mindesteinkommen von 30'000 Franken als Bezugsgrenze vorausge-  
setzt. Das hypothetische Einkommen liegt bei 40'000 Franken und die Einkommensbe-  
träge die über dem hypothetischen Einkommen liegen, werden zu 80 Prozent angerech-  
net. Es zeigt sich, dass erst Familien mit einem Bruttolohn von durchschnittlich 50'000  
Franken aus der Sozialhilfe gelöst werden.

### 3.2 SCHLUSSFOLGERUNGEN, EINGRENZUNGEN FÜR DEN KANTON ZUG

Während die Parameter der FamEL des Kantons Solothurn für den Familientyp Paar-  
haushalt mit zwei Kindern teilweise angepasst für die Erreichung der Wirkungs- und  
Leistungsziele scheinen, sind sie es für den Familientyp Eielerternfamilie mit einem Kind

nicht. Bei der Einelternfamilie sind vermutlich die wesentlich höheren Mietzinse im Kanton Zug verantwortlich für das Nichterreichen der Wirkungs- und Leistungsziele der Familienbeiträge im Kanton Zug mit den Parametern von Solothurn. Der Kanton Solothurn rechnet Mieten bis maximal 15'000 Franken als Aufwand an. Zu diskutieren bleibt die Erreichung der Hauptzielgruppe bei dem Familientyp Paarhaushalt mit zwei Kindern. Von den Familienbeiträgen profitieren lediglich Familien mit einem Bruttolohn von mindestens 50'000 Franken.

Somit ist klar ersichtlich, dass die Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn nur bedingt in den Kanton Zug übertragbar sind. Im nachfolgenden Kapitel wird nun aufgezeigt, wie die Familienbeiträge im Kanton Zug konzipiert werden sollten, so dass die konzeptionellen Ziele erreicht werden.

**Frage 3:**

Welche Parameter sind bei der Berechnung des Anspruchs auf die Familienbeiträge zu berücksichtigen?

Es wird vorgeschlagen, die EL für Familien grundsätzlich nach den gleichen Regeln zu berechnen wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (Art. 3a ELG), so wie auch die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) im Kanton Solothurn berechnet werden. Dies wird auch von der SODK empfohlen, da dadurch der Übergang zu einer Bundeslösung, die sich voraussichtlich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ausrichten würde, vereinfacht wird.

Im Folgenden werden nun die Parameter der drei ausgearbeiteten Varianten von Familienbeiträgen beschrieben. Diese wurden in der Diskussion mit der Steuergruppe vor dem Hintergrund konzeptioneller und finanzieller Aspekte erarbeitet. In Darstellung D 4.1 sind die ausgearbeiteten Varianten der Familienbeiträge aufgeführt. Während es sich bei Variante 0 um eine kostenneutrale Variante handelt, werden bei den Variante 1 und 2 die konzeptionellen Rahmenbedingungen angepasst und die maximale Bezugsdauer bis zum Schuleintritt der Kinder erweitert.

D 4.1: 3 Varianten der Familienbeiträge im Kanton Zug

Variante	Konzeptionelles Ziel	Bezugsdauer
<b>Variante 0:</b> Kostenneutrale Variante	Eine kostenneutrale Variante ohne Ausgabenverlagerung und ohne Erweiterung der maximalen Bezugsdauer	Bis 1-jährig
<b>Variante 1:</b> Optimierte Mutterschaftsbeiträge	Anpassung der Mutterschaftsbeiträge und Erweiterung der maximalen Bezugsdauer	Bis 5-jährig
<b>Variante 2:</b> Neue Familienbeiträge	Neue Familienbeiträge auf konzeptioneller Basis der schon vorhandenen Bedarfsleistungssysteme für Familien (Solothurn, Waadt, Tessin)	Bis 5-jährig

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.1 ANSPRUCHSBERECHTIGUNG

Um zu gewährleisten, dass die Familienbeiträge der heutigen Realität mit ihren vielfältigen Familienformen gerecht werden, soll der Begriff der Familie zivilstandsunabhängig definiert werden. Dafür kann die Definition aus den Empfehlungen der SODK zur Ausgestaltung der kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien verwendet werden.<sup>5</sup> Die SODK definiert die Familie als eine häusliche Gemeinschaft mit mindestens einem

<sup>5</sup> SODK 2010: Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), Bern, S. 13.

Kind. Dies beinhaltet auch Konsensualfamilien, Einelternfamilien und Patchworkfamilien wie auch Familien mit Pflege- oder Stiefkindern. Konsensualfamilien ohne gemeinsame Kinder gelten nach zwei Jahren gemeinsamen Haushaltes als gefestigte faktische Lebensgemeinschaft. Bei getrennt lebenden Eltern soll die obhutsberechtigte Person Anspruch auf Familienbeiträge haben.

Um ein System zu schaffen, das optimal auf die Working Poor, d.h. die Hauptzielgruppe der Familienbeiträge, zugeschnitten ist und für den Kanton Zug finanzierbar ist, muss ein Gleichgewicht zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen gefunden werden, das auf die besonderen Bedürfnisse dieser Bevölkerungsgruppe abgestimmt ist. Die Art der anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen bei den Familienbeiträgen entsprechen grundsätzlich denjenigen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (vgl. Art. 10 und 11 ELG). Die Ausnahmen werden nachstehend erläutert.

Die Steuergruppe sieht ein Antragssystem vor. Danach werden die Familienbeiträge an Familien ausgerichtet, deren jüngstes Kind weniger als fünf Jahre alt ist. Dieses Alter entspricht dem Eintritt in den Kindergarten. Der Zivilstand der Eltern ist, im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, unerheblich. Hingegen wird grundsätzlich vorausgesetzt, dass das Kind zumindest mit einem Elternteil in Hausgemeinschaft lebt.

Im Folgenden beschreiben wir kurz die weiteren Bedingungen für einen Anspruch auf die Bedarfsleistungen.

#### Wohnsitzklausel

Wie bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist für den Anspruch auf die Familienbeiträge eine Wohnsitz- und Aufenthaltsklausel vorgesehen. Die Anspruchsberechtigten müssen in der Schweiz Wohnsitz und gewöhnlichen Aufenthalt haben. Auch die Kinder müssen in der Schweiz leben, da das Wohnen im gemeinsamen Haushalt ohnehin eine weitere Anspruchsvoraussetzung ist. Damit sind die Bedarfsleistungen nicht ins Ausland exportierbar.

#### Karenzfrist

Analog der Regelung bei den Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn schlagen wir für den Anspruch auf Familienbeiträge für neu zugezogene Personen eine Karenzfrist von zwei Jahren vor. Denkbar ist aber auch eine einjährige Karenzfrist analog den Regelungen bei den Mutterschaftsbeiträgen.

#### Anspruchskonkurrenz

Für die Familienbeiträge gilt eine Anspruchskonkurrenz zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Dabei gilt der Vorrang der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV: Wer Ergänzungsleistungen zur AHV/IV bezieht, kann keine Familienbeiträge beziehen. Bezüglich der Abgrenzung zur Sozialhilfe schlagen wir vor, dass der Bezug von Familienbeiträgen und Sozialhilfe ausgeschlossen werden sollte und die Familienbeiträge vorrangig gegenüber der Sozialhilfe sind.

## 4.2 DIFFERENZIERUNG ZWISCHEN FAMILIENTYPEN

---

Abgestützt auf die Erkenntnisse aus den Sozialstatistiken sollen Einelternfamilien differenziert von den Paarhaushalten betrachtet werden. Da die Gruppe der Alleinerziehenden sowohl überdurchschnittlich häufig von der Sozialhilfe abhängig ist, als auch eine Risikogruppe für Working-Poor-Situationen darstellt (vgl. Darstellung D 2.1), sehen wir davon ab, für diese Gruppe ein Mindesteinkommen vorauszusetzen. Ebenfalls hat sich die Steuergruppe dafür ausgesprochen, dass die Familienbeiträge für Alleinerziehende im ersten Jahr des Kindes nicht an die Erwerbstätigkeit geknüpft werden. Aus diesem Grund werden im ersten Jahr für Alleinerziehende mindestens die heutigen Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt, die nicht an eine Erwerbstätigkeit geknüpft sind.

## 4.3 ANERKANNTE AUSGABEN

---

Im Folgenden gehen wir detailliert auf die Definition der anerkannten Ausgaben ein.

### Krankenkassenprämien

Hinsichtlich der Prämien für die obligatorische Krankenkasse sind die Bestimmungen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zu übernehmen. Die Krankenkassenprämien, die ein Familienbudget stark belasten, sind bis zur Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie anrechenbar. Im Gegenzug werden die erhaltenen Beträge der Prämienverbilligung als Einnahmen angerechnet. Damit tangieren die Familienbeiträge das System der individuellen Prämienverbilligungen (IPV) nicht.

### Steuern

Die Steuern werden als Ausgabe nicht berücksichtigt. Steuern werden auch bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nicht zu den anerkannten Ausgaben gezählt und es besteht kein stichhaltiger Grund, Familien in dieser Hinsicht vorteilhafter zu behandeln.

