



**Volksinitiative**  
**«Kinder fördern – Eltern stützen,  
Ergänzungsleistungen für Familien»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

## Zusammenfassung

**Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» abgelehnt wird. Er verzichtet auf einen Gegenvorschlag. Die Ablehnung der Initiative wird insbesondere aufgrund der hohen Kosten für Kanton und Gemeinden beantragt.**

Am 27. November 2013 reichte ein Initiativkomitee der Grünen und der Jungen Grünen eine Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung ein, mit der im Kanton Luzern Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden sollen, welche in Gemeinschaft mit einem Kind leben und über ein geringes Einkommen verfügen. Diese Ergänzungsleistungen sollen im Gesetz als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden ausgestaltet werden und sich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren. Dabei sollen Arbeitsanreize berücksichtigt und allfällige Schwelleneffekte möglichst vermieden werden.

Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Luzern würde je nach berechnetem Modell zusätzliche Kosten in der Höhe von mindestens 5 bis 58 Millionen Franken pro Jahr verursachen. Weder der Kanton noch die Gemeinden können sich solche Zusatzkosten leisten. Zudem gibt es im Kanton Luzern neben der wirtschaftlichen Sozialhilfe bereits substanzielle Entlastungen für einkommensschwache Familien. Diese umfassen namentlich Steuerabzüge, die Mutterschaftsentschädigung, die Familienzulagen, die Inkassohilfe, die Alimentenbevorschussung und die Prämienverbilligung. Bei der Prämienverbilligung hat der Kantonsrat kürzlich eine Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes beschlossen, mit der die Prämienlast für Familien im Niedriglohnbereich gemildert und der Schwelleneffekt bei der Sozialhilfe reduziert werden soll. Diese Massnahme wurde erstmals im Jahr 2014 umgesetzt. Zurzeit wird ihre Wirkung abgeklärt.

Nur die Kantone Genf, Solothurn, Tessin und Waadt kennen Ergänzungsleistungen für Familien. Wenn überhaupt Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden sollen, soll dies gesamtschweizerisch unter Mitfinanzierung durch den Bund geschehen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren, die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen und die Städteinitiative Sozialpolitik setzen sich ebenfalls für eine Bundeslösung ein.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien», mit der die Initiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt werden soll.

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 27. November 2013 reichte ein Initiativkomitee der Grünen und der Jungen Grünen eine Volksinitiative mit dem Titel «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Erlass eines Gesetzes für «Ergänzungsleistungen für Familien» in der Form der allgemeinen Anregung:

*«Der Kanton richtet Ergänzungsleistungen für Familien aus, die in Gemeinschaft mit einem Kind leben und über ein geringes Einkommen verfügen. Die Ergänzungsleistungen sind als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten und orientieren sich an den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV. Dabei sind Arbeitsanreize zu berücksichtigen und allfällige Schwelleneffekte möglichst klein zu halten.»*

Zur Begründung führt das Initiativkomitee auf dem Unterschriftenbogen aus, dass rund 10 Prozent aller Erwerbstätigen in der Schweiz mit einem Lohn unter 4000 Franken auskommen müssten. Die Sozialhilfe decke nur das soziale Existenzminimum ab. Daher diene sie den einkommensschwachen Familien wenig, sondern grenze diese aus. Ergänzungsleistungen (EL) würden sicherstellen, dass alle Familien mit ihrem Einkommen und den EL für ihren Lebensunterhalt selber aufkommen könnten.

Unter Berufung auf Daten von Lustat Statistik Luzern vertritt das Initiativkomitee die Meinung, dass im Kanton Luzern der Bedarf für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien ausgewiesen sei. Im Jahr 2011 hätten Erziehungsberechtigte von fast 2500 Kindern und Jugendlichen Sozialhilfeleistungen erhalten. Somit seien 3,4 Prozent aller Minderjährigen im Kanton durch die Sozialhilfe unterstützt worden. Mehr als die Hälfte dieser Heranwachsenden habe im Haushalt einer alleinerziehenden Person gelebt. Viele der unterstützten Haushalte mit Kindern seien Working Poors, und jeder sechste Einelternhaushalt gerate in eine finanzielle Notlage. Ergänzungsleistungen für Familien würden die Mittel der einkommensschwachen Familien auf ein Niveau anheben, das die Armutsgrenze überschreite, sodass diese keine Sozialhilfe beziehen müssten. Solche Leistungen würden auch den Anreiz für die Ausübung einer Erwerbsarbeit verstärken, indem beim Erwerbseinkommen ein Freibetrag gewährt würde. Sie würden zu einer Erwerbstätigkeit auch mit kleinem Einkommen motivieren und sich an das bewährte System der EL bei der AHV/IV anlehnen und somit als Bedarfsleistung die Differenz zwischen Einkommen und Lebenskosten decken.

Die Initiative schlägt vor, dass sich die Ergänzungsleistungen für Familien an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren sollen. Der Kanton und die Gemeinden sollen sich im Sinn einer Verbundaufgabe ungefähr je zur Hälfte an den Kosten beteiligen. Weiter hält das Initiativkomitee fest, dass Schwelleneffekte unerwünscht seien. Das System sei so auszugestalten, dass es die Aufnahme von Erwerbsarbeit fördere und unterstütze. Die ausgewiesenen externen Kinderbetreuungskosten seien als anerkannte Ausgaben zu berücksichtigen.

Das Initiativkomitee weist darauf hin, dass bereits die Kantone Tessin, Waadt, Genf und Solothurn Ergänzungsleistungen für Familien kennen und dass die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) deren Einführung auf Kantonsebene empfehle und die Koordination durch den Bund fördere.

