

BOTSCHAFT 2021-GSD-
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Vorentwurf des Gesetzes über Ergänzungsleistungen
für Familien (FamELG)

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	2
2.	Sozialer, politischer und wirtschaftlicher Hintergrund.....	3
2.1.	Armut in der Schweiz.....	3
2.2.	Familien sind besonders armutsgefährdet	4
2.3.	Im Kanton Freiburg ist die Situation ähnlich	7
2.4.	Familienpolitik: Trends und Entwicklungen	8
2.5.	Ausrichtungen auf Bundesebene	9
2.6.	Ausrichtungen im Kanton Freiburg.....	9
3.	Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz.....	11
3.1.	Bundesprojekt für FamEL	11
3.2.	FamEL-Modelle in den Kantonen	12
4.	Das Freiburger Projekt	14
4.1.	Grundzüge des Vorentwurfs.....	14
4.2.	Berechnungsart und Parameter des Modells	15
4.2.1.	Allgemeines.....	15
4.2.2.	Anerkannte Ausgaben	15
4.2.3.	Anrechenbare jährliche Einkünfte	17
4.2.4.	Bezügerkreis und Voraussetzungen für die Erteilung	17
4.2.5.	Berechnung des Leistungsbetrags	18
4.2.6.	Hypothetisches Einkommen.....	18
4.2.7.	Kein Leistungsexport.....	19
4.2.8.	Administrative Verwaltung	19
4.2.9.	Sozialhilfe.....	20
5.	Finanzielle Auswirkungen	20
5.1.	Zahl der in Frage kommenden Haushalte.....	20
5.2.	Durchschnittliche Kosten je Haushalt	20
5.3.	Verwaltungskosten	21
5.4.	Aktuelle Ausgaben	21
5.5.	Neuausgaben infolge Einführung der FamEL	22
6.	Erläuterung der Artikel	23
7.	Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung.....	28
8.	Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht	28
9.	Gesetzesreferendum und Finanzreferendum	28

1. Einführung

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.

Mit einer am 17. März 2010 eingereichten und gleichentags begründeten Motion (M1090.10) schlugen die Grossräte Bruno Fasel und Hans-Rudolf Beyeler die gleiche Richtung ein 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.

Angesichts des jüngsten sozioökonomischen Wandels in unserer Gesellschaft zeigt sich erneut die Relevanz der Verfassungsbestimmungen und der Motion, denn sie entsprechen neuen Sozialrisiken, mit denen die Familien konfrontiert sind. 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 einen mangelhaften Schutz zu vermeiden. Heute aber sind sowohl auf dem Beschäftigungsmarkt als auch im Familienbereich Schwachstellen auszumachen. Zum einen ist die Berufswelt in den letzten Jahren unsicherer geworden. Sie gewährleistet keine Beschäftigungsstabilität mehr, darüber hinaus verschafft sie selbst Personen, die vollzeitlich arbeiten, nicht mehr unbedingt die zum Leben notwendigen Mittel. Von dieser schwierigen Situation sind hauptsächlich schwach qualifizierte Personen betroffen. Zum anderen haben sich auch die Risiken erhöht, die im Familienbereich zu verorten sind: Die zahlreichen Scheidungen mit Einelternfamilien im Gefolge können zur Entstehung armutsgefährdeter bzw. armutsbetroffener Haushalte führen. Zahlreiche beruflich schwach qualifizierte Eltern sind von den neuen Sozialrisiken hart betroffen. Sie können nur schwerlich auf den Beschäftigungsmarkt zählen, aufgrund ihrer unsicheren beruflichen Situation ist ihr sozialer Schutz mangelhaft und die familiären Stützen, auf die sie allenfalls zurückgreifen könnten, bröckeln. Als letzter Ausweg bleibt ihnen nur die Beanspruchung der Sozialhilfe. Die wirtschaftliche Krise infolge der Corona-Pandemie bestätigt diese Bilanz und zeigt, dass unter diesen Umständen ein Teil der Bevölkerung ausgegrenzt werden und sich von einem Tag auf den anderen in Armut, Marginalität und Prekarität wiederfinden könnte. An der Schnittstelle zwischen Familien-, Sozial- und Wirtschaftspolitik setzen die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) voll und ganz bei dieser Problematik an:

- Als familienpolitische Massnahme anerkennen die FamEL die tragende Rolle der Familien in der Gesellschaft, indem sie ihnen eine spezifische Unterstützung zugunsten einer besseren Vereinbarkeit von Familienaufgaben und Berufstätigkeit bieten.
- Als sozialpolitische Massnahme gewährleisten sie Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine materielle Sicherheit. Sie verhindern, dass die Ankunft eines Kindes gleichbedeutend mit Armut wird, indem sie die schweren Belastungen, die mit besonderen und vorübergehenden Lebensabschnitten verbunden sind, mildern. Sie verringern die Zahl der Familien, die Sozialhilfe beanspruchen,

indem sie das Einkommensniveau einiger von ihnen über die Grenzen des Existenzminimums hinaus anheben.

- Auf wirtschaftspolitischer Ebene unterstützen diese Leistungen den internen Verbrauch. Die Leistungen für einkommensschwache Familien sind unmittelbar für den laufenden Bedarf bestimmt.

Dieser Bericht schildert die allgemeine Situation, in die der Vorentwurf des Gesetzes über die FamEL eingebettet ist. Die soziale, das Armutproblem betreffende Dimension wird zunächst auf Schweizer, dann auf Freiburger Ebene angegangen, insbesondere die Armut beschäftigter Erwerbspersonen. Danach wird der Akzent auf die Armut von Kindern und Jugendlichen gelegt, denn diese Realität bildet einen der Faktoren, die in der Einführung von FamEL eine Rolle spielen. Sodann wird auch die familienpolitische Dimension auf Bundes- und Kantonsebene thematisiert. Zuletzt folgt eine Erläuterung der Grundprinzipien dieser Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Freiburg. Die FamEL gehören in den Zusammenhang des vom Staatsrat verfolgten Projekts einer umfassenden Familienpolitik.

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 beschäftigte Erwerbsbevölkerung.¹ Die Corona-Krise hat die Zerbrechlichkeit bestimmter Haushalte und das Prekarisierungsrisiko, dem diese ausgesetzt sind, ans Licht gebracht.

Was den Beschäftigungsmarkt angeht, so hat die Sockelarbeitslosigkeit in der Schweiz deutlich zugenommen. Zahlreiche Personen finden keine Stelle mehr und vergrössern die Reihen der Langzeitarbeitslosen. Unter ihnen finden sich hauptsächlich schwach qualifizierte Personen, vor allem Frauen sowie Personen ausländischer Herkunft, die besonders von Armut bedroht sind.^{2,3} Zudem hat sich die Sicherheit der Arbeitsplätze laufend verschlechtert und das Phänomen der Armut beschäftigter Erwerbspersonen ist eingetreten.⁴ In der Schweiz garantiert manchmal selbst eine vollzeitliche Erwerbstätigkeit nicht mehr das Existenzminimum bestimmter sozialer Gruppen. Ausserdem ist eine weitere Form der Prekarisierung des Arbeitsmarkts zu beobachten, unter anderem aufgrund einer Zunahme der Arbeit auf Abruf, sowie der Tatsache, dass den Arbeitnehmenden vermehrt Flexibilität abverlangt wird, insbesondere in den Tieflohn-Branchen. Demzufolge gehen schwach

¹ BFS, Statistischer Sozialbericht Schweiz, Neuchâtel, 2019.