### Allgemeiner Lebensbedarf

Zu den Ausgaben, die bei der Berechnung der jährlichen Familienbeiträge berücksichtigt werden, gehört auch ein Pauschalbetrag für den allgemeinen Lebensbedarf, welcher namentlich zur Deckung der Ausgaben für Essen, Kleider, Haushalt und Freizeit gedacht ist. Der Lebensbedarf von Erwachsenen und Kinder kann auf verschiedene Arten berechnet werden. Die Darstellung D 4.2 soll eine Übersicht über die vorhandenen Höhen des Lebensbedarfs in aktuellen schweizerischen Transfersystemen geben und den für die Familienbeiträge im Kanton Zug verwendeten Lebensbedarfs darstellen. Modellierungen der Familienbeiträge mit dem Lebensbedarf der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehungsweise dem Lebensbedarf der Mutterschaftsbeiträge im Kanton Zug haben gezeigt, dass die Höhe der Familienbeiträge für die Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern zu hoch beziehungsweise zu tief ausfallen (vgl. Darstellungen DA 2 und DA 3 im Anhang A3). Beim Paarhaushalt mit zwei Kindern fallen wegen dem berücksichtigten Lebensbedarf für die Kinder nach den Vorgaben der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV die Familienbeiträge zu hoch aus. Bei der Berücksichtigung der Parameter für den Lebensbedarf gemäss den Mutterschaftsbeiträgen liegt das verfügbare Einkommen tiefer als bei einem Anspruch auf Sozialhilfe. Die ausbe-

zahlten Familienbeiträge erreichen daher die geforderten Wirkungs- und Leistungsziele nicht. Davon ausgehend musste für die Familienbeiträge des Kantons Zug eine neue Berechnungsweise entwickelt werden, bei welcher der Lebensbedarf für Alleinerziehende erhöht wurde und der Lebensbedarf für die Kinder im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV reduziert wurde.

**D 4.2: Übersicht über Pauschalbeträge für Erwachsene und Kinder in Schweizer Transfersystemen (Beträge in Franken)**

Lebensbedarf	EL zur AHV/IV	Mutterschaftsbeitrag Kanton Zug	Variante 0: Kostenneutrale Variante	Variante 1: Optimierte Mutterschaftsbeiträge	Variante 2: Neue Familienbeiträge
Eine erwachsene Person (Alleinstehend)	19'050.-	19'050.-	22'324.-	22'324.-	22'324.-
Zwei erwachsene Personen (Paarhaushalt)	28'575.-	28'575.-	28'575.-	28'575.-	28'575.-
Ein Kind	9'945.-	4'068.-	6'630.-	6'630.-	9'945.-
Zwei Kinder	19'890.-	8'136.-	$6'630.- * 1.53 = 10'078.-$	$6'630.- * 1.53 = 10'078.-$	$9'945 * 1.53 = 15'116.-$
Drei Kinder	26'520.-	12'204.-	$6'630.- * 1.86 = 12'332.-$	$6'630.- * 1.86 = 12'332.-$	$9'945.- * 1.86 = 18'498.-$
Vier Kinder	33'150.-	16'272.-	$6'630.- * 2.14 = 14'188.-$	$6'630.- * 2.14 = 14'188.-$	$9'945.- * 2.14 = 21'282.-$
Weitere Kinder	+ 3'315.-	+ 4'068.-	Multiplikator wird jeweils um +0.28 erhöht	Multiplikator wird jeweils um +0.28 erhöht	Multiplikator wird jeweils um +0.28 erhöht

Quelle: Gesetz zur EL zur AHV/IV, Gesetz zu Mutterschaftsbeiträgen Zug, SKOS-Richtlinien.

Der verwendete Lebensbedarf für die Familienbeiträge lehnt sich an jenen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV an, so dass Teuerungsanpassungen oder ähnliche Anpassungen analog zur Ergänzungsleistungen zur AHV/IV vorgenommen werden können. Der Lebensbedarf von Paarhaushalten gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (Fr. 28'575.-) und die Beiträge für Kinder (Fr. 9'945.- für das 1. und Fr. 6'630.- für das 3. und 4. Kind) dienen dabei als Referenz. Für die Skalierung zwischen den verschiedenen Familientypen wird die Äquivalenzskala der SKOS angewendet. Die Äquivalenzskala der SKOS befindet sich im Anhang A4 des Berichts. In der nachstehenden Darstellung D 4.3 wird im Detail aufgezeigt, wie die unterschiedlichen Beträge für den Lebensbedarf berechnet werden.

## D 4.3: Verwendete Pauschalbeiträge für Familienbeiträge im Kanton Zug

Referenz zu EL zur AHV/IV	Variante 1: Optimierte Mutterschaftsbeiträge	Variante 2: Neue Familienbeiträge
Lebensbedarf Erwachsene	<p>Der Lebensbedarf der EL zur AHV/IV von Paarhaushalten dient als Referenz. In der Variante 1 wird der Lebensbedarf für Alleinerziehende mithilfe des SKOS-Äquivalenzfaktors (0.28) für eine weitere Person angepasst.</p> <p>Berechnung:  <math>28'575.-/1.28 = 22'324.-</math>  Alleinerziehende: 22'324.-  Paarhaushalte: 28'575.-</p>	<p>Der Lebensbedarf der EL zur AHV/IV von Paarhaushalten dient als Referenz. In der Variante 1 wird der Lebensbedarf für Alleinerziehende mithilfe des SKOS-Äquivalenzfaktors (0.28) für eine weitere Person angepasst.</p> <p>Berechnung:  <math>28'575.-/1.28 = 22'324.-</math>  Alleinerziehende: 22'324.-  Paarhaushalte: 28'575.-</p>
Lebensbedarf Kinder	<p>In der Variante 1 dient der Grundbetrag für die Kinder 3 und 4 in der EL zur AHV/IV als Referenz. Für jedes weitere Kind wird dieser Grundbetrag mithilfe der SKOS-Äquivalenzskala multipliziert.</p> <p>Berechnung:  Ein Kind = 6'630.-  Zwei Kinder = <math>6'630.- * 1.53</math>  Drei Kinder = <math>6'630.- * 1.86</math>  Vier Kinder = <math>6'630.- * 2.14</math></p>	<p>In der Variante 2 dient der Grundbetrag für die Kinder 1 und 2 in der EL zur AHV/IV als Referenz. Für jedes weitere Kind wird dieser Grundbetrag mithilfe der SKOS-Äquivalenzskala multipliziert.</p> <p>Berechnung:  Ein Kind = 9'945.-  Zwei Kinder = <math>9'945.- * 1.53</math>  Drei Kinder = <math>9'945.- * 1.86</math>  Vier Kinder = <math>9'945.- * 2.14</math></p>

Quelle: Eigene Berechnungen.

## Mietkosten

Eine Studie des Bundesamts für Statistik zeigt auf, dass die Mietkosten ein treibender Faktor der Sozialhilfeausgaben der jeweiligen Kantone sind.<sup>6</sup> Dementsprechend müssen die im nationalen Vergleich hohen Mieten von Zug berücksichtigt werden. Analysen der Mietkosten, welche für Anspruchsberechtigte von Sozialhilfe oder Mutterschaftsbeiträgen bezahlt werden, haben ergeben, dass die durchschnittlich bezahlte Jahresmiete inklusive Nebenkosten bei Paarhaushalten rund 24'000 Franken beträgt.<sup>7</sup> Die durchschnittlich bezahlte Jahresmiete über alle Haushaltstypen beträgt ca. 21'000 Franken. Dementsprechend haben wir die maximal anrechenbare Jahresmiete für die Familienbeiträge bei den geprüften Varianten auf 24'000 beziehungsweise 21'000 Franken festgesetzt. Während bei Variante 1 eine höhere maximale Miete angerechnet wird (Fr. 24'000.-) als bei Variante 2 (Fr. 21'000.-), liegt bei der Variante 1 dafür der Lebensbedarf für die Kinder tiefer.

<sup>6</sup> Bundesamt für Statistik (2011): Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe. Kurzfassung des Berichts. Neuchâtel.

<sup>7</sup> Daten zu bezahlten Mieten in der Sozialhilfe liegen zu den Gemeinden Zug, Cham und Baar vor.

#### Externe Kinderbetreuungskosten

In der Motion wurde verlangt, dass die Kosten der externen Kinderbetreuung angerechnet werden. Auch die Evaluation der SKOS kam zum selben Schluss. Da die Erwerbsarbeit gefördert werden soll, ist es unabdingbar, diese Kosten in die Budgetberechnung miteinzubeziehen. Eine Nichtberücksichtigung der externen Betreuungskosten würde sich im frei verfügbaren Einkommen sehr negativ auswirken und zu einem Bezug von Sozialhilfe führen. Die Kosten für externe Kinderbetreuung werden mit bis maximal 6'000 Franken berücksichtigt. Geht man von einem durchschnittlichen Betreuungsumfang von 2.5 Tage aus, so werden die Kosten für die externe Kinderbetreuung von zwei Kindern in einer Familien mit einem Bruttolohneinkommen von 65'000 gedeckt.<sup>8</sup>

#### 4.4 ANERKANNTE EINNAHMEN

---

Im Folgenden gehen wir detailliert auf die Definition der anerkannten Einnahmen ein.