## 1.2 Zustandekommen und Behandlung

Das Initiativkomitee reichte innert der gesetzlichen Sammlungsfrist 4125 gültige Unterschriften ein. Am 17. Dezember 2013 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (Luzerner Kantonsblatt Nr. 51/52 vom 28. Dezember 2013). Die Initiative ist wie folgt zu behandeln:

Nach § 82b des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates (Kantonsratsgesetz) vom 28. Juni 1976 (KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Gesetzesinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme. Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung der Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenentwurf unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Der Kantonsrat nimmt zu einer Gesetzesinitiative mit Kantonsratsbeschluss Stellung (§ 82c Abs. 1 KRG). Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt er sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Eine Initiative ist namentlich dann rechtswidrig, wenn das angerufene Gemeinwesen für den Gegenstand nicht zuständig ist oder der verlangte Beschluss gegen übergeordnetes Recht verstösst (§ 145 Abs. 2a und f Stimmrechtsgesetz). Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG). Lehnt der Kantonsrat die Initiative ab, kann er dem Regierungsrat den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten (§ 82c Abs. 3 KRG). Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten. Die Gesetzesvorlage muss inhaltlich dem Initiativbegehren entsprechen. Der Kantonsrat hat sie in zweimaliger Beratung zu verabschieden. Die Gesetzesänderung unterliegt nach den Vorschriften der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum (§ 82e KRG). Beschliesst der Kantonsrat einen Gegenentwurf, werden die Initiative und der Gegenentwurf den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h Abs. 2 KRG). Lehnt der Kantonsrat eine Gesetzesinitiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG).

Das Bundesgericht beurteilt Beschwerden betreffend die politische Stimmberechtigung der Bürger und Bürgerinnen sowie betreffend Volkswahlen und Abstimmungen (Art. 82 Unterabs. c Bundesgesetz über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG] vom 17. Juni 2005 [SR 173.110]). Mit der Stimmrechtsbeschwerde kann unter anderem geltend gemacht werden, dass eine Volksinitiative zu Unrecht für ungültig erklärt und einer Abstimmung durch die Stimmberechtigten entzogen wird. Ebenso kann gerügt werden, dass eine Volksinitiative zu Unrecht für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Dementsprechend sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen eine Volksinitiative für gültig oder ungültig erklärt wird, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen (Art. 112 Abs. 1d BGG). Ihr Rat hat eine solche Rechtsmittelbelehrung bereits im Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Für eine bürgernahe Asylpolitik» vom 27. Januar 2014 angebracht (Luzerner Kantonsblatt Nr. 5 vom 1. Februar 2014).

## 2 Ergänzungsleistungen für Familien

### 2.1 Bestrebungen auf nationaler Ebene

Mit dem Thema der Ergänzungsleistungen für Familien haben sich unter anderem bereits die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), die Städteinitiative Sozialpolitik und das Bundesparlament befasst.

An ihrer Jahreskonferenz vom Juni 2009 beschloss die SODK, dass das langfristige Ziel betreffend Ergänzungsleistungen für Familien eine Bundeslösung sei. Die SODK forderte deshalb Bund und Parlament auf, die Arbeiten an einer nationalen Regelung der Ergänzungsleistungen für Familien weiterzuverfolgen. Gleichzeitig beauftragte die Jahreskonferenz das Generalsekretariat der SODK, Empfehlungen zur Ausgestaltung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien zu erarbeiten, um bereits laufende oder geplante kantonale Projekte zu unterstützen und damit im Hinblick auf eine zukünftige Bundeslösung einen Beitrag zur Koordination zu leisten (vgl. Empfehlungen der SODK zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien vom 25. Juni 2010, publiziert auf: [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch)). Für die SODK ist mithin eine Bundeslösung der Ergänzungsleistungen für Familien von zentraler Bedeutung.

Die EKFF setzt sich gemäss ihrer strategischen Leitlinie 3 für Massnahmen gegen die Familienarmut und für eine Verbesserung der materiellen Sicherheit der Familien ein (publiziert auf: [www.ekff.ch](http://www.ekff.ch)). Gemäss Auskunft des wissenschaftlichen Sekretariats des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV) vom September 2014 bedeutet dies, dass sich die EKFF dafür engagiert, dass möglichst bald ein Bundesgesetz zu Ergänzungsleistungen für Working-Poor-Familien verabschiedet wird.

Die Städteinitiative Sozialpolitik vertritt die sozialpolitischen Interessen von rund 60 Schweizer Städten aus allen Regionen und setzt sich für ein kohärentes System der sozialen Sicherung und eine gute Zusammenarbeit von Städten, Bund und Kantonen ein. Sie ist eine Sektion des Schweizerischen Städteverbands ([www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch)). Die Städteinitiative Sozialpolitik befürwortet Ergänzungsleistungen für Familien, weil diese ihres Erachtens ein zielgerichtetes Instrument gegen Familienarmut seien und für die Betroffenen zudem weniger stigmatisierend wirkten als die wirtschaftliche Sozialhilfe. Die Städteinitiative Sozialpolitik hat in verschiedenen Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass nicht nur die Kantone, sondern gemäss Artikel 116 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) auch der Bund die Kompetenz zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien habe.