² Kommission zur prospektiven Untersuchung der Politik im Bereich der 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 beschäftigten Erwerbspersonen entsprechen Personen ab 18 Jahren, die in dem der Erhebung vorausgegangenem Jahr während mehr als der Hälfte der Monate eine unselbständige oder selbständige Tätigkeit ausübten (häufigster Tätigkeitsstatus).

qualifizierte Arbeitnehmende manchmal mehreren unsicheren Beschäftigungen gleichzeitig nach, erreichen das Existenzminimum aber trotzdem nicht.

Laut Zahlen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zählt die Schweiz rund 735 000 armutsbetroffene Personen, das sind 8,7 % der Bevölkerung. In der Bevölkerung im Alter von 18 bis 64 Jahren sind 364 000 Personen von Armut betroffen. Dies entspricht einer Armutsquote von 6,7 %.⁵ Des Weiteren sind 4,2 % der beschäftigten Erwerbspersonen (das sind 155 000 Personen) arm, oder anders gesagt: Sie sind trotz Erwerbsarbeit nicht in der Lage, selbst ihren Unterhalt zu bestreiten.

2019	Armutsquote	Anzahl Betroffene
Schweizer Bevölkerung	8,7 %	735 000
18- bis 64-Jährige	6,7 %	364 000
Erwerbstätige	4,2 %	155 000

2.2. Einige Familien sind besonders armutsgefährdet

- Trotz Ausübung einer Berufstätigkeit sind einige Familien von Armut betroffen.

In bestimmten Bevölkerungsgruppen ist die Wahrscheinlichkeit, als beschäftigte Erwerbsperson von Armut betroffen zu sein, grösser. Gemäss den BFS-Zahlen beläuft sich die Quote armutsbetroffener beschäftigter Erwerbspersonen bei den kinderlosen Paaren auf 2,4 %, bei den Haushalten mit Kindern auf 3,5 %. Bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden ist die Armutsquote mit 8,3 % am höchsten.⁶

- Kinder zu haben bedeutet ein höheres Armutsrisiko

Parallel zur Prekarisierung der Beschäftigungslage ist im Lauf der letzten Jahre mit der hohen Zahl von Scheidungen ein weiteres Risiko für die materielle Unsicherheit von Familien auf den Plan getreten. Praktisch die Hälfte der Ehen endet mit einer Trennung. Sind Kinder vorhanden, kann diese zur Entstehung von zwei armutsgefährdeten Haushalten führen. In der Schweiz sind 13,5 % der Einelternfamilien von Armut betroffen. Für kinderreiche Familien (mehr als zwei Kinder) ist das Risiko finanziell schwieriger Monatsenden ebenfalls hoch: 15,3 % von ihnen leben unter der Armutsschwelle.⁷

Heute kann ein Kind zu haben ein Armutsrisiko darstellen. Für die Eltern bedeutet es eine Investition, nicht nur in finanzieller Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf die aufzuwendende Zeit. Der Zeitfaktor stellt eine der Hauptsorgen der Familien in Sachen Armut dar, die vor der Herausforderung stehen, Berufstätigkeit und Familienleben unter einen Hut zu

⁵ BFS-Website: Armutsquote und Bevölkerungsanteil, nach verschiedenen Merkmalen, 2007–2019, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.15344705.html>, abgefragt am 26. Februar 2021.

⁶ BFS-Website: Armutsquote der Erwerbstätigen, nach verschiedenen Merkmalen 2007–2019: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/wirtschaftliche-soziale-situation-bevoelkerung/erhebungen/silc.assetdetail.15344710.html>, abgefragt am 26. Februar 2021.

⁷ BFS-Website: Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen 2007–2019, *op. cit.*, abgefragt am 26. Februar 2021.

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 53,9 % der Fälle beide Vollzeit erwerbstätig, ein Anteil, der bei Paaren, deren jüngstes Kind zwischen 0 und 3 Jahre alt ist, auf rund 11,7 % fällt und bei Paaren, deren jüngstes Kind zwischen 4 und 12 Jahre alt ist, auf 13,1 %.⁹

- Kinder und Jugendliche: ein Grossteil der armutsbetroffenen und/oder von der Sozialhilfe unterstützten Personen

In der Schweiz sind 18,1 % der Armutsbetroffenen¹⁰ und knapp ein Drittel (29,2 %) der Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger zwischen 0 und 17 Jahre alt.¹¹ Dieses Phänomen erregt Besorgnis, denn es kann die Teilhabe- 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 die zunehmende materielle Prekarisierung der Kinder und Jugendlichen an und spricht von einer «sozialen Zeitbombe»¹⁴. Sie bezeichnet die Bekämpfung der Kinder- und Jugendarmut als wichtige und ständige 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 antworten. 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.

⁸ Direktion für Gesundheit und Soziales, Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg, Freiburg, 2016, S. 81–82.

⁹ BFS-Website: Familien: Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/erwerbs-haus-familienarbeit.html>, abgefragt am 18. Januar 2021.

¹⁰ BFS, Armutsquote, nach verschiedenen Merkmalen 2007–2019, *op. cit.*, abgefragt am 26. Februar 2021.

¹¹ BFS-Website: WSH: Sozialhilfebeziehende und Sozialhilfequote der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach Altersklassen 2005–2019: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialhilfe.assetdetail.14607266.html>, abgefragt am 18. Januar 2021.

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, *op. cit.*, S. 80–84.

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

¹⁵ Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen, Medienmitteilung, *Frischer Wind in der EKKJ: neue Köpfe, neue Webseite und neue Prioritäten*,

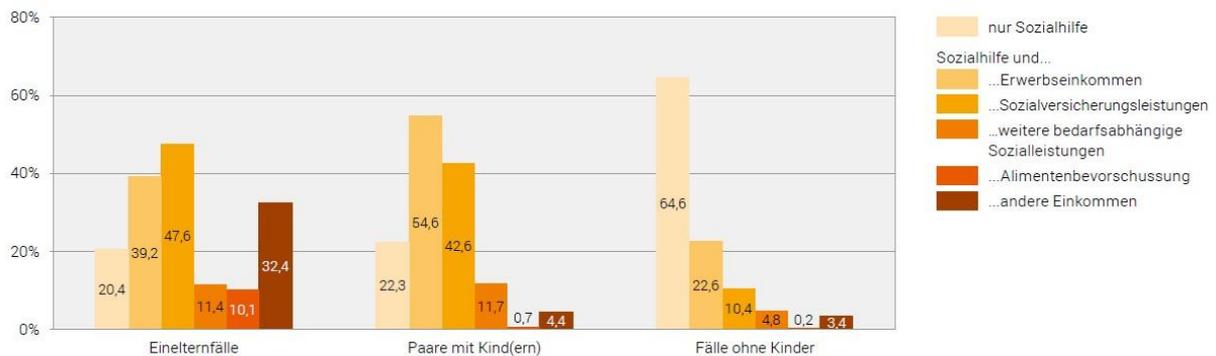
<https://ekkj.admin.ch/medieninformation/medienmitteilungen/detail/frischer-wind-in-der-ekkj-neue-koepfe-neue-webseite-und-neue-prioritaeten/>, abgefragt am 22. Januar 2020.