##### Mindesteinkommen

Für die Anspruchsberechtigung wird ein entsprechendes Mindesteinkommen als Basis für Familienbeiträge vorausgesetzt. Die Ergänzungsleistung erfolgt somit auch hier analog zum System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV als Ergänzung zu einem bereits vorhandenen Einkommen. Wie eingangs dieses Kapitels begründet, wird vorgeschlagen, dass nur bei Paarhaushalten ein Mindesteinkommen vorausgesetzt wird.

##### Hypothetisches Einkommen

Bei der Festsetzung der jährlichen Familienbeiträge wird ferner ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Liegen keine oder nur geringe Einnahmen aus einer Erwerbstätigkeit vor, wird ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Somit führen keine oder tiefe Einkommen nicht zu einer Erhöhung der Familienbeiträge. Damit soll ein Arbeitsanreiz geschaffen werden. Die Höhe des hypothetischen Einkommens ist abhängig von der Anzahl Elternteile im Haushalt.

Damit nicht Parameter eingeführt werden, die dem System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV fremd sind, lehnen sich die Beträge, die für das hypothetische Einkommen vorgeschlagen werden, an die Mindestrente der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV plus den Mindestbetrag des Mutterschaftsbeitrags an. Dieses System findet sich auch bei den Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Waadt. Bei Einelternfamilien liegt das hypothetische Einkommen somit bei 12'000 Franken. Dies entspricht einem Nettomonatslohn von ungefähr 1'000 Franken. Bei Zweielternfamilien liegt das hypothetische Einkommen bei 24'000 Franken Dies entspricht einem Nettomonatslohn von ungefähr 2'000 Franken.

Im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen des Kantons Solothurn sind die hypothetischen Einkommen deutlich tiefer. Die Gründe für die tieferen hypothetischen Einkommen wurden bereits in Abschnitt 3.2 aufgezeigt.

<sup>8</sup> Die Zahl zum durchschnittlichen Betreuungsumfang von 2.5 Tagen basiert auf empirischen Erhebungen und Erfahrungswerten von Interface im Zusammenhang mit der Konzeption und der Evaluation von Betreuungsgutscheinen für die Städte Luzern und Bern.

Die Berücksichtigung eines hypothetischen Einkommens ist ein Faktor, der die Kosten reduziert und die Bezugsberechtigten besser eingrenzen kann. Wird das hypothetische Einkommen jedoch zu hoch angesetzt, schliesst man die Working Poor vom System aus, und öffnet es hingegen Personen, die weniger oder gar nicht unterstützungsbedürftig sind. Wird das hypothetische Einkommen zu tief festgelegt, werden auch tiefste Einkommen aus der Sozialhilfe herausgelöst.

Das effektive Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt, wird bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80 Prozent angerechnet. Diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen. Bei den Familienbeiträgen im Kanton Zug verzichten wir im Gegensatz zum Kanton Solothurn darauf, das effektive Einkommen bei einem zweiten Grenzbetrag wiederum zu 100 Prozent anzurechnen. Rechnet man alle Erwerbseinkommen voll an, werden Familien mit mittleren und höheren Einkommen in den Kreis der Anspruchsberechtigten einbezogen. Dies stellt jedoch bei den Familienbeiträgen kein Problem dar, da das höchste bezugsberechtigte Bruttoeinkommen bei 80'000 Franken für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern liegt.

#### Berücksichtigung von Vermögen

Da angenommen werden kann, dass das Zielpublikum der Familienbeiträge kaum Vermögen besitzen wird, im Gegensatz zu den potentiellen Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, die häufig Ersparnisse haben oder aber Besitzer eines Eigenheimes sind, wird für die Berücksichtigung des Vermögens eine einfachere Lösung vorgeschlagen als diejenige, die bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV angewendet wird.<sup>9</sup> Es ist vorgesehen, die Parameter der aktuellen Mutterschaftsbeiträge zu übernehmen.<sup>10</sup> Als Einkommen wird demnach ein Fünftel des nach Abzug der Schulden verbleibenden Vermögens angerechnet, soweit dieses bei Alleinstehenden 20'000 Franken und bei Ehepaaren oder eingetragenen Partnerschaften 30'000 Franken übersteigt.

#### Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

Wie bereits bei den anerkannten Aufwänden erwähnt, werden die erhaltenen Prämienverbilligungen berücksichtigt. Das System der Familienbeiträge tangiert dasjenige der Prämienverbilligung damit nicht.

## 4.5 KREIS DER ANSPRUCHSBERECHTIGTEN

---

Die Steuergruppe sieht ein Antragssystem vor. Danach werden die Familienbeiträge an Familien ausgerichtet, deren jüngstes Kind weniger als fünf Jahre alt ist. Dieses Alter entspricht dem Übergang ins Schulalter im Kanton Zug. Der Zivilstand der Eltern ist, im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, unerheblich. Hingegen wird grundsätzlich vorausgesetzt, dass das Kind zumindest mit einem Elternteil in Hausgemeinschaft lebt.

<sup>9</sup> Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) Art. 11 Abs. c.

<sup>10</sup> Vgl. Gesetz über die Ausrichtung kantonaler Mutterschaftsbeiträge 826.25 (§ 6, Absatz 3).

#### 4.6 SENSITIVITÄTSANALYSE DER PARAMETER

Um einen Überblick über die Wirkungs- und Kostensensitivität der einzelnen Parameter auf der Ausgaben- und Einnahmeseite zu erlangen, zeigen wir mithilfe einer Sensitivitätsanalyse die Auswirkungen von Parameteranpassungen auf die Wirkungs- und Kostenziele auf (vgl. Darstellung D 4.4). Dabei testen wir die Auswirkungen von Parameteranpassungen jeweils am Familientyp Einelternfamilie mit einem Kind. Dies aus dem Grund, weil dieser Familientyp am schnellsten und heftigsten auf Parameteranpassungen reagiert. Weiter ist es jener Familientyp, bei welchem die Differenz zur Sozialhilfe grundsätzlich am geringsten ist.<sup>11</sup>

##### D 4.4: Sensitivitätsanalyse der Modellparameter für die Familienbeiträge

Parameter	Auswirkungsgrad	Kommentar
Pauschale für Lebensbedarf	+++	Starke Auswirkungen sowohl auf Wirkungs- als auch Kostenziele. Die modellierten Kurven verschieben sich vertikal.
Miete	+++	Starke Auswirkungen auf Kostenziele. <sup>12</sup>
Externe Kinderbetreuungskosten	+++	Starke Auswirkungen auf Kosten- und Wirkungsziele, da das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr erfüllt wird.
Höchstbetrag der Familienbeiträge	+++	Starke Auswirkungen auf Kosten und Wirkungen. Insbesondere bei Familien mit tiefen Einkommen.
Höhe des Mindesteinkommens	++	Mittlere Auswirkungen auf Kosten. Kann starke Auswirkungen auf Wirkungen haben. Erreichung der Hauptzielgruppe wird beeinflusst.
Höhe des hypothetisches Einkommen	++	Mittlere Auswirkungen auf Kosten. Kann starke Auswirkungen auf Wirkungen haben. Erreichung der Hauptzielgruppe wird beeinflusst. Wird es zu tief angesetzt, löst man auch tiefste Einkommen aus der Sozialhilfe. Wird es zu hoch eingesetzt, profitieren eher Familien mit hohen Einkommen.
Prozentuale Anrechnung des Einkommens grösser als das hypothetische Einkommen	++	Mittlere Auswirkungen auf Kosten. Kann starke Auswirkungen auf Wirkung haben. Arbeitsanreiz wird vermindert, Schwelleneffekte können auftreten.
Vermögensanrechnung	+	Schwache Auswirkungen auf Kosten und Wirkung.

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>11</sup> Vgl. dazu SKOS 2011: Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS. Ausführliche Diskussion der Eckwerte. Bern, S. 13.

<sup>12</sup> Vgl. dazu die parlamentarischen Initiativen 000.436 und 000.437 zu Ergänzungsleistungen für Familien, Tessiner Modell 16.1.2004, Absatz 2.5.2.1 Anerkannte Ausgaben.

Zu beachten ist, dass sich durch die Anpassung der Miete die Kosten stark verändern, die Wirkungsziele hingegen nur am Rande beeinflusst werden. Deshalb sollten Parameteranpassungen zur Erreichung der Wirkungsziele eher bei den Pauschalen für den Lebensbedarf als der Miete oder der anrechenbaren Kosten für die externe Kinderbetreuung erfolgen.