Im März 2001 gab der Nationalrat den beiden parlamentarischen Initiativen von Jacqueline Fehr (00.436) und Lucrezia Meier-Schatz (00.437) «Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell» Folge. Darauf erarbeitete die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) verschiedene Varianten zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene (vgl. erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004 publiziert auf: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)). Im Juni 2011 schrieb der Nationalrat das Geschäft unerledigt ab. Die Antrag stellende Mehrheit der SGK-N wies in ihrer Begründung insbesondere darauf hin, dass solche Ergänzungsleistungen die Schwarzarbeit fördern würden, denn selbst erarbeitetes Einkommen schmälere die Ergänzungsleistungen. Der Bund habe zudem in den letzten Jahren Hunderte von Millionen Franken für familienergänzende Kinderbetreuung gesprochen. Man wolle keine weitere Sozialleistung auf Bundesebene, welche das Risiko beinhalte, «exportiert» werden zu müssen. Das heisst, die Leistung auch an Personen im Ausland auszurichten. Sodann habe der Bund kürzlich die Kinderzulagen erhöht. Schliesslich sei es angesichts der Finanzprobleme bei der Invalidenversicherung, bei der Arbeitslosenversicherung und bald auch bei der Alters- und Hinterlassenenversicherung nicht zu verantworten, zusätzliche Sozialausgaben zu generieren (siehe [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)).

## 2.2 Andere Kantone

Wie in Kapitel 1.1 erwähnt, kennen die Kantone Tessin, Waadt, Genf und Solothurn Ergänzungsleistungen für Familien. Dabei werden in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV Familien mit einer Leistung unterstützt, welche dem Betrag entspricht, um den die anrechenbaren Ausgaben der Familie ihre Einnahmen übersteigen. Ausser im Kanton Waadt wird für die Anspruchsberechtigung ein Mindest-erwerbseinkommen oder ein Mindestbeschäftigungsgrad vorausgesetzt. Die Leistung wird ausgerichtet, bis das jüngste Kind ein gesetzlich festgelegtes Maximalalter erreicht hat. Je nach Kanton liegt das Maximalalter zwischen 6 und 18 Jahren. Dabei ist die Leistung so ausgestaltet, dass den Bezügerinnen und Bezüger ein Erwerbsanreiz gesetzt wird. In den Kantonen Genf und Solothurn werden die Ergänzungsleistungen für Familien ausschliesslich aus öffentlichen Geldern finanziert, in den Kantonen Tessin und Waadt beteiligen sich auch die Arbeitgeber sowie die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer an der Finanzierung.

Der Grosse Rat des Kantons Bern beschloss am 11. Juni 2014, auf eine Vorlage über ein Gesetz über Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien nicht einzutreten. Diese Vorlage wurde durch eine grossräthliche Spezialkommission aufgrund einer parlamentarischen Initiative ausgearbeitet und orientierte sich an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, an den bereits bestehenden Familienergänzungsleistungen der Kantone Genf, Solothurn und Waadt sowie an den Empfehlungen der SODK. Der Nichteintretensentscheid wurde hauptsächlich mit den Kostenfolgen begründet (siehe [www.gr.be.ch](http://www.gr.be.ch)).

Im Kanton Wallis führte das zuständige Departement im Jahr 2012 eine Vernehmlassung über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien durch. Das Projekt wurde nach der Auswertung sistiert. Im Kanton Freiburg besteht ein Verfassungsauftrag zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Die Umsetzung dieses Auftrages ist für das Jahr 2016 geplant. In den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Neuenburg, St. Gallen, Jura und Zug wurden entsprechende Vorstösse eingereicht. Deren Behandlung in den Parlamenten beziehungsweise die Stellungnahmen

der Regierungsräte sind noch ausstehend. In den Kantonen Basel-Stadt, Graubünden, Obwalden, Schaffhausen, Schwyz, Thurgau und Zürich konnten entsprechende Projekte nicht erfolgreich abgeschlossen werden. Entweder lehnte die Stimmbevölkerung oder das Parlament die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien ab, oder der jeweilige parlamentarische Vorstoss wurde abgeschrieben. In den Kantonen Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Glarus, Nidwalden und Uri ist die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien nicht geplant (vgl. Gesamtübersicht der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe [Skos] über den Stand des politischen Prozesses in den Kantonen bei den Ergänzungsleistungen für Familien vom Januar 2014, publiziert auf: [www.skos.ch](http://www.skos.ch)).

### **3 Bestehende finanzielle Massnahmen zugunsten von Familien**

Im Kanton Luzern wurden bereits zahlreiche Massnahmen in Form von Abzügen bei den Steuern oder direkten Beitragszahlungen umgesetzt, welche der Reduktion der finanziellen Belastung oder der Stärkung der finanziellen Ressourcen von Familien dienen. Diese Massnahmen kommen entweder allen Familien oder gezielt armutsbetroffenen respektive einkommensschwachen Familien zu. Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

#### **3.1 Steuerabzüge**

Gemäss dem kantonalen Steuergesetz vom 22. November 1999 (StG; SRL Nr. 620) können Familien durch verschiedene Steuerabzüge für Kinder steuerlich entlastet werden. Der generelle Abzug beträgt heute für jedes unmündige oder in Ausbildung stehende Kind, für dessen Unterhalt die steuerpflichtige Person sorgt, je nach Alter und Situation zwischen 6700 und 12500 Franken (§ 42 Abs. 1a StG). Weiter kann für die Eigenbetreuung der Kinder ein Abzug geltend gemacht werden. Er beträgt für jedes im eigenen Haushalt lebende Kind, welches das 15. Altersjahr noch nicht vollendet hat, 2000 Franken (§ 42 Abs. 1b StG). Fallen wegen einer Berufstätigkeit Fremdbetreuungskosten – wie Kosten für den Aufenthalt von Kindern im Kindergarten, in Tagesheimen oder bei Tageseltern – an, können diese zusätzlich zum Eigenbetreuungsabzug bis zum Betrag von maximal 4700 Franken abgezogen werden. Zudem sind zusätzlich zum Eigenbetreuungsabzug Fremdbetreuungskosten abzugsfähig, die wegen schwerer Erkrankung eines Ehegatten oder des Inhabers oder der Inhaberin der elterlichen Sorge entstehen und die nicht anderweitig gedeckt sind. Solche ungedeckten Kosten sind in betraglich unbeschränkter Höhe abzugsfähig. Der Fremdbetreuungsabzug kann längstens bis zur Steuerperiode vor dem 15. Geburtstag des Kindes gemacht werden (§ 42 Abs. 1b und c StG). Zudem besteht auch bei der Vermögensbesteuerung die Möglichkeit eines Kinderabzugs. Er beläuft sich pro Kind auf 10000 Franken (§ 52 Abs. 1c StG).