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

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 noch mehr für sozialhilfebeziehende Paare mit Kindern: 54,6 % von ihnen brauchen diese 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 wirtschaftliche Unabhängigkeit.¹⁹ Derartige Beobachtungen bestätigen somit, dass diese Probleme struktureller Art, weshalb deren Lösung daher umfassende Massnahmen erfordert.

Einkommensquellen der Unterstützungseinheiten nach Fallstruktur, 2014

G 8.3



Anmerkung: Die Prozentangaben beziehen sich auf den Anteil der Fälle, die Leistungen der Sozialhilfe resp. zusätzlich Einkommen aus der betreffenden Quelle beziehen. Dabei können Einkommen aus verschiedenen Quellen parallel bezogen werden. Lesebeispiel: 39,2% der unterstützten Einelternfälle verfügen neben der Sozialhilfe über Einkommen aus einer Erwerbstätigkeit.

Quelle: BFS – Sozialhilfestatistik (SHS) 2014

© BFS 2017

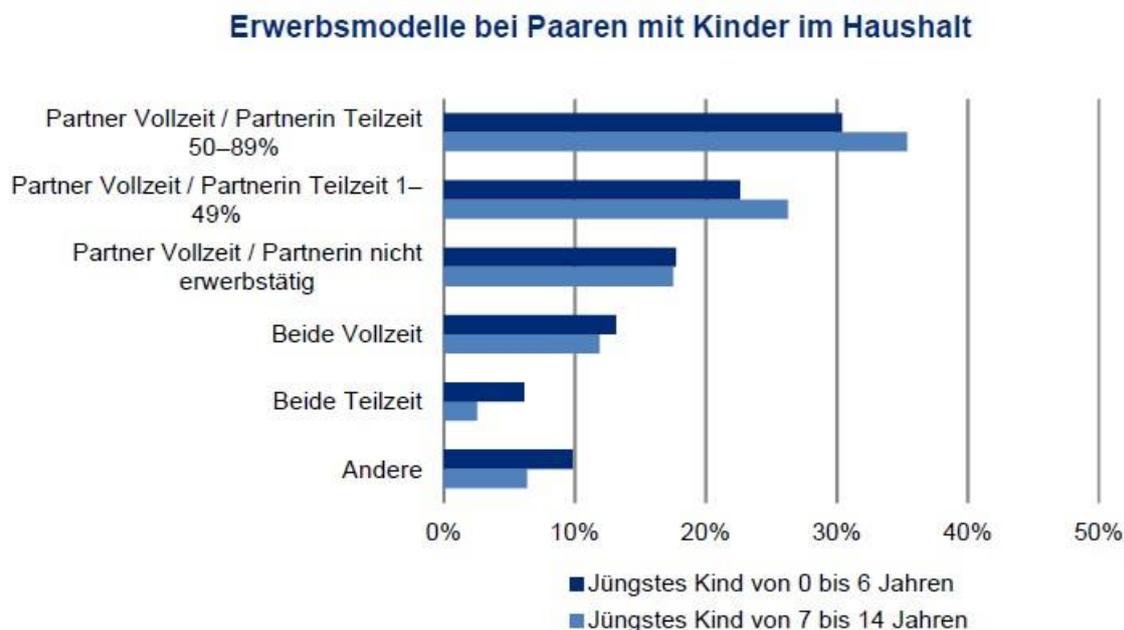
¹⁷ BFS, Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2017, Neuchâtel, 2017, S. 55.

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

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

2.3. 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, wo beide Partner Vollzeit arbeiten.²⁰



2011 waren gemäss Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg 3 % der Bevölkerung von Armut betroffen.

Bezüglich der Armut beschäftigter Erwerbspersonen zeigt der Bericht, dass die Hälfte der Armutsbetroffenen im Kanton Freiburg in einem Haushalt lebt, dessen Einkommen aus einer Berufstätigkeit stammt (unselbständige Tätigkeit: 42,3 % und selbständige Tätigkeit: 7,8 %).²¹

2011 lag die Armutsquote der Einelternfamilien des Kantons Freiburg bei 16 %. Bei den Paaren mit drei und mehr Kindern lag die Armutsquote leicht über dem Durchschnitt von 3,3 %. Im gleichen Jahr waren im Kanton Freiburg mehr als 2000 Kinder von Armut betroffen.²²

Auf Sozialhilfeebene teilte das BFS 2019 mit, dass 7301 Personen, die sich auf 4135 Haushalte verteilen, in diesem Jahr eine Sozialhilfe bezogen; im Verhältnis zur ständigen Wohnbevölkerung ist dies eine Quote von 2,3 %.²³

Die Ergebnisse dieser Statistik zeigen, dass die Situation im Kanton Freiburg mit jener der Schweiz insgesamt vergleichbar ist. Zahlreiche Familien sind gezwungen, Sozialhilfe zu beanspruchen, um ihren allgemeinen Lebensbedarf bestreiten zu können. 2019 beanspruchten 1276 Familien Sozialhilfe, dies sind 31,4 % aller von der Sozialhilfe unterstützten Privathaushalte.

²⁰ Amt für Statistik des Kantons Freiburg, Haushaltsstruktur und Formen des Familienlebens im Kanton Freiburg 2015–2017, Infografik.

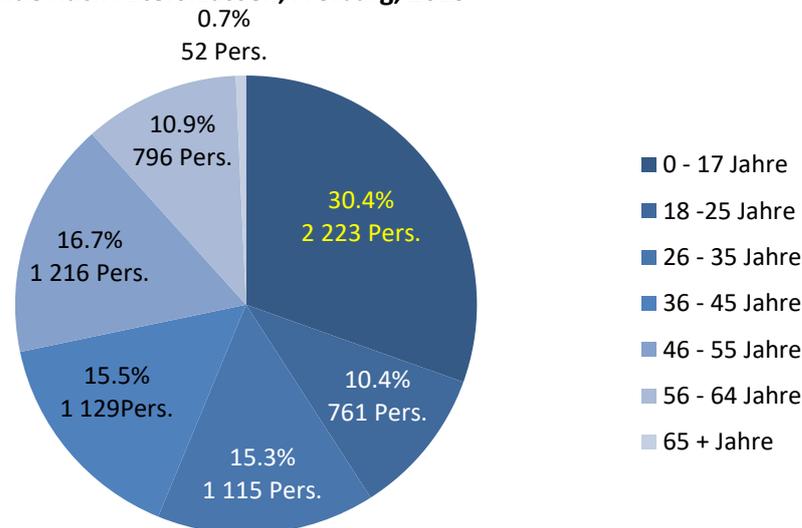
²¹ Direktion für Gesundheit und Soziales, *op. cit.*, S. 43 und 64.

²² *Idem*, S. 42 und 84.

²³ BFS, WSH, Wirtschaftliche Sozialhilfe, FR Fribourg, 2019, Neuchâtel, 2020.

Des Weiteren beläuft sich der Anteil von Kindern und Jugendlichen zwischen 0 und 25 Jahren, die von der Sozialhilfe im Kanton Freiburg unterstützt wurden, im Verhältnis zu sämtlichen Bezügerinnen und Bezüger auf 40,8 %, wovon 30,4 % unter 18 Jahre alt sind. Es sind hauptsächlich Kinder zwischen 0 und 17 Jahren, die in einer sozialhilfebeziehenden Einelternfamilie aufwachsen: Sie machen 56,5 % aller Personen aus, die in dieser Haushaltsform leben.

Sozialhilfebeziehende nach Altersklassen, Freiburg, 2019



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 Sozialhilfe beziehenden Einelternfamilie auf monatlich 1757 Franken, dasjenige eines Paares auf 2532 Franken.