In diesem Kapitel stellen wir drei verschiedenen Varianten der Familienbeiträge im Kanton Zug vor. Dabei handelt sich um folgende Varianten:

- Variante 0: Eine *kostenneutrale Variante*, welche die heutigen Mutterschaftsbeiträge ersetzt.
- Variante 1: Die Variante der *optimierten Mutterschaftsbeiträge* führt die Konzeption der aktuellen Mutterschaftsbeiträge weiter und bezahlt die Familienbeiträge aus, bis die Kinder mit fünf Jahren die Schule besuchen.
- Variante 2: Die Variante der *neuen Familienbeiträge* versucht die aktuellen Mutterschaftsbeiträge mit den konzeptionellen Grundlagen der EL zur AHV/IV optimal zu kombinieren, so dass die Familienbeiträge im Kanton Zug eine effiziente Unterstützung für Familien in tiefen und mittleren Einkommensbereichen ist.

Die wichtigsten Parameter der drei Varianten werden in Darstellung D 5.1 als Übersicht zusammengefasst.

D 5.1: Modellparameter der Varianten für Familienbeiträge

Parameter	Variante 0: Kostenneutral	Variante 1: Optimierte Mutterschaftsbeiträge	Variante 2: Neue Familienbeiträge
Maximale Bezugsdauer	Bis 1-jährig	Bis 5-jährig	Bis 5-jährig
Lebensbedarf Alleinerziehende	22'324.-	22'324.-	22'324.-
Lebensbedarf Paar- haushalte	28'575.-	28'575.-	28'575.-
Lebensbedarf Kinder	Kind 6'630.-, danach multipliziert mit SKOS- Äquivalenzskala	Kind 6'630.-, danach multipliziert mit SKOS- Äquivalenzskala	Kind 9'945.-, danach multipliziert mit SKOS- Äquivalenzskala
Mindesteinkommen	Paarhaushalte 25'000.-	Paarhaushalte 25'000.-	Paarhaushalte 25'000.-
Hypothetisches Ein- kommen	Alleinerziehende: 12'000.-  Paarhaushalte: 24'000.-	Alleinerziehende: 12'000.-  Paarhaushalte: 24'000.-	Alleinerziehende: 12'000.-  Paarhaushalte: 24'000.-
Maximal anrechen- bare Mietkosten	Effektive Miete, max. 24'000.-	Effektive Miete, max. 24'000.-	Effektive Miete, max. 21'000.-
Maximal anrechen- bare Kosten für Fremdbetreuung	100% Anrechnung, max. 6'000.-	100% Anrechnung, max. 6'000.-	100% Anrechnung, max. 6'000.-

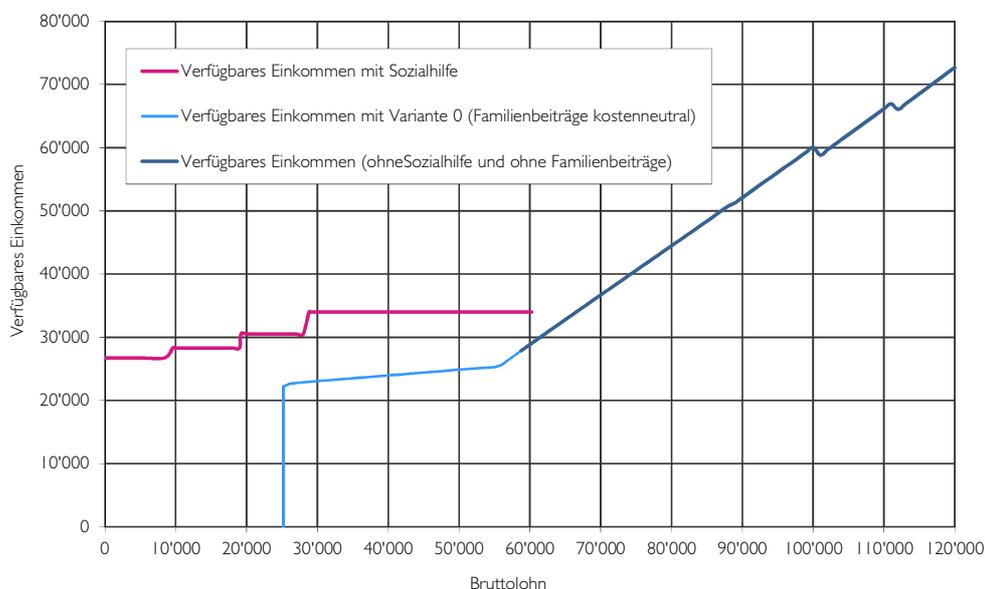
Quelle: Eigene Darstellung.

Aus Darstellung D 5.1 geht hervor, dass sich die Varianten durch die maximale Bezugsdauer, die Höhe des Lebensbedarfs für Kinder, sowie die maximal anrechenbaren Mietkosten unterscheiden. Bei allen Varianten soll die Ausübung einer Erwerbstätigkeit Anspruchsvoraussetzung für den Bezug der Familienbeiträge sein. Dies schlägt auch die Konferenz der schweizerischen Sozialdirektoren/-innen (SODK) vor. Ausnahme bilden hier die Einelternfamilien mit Kindern unter einem Jahr.

## 5.1 VARIANTE 0: KOSTENNEUTRALE FAMILIENBEITRÄGE

Die Variante 0 verfolgt das Ziel einer kostenneutralen Variante der Familienbeiträge ohne eine Kostenverlagerung im Kanton Zug. Gemäss den Modellschätzungen gibt es keine kostenneutrale Variante der Familienbeiträge mit vernünftigen Parametern und einer Bezugsberechtigung von bis zu 5-jährigen Kindern, deren Umsetzung sinnvoll ist. Um eine kostenneutrale Variante mit einer Bezugsberechtigung für Kinder bis 5-jährig zu gestalten, müsste eine maximal anrechenbare Miete von 14'000 Franken angenommen werden und auf eine Anrechnung der Kosten für die externe Kinderbetreuung müsste verzichtet werden. Dies würde den konzeptionellen Zielen widersprechen. Dies zeigt exemplarisch die Darstellung D 5.2. Das verfügbare Einkommen mit der Variante 0 kommt deutlich unterhalb dem verfügbaren Einkommen zu liegen, welches bei einem Anspruch auf Sozialhilfe zur Verfügung steht. Bei keinem Familientyp wird eine substantielle Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Familien erreicht.

D 5.2: Variante 0: Kostenneutrale Variante (Paarhaushalt mit zwei Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

Deshalb schlagen wir als kostenneutrale Variante alternativ die Variante 1 mit einer Bezugsberechtigung bis 1-jährige Kinder vor. Diese Variante kann als Anpassung der

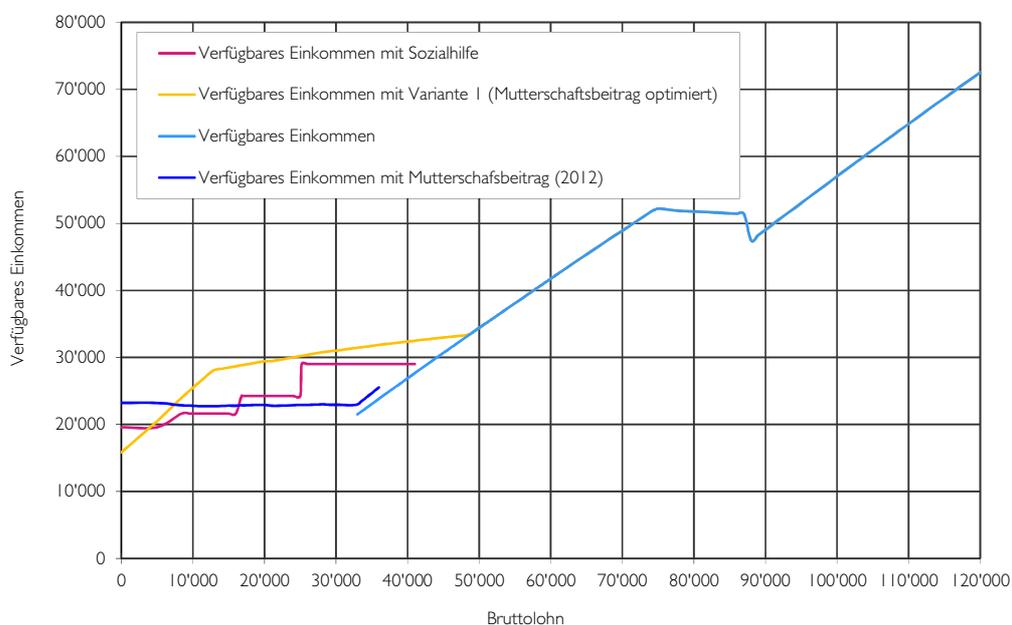
heutigen Mutterschaftsbeiträge gesehen werden. Insbesondere beinhalten die angepassten Mutterschaftsbeiträge neu einen Arbeitsanreiz analog der Varianten 1 und 2.