#### **3.2 Mutterschaftsentschädigung**

Gemäss dem Bundesgesetz über den Erwerbssersatz für Dienstleistende und bei Mutterschaft (Erwerbssersatz, EOG) vom 25. September 1952 (SR 834.1) besteht seit dem 1. Juli 2005 eine Mutterschaftsentschädigung. Anspruchsberechtigt ist eine Frau, die während der neun Monate unmittelbar vor der Geburt im Sinn des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) vom 20. Dezember 1946 (SR 831.10) obligatorisch versichert war, in dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hat und im Zeitpunkt der Geburt Arbeitnehmerin im Sinn von Artikel 10 des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) vom 6. Oktober 2000 (SR 830.1) ist (Art. 16b Abs. 1 EOG). Die Mutterschaftsentschädigung wird als Taggeld ausgerichtet und beträgt 80 Prozent des vor der Geburt erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens, jedoch höchstens 196 Franken pro Tag (Art. 16e und 16f Abs. 1 EOG). Der Vollzug der Mutterschaftsentschädigung erfolgt über die Ausgleichskassen. Nach Angaben des Bundesamtes für Sozialversicherungen richteten die kantonalen Ausgleichskassen und Verbandskassen schweizweit im Jahr 2012 Entschädigungen bei Mutterschaft von schätzungsweise 713,4 Millionen Franken aus. Die Ausgleichskasse Luzern hat im Jahr 2013 rund 2000 Gesuche bearbeitet und Mutterschaftsentschädigungen in einer Gesamtsumme von 18,9 Millionen Franken ausbezahlt. Hinzu kommen die Leistungen anderer Ausgleichskassen. Es ist allerdings zu beachten, dass nicht alle Leistungsempfängerinnen Wohnsitz im Kanton Luzern haben.

### 3.3 Familienzulagen

Die Familienzulagen an Erwerbstätige nichtlandwirtschaftlicher Berufe und an Nichterwerbstätige sind im kantonalen Gesetz über die Familienzulagen (Kantonales Familienzulagengesetz) vom 8. September 2008 (FZG; SRL Nr. 885) geregelt, soweit nicht das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (SR 836.2) gilt. Die Familienzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie an selbständig erwerbende Landwirtinnen und Landwirte richten sich nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) vom 20. Juni 1952 (SR 836.1).

Familienzulagen sind einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Das Bundesrecht schreibt als Familienzulagen Kinder- und Ausbildungszulagen vor und bestimmt deren Mindestansätze. Die Kantone können darüber hinaus auch Geburts- und Adoptionszulagen einführen (Art. 3 Abs. 1 und 2 sowie Art. 5 FamZG). Im Kanton Luzern beträgt die Kinderzulage bis zum 12. Altersjahr 200 Franken pro Monat (§ 4 FZG i. V. m. Art. 5 Abs. 1 und 3 FamZG). Zwischen dem 12. und dem vollendeten 16. Altersjahr beläuft sie sich monatlich auf 210 Franken (§ 25 Abs. 3 FZG). Jugendliche in Ausbildung (bis zum vollendeten 25. Altersjahr) erhalten eine Ausbildungszulage von 250 Franken pro Monat (§ 4 FZG i. V. m. Art. 5 Abs. 2 und 3 FamZG). Zudem richtet der Kanton Luzern eine Zulage von 1000 Franken bei Geburt und Adoption aus (§ 5 FZG i. V. m. Art. 5 FamZG). Familienzulagen werden in den meisten Fällen durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert. Gemäss der Statistik der Familienzulagen des Bundesamtes für Sozialversicherungen vom 17. Dezember 2013 betrug die Summe der Familienzulagen an Luzerner Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und an im Kanton Luzern wohnhafte Nichterwerbstätige ausserhalb der Landwirtschaft im Jahr 2012 insgesamt 205,1 Millionen Franken (siehe [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)). Im selben Jahr wurden im Kanton Luzern gemäss dem Geschäftsbericht 2012 der kantonalen Familienausgleichskasse (publiziert auf: [www.ahvluzern.ch](http://www.ahvluzern.ch)) 1,6 Millionen Franken Familienzulagen an Selbständigerwerbende und 14,1 Millionen Franken Familienzulagen in der Landwirtschaft ausbezahlt.

### 3.4 Prämienverbilligung

Gemäss Artikel 65 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (SR 832.10) gewähren die Kantone den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen. Zudem sind die Kantone verpflichtet, für untere und mittlere Einkommen die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent zu verbilligen (Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> KVG). Ziel der Prämienverbilligung ist, die anspruchsberechtigten Personen mittels individueller Beiträge von den Krankenkassenprämien ganz oder teilweise zu entlasten. Im Kanton Luzern regeln das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung (Prämienverbilligungsgesetz) vom 24. Januar 1995 (PVG; SRL Nr. 866) und die Prämienverbilligungsverordnung vom 12. Dezember 1995 (PVV; SRL Nr. 866a) die Einzelheiten der Prämienverbilligung. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass Ihr Rat mit der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes vom 28. Januar 2013 Massnahmen beschlossen hat, die dazu dienen, die Prämienlast für einkommenschwache Haushalte und den Schwelleneffekt im Bereich der Sozialhilfe zu reduzieren (Gesetzessammlung des Kantons Luzern [G] 2013, S. 149; Botschaft B 52 zum Entwurf einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes [Schwelleneffekte bei der Existenzsicherung und Direktauszahlung der Prämienverbilligung] vom 18. September 2012, in: Verhandlungen des Kantonsrates [KR] 2012, S. 2013).