2.4. 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 zielen. 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 legt ein emanzipatorischer Ansatz der Familienpolitik den Akzent 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 zentrieren sich auf den Ausgleich der Lasten, die auf den Familien liegen. Die in der Folge, 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.²⁴ Sodann hat auch

²⁴ Eidg. Departement des Innern, Familienbericht 2004, Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, Bern, 2004.

die Kinder- und Jugendförderung via Förderung der Partizipation, Kinderschutz oder noch Einhaltung der Rechte der Kinder – hier spielt die Verabschiedung der UN-Kinderrechtskonvention durch die Schweiz im 1997 eine tragende Rolle – immer mehr an Bedeutung zugenommen.²⁵

In 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 erhöhen. 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 an die 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 sie vorübergehend nicht in der Lage sind, mittels Berufstätigkeit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen. Daraus erwuchs der Wille zur Entwicklung einer umfassenden Familienpolitik, die es ermöglicht, den vielfältigen Bedürfnissen dieses Teils der Bevölkerung gerecht zu werden.

2.5. *Ausrichtungen auf Bundesebene*

Die Hauptausrichtungen auf Bundesebene tendieren alle zu einer Anerkennung der von den Familien erbrachten Leistungen und zielen auf eine bessere Koordination zwischen Berufs- und Familienleben hin. Sie führten namentlich zum Erlass einer Mutterschaftsversicherung, 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 zu bieten und so die Wiederholung prekärer Sozialsituationen zu verhüten.

2.6. *Ausrichtungen im Kanton Freiburg*

In Berücksichtigung des sozioökonomischen Hintergrunds und des Wandels der Familie wurde die kantonale Familienpolitik im Lauf 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 sich gegenüber sieht, beauftragte der

²⁵ Vittori B. (dir.), *Au risque de la prévention. Enfance, jeunesse, familles et travail social : de la prévention précoce à la participation sociale*, Editions ies, Genf, 2016, S. 24.

Staatsrat im Jahr 2001 eine kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik mit einer Bestandsaufnahme und einer Identifizierung der nötigen Verbesserungen. 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 der Familien:

- Kantonale Mutterschaftsbeiträge
- Familienzulagen, die über den eidgenössischen Mindestbeträgen liegen

Schutz und Unterstützung der Familien in ihrer Vielfalt:

- Eröffnung der Anlaufstelle «Freiburg für alle»
- Verschiedene Leistungsaufträge: Verein Familienbegleitung, REPER, Paar- und Familienberatung, Mütter- und Väterberatungsdienste
- Politik für Menschen 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 der 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 Rahmen der Schule: zweites Kindergartenjahr, Gesetz über die obligatorische Schule, mit dem insbesondere die Elternräte oder für alle Klassen eines Schulkreises identische Blockzeiten eingeführt wurden

Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann:

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

Förderung der harmonischen Entwicklung der Kinder und Jugendlichen:

- Jugendgesetz
- Strategie und Aktionsplan «I mache mit!»
- Unterstützung zahlreicher Projekte, die ihr 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

Gewährleistung des Anspruchs auf Mitwirkung, Autonomie, Lebensqualität und der Achtung der Persönlichkeit von älteren 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 zur Familienpolitik im Kanton Freiburg (in Erarbeitung in Folge Annahme des Postulats 2019-GC-41 durch den Grossen 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, namentlich 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 fällte die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) an ihrer Generalversammlung vom Juni 2009 den folgenden Entscheid: Das langfristige Ziel der SODK besteht in einer eidgenössischen Lösung im FamEL-Bereich. Daher 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 Lauf des Jahres 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 (13.3351) machte der Bundesrat 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

Mehrere Kantone haben sich schon für das Problem der Familienarmut interessiert. Im Kanton Tessin gibt es schon 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 wurden.

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). 2018 gab es im Tessin 2281 Dossiers, die eine ergänzende Zulage für Kinder erhielten und 451 Dossiers, die eine Kleinkinderzulage²⁶ bezogen; dies entspricht jeweils ca. 7 700 bzw. 1500 Personen. 2018 belaufen sich die Nettoausgaben des Kantons Tessin für diese Ausgaben auf 31.1 Millionen Franken.²⁷

• 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 hat die Familien mit Kindern unter sechs Jahren als Zielgruppe. 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 Mindesteinkommen 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 nämlich nur 169 Haushalte diese Leistungen. Die legislative und administrative Komplexität des Solothurner Systems trug sicher dazu bei, dass die

²⁶ *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&proId=94>,
abgefragt am 11. Februar 2021.

²⁷ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Grundlagen:
<https://www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch/ibs/daten/FinanzstatistikErgebnisseView.xhtml>, abgefragt am 11. Februar 2021.

veranschlagten Beträge nicht erreicht wurden. In der Folge hat die Fachhochschule Nordwestschweiz das Solothurner FamEL-System evaluiert²⁸. 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. 2018 haben im Kanton Solothurn rund 1000 Situationen für einen Betrag von 7,8 Millionen Franken von den FamEL profitiert.²⁹

- **Genf**

2009 beschloss der Genfer Staatsrat infolge einer Studie der *Haute école de gestion de Genève*, mit der die Zweckmässigkeit der Einführung von FamEL beurteilt werden sollte, 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 %, wenn die Familie zwei Erwachsene umfasst, vor. 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. Es wird nur bei Teilzeitaktivität in Zweielternfamilien ein Mindestwerbseinkommen (hypothetisches Einkommen) berücksichtigt.

Nach seiner Annahme durch den Grossen Rat ist das Gesetz am 1. November 2012 in Kraft getreten. Ende 2018 bezogen im Kanton Genf 2097 Familien (7260 Personen) FamEL.³⁰ Die Nettoausgaben für das Jahr 2018 betragen 17,1 Millionen Franken.³¹

- **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 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

²⁸ 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/publikationen/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>

²⁹ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn. Grundlagen, *op. cit.*, abgefragt am 4. Februar 2021.

³⁰ *République et canton de Genève, Statistiques cantonales, aide et prestations sociales* : https://www.ge.ch/statistique/domaines/13/13_03/tableaux.asp#2, abgefragt am 4. Februar 2021.

³¹ *Idem*, abgefragt am 4. Februar 2021.

zugenommen: 5311 Haushalte im 2018³² für eine Nettogesamtbetrag von 78,4 Millionen Franken.³³

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 der Krankheitskosten auf alle Familienmitglieder und die Einführung eines Familiencoachings zu erwähnen; Letzteres ist für sozialhilfebeziehende Familien bestimmt und soll ihnen helfen, ihr Einkommen zu vergrössern, damit sie finanziell unabhängig werden oder Anspruch auf FamEL erhalten.

4. Das Freiburger Projekt

4.1. Grundzüge des Vorentwurfs

Das Freiburger Projekt der FamEL orientierte sich insbesondere am Modell des Kantons Waadt und den Empfehlungen der SODK, es wurden aber auch ein paar Elemente des Genfer und des Tessiner Modells hinzugefügt. Es beruht auf fünf zentralen Grundsätzen, mit denen die Aspekte erfasst werden, die heute für die Familien äusserst wichtig sind.

Für das Kind bestimmte Leistungen

Sie werden es zum einen ermöglichen, 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 würdige Lebensbedingungen gewährleisten.