## 5.2 VARIANTE 1: MUTTERSCHAFTSBEITRÄGE OPTIMIERT

Die Variante 1 baut auf den heutigen Mutterschaftsbeiträgen auf. Bei der Konzipierung der Variante wurde darauf geachtet, dass insbesondere die nicht vorhandenen Arbeitsanreize bei den heutigen Mutterschaftsbeiträgen korrigiert werden. Weiter sieht die Variante vor, dass Familien mit bis 5-jährigen Kindern von den Familienbeiträgen profitieren sollen, anstelle der heutigen Bezugsdauer von einem Jahr. Die verwendeten Parameter wurden bereits in Darstellung D 4.3 aufgezeigt. Die Variante 1 sieht vor, dass Alleinerziehende und Paarhaushalte getrennt betrachtet werden. Alleinerziehende erhalten im ersten Jahr mindestens den Beitrag des heutigen Mutterschaftsbeitrags und müssen kein Mindesteinkommen aufweisen (dunkelblaue Kurve). Damit wird erreicht, dass die Alleinerziehenden im ersten Jahr nicht unbedingt eine Erwerbstätigkeit vorweisen müssen, um von den Familienbeiträgen zu profitieren.

Für Paarhaushalte ist ein Mindesteinkommen von 25'000 Franken vorgesehen, so dass implizit eine Erwerbstätigkeit für die Familienbeiträgen vorausgesetzt wird.

### D 5.3: Variante 1: Optimierte Mutterschaftsbeiträge (Einelternfamilie mit einem Kind)

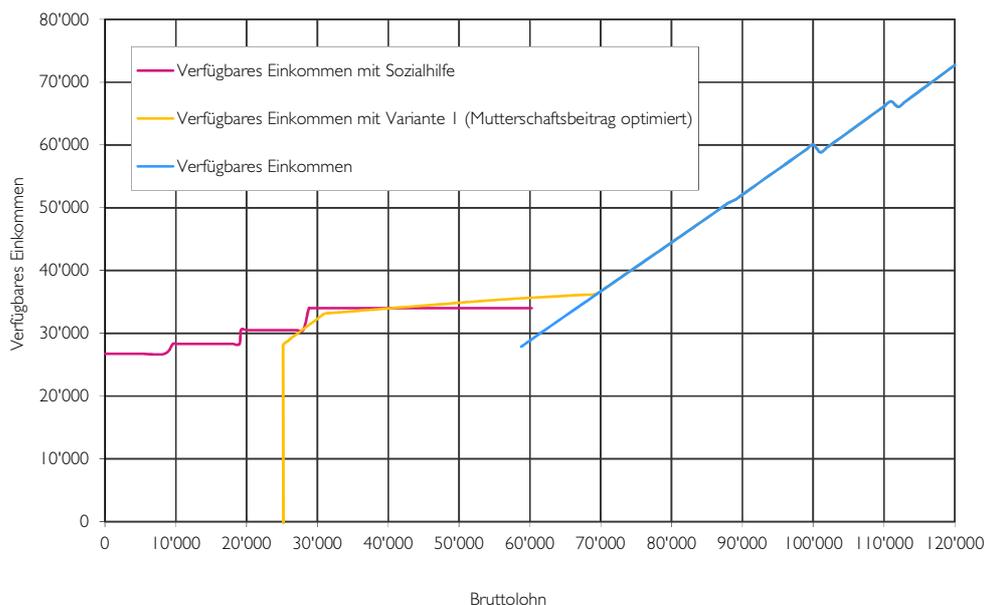


Quelle: Eigene Berechnung.

Die Darstellung D 5.3 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens sowie der Sozialhilfe bei steigendem Bruttolohn für eine Einelternfamilie mit einem Kind. Die dunkelblaue Linie zeigt die angepassten Mutterschaftsbeiträge, welche für Alleinerziehende im

ersten Jahr des Kindes als Minimum ausbezahlt werden.<sup>13</sup> Sobald das jüngste Kind älter als ein Jahr ist, werden nur noch Familienbeiträge in der Höhe der orangen Linie ausbezahlt.

#### D 5.4: Variante I: Optimierte Mutterschaftsbeiträge (Paarhaushalt mit zwei Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

Die Darstellung D 5.4 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens sowie der Sozialhilfe bei steigendem Bruttolohn für einen Paarhaushalt mit zwei Kindern. Bis zum fünften Lebensjahr des jüngsten Kindes werden die Familienbeiträge in der Höhe der orangen Linie ausbezahlt. Ersichtlich ist zudem das vorausgesetzte Mindesteinkommen von 25'000 Franken, was zu einer besseren Erreichung der Hauptzielgruppen führt. Allerdings ist bei der Variante 1 zu beachten, dass das verfügbare Einkommen von Paarhaushalten mit zwei Kindern erst ab einem Bruttoeinkommen von rund 40'000 Franken über dem verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe liegt.

#### Diskussion der Parameter

Die Variante 1 baut auf den heute bestehenden Mutterschaftsbeiträgen auf. Die wesentlichen Neuerungen bestehen in dem erhöhten Lebensbedarf für Alleinerziehende und die neue Bezugsberechtigung für Familien mit dem jüngsten Kind unter 5 Jahren. Durch den erhöhten Lebensbedarf bei Alleinerziehenden und dem tieferen hypothetischen Einkommen als beim Modell Solothurn wird erreicht, dass mehr Familien aus der Sozialhilfe herausgelöst werden. Da die Alleinerziehenden im ersten Jahr nicht unbedingt einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen, werden im ersten Lebensjahr des Kindes die angepassten Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt. Das tiefere hypothetische Einkommen und die nicht implizite Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit bei Alleiner-

<sup>13</sup> Mutterschaftsbeiträge wurden dahingehend angepasst, dass neu dieselben Beträge für den Lebensbedarf gelten wie in Variante 1.

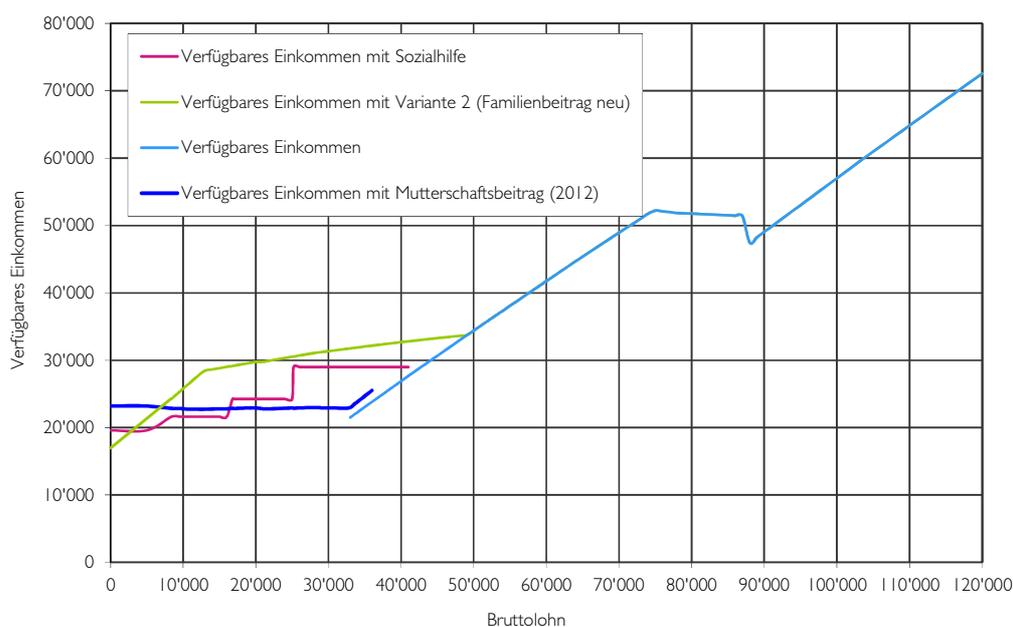
ziehenden soll vor den spezifischen Risiken der Abhängigkeit von der Sozialhilfe beziehungsweise der Problematik der Working Poor schützen. Bei Paarhaushalten kann davon ausgegangen werden, dass ein Elternteil mindestens eine Teilzeitarbeit ausführen kann. Deshalb kann man für diese Gruppe auf die Auszahlung von Beiträgen analog der heutigen Mutterschaftsbeiträgen verzichten. Damit die Gelder den Zielgruppen zugutekommen, schlagen wir vor, für Paarhaushalte ein Mindesteinkommen von 25'000 Franken als Grenze für das Anrecht auf den Bezug von Familienbeiträgen festzusetzen.

### 5.3 VARIANTE 2: NEUE FAMILIENBEITRÄGE

Die Variante 2 folgt enger den Parametern der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und unterscheidet sich im wesentlichen in zwei Punkten von der Variante 1. Einerseits wird der Kindergrundbetrag von 9'945.- Franken von der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV übernommen und anschliessend mit der SKOS-Äquivalenzskala für weitere Kinder multipliziert. Andererseits wird die maximale anrechenbare Miete auf 21'000 Franken angesetzt, was näher an der maximal anrechenbaren Miete in der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV liegt als jene in der Variante 1. Die verwendeten Parameter wurden bereits in Darstellung D 4.3 dargestellt.