Im Kanton Luzern haben Personen, die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV beziehen, Anspruch auf Verbilligung der vollen Durchschnittsprämie gemäss dem Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (SR 831.30) (§ 8 Abs. 2 PVG). Personen, die wirtschaftliche Sozialhilfe gemäss den §§ 28 Absatz 1 oder 61 Absatz 1 oder Mutterchaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 (SRL Nr. 892) beziehen, haben Anspruch auf Verbilligung der vollen Richtprämien, sofern diese die im Kalenderjahr geschuldeten Prämien für die Krankenpflege-Grundversicherung nicht übersteigen. Andernfalls ist als Prämienverbilligung nur die effektive Jahresprämie geschuldet (§§ 7 Abs. 7 und 8 Abs. 3 PVG). Für die übrigen Personengruppen besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung, soweit die Richtprämien einen bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens übersteigen (§ 7 Abs. 1 PVG). Die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbil-

dung werden um 50 Prozent verbilligt, sofern ihr anrechenbares Einkommen oder jenes der Eltern 80 000 Franken nicht übersteigt (§ 2a PVV).

Gemäss Staatsrechnung wurden im Jahr 2013 für die individuelle Prämienverbilligung (Jahresbericht 2013 Teil II, Botschaft B 111b vom 15. April 2014, S. 139) 179,534 Millionen Franken ausbezahlt. Dieser Betrag wurde finanziert durch Beiträge des Bundes (104,316 Mio. Fr.) sowie des Kantons und der Gemeinden (je 37,609 Mio. Fr.). Zwar haben wir im Rahmen des Projekts Leistungen und Strukturen II beschlossen, für die Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung die massgebende Einkommensgrenze auf den 1. Januar 2015 bei 75 000 Franken festzulegen. Von dieser Änderung werden jedoch Familien mit Kindern im Niedriglohnbereich nicht tangiert.

### **3.5 Wirtschaftliche Sozialhilfe**

Gemäss § 28 Absatz 1 des kantonalen Sozialhilfegesetzes (SHG; SRL Nr. 892) hat einen Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe, wer seinen Lebensbedarf und denjenigen seiner Familienangehörigen nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann. Die wirtschaftliche Sozialhilfe deckt das soziale Existenzminimum ab. Für dessen Bemessung sind die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (Skos-Richtlinien) wegleitend (§ 30 Abs. 1 und 2 SHG). Die wirtschaftliche Sozialhilfe gewährt auch Leistungen mit integrativem Charakter, wie die Integrationszulage und die minimale Integrationszulage (Skos-Richtlinien, C.2–1 und C.3–1). Im Jahr 2013 erhielten im Kanton Luzern 8267 Personen wirtschaftliche Sozialhilfe. Dabei lebte jede zweite Person in einem Haushalt mit Kindern (Schweizerische Sozialhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik, BFS; [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)).

Zu ergänzen ist, dass für Einzelpersonen oder Familien, die wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen, ein Anrecht auf die Kulturlegi der Caritas besteht. Diese wird durch den Kanton subventioniert und ermöglicht den Inhaberinnen und Inhabern den günstigsten Zugang zu zahlreichen kulturellen und sportlichen Angeboten. Damit besteht eine weitere wirkungsvolle Leistung, die der Integration dient.

### **3.6 Mutterschaftsbeihilfe**

Nach § 54 SHG hat eine Mutter Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe, wenn das soziale Existenzminimum vor oder nach der Geburt nicht gedeckt ist, sie sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet und sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zur Zeit der Gesuchstellung im Kanton Luzern hatte. Die Mutterschaftsbeihilfe sichert das soziale Existenzminimum der Familie, soweit es nicht durch anrechenbares Einkommen und Reinvermögen gedeckt ist. Es berechnet sich wie das soziale Existenzminimum bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe nach den Skos-Richtlinien (§ 56 Abs. 1 und 2 SHG). Die Mutterschaftsbeihilfe wird während zwölf Monaten ausgerichtet, davon maximal drei Monate vor der Geburt (§ 57 Abs. 1 SHG). Gibt die anspruchsberechtigte Mutter während der Dauer des Anspruchs auf Mutterschaftsbeihilfe ihre Erwerbstätigkeit auf oder nimmt sie keine solche an, dürfen die Beiträge nicht gekürzt werden (§ 56 Abs. 3 SHG). Zudem ist rechtmässig bezogene Mutterschaftsbeihilfe nicht zurückzuerstatten (e contrario § 59 SHG). Im Jahr 2013 erhielten im Kanton Luzern 705 Personen Mutterschaftsbeihilfe.

In der Botschaft B 126 zum Entwurf eines neuen Sozialhilfegesetzes vom 23. September 2014 beantragen wir Ihrem Rat aufgrund der am 27. Juni 2011 erheblich erklärten Motion M 799 von Rolf Born (vgl. KR 2011 S. 828), die Mutterschaftsbeihilfe in die wirtschaftliche Sozialhilfe zu integrieren. Dabei sollen aber die genannten Vorteile bezüglich der Erwerbstätigkeit und der Rückerstattung beibehalten werden. Zudem soll künftig nicht nur eine Mutter, sondern auch ein Vater, der sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet, einen Anspruch auf diese Vorteile haben.