Arbeitsanreiz

Vorgesehen ist die Berücksichtigung eines hypothetischen Mindesteinkommens, das von den Familien sichergestellt werden muss. Dieser Aspekt ist als Ansporn zur Wiederaufnahme oder Erhöhung der Berufstätigkeit gedacht. Auf diese Weise kann nicht nur eine vermehrte Teilhabe der Frauen am Arbeitsmarkt erreicht werden, sondern auch eine stärkere soziale Einbindung prekarisierter Personen, denn die Arbeit bringt viele Vorteile, die dieser Einbindung zugutekommen. Ausserdem haben die Simulationen anhand der für diesen Vorentwurf 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).

Berücksichtigung der verschiedenen Familienmodelle

Die 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. Das vorliegende Projekt der Ergänzungsleistungen für Familien bedeutet ein zusätzliches Glied in der Förderung der Vereinbarkeit von Familienleben und Erwerbstätigkeit.

³² 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/>, abgefragt am 11. Februar 2021.

³³ BFS, Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn, *op. cit.*, abgefragt am 11. Februar 2021.

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

Die im Rahmen der FamEL gewährten Beträge sollten es den beziehenden 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 erleichtern und ihre Kosten im Griff zu behalten, basieren die Berechnungen auf jenen der EL zur AHV und IV. Auch ist das Personal der kantonalen AHV-Ausgleichskasse in solchen Arbeitsvorgängen schon erfahren.

4.2. Berechnungsart und Parameter des Modells

4.2.1. Allgemeines

Vorgeschlagen wird, dass die FamEL grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie die EL zur AHV und IV bemessen werden (die Änderungen infolge EL-Reform vom 22. März 2019 wurden ebenfalls berücksichtigt). Die spezifischen Bedürfnisse der Familien rechtfertigen keine Abweichung von diesen Grundsätzen, die sich als wirksam bewährt haben. Eine Ausnahme hingegen liegt auf der Hand, diese 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 subsumiert werden.

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

4.2.2. 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 der 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 2019 geltenden Skala beläuft sich diese Pauschale auf 19 450 Franken für eine alleinstehende Person, 29 175 Franken für ein Paar. 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 Versicherung 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 FamEL wird ein Pauschalbetrag berücksichtigt.

- Steuern

In der Berechnung der EL zur AHV und IV zählen die Steuern nicht zu den anerkannten Ausgaben, da diese Leistungen nicht steuerpflichtig sind. Die Steuerbefreiung der FamEL ist hingegen in den kantonalen Bestimmungen nicht vorgesehen (vgl. Art. 2 Abs. 4). Allerdings muss die Art und Weise, nach der die Besteuerung bei der Berechnung der FamEL berücksichtigt wird, nach der Vernehmlassung noch festgelegt werden.

Die Besteuerung aller Einkünfte (Erwerbseinkommen und Sozialtransferleistungen) berücksichtigt den Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und stellt eine Gleichbehandlung sicher. Mit ihr können zudem Schwelleneffekte vermieden werden. Hingegen führt die Besteuerung der FamEL zu mehr Verwaltungs- und Finanzaufwand. Namentlich muss man die Steuern in die Liste der anerkannten Ausgaben aufnehmen, um die Höhe des verfügbaren Einkommens aufrechtzuerhalten und zu vermeiden, dass sich Haushalte erneut unter den Sozialhilferichtsätzen wiederfinden. Das Thema der Besteuerung der bedarfsabhängigen Leistungen oder der Sozialhilfe war Gegenstand einer Motion bei den eidgenössischen Räten und wurde von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben behandelt (WAK-SR 10.3340); ein Zwischenbericht wurde 2014 veröffentlicht, brachte aber keine überzeugenden Ergebnisse. Die eidgenössischen Räte haben diese Motion schliesslich in der Sommersession 2015 abgeschrieben.

Für die Bemessung der Steuern kommen hauptsächlich zwei Lösungen infrage: Die erste besteht darin, einen Pauschalbetrag als anerkannte Ausgabe vorzusehen, um die Steuern auf den Betrag der FamEL bezahlen zu können. Die zweite sieht einen genauen und einheitlichen Prozentsatz für die FamEL vor, der dann direkt den Steuerbehörden überwiesen wird. Die zweite Lösung lehnt an die Praxis des vereinfachten Abrechnungsverfahrens für Hausdienstarbeitende an, die einen Beitragssatz von 5 % auf das entrichtete Salär vorsieht. Während der Vernehmlassung wird noch eine genauere Analyse hinsichtlich der Anforderungen der Bundesgesetzgebung über die Steuerharmonisierung stattfinden.

- Mietzins

Das FamEL-Projekt weicht insofern vom ELG ab, als der Staatsrat den Pauschalbetrag für die Miete entsprechend der Anzahl Personen im Haushalt festlegen wird.

- 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.

- 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 2056.09; Hilfsmassnahmen für Eltern schwerkranker Kinder) aufgeworfene Problem teilweise gelöst, wie der Staatsrat in seiner Antwort auf dieses Postulat angekündigt hatte. Dem ist anzufügen, dass es hauptsächlich die Revision des Bundesgesetzes über den Erwerbsersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbsersatzgesetz, EOG) ist – diese will die Vereinbarkeit von Berufsleben und Angehörigenbetreuung fördern – die als Erstes anwendbar ist, wohingegen die FamEL nur subsidiär eingreifen werden.

4.2.3. Anrechenbare jährliche Einkünfte

Auch auf diesem Gebiet lehnt sich das Projekt 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 15 % abgezogen wird (vgl. Art. 8 Abs.1 Buchst. a des Vorentwurfs). Die EL zur AHV und IV hingegen berücksichtigen nur zwei Drittel der Ressourcen (vgl. Art. 11 Abs. 1 Buchst. 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 Erfahrung im Kanton Waadt zeigt, wäre es kontraproduktiv, allzu restriktiv sein zu wollen. Ein Freibetrag von 15 % ist daher angemessen.

Die mit der Reform der EL zur AHV und IV vom 22. März 2019 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. Allerdings ist zu betonen, dass Liegenschaften, die von der Bezügerin oder dem Bezüger oder einer Person, die in die Berechnung der Ergänzungsleistung eingeschlossen ist, bewohnt werden, nicht in diesen Anwendungsbereich fallen. Bei der Berechnung wird die bewohnte Liegenschaft jedoch unter Abzug der Freibeträge berücksichtigt (112 000 und 300 000 Franken).

4.2.4. 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.

Das Projekt schlägt als Voraussetzung für die Prüfung eines Anspruchs auf FamEL vor, dass ein Kind unter acht Jahren zum Haushalt gehören muss. Mit dieser Altersgrenze kann der Familie zum einen bei Schuleintritt des Kindes eine stabile Situation garantiert werden, denn diese Phase ist heikel und entscheidend für die zukünftige schulische Laufbahn des Kindes, weshalb es so gut wie möglich zu begleiten ist. Zum anderen trägt sie der Entwicklung des Kindes Rechnung und wird zu einem Zeitpunkt gesetzt, wo das Kind einen bestimmten Grad an Selbständigkeit 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.³⁴

Voraussetzung ist auch, dass mindestens ein Elternteil seit mindestens zwei Jahren im Kanton Freiburg wohnt und seinen Wohnsitz mit dem Kind teilt. Die FamEL zielen hauptsächlich auf das Wohlergehen des Kindes ab. Daher muss gewährleistet werden, dass die finanzielle Hilfe an die Person geht, die sich hauptsächlich um das Kind kümmert. Entscheidend ist das Datum der Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle (vgl. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) 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.