In Darstellung D 5.5 ist die Variante 2 für Einelternfamilien mit einem Kind dargestellt. Es zeigt sich, dass wie in Variante 1, das verfügbare Einkommen inklusive den Familienbeiträgen stets höher als das Einkommen in der Sozialhilfe ist. Die Familienbeiträge werden bis zu einem Bruttolohn von durchschnittlich 50'000 Franken ausbezahlt.

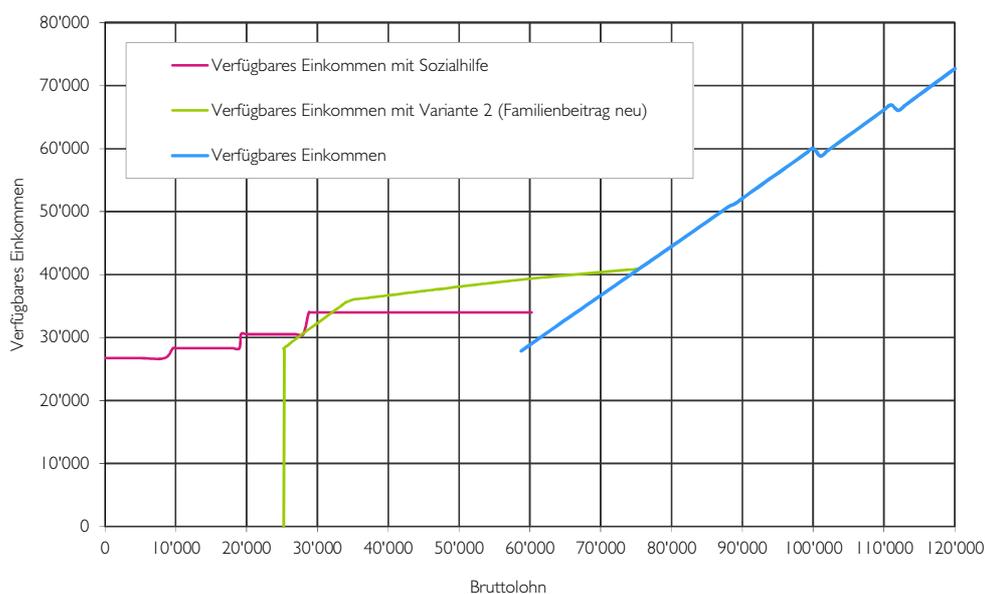
D 5.5: Variante 2: Neue Familienbeiträge (Einelternfamilie mit einem Kind)



Quelle: Eigene Berechnung.

In Darstellung D 5.6 wird ersichtlich, dass das verfügbare Einkommen inklusive den Familienbeiträgen für eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern höher als das verfügbare Einkommen mit Sozialhilfe ist. Ausnahme bilden die Bruttolohneinkommen zwischen 25'000 und 35'000 Franken. Da bleibt das verfügbare Einkommen auch mit Familienbeiträgen unter jenem in der Sozialhilfe. Bei diesem Familientyp werden die Familienbeiträge bis zu einem Bruttolohneinkommen von durchschnittlich 75'000 Franken ausbezahlt.

D 5.6: Variante 2: Neue Familienbeiträge (Paarhaushalt mit zwei Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

#### Diskussion der Parameter

Analog der Variante 1 werden auch bei Variante 2 durch den erhöhten Lebensbedarf und dem tieferen hypothetischen Einkommen als im Modell SO tiefere Einkommen aus der Sozialhilfe herausgelöst als dies im Kanton Solothurn der Fall ist. Da die Alleinerziehenden im ersten Jahr nicht unbedingt einer Erwerbstätigkeit nachgehen müssen, werden im ersten Lebensjahr des Kindes die angepassten Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt. Das tiefere hypothetische Einkommen und die nicht implizite Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit bei Alleinerziehenden stützen sich auf die Armutsstatistik ab und sollen Alleinerziehende so weit unterstützen, dass sie weder auf Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe angewiesen sind noch zur Gruppe der Working Poor gehören. Bei Paarhaushalten kann davon ausgegangen werden, dass ein Elternteil mindestens eine Teilzeitarbeit ausführen kann. Deshalb kann auf die Auszahlung von Beiträgen analog der heutigen Mutterschaftsbeiträge verzichtet werden. Wir schlagen zudem vor, für Paarhaushalte ein Mindesteinkommen von 25'000 Franken als Anrechtsgrenze auf Familienbeiträge festzusetzen.

Aufgrund der höheren Beiträge für Kinder in Variante 2, erhalten Familien bis zu einem Bruttoeinkommen von 75'000 Franken Familienbeiträge. Allgemein fallen die

Familienbeiträge in Variante 2 etwas höher als in Variante 1, dies ist wiederum auf den höheren Lebensbedarf der Kinder zurückzuführen.

**Frage 4:**

Mit welchen Kosten oder allfälligen Verlagerungen der Ausgaben ist bei der unterschiedlichen Ausgestaltung von verschiedenen Varianten der Familienbeiträge zu rechnen?

In diesem Kapitel legen wir dar, mit welchen Kosten der Kanton Zug mit den verschiedenen Varianten der Familienbeiträge zu rechnen hat. Dabei stellen wir eingangs die angenommenen Parameter der Schätzung vor. Die Kosten werden anschliessend als Brutto- und Nettokosten ausgewiesen. Schlussendlich werden die Kosten der geprüften Varianten bei unterschiedlichen Bezugsquoten der Familienbeiträge dargestellt.

## 6.1 PARAMETER DER KOSTENSCHÄTZUNG

Um die Kosten von Familienbeiträgen im Kanton Zug schätzen zu können, benötigt es verschiedene Annahmen, welche nachfolgend kurz erläutert werden.

### Alter der Kinder

In den Steuerdaten des Kantons Zug stehen uns aus Datenschutzgründen nur die Geburtsdaten der ältesten Kinder zur Verfügung. Daher mussten wir jeweils das Alter der weiteren Kinder mithilfe eines Geburtenintervalls zuteilen.<sup>14</sup>

### Familientypen

Aus den Steuerdaten ist der Familientyp nicht immer eindeutig ersichtlich. Bei der Zuteilung zu den Familientypen entstehen damit Ungenauigkeiten. Dies betrifft vor allem die Unterscheidung zwischen Einelternfamilien und Paarhaushalten.

### Kosten der externen Kinderbetreuung

Einerseits musste der Betreuungsumfang geschätzt werden, da nicht alle Kinder für dieselbe Anzahl Tage extern betreut werden. Es wurde ein Betreuungsumfang von 40%, was 2 Tagen entspricht, angenommen. Andererseits musste auch der Betreuungsquotient geschätzt werden, da nicht alle Familien ihre Kinder extern betreuen lassen. Aus der Studie von INFRAS 2009 für den Kanton Zug und den Zahlen aus den Steuerdaten wurde der Betreuungsquotient auf 30% geschätzt.<sup>15</sup> Somit wurden durch Zufallszuweisung 30% der Familien ausgewählt, die ihre Kinder für 2 Tage extern betreuen lassen.

### Krankenkassenkosten

Wie bereits erläutert wurde, sind bei allen Familien die Durchschnittsprämien als Aufwände eingerechnet. Es wird angenommen, dass alle Personen die zur individuellen Prämienverbilligung berechtigt sind, diese auch einfordern.

<sup>14</sup> Vgl. dazu BFS 2009: BFS Aktuell. Demografisches Verhalten der Familien in der Schweiz 1970–2008. Neuchâtel, S. 15.

<sup>15</sup> INFRAS 2009: Betreuungsindex Kanton Zug Update 2009. Zürich, S. 16.

## 6.2 KOSTEN DER FAMILIENBEITRÄGE

Die Kosten für Mutterschaftsbeiträge haben in den vergangenen Jahren zwischen 1 und 1.5 Millionen Franken variiert. Durchschnittlich wurden rund 70 Anträge gutgeheissen. Nimmt man eine durchschnittliche Haushaltsgrösse von drei bis vier Personen an, dann wurden in den vergangenen Jahren mithilfe der Mutterschaftsbeiträge durchschnittlich 250 Personen pro Jahr erreicht.

Im Folgenden gehen wir auf die Kosten der drei konzipierten neuen Varianten ein. In Darstellung D 6.1 präsentierten wir die Kosten, welche anfallen würden, wenn alle Bezugsberechtigten die Familienbeiträge anfordern würden. Die Kosten sind jeweils als Gesamtkosten pro Jahr ohne Durchführungskosten zu verstehen.