### **3.7 Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung**

Nach dem Sozialhilfegesetz besteht unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung. Mit der Inkassohilfe gewährt die zuständige Einwohnergemeinde dem unterhaltsberechtigten Kind, dem unterhaltsberechtigten Ehegatten oder dem eingetragenen Partner unentgeltliche Hilfe bei der Vollstreckung von Unterhaltsbeiträgen (§ 44 SHG). Das unterhaltsberech-



tigte Kind hat gegenüber der zuständigen Einwohnergemeinde Anspruch auf Bevorschussung, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommen (§ 45 Abs. 1 SHG). Ein Anspruch auf Bevorschussung entfällt erst, wenn das jährliche Reineinkommen eines Haushalts, in dem ein unterhaltsberechtigtes Kind lebt, gemäss Steuerveranlagung mehr als 43 000 Franken beträgt (§ 46 Unterabs. d SHG, § 25 Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990; SRL Nr. 892a). Gemäss der Schweizerischen Sozialhilfestatistik des BFS bevorschussten die Luzerner Gemeinden seit 2005 jährlich in 1100 Fällen ausstehende Kinderalimente.

## **4 Kosten bei Annahme der Initiative**

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Initiative hat das Gesundheits- und Sozialdepartement eine Projektgruppe damit beauftragt, die zu erwartenden Kostenfolgen zu berechnen, wenn im Kanton Luzern Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt würden. Die departementale Projektgruppe setzte sich zusammen aus je einer Vertretung der Lustat Statistik Luzern, der Ausgleichskasse Luzern, der Dienststelle Soziales und Gesellschaft (DISG) sowie des Gesundheits- und Sozialdepartementes. Sie legte die Kriterien für die Modellrechnungen fest. Die Lustat führte die Berechnungen durch. Diese Berechnungen basierten auf den Annahmen, die im Bericht der Projektgruppe «Arbeit muss sich lohnen» (Projektgruppe AMSL) vom 29. November 2012 (publiziert auf: [www.disg.lu.ch](http://www.disg.lu.ch), Bericht, S. 89 ff.) enthalten sind (AMSL-Modell). Dieser Bericht war die Grundlage für die in Kapitel 3.4 erwähnten Änderungen des Prämienverbilligungsgesetzes. Zum anderen wählte die departementale Projektgruppe ein Modell, das dem Vorschlag der Initiative entspricht, sich bei der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen für Familien an das System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV anzulehnen (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 1.1; Modell Projektgruppe). Diesen beiden Modellen wurde das im Kanton Solothurn umgesetzte Modell der Ergänzungsleistungen für Familien gegenübergestellt (vgl. dazu Kap. 2.2; Solothurner Modell). Das Solothurner Modell wurde gewählt, weil sich dieser Kanton an der Regelung im Kanton Tessin und an Modellen orientierte, die vom Bund im Zusammenhang mit den in Kapitel 2.1 erwähnten beiden parlamentarischen Initiativen erarbeitet wurden. Zudem diente das Solothurner Modell verschiedenen Kantonen als Referenz für Überlegungen zu eigenen Modellen. Die Einzelheiten der Modellrechnungen sind dem Anhang zu entnehmen. In der Folge werden das Modell der Projektgruppe, das AMSL-Modell und das Solothurner Modell einander gegenübergestellt.

	<b>Modell Projektgruppe</b>	<b>AMSL-Modell</b>	<b>Solothurner Modell</b>
<i>anspruchsberechtigte Haushalte</i>			
jährliches Mindest- erwerbseinkommen	Paare Alleinerziehende	28815.– 19210.–	30000.– Paare Alleinerziehende mit Kind ab 3 Jahre mit Kind bis 3 Jahre
			30000.– 15000.– 7500.–
Haushaltsform	Haushalte mit Kindern bis 6 Jahre, ohne Renten- einkommen (AHV/IV)	Haushalte mit Kindern bis 6 Jahre, ohne Renten- einkommen (AHV/IV)	Haushalte mit Kindern bis 6 Jahre, ohne Renten- einkommen (AHV/IV)
<i>jährliche Ausgaben</i>			
Lebensbedarf Paare		28815.–	28080.–
Lebensbedarf Alleinerziehende:		19210.–	18720.–
– für das 1. und 2. Kind		10035.–	9780.–
– für das 3. und 4. Kind		6690.–	6520.–
– für jedes weitere Kind		3345.–	3260.–
Miete		15000.–	–
			15000.–
Krankenkassenprämie		–	kantonale Durchschnittsprämie
Fremdbetreuungskosten	gemäss Steuererklärung	gemäss Steuererklärung	maximal 6000.– pro Jahr und Kind
weitere Ausgaben	gemäss Steuererklärung		– effektiver Wert
<i>jährliche Einnahmen</i>			
anrechenbares Einkommen	28815.– bzw. 19210.– plus zwei Drittel des Erwerbseinkommens über 28815.– bzw. über 19210.–	30000.– plus zwei Drittel des Erwerbseinkommens über 30000.–	hypothetisches bzw. effektives Nettoerwerbseinkommen ab 40000.– bzw. 20000.–/10000.– bis 60000.– bzw. 30000.–/20000.– zu 80% plus weitere Einnahmen
	plus übriges Einkommen (z. B. Alimente, Wertschriften)		
Vermögensanteil	10% des Reinvermögens abzüglich Freibeträge Freibeträge: – Paare – Alleinerziehende	10% des Reinvermögens abzüglich Freibeträge Freibeträge: – Paare – Alleinerziehende	10% des Reinvermögens abzüglich Freibeträge Freibetrag:
	60000.– 37500.–	40000.– 25000.–	40000.–
<i>auszuzahlender Maximalbetrag pro Jahr</i>			
Paare		28080.–	13680.–
Alleinerziehende		14040.–	13680.–
Kinder		–	– pro Kind ab dem dritten Kind
			5000.–
<i>Anzahl Familien</i>			
Total	55 900 (BFS, Strukturhebung 2012)	55 900 (BFS, Strukturhebung 2012)	37 200 (BFS, Strukturhebung 2012)
anspruchsberechtigte Haushalte	4909 (Schätzung, Bezugsquote: 100%)	1800 (Schätzung, Bezugsquote: 100%)	653 (Stand 2013, Bezugsquote: rund 50%)
<i>geschätzte Kosten</i>			
FamEL	55,9 Mio. Fr.	13,0 Mio. Fr.	4,5 Mio. Fr. (Stand 2013, Tendenz steigend)
Verwaltungskosten (ohne Einführungskosten)	2,06 Mio. Fr.	0,76 Mio. Fr.	0,53 Mio. Fr. (Stand 2013)
Total	57,96 Mio. Fr.	13,76 Mio. Fr.	5,03 Mio. Fr.*