4.2.5. *Berechnung des Leistungsbetrags*

Die Höhe der FamEL entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte überschreitet. 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).

4.2.6. *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 im Vorentwurf für das hypothetische Einkommen gewählten Beträge, je nach der Haushaltszusammensetzung jährlich 12 500 oder 25 000 Franken, berücksichtigen die aktuellen Lebenskosten des Haushalts. Um zu gewährleisten, dass diese Beträge der Realität bestmöglich entsprechen, wird vorgeschlagen, dass der Staatsrat sie auf dem Verordnungsweg 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 diesem Modell innewohnenden Mechanismus (Schaffung eines Arbeitsanreizes) zu untergraben. In Anbetracht des

³⁴ Soziale Sicherheit CHSS 6/2014, Sozialpolitik - Evaluation Familienergänzungsleistungen Kanton Solothurn, verfügbar unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/publikationen/soziale-sicherheit/chss-6-2014.html>.

besonderen Armutsrisikos von Einelternhaushalten ist es indes wichtig, dass der Betrag für Haushalte, die aus einem Elternteil und seinem Kind bzw. seinen 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 der Berechnung zählt, 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 dazu anspornt, ein (höheres) Einkommen zu erzielen.

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 teilzeitlichen 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, wo die Eltern ihr Arbeitspensum verringern würden, um höhere Leistungen zu beziehen. Solche Berechnungen mit standardisierten Haushalten haben auch gezeigt, dass Familien ohne Einkommen über die FamEL praktisch den Betrag erhalten werden, auf den sie nach den Sozialhilferichtsätzen Anspruch hätten. Dadurch ist der Anreiz zur Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit noch stärker.

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.

4.2.7. 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.

Hierfür muss geprüft werden, ob die FamEL einer Unterstützungsleistung oder einer beitragsunabhängigen Leistung gleichgestellt werden können. In diesem Fall sind die Leistungen aufgrund des Reglements Nr. 1408/71 des Rates der Europäischen Gemeinschaften nicht exportierbar. Wenn man die EL hingegen Familienleistungen (mit einem beitragsfinanzierten Element) im Sinne von Artikel 4 dieses Reglements gleichstellen muss, werden sie exportierbar.

4.2.8. Administrative Durchführung

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

Sollte aber der Aspekt der sozialen Begleitung ausgebaut werden, wäre es angebracht, eine andere öffentliche Einheit mit der Ausführung dieser Aufgabe zu betrauen.

4.2.9. 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. Das Sozialhilfedispositiv wird seinerseits dank den FamEL rund 6,1 Millionen Franken³⁵ einsparen.

Indessen muss unterstrichen werden, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kantonalen Ausgleichskasse nicht in der Lage sein werden, wie die Regionalen Sozialdienste (RSD) eine soziale Begleitung sicherzustellen. Daher muss eine Gesetzesbestimmung vorgesehen werden, welche die Möglichkeit eröffnet, allenfalls problematische Fälle spezialisierten Instanzen wie den RSD, dem Jugendamt oder den Gerichtsinstanzen zu melden (vgl. Art. 20 Abs. 2). In der Tat wird die Ausgleichskasse für bestimmte Familien, die bisher vollumfänglich von einem RSD betreut wurden, künftig nur eine administrative Bearbeitung ihres Gesuchs sicherstellen. Einige Familien werden aber weiterhin eine persönliche Hilfe brauchen. In solchen Fällen könnte es nötig sein, dass die RSD ihre Intervention nach Artikel 4 Abs. 1 SHG verlängern. Vermutlich handelt es sich dabei aber nur um eine kleine Minderheit, und nur Familien in Schwierigkeiten, die eine derartige Unterstützung brauchen, würden noch persönliche Hilfe durch einen RSD erhalten.

5. Finanzielle Auswirkungen

Wie die Erfahrung in anderen Kantonen zeigt, ist es schwierig, die finanziellen Auswirkungen dieses Projekts 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 Normen für die EL (AHV/IV und somit auch FamEL) leicht über den Sozialhilferichtsätzen.

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

Berücksichtigt wird die Hypothese, dass etwa 50 % mehr Haushalte FamEL, was rund 1200 Familien entspricht.

5.2. Durchschnittliche Kosten je Haushalt

Die FamEL werden sich von Fall zu Fall stark unterscheiden, denn jeder 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

³⁵Berechnung aufgrund der Jahresrechnung 2019.

³⁶Zahlen des BFS.

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 2019 bei 7662 Franken lagen.

Mit dem Anreiz zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit über das hypothetische Einkommen (vgl. 4.2.6) 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 (Solothurn: ca. 7400 Franken, Tessin: ca. 9500 Franken, Waadt: ca. 14 700 Franken). In Anbetracht der im Vorentwurf vorgesehenen Altersgrenze von 8 Jahren und der Anwendung eines hypothetischen Einkommens wird somit von Durchschnittskosten je Haushalt in Höhe von 10 000 Franken ausgegangen, um finanziellen Auswirkungen des Projekts zu veranschlagen.

5.3. Verwaltungskosten

Die Behandlung der Dossiers wird ähnlich vielschichtig wie jene der Dossiers der EL zur AHV und IV sein. Es ist aber davon auszugehen, dass mindestens zwei Entscheide pro Jahr und Haushalt nötig sein werden, da sich die Situation (auch die finanzielle) bei jungen Paaren 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 Entscheiden 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.

Überblick:

Leistungen	12,000 Millionen Franken (1200 Haushalte x 10 000 Franken)
Verwaltungskosten	1,125 Millionen Franken
Bruttokosten	13,125 Millionen Franken

5.4. Aktuelle Ausgaben

Die Einführung der FamEL bedeutet nicht nur Neuausgaben, da schon heute in einer grossen Anzahl von Situationen eine Unterstützung durch die öffentliche Hand erfolgt. Dabei handelt es sich vor allem um die materielle Hilfe SHG an rund 800 Familien (ca. 6,1 Millionen Franken) und die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall mit rund 2,3 Millionen Franken, somit um insgesamt 8,4 Millionen Franken.

Bei der materiellen Hilfe gehen nach der heutigen Aufteilung 3,677 Millionen Franken zu Lasten der Gemeinden (60 %) und 2,451 Millionen Franken zu Lasten des Staates (40 %), wohingegen bei den Mutterschaftsbeiträgen (2,314 Millionen gemäss Rechnung 2019) der Staat 100 % der Kosten übernimmt.

Aktuelle Ausgaben für die materielle Hilfe SHG und die Mutterschaftsbeiträge:

Gemeinden	3,677 Millionen Franken
Staat	4,765 Millionen Franken

Vermerkt sei noch, dass die regionalen Sozialdienste den Administrativaufwand für die Begleitung von rund 800 Familien künftig einsparen können. Dies entspricht einer Lohnsumme, die auf 1 Million Franken veranschlagt wird (in Berücksichtigung der Tatsache, dass in einigen Fällen die von den RSD erteilte persönliche Hilfe weiterhin nötig sein wird). Gleiches gilt für die Verwaltungskosten, die der Staat der Ausgleichskasse für die kantonalen Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall vergütet. Hier beträgt die Einsparung rund 200 000 Franken, die derzeit gänzlich zu Lasten des Staates gehen.