D 6.1: Kosten der Familienbeiträge bei einer Bezugsquote von 100%, in Franken

Variante	Bruttokosten	Entlastung MB Zug	Entlastung Sozialhilfe	Nettokosten	Anzahl betroffene Personen	Kosten pro Kopf
Variante 0	4 Mio.	1 Mio.	0.33 Mio.	3 Mio.	1'000	3'000
Variante 1	21 Mio.	1 Mio.	2.5 Mio.	17.5 Mio.	5'000	3'500
Variante 2	26 Mio.	1 Mio.	2.5 Mio.	22.5 Mio.	6'000	3'750

Quelle: Eigene Darstellung.

Wird die Bezugsdauer der Familienbeiträge von bis zu 5-jährigen Kindern auf bis zu 3-jährige Kinder herabgesetzt, so reduzieren sich die Kosten bei beiden Varianten um ca. drei Millionen Franken. Allerdings reduzieren sich die Anzahl Personen die von den Familienbeiträgen profitieren um je 1'500 Personen.

Da wie auch in der Sozialhilfe nicht zu erwarten ist, dass alle Bezugsberechtigten die Familienbeiträge einfordern werden, sind nachfolgend Szenarien von verschiedenen Bezugsquoten und deren Kosten dargestellt. Schätzt man mithilfe der uns zur Verfügung gestellten Steuerdaten die bezugsberechtigten Familien für Mutterschaftsbeiträge, so kann angenommen werden, dass die Bezugsquote von Mutterschaftsbeiträgen zwischen 30 und 50 Prozent liegt. Die geschätzte Bezugsquote der Sozialhilfe liegt zwischen 50 und 60 Prozent. Auf Grund der Datenbasis muss aber angenommen werden, dass diese Bezugsquoten zu hoch geschätzt werden. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Haushalte wird in der Steuerdeklaration erfahrungsgemäss unterschätzt. Dies unter anderem weil die Einkünfte von Konkubinatspaaren sowie finanzielle Unterstützungen durch Familiennahgehörige nicht berücksichtigt werden. Aufgrund unserer Schätzungen haben wir in Darstellung D 6.2 die Kosten der drei Varianten für verschiedenen Bezugsquoten berechnet. Bei einer als realistisch zu bezeichnenden Bezugsquote von 55 Prozent variieren die Nettokosten von 1.6 Mio. Franken für Variante 0 bis zu 12.5 Mio. Franken für Variante 2.

## D 6.2: Nettokosten der Familienbeiträge bei verschiedenen Bezugsquoten

Bezugsquote	Variante 0	Variante 1	Variante 2
40%	1.4 Mio.	7 Mio.	9 Mio.
55%	1.6 Mio.	10 Mio.	12.5 Mio.
70%	2.1 Mio.	12 Mio.	16 Mio.

Quelle: Eigene Darstellung.

### 6.3 KOSTEN DES VOLLZUGS

---

Im Kanton Solothurn rechnete man vor der Einführung der Ergänzungsleistungen für Familien mit Durchführungskosten von rund einer halben Million Franken. Dabei handelt es sich um die reinen Vollzugskosten ohne Infrastrukturkosten (wie die Miete für Büroräumlichkeiten).

Werden die Familienbeiträge im Kanton Zug eingeführt, werden einerseits die bisher benötigten Ressourcen für die Dossierbewirtschaftung der Mutterschaftsbeiträge wegfallen. Andererseits ist auch beim Verwaltungsaufwand der Sozialhilfe mit Einsparungen zu rechnen, welche den Zuger Gemeinden zugutekommen.

In diesem Kapitel stellen wir die drei diskutierten Varianten der Familienbeiträge sowie die Ergänzungsleistungen für Familien des Kantons Solothurn einander gegenüber. Davon ausgehend fassen wir die wichtigsten Unterschiede der Varianten zusammen und leiten daraus unsere Empfehlungen ab.

### 7.1 VOR- UND NACHTEILE

Am Anfang des Berichts wurden die konzeptionellen Ziele der Familienbeiträge erläutert (vgl. Kapitel 2 Wirkungsziele). In Darstellung D 7.1 stellen wir vor dem Hintergrund der definierten Wirkungsziele die Vor- und Nachteile der Varianten gegenüber.

D 7.1: Vor- und Nachteile der Varianten von Familienbeiträgen

Konzeptionelle Ziele	Modell SO	Variante 0	Variante 1	Variante 2
Familienbeiträge reichen aus, dass Familien nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen sind	nicht erfüllt	erfüllt	teilweise erfüllt	erfüllt
Working Poor erreichen	teilweise erfüllt	erfüllt	teilweise erfüllt	erfüllt
Personen haben Anreiz Arbeit fortzusetzen oder auszudehnen	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Abgeltung der Kosten für externe Kinderbetreuung)	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Betreuung bis Kindergartenalter)	erfüllt	nicht erfüllt	erfüllt	erfüllt
System enthält keine Schwelleneffekte	erfüllt	erfüllt	erfüllt	erfüllt
Nettokosten bei einer Bezugsquote von 55% (in Franken)	(keine Schätzung)	1.6 Mio.	10 Mio.	12.5 Mio.

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Variante 2 vermag die Wirkungsziele am besten zu erfüllen. Insbesondere bei der Erreichung der Hauptzielgruppe der Working Poor sowie der Erreichung des Wirkungsziels, dass auch tiefere Einkommen aus der Sozialhilfe herausgelöst werden, schneidet die Variante 2 im Vergleich mit der Variante 1 besser ab. Entsprechend sind auch die Nettokosten für die Variante 2 mit 12.5 Mio. Franken (bei einer Bezugsquote von 55 Prozent) am höchsten. Die Variante 0 deckt die Betreuungskosten nur im ersten Jahr und erfüllt somit das konzeptionelle Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nur bedingt. Die konzeptionellen Ziele des Arbeitsanreizes, der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie dass das System keine Schwelleneffekte aufweist, werden von allen drei Varianten erfüllt.

Weiter ist die maximal anrechenbare Miete in Variante 2 mit 21'000 Franken tiefer als jene der Variante 1 (24'000 Franken). Im Gegenzug sind in Variante 2 die Pauschalen für den Lebensbedarf von Erwachsenen und Kindern höher als in Variante 1. Wie bereits auf Grund der parlamentarischen Initiativen auf der Ebene des Bundes diskutiert wurde, ist die Miete eine der anerkannten Ausgaben, welche die Gesamtkosten des Systems stark beeinflussen.<sup>16</sup> Aus diesem Grund ist es sinnvoller, höhere fixe Parameter wie für den Lebensbedarf anzurechnen, als hohe Mieten. Dies trifft insbesondere auf den Kanton Zug zu, da im Kanton Zug im nationalen Vergleich höhere Mieten bezahlt werden müssen. Bei hohen Mieten sinken die verfügbaren Einkommen. Werden nun diese hohen Mieten zudem vom System der Familienbeiträge übernommen, so steigen die Kosten des Systems an. Demgegenüber steht jedoch kein vergleichbarer Anstieg des Nutzens. Deshalb ist es sinnvoller, die Pauschalbeträge des Lebensbedarfs so anzupassen, dass die Wirkungsziele erfüllt werden.

Weil mit dem Grad der Erreichung der Wirkungsziele auch die Kosten der diskutierten Varianten steigen, ist die Variante 2 mit Nettokosten in der Höhe von 12.5 Mio. Franken die teuerste Variante. Bei dieser Kostenschätzung wurde eine Bezugsquote von 55 Prozent als realistische Planungsgrösse angenommen. Wie die Erfahrungen aus dem Kanton Solothurn zeigen, ist in den ersten Jahren nach der Einführung der Familienbeiträge jedoch mit deutlich geringeren Bezugsquoten und damit auch mit geringeren Kosten zu rechnen. Mit zunehmender Bekanntheit der Familienbeiträge wird auch die Bezugsquote und die geschätzte Höhe ansteigen.

## 7.2 EMPFEHLUNG

Auf Grund der Bewertung der Vor- und Nachteile der geprüften Varianten schlagen wir die Umsetzung von Variante 2 vor, weil diese Variante den geforderten Wirkungszielen am besten gerecht wird.

### Empfehlung:

Wir empfehlen der Steuergruppe dem Regierungsrat die Variante 2 (*in der Form der neuen Familienbeiträge*) als Vorschlag für neue Familienbeiträge im Kanton Zug zu unterbreiten.

Kann diese Variante aus finanziellen oder anderen Gründen nicht umgesetzt werden, regen wir die Umsetzung von Variante 0 als Mindestziel an. Dadurch können zumindest die aktuell störenden Effekte beim System der Mutterschaftsbeiträge betreffend mangelnde Arbeitsanreize korrigiert werden.

<sup>16</sup> Vgl. dazu die parlamentarischen Initiativen 000.436 und 000.437 zu Ergänzungsleistungen für Familien, Tessiner Modell 16.1.2004, Absatz 2.5.2.1 Anerkannte Ausgaben.