\* Bei diesem Betrag handelt es sich um die Kosten, die bei Anwendung des Solothurner Modells im Kanton Solothurn angefallen sind.

Die aus einer Annahme der Initiative resultierenden möglichen Kostenfolgen gehen je nach dem gewählten Modell weit auseinander. Massgebend ist insbesondere, welche Mindesteinkommen für die Anspruchsberechtigung vorausgesetzt werden, bis zu welchem Kindesalter eine Anspruchsberechtigung bestehen soll, welche Einnahmen und Ausgaben zu berücksichtigen sind und wie diese anzurechnen sind sowie welche Maximalbeträge ausbezahlt werden sollen. Je nach Festlegung der Werte zu diesen Parametern verändern sich die Anzahl anspruchsberechtigter Haushalte und der pro Haushalt auszubehaltende Betrag. Dies wiederum bestimmt die mit den Ergänzungsleistungen für Familien erzielte Wirkung. Kosten und Wirkung verhalten sich dabei direkt proportional. Eine weitere Unbekannte ist der Anteil Haushalte, welche den Anspruch geltend machen würden.

Aufgrund der obigen Berechnungen kann gesagt werden, dass im Kanton Solothurn Kosten in der Höhe von etwas mehr als 5 Millionen Franken anfallen. Die Projektgruppe geht insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Bevölkerungszahlen von Solothurn und Luzern davon aus, dass im Kanton Luzern höhere Kosten entstehen würden, wenn man das Solothurner Modell einführen würde. Bei einer Einführung des AMSL-Modells oder des Modells Projektgruppe würden die Kosten zwischen 14 und 58 Millionen Franken betragen. Dabei sind die Einführungskosten, wie die IT-Programmierung, die erste Stammdatenerfassung, die Information der Bevölkerung, die Schulung der Mitarbeitenden und der Schnittstellenaufbau, nicht mitberücksichtigt.

Gemäss Initiativtext wären im Kanton Luzern die Ergänzungsleistungen für Familien als Verbundaufgabe zwischen Kanton und Gemeinden auszugestalten und die Kosten entsprechend aufzuteilen. Nach Schätzungen der departementalen Projektgruppe würden bei dem von ihr ausgearbeiteten Modell die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe, inklusive der heutigen Mutterschaftsbeihilfe gemäss den §§ 54 ff. SHG, lediglich um höchstens 3,1 Millionen Franken reduziert.

## 5 Stellungnahme zur Initiative

Die Initiative greift zwar insofern ein sozial- und familienpolitisch relevantes Thema auf, als sie mittels Ergänzungsleistungen für Familien mit einem Erwerbseinkommen knapp über oder knapp unter dem sozialen Existenzminimum bewirken soll, dass diese nicht oder nicht mehr auf Unterstützungsleistungen angewiesen sind. Von den Ergänzungsleistungen für Familien verspricht man sich dadurch auch eine präventive Wirkung. Allerdings gibt es verschiedene gewichtige Gründe, die gegen eine Annahme der Initiative sprechen.

Vorauszuschicken ist, dass sich Ihr Rat mit den Ergänzungsleistungen für Familien bereits im Zusammenhang mit der Motion M 400 von Christina Reusser über die Schaffung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien, eröffnet am 10. März 2009, und mit der Motion M 466 von Jacqueline Menzel Kaeslin über Ergänzungsleistungen nach dem Solothurner Modell für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen die Familienarmut, eröffnet am 26. Mai 2009, befasst hat. Beide Motionen wurden als Postulate erheblich erklärt (KR 2009 S. 2089). Ihr Rat hat die beiden Postulate im Jahresbericht zur Staatsrechnung für das Jahr 2010 beschrieben (KR 2011 S. 623). Unser Rat begründete den Antrag auf Abschreibung insbesondere damit, dass der Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe oder beim Austritt aus der Sozialhilfe mit einer Revision des Prämienverbilligungsgesetzes entschärft werden sollte (Staatsrechnung 2010, B 1 vom 29. März 2011, S. 375). Diese Revision ist inzwischen erfolgt (vgl. Kap. 3.4).