Aktuelle Verwaltungskosten

Gemeinden	1 Million Franken
Staat	0,2 Millionen Franken
Total	1,2 Millionen Franken

Total aktuelle Leistungen und Verwaltungskosten

Gemeinden	4,677 Millionen Franken
Staat	4,965 Millionen Franken
Total	9,642 Millionen Franken

5.5. Neuausgaben infolge Einführung der FamEL

	TOTAL	Staat	Gemeinden
Leistungen (1200 Haushalte x 10 000 Franken)	12,000 Mio		
Verwaltungskosten	1,125 Mio		
Bruttokosten	13,125 Mio		
Aktuelle Ausgaben (-):	9,642 Mio	4,965 Mio	4,677 Mio
– <i>Materielle Hilfe SHG</i>		2,451 Mio	3,677 Mio
– <i>Mutterschaftsbeiträge</i>		2,314 Mio	
– <i>Verwaltungskosten</i>		0,200 Mio	1,000 Mio
Nettokosten (Neuausgaben)	3,483 Mio		

6. Erläuterung der Artikel

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.»

Art. 2 Grundsätze

Dieser Artikel legt mehrere Grundsätze des neuen Gesetzes fest, vor allem die Anwendbarkeit der Bundesgesetzgebungen (ATSG und ELG), behandelt aber auch die Frage der Besteuerung der Leistungen.

Die Leistungen können weder in andere Kantone noch ins Ausland exportiert werden. Sie sind für Eltern bestimmt, die für den Unterhalt der Kinder seit mindestens zwei Jahren im Kanton Freiburg wohnhaft sind (vgl. dazu auch 4.2.7).

Art. 3 Persönliche Voraussetzungen

Artikel 3 zählt die persönlichen Voraussetzungen auf, die für den Bezug von FamEL insgesamt erfüllt werden müssen, wie etwa: Wohnsitz, gemeinsamer Haushalt mit dem Kind, Altersgrenze der Kinder.

Der Wohnsitzbegriff wurde von den Bestimmungen des MBG übernommen.

Art. 4 Familienangehörige

Der hier vorgeschlagene Familienbegriff ist weit gefasst.

Art. 5 Zusammensetzung der Leistungen

Die Leistungen bestehen aus:

- a. der jährlichen Leistung für Familien;
- b. der Vergütung der Betreuungskosten für Kinder;
- c. der Vergütung der Krankheitskosten.

Art. 6 Bemessung

Absatz 1 legt den für die Bemessung geltenden Grundsatz fest.

Die Höhe der jährlichen Leistungen für einen Haushalt entspricht dem Teil der anerkannten Ausgaben, der die anrechenbaren Einkünfte überschreitet. Dieser Artikel gleicht in seinem Wortlaut Artikel 9 Abs. 1 ELG. Anspruchsberechtigt sind somit Personen, deren anrechenbares (in Art. 9 des Vorentwurfs festgesetztes) Jahreseinkommen die (in Art. 8 definierten) anerkannten Ausgaben 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

Erwerbseinkommen nach Abzug des Freibetrags von 15 %	Anerkannte Ausgaben	Anerkannte EL
45 000 Fr./Jahr	50 000 Fr./Jahr	5000 Fr./Jahr

Die erwachsenen Personen arbeiten und verdienen zusammen, nach Abzug des Freibetrags von 15 %, 45 000 Franken im Jahr.

Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 50 000 Franken im Jahr.

Die FamEL würden 5000 Franken im Jahr betragen.

b) Haushalt aus einer erwachsenen Person und einem Kind

Erwerbseinkommen	Anerkannte Ausgaben	Anerkannte EL
10 000 Fr./Jahr	30 000 Fr./Jahr	20 000 Fr./Jahr
Abzug des hypothetischen Einkommens		
12 500 Fr./Jahr 10 000 Fr./Jahr		2500 Fr./Jahr
		17 500 Fr./Jahr

Die erwachsene Person arbeitet und verdient 10 000 Franken im Jahr.

Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 30 000 Franken im Jahr.

Die FamEL würden 20 000 Franken im Jahr betragen.

Da aber der Haushalt das hypothetische Einkommen (12 500 Franken) nicht erreicht hat, wird die Differenz zwischen letzterem und dem effektiv erzielten Einkommen (2500 Franken) von den FamEL abgezogen.

In diesem Fall beschränken sich die Leistungen auf 17 500 Franken im Jahr.

Art. 7 Anerkannte Ausgaben

Bei den für die Leistungsbemessung anerkannten Ausgaben erinnert der Artikel 7 des Gesetzesvorentwurfs an den allgemeinen Grundsatz der Anwendung des Bundesrechts. Somit folgen die in der Bemessung der FamEL anerkannten Ausgaben der Systematik nach Artikel 10 ELG.

Die Vergütung der Betreuungskosten für Kinder ist ebenfalls Bestandteil der Leistung und dazu bestimmt, zur Beibehaltung oder Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zu ermuntern und auf diese Weise das Armutrisiko zu verringern. Nur die Betreuungskosten von Betreuungseinrichtungen (Tageseltern, Krippen usw.), die eine Bewilligung des nach dem Gesetz über die familienergänzenden Tagesbetreuungseinrichtungen (FBG) zuständigen Dienstes besitzen, über eine Vereinbarung mit den Gemeinden verfügen und einen degressiven Tarif anwenden, werden anerkannt und vergütet.

Das Ausführungsreglement wird die Beträge und Einzelheiten in Bezug auf bestimmte Ausgabenkategorien festsetzen, namentlich in Bezug auf die Krankheits- und Betreuungskosten, stets mit dem Ziel, den Arbeitsanreiz zu verbessern bzw. zu fördern.

Art. 8 Anrechenbares Einkommen und Vermögen

Das anrechenbare Einkommen berücksichtigt alle Ressourcen der Familie, einschliesslich Familienzulagen. Die FamEL kommen subsidiär zu den übrigen individuellen Leistungen, jedoch vor der Sozialhilfe zum Zug. Das gesamte Erwerbseinkommen der Familie wird berücksichtigt, unter Vorbehalt eines Freibetrags von 15 %. Dieser berechnet sich nach dem Einkommensteil, der das hypothetische Einkommen des Haushalts übersteigt, und wird vom Erwerbseinkommen abgezogen. Zusammen mit dem hypothetischen Einkommen geht es hier darum, die Familien zur Beibehaltung bzw. Erhöhung einer Erwerbstätigkeit anzuspornen.

Ausserdem werden 20 % des Vermögens, die 25 000 Franken (Eielfternfamilien) bzw. 40 000 Franken übersteigen, als Jahreseinkommen berücksichtigt. Das Reglement wird auch die Höchstgrenze der Vermögen festsetzen, bis zu der die FamEL beansprucht werden können. Wie nach der Gesetzgebung über die Familienzulagen kann der Staatsrat diese Grenzen auf dem Verordnungsweg anpassen.

Beispiel: Haushalt aus zwei Erwachsenen und drei Kindern

Erwerbseinkommen	Anerkannte Ausgaben	Anerkannte EL
55 000 Fr./Jahr (hypothetisches Einkommen von 25 000 Fr./Jahr inbegriffen)	60 000 Fr./Jahr	
Freibetrag von 15 % auf den Restbetrag von 30 000 Fr./Jahr 4500 Fr./Jahr		
50 500 Fr./Jahr (anrechenbares Einkommen)		9500 Fr./Jahr

Die erwachsenen Personen arbeiten und verdienen zusammen 55 000 Franken im Jahr.