**A I      ZUSAMMENSETZUNG DER STEUERGRUPPE**

---

Iten Paul, Ressortvorsteher Soziales Einwohnergemeinde Oberägeri

Knecht Donat, Leiter Kantonales Sozialamt

Landis Kurt, Leiter Arbeitslosenkasse

Lindenmann Rolf, Leiter Ausgleichskasse

Moos Philipp, Leiter Steuerveranlagung Natürliche Personen

Schuler Hubert, Leiter Sozialdienst Baar

Schwager Claudia, Projektleiterin, Kantonales Sozialamt

Interface hat zusammen mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), einem Experten für Steuerfragen sowie einem EDV-Spezialisten ein Einkommensmodell erarbeitet, welches in der Lage ist, das verfügbare Einkommen unter Berücksichtigung der relevanten Abgaben und Transferleistungen für unterschiedliche Haushaltstypen für den Einkommensbereich von 0 bis 120'000 Franken zu berechnen. Die Berechnung des verfügbaren Einkommens lässt sich schematisch anhand von Darstellung DA 1 erläutern.

DA 1: Vorgehen zur Berechnung des verfügbaren Einkommens



Quelle: Eigene Darstellung.

Bei Haushalten mit Kindern werden nach Abzug der Sozialleistungen die Familienzulagen addiert. Auf dieser Basis werden die Steuerbelastung, die relevanten Transferleistungen (Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung) sowie allfällige Kosten für die externe Kinderbetreuung berechnet. Nicht einkommensabhängige Ausgaben, wie die Wohnungsmiete und die Krankenkassenprämien, werden als fixe Beträge berücksichtigt. Alle Beträge sind für ein Jahr berechnet und bilden das jährliche Budget der betrachteten Haushaltungen ab. Mit dem verfügbaren Einkommen müssen die Haushalte alle Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Transport usw. sowie nicht berücksichtigte Versicherungsleistungen und allfällige Selbstbehalte finanzieren.

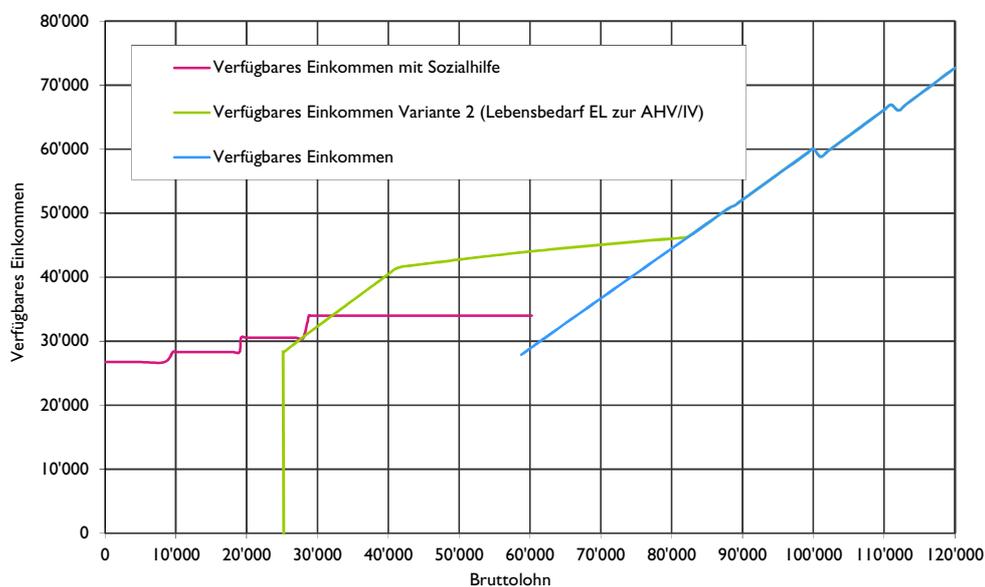
Wie in Darstellung DA 1 ersichtlich ist, müssen im Modell zwei fixe Beträge, jene der Miete und der Krankenkasse, angenommen werden. Für die Darstellungen der modellierten Kurven der Familienbeiträge des Kantons Zug wurden für die zwei Familientypen folgende fixe Beträge verwendet: Für Alleinerziehende mit einem Kind wurde eine fixe Miete von 25'000 Franken angenommen. Dies entspricht einer Monatsmiete von rund 2'000 inklusive Nebenkosten. Für Paarhaushalte mit zwei Kindern wurde eine fixe Miete von 28'000 Franken angenommen. Dies entspricht einer Monatsmiete von rund 2'300 Franken inklusive Nebenkosten. Die fixen Beträge für die obligatorische Krankenversicherung entsprechen den Richtprämien für den Kanton Zug.

### A3 FAMILIENBEITRÄGE UND LEBENSBEDARF

Die nachfolgenden Darstellungen DA 2 und Quelle: Eigene Berechnung.

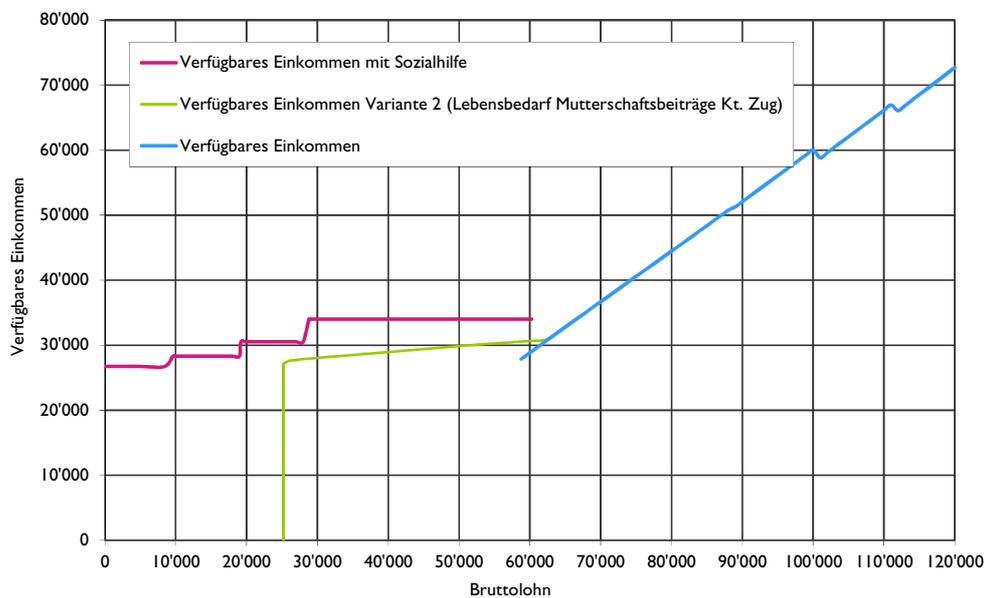
DA 3 zeigen auf, dass die Höhe der Familienbeiträge für die Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern mit einem Lebensbedarf analog zur EL zur AHV/IV zu hoch beziehungsweise mit einem Lebensbedarf analog zu den Mutterschaftsbeiträgen im Kanton Zug zu tief ausfallen.

#### DA 2: Familienbeiträge Variante 2 (Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV) (Paarhaushalt mit zwei Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

DA 3: Familienbeiträge Variante 2 (Lebensbedarf gemäss Mutterschaftsbeiträge)  
(Paarhaushalt mit zwei Kindern)



Quelle: Eigene Berechnung.

## A4 SKOS-ÄQUIVALENZSKALA

Die Darstellung DA 4 zeigt die von der SKOS ab 2011 empfohlenen Beträge für den Grundbedarf des Lebensunterhalts. Die integrierte Äquivalenzskala wurde bei den Berechnungen der Parameter der verschiedenen Varianten der Familienbeiträge als Skalierungsinstrument zwischen den verschiedenen Familientypen verwendet.

DA 4: Äquivalenzskala aus den SKOS-Richtlinien 2011

Haushalts- grösse	Grundbedarf ab 2005 Pauschale Mt./Fr.	Äquivalenz- skala:	Pauschale/ Person/Mt. ab 2005	<b>Grundbedarf ab 2011 Pauschale Mt./Fr.</b>	Pauschale/ Person/Mt. ab 2011
<b>1 Person</b>	960.–	1.00	960.–	<b>977.–</b>	977.–
<b>2 Personen</b>	1'469.–	1.53	735.–	<b>1'495.–</b>	748.–
<b>3 Personen</b>	1'786.–	1.86	595.–	<b>1'818.–</b>	606.–
<b>4 Personen</b>	2'054.–	2.14	514.–	<b>2'090.–</b>	523.–
<b>5 Personen</b>	2'323.–	2.42	465.–	<b>2'364.–</b>	473.–
<b>6 Personen</b>	2'592.–	2.70	432.–	<b>2'638.–</b>	440.–
<b>7 Personen</b>	2'861.–	2.98	409.–	<b>2'912.–</b>	416.–
pro weitere Person	+269.–	0.28		+274.–	

Quelle: SKOS 2010: Richtlinien für die Ausgestaltung und der Bemessung der Sozialhilfe, Bern.

## IMPRESSUM

---

### WEITERE INFORMATIONEN

INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

### PROJEKTREFERENZ

Luzern, 18. September 2012

Projektnummer: P12-01