25 000 Franken (= hypothetisches Einkommen) werden zu 100 % berücksichtigt, wohingegen vom Restbetrag (30 000 Franken) 15 % (4500 Franken) abgezogen werden.

Die anerkannten Ausgaben belaufen sich auf 60 000 Franken im Jahr.

Das anrechenbare Einkommen beträgt 50 500 Franken (55 000–4500 Franken).

Die Leistungen entsprechen 9500 Franken im Jahr (60 000–50 500 Franken).

Art. 9 Hypothetisches Einkommen

Vgl. hierzu die Erläuterungen unter 4.2.6.

Art. 10 Beginn, Dauer und Erlöschen des Anspruchs

Dieser Artikel enthält die Bestimmungen über die Entstehung und das Erlöschen des Leistungsanspruchs.

Art. 11 Periodische Überprüfung der Dossiers

Weil sich die finanzielle Lage der Anspruchsberechtigten rasch ändern kann, schreibt das Gesetz eine periodische Kontrolle der Dossiers durch das Vollzugsorgan vor.

Die Anspruchsberechtigten müssen bei der Überprüfung mitwirken. Sie liefern dem Vollzugsorgan alle Unterlagen, die es für die Durchführung dieser Kontrolle benötigt (Lohnausweise, Steuererklärung usw.).

Das Ausführungsreglement setzt die Einzelheiten fest.

Art. 12 Ausschluss des Doppelbezugs

Personen, die einen Anspruch auf EL zur AHV/IV geltend machen können, sind vom kantonalen Dispositiv für FamEL ausgeschlossen. Dies rechtfertigt sich durch den Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechts.

Wer in günstigen Verhältnissen lebt, ist verpflichtet, seine Verwandten in auf- und absteigender Linie zu unterstützen. Diese familienrechtliche Unterstützungspflicht hat Vorrang gegenüber den FamEL. Die Artikel 328 und 329 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches sind daher vorbehalten; es gilt die Rechtsprechung im Zusammenhang mit diesen Artikeln. Dies bedeutet, dass die Leistungen subsidiär zur Unterstützungspflicht gegenüber der Familie sind.

Die Leistungen sind subsidiär gegenüber allen anderen Formen finanzieller Hilfeleistungen, mit Ausnahme der Sozialhilfe, welche die Leistungen ergänzen kann. Laut den Simulationen sollte die Sozialhilfe nicht eingreifen, wenn eine Familie FamEL bezieht. Nichtsdestotrotz sollte die Sicherheit der Sozialhilfe in Ausnahmefällen beibehalten werden.

Für die rückwirkende FamEL-Auszahlung verweist der Vorentwurf auf Artikel 22 Abs. 2 ATSG und führt damit einen Übergang kraft Gesetzes ein.

Art. 13 Anspruchskonkurrenz

Es ist unzulässig, dass ein und dasselbe Kind mehr als eine anspruchsberechtigte Person für FamEL auslösen kann. Daher führt dieser Artikel die Regeln bezüglich des Anspruchsvorrangs auf.

Art. 14 bis Art. 20

Bis auf einige redaktionelle Anpassungen wurden diese Bestimmungen dem MBG entnommen und bedürfen keiner besonderen Erläuterung.

Art. 21 Finanzielle Deckung

Wie schon gesagt, werden die Bruttokosten des Dispositivs auf 13 125 000 Franken veranschlagt (vgl. 5.).

Die Bruttokosten des Dispositivs werden je zur Hälfte vom Staat und der Gesamtheit der Gemeinden übernommen, dies sind jeweils 6 562 500 Franken.

Gemeinden und Staat übernehmen in diesem Bereich schon heute Ausgaben von 4,677 Millionen (Gemeinden) bzw. 4,965 Millionen Franken (Staat) (vgl. 5.). Für die Gemeinden entstehen somit Neuausgaben in Höhe von 1,886 Millionen Franken, für den Staat in Höhe von 1,598 Millionen Franken.

	TOTAL	Staat 50 %	Gemeinden 50 %
Leistungen (1200 Haushalte x 10 000 Fr.)	12,000 Millionen	6,000 Millionen	6,000 Millionen
Verwaltungskosten	1,125 Millionen	0,563 Millionen	0,563 Millionen
Bruttokosten	13,125 Millionen	6,563 Millionen	6,563 Millionen
Aktuelle Ausgaben (-):	9,642 Millionen	4,965 Millionen	4,677 Millionen
- <i>Materielle Hilfe SHG</i>		2,451 Millionen	3,677 Millionen
- <i>Mutterschaftsbeiträge</i>		2,314 Millionen	
- <i>Verwaltungskosten</i>		0,200 Millionen	1,000 Millionen
Nettokosten (Neuausgaben)	3,483 Millionen	1,598 Millionen	1,886 Millionen

Art. 22 Rückerstattung

Von den Erbinnen und Erben wird nicht verlangt, die rechtmässig bezogenen Leistungen zurückzuzahlen.

Art. 25 Aufhebung

Die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall, die im Kanton Freiburg seit rund 30 Jahren bestehen, funktionieren nach der gleichen Systematik wie die FamEL. Gemäss einer ersten Analyse dürfte es keinen Fall geben, wo sich die Bezügerinnen und Bezüger der FamEL von jenen dieser Beiträge unterscheiden. Jede Person, die in den Genuss von Mutterschaftsbeiträgen im Bedarfsfall kommt, wäre auch berechtigt, FamEL zu beantragen. Zur Vereinfachung wird daher vorgeschlagen, nur eine einzige Leistung zu behalten: die FamEL. Weil die Mutterschaftsbeiträge im Bedarfsfall von den FamEL übernommen werden, müssen sie aufgehoben werden.

Das Gesetz über die Mutterschaftsbeiträge bleibt in Kraft, enthält jedoch nur noch zwei Beitragsarten: den die eidgenössische Mutterschaftsversicherung ergänzenden Mutterschaftsbeitrag und den Adoptionsbeitrag (vgl. SGF 836.3).

Art. 26 Inkrafttreten

In organisatorischer Hinsicht wird sich die Einführung des Dispositivs als vielschichtig erweisen: Ausarbeitung eines Ausführungsreglements, Anpassung bzw. Programmierung eines Informatiksystems, Anstellung und Ausbildung von mehr als zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Daher kommt ein Inkrafttreten nicht früher als mindestens zwölf Monate nach der Verabschiedung des Gesetzes in Frage.

7. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung

Der Gesetzesvorentwurf wurde mithilfe von Kompass 21 analysiert. Laut dieser Analyse befinden sich die Stärken des Gesetzesvorentwurfs 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 FamEL sind ein wirksames und gezieltes Mittel zur Bekämpfung von Familienarmut.

8. Verfassungsmässigkeit, Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht und dem Europarecht

Der Gesetzesvorentwurf ist bundesrechtskonform und vereinbar mit dem europäischen Recht.

9. Gesetzesreferendum und Finanzreferendum

Die massgeblichen Beträge für die neuen Ausgaben im Jahr 2021 sind:

- Für ein obligatorisches Finanzreferendum: 38 708 522 Franken
- Für ein fakultatives Finanzreferendum: 9 677 130 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 Neuausgaben.

Das Gesetz untersteht nicht dem Finanzreferendum. Er unterliegt dem Gesetzesreferendum.

10. Schlussfolgerung

Folglich ersucht der Staatsrat den Grossen Rat, den vorliegenden Gesetzesentwurf anzunehmen.