### – *Ergänzungsleistungen für Familien sind zu teuer*

Wie in Kapitel 4 erwähnt, würde die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien Kosten von mindestens 5 bis zu rund 58 Millionen Franken verursachen. Auch wenn der finanzielle Aufwand von der konkreten Ausgestaltung der Leistungen abhängt, wird er in jedem Fall erheblich ausfallen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Modell gewählt wird, das eine substanzielle Entlastung bringen soll und sich, wie von der Initiative im Unterschriftenbogen vorgeschlagen, am System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientiert und die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit fördern und unterstützen soll (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 1.1). Je grösser die Wirkung der Ergänzungsleistungen für Familien ausfallen soll, desto höher werden die Kosten sein. Mit geschätzten 58 Millionen Franken käme das Modell am teuersten zu stehen, das sich am System der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientiert und klare Arbeitsanreize schafft. Diese erheblichen Kosten können auch nicht durch den Wegfall der wirtschaftlichen Sozialhilfe kompensiert werden. Wie in Kapitel 4 aufgezeigt, würde die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe lediglich eine Entlastung von maximal 3,1 Millionen Franken bringen. Weder der Kanton noch die Gemeinden können sich zusätzliche Kosten in

solchem Umfang leisten. Die Gemeinden wären davon betroffen, weil in der Initiative davon ausgegangen wird, dass die Ergänzungsleistungen für Familien als Verbundaufgabe ausgestaltet werden (vgl. dazu die Ausführungen in Kap. 1.1).

– *Ungleiche Mehrbelastung des Kantons*

Wie bereits oben erwähnt, haben die Berechnungen der in Kapitel 4 erwähnten Projektgruppe ergeben, dass die Ergänzungsleistungen für Familien die Ausgaben für die wirtschaftliche Sozialhilfe lediglich um maximal 3,1 Millionen Franken verringern würden. In der Regel sind die Gemeinden für die wirtschaftliche Sozialhilfe zuständig (§ 4 Abs. 1 SHG). Der Kanton ist nur für die wirtschaftliche Sozialhilfe für Asylsuchende und Schutzbedürftige sowie für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen für die ersten zehn Jahre des Aufenthalts in der Schweiz zuständig (§§ 4 Abs. 2 sowie 60 Abs. 1 und 61 Abs. 1 und 4 SHG). Damit könnten grossmehrheitlich die Gemeinden von der Entlastung profitieren. Der Kanton würde jedoch nur marginal entlastet. Eine hälftige Teilung der Kosten der Ergänzungsleistungen für Familien zwischen Kanton und Gemeinden, wie in der Initiative vorgeschlagen wird (vgl. dazu Kap. 1.1), würde eine klare Lastenverschiebung zuungunsten des Kantons zur Folge haben.

– *Bestehende substanzielle Massnahmen zugunsten von Familien*

Ziel der Initiative ist es, einkommensschwache Familien zu entlasten. Wie in Kapitel 3 ausgeführt, existieren bereits verschiedene Massnahmen zugunsten von Familien in Form von Abzügen bei den Steuern oder finanziellen Beiträgen an Familien. Wir erachten diese Massnahmen als substanziell.

Bezüglich der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist anzumerken, dass sie ein bewährtes Instrument zum Schutz vor Armut darstellt. Hilfebedürftige Personen haben einen überprüfbaren Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe. Diese deckt das soziale Existenzminimum ab. Damit werden nicht nur der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, die Wohnkosten und die medizinische Grundversorgung, sondern auch situationsbedingte Leistungen, wie Berufsauslagen und Kosten für die Kinderbetreuung, abgedeckt (Skos-Richtlinien, Kap. C). Damit ermöglicht das soziale Existenzminimum armutsbetroffenen Menschen, ein menschenwürdiges Leben zu führen. Die Ergänzungsleistungen für Familien würden im System der sozialen Sicherung ein zusätzliches und insbesondere auch zusätzlich zu finanzierendes Instrument darstellen.

– *Massnahmen zur Beseitigung des Schwelleneffekts sind umgesetzt*

Der in Kapitel 4 erwähnte Bericht «Arbeit muss sich lohnen» stellt zwar beim Eintritt in die wirtschaftliche Sozialhilfe als auch beim Austritt aus der wirtschaftlichen Sozialhilfe einen beträchtlichen Schwelleneffekt fest. Allerdings ist neben der steuerlichen Belastung, die nur ausserhalb der wirtschaftlichen Sozialhilfe anfällt, in erster Linie die Ausgestaltung der Prämienverbilligung für den Schwelleneffekt ausschlaggebend. Grund dafür ist, dass im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe die volle Richtprämie ausgerichtet wird. Ohne wirtschaftliche Sozialhilfe besteht jedoch nur ein Teilanspruch auf Prämienverbilligung. Daher empfahl die Projektgruppe AMSL, den Schwelleneffekt durch eine entsprechende Anpassung des Prämienverbilligungsgesetzes zu reduzieren (Botschaft B 52 vom 18. September 2012; KR 2012 S. 2021). Wie bereits in Kapitel 3.4 erwähnt, hat Ihr Rat diese Empfehlung mit einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes umgesetzt. Damit der Schwelleneffekt ohne zusätzlichen finanziellen Aufwand reduziert werden konnte, wurden die Voraussetzungen für den allgemeinen Anspruch auf Prämienverbilligung gemäss § 7 des Prämienverbilligungsgesetzes so festgelegt, dass die Mittel, die bis anhin teilweise für die Verbilligung der Prämien von Haushalten mit einem höheren Einkommen verwendet wurden, zugunsten der Prämienverbilligung bei einkommensschwachen Haushalten eingesetzt werden konnten (vgl. zu den Modellrechnungen der neuen Regelung Botschaft B 52; KR 2012 S. 2048). Die besagte Änderung trat am 1. Juli 2013 in Kraft (G 2013 S. 149). Damit kam diese Massnahme erstmals im Jahr 2014 zum Tragen.

– *Wirkung der Revision des Prämienverbilligungsgesetzes ist noch nicht bekannt*

Die Projektgruppe AMSL empfahl, eine Zusatzleistung für erwerbstätige Familien erst einzuführen, wenn es mit einer Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes nicht gelinge, den Schwelleneffekt für Alleinerziehende und für Paare mit Kindern im Niedriglohnbereich zu beheben (Botschaft B 52 vom 18. September 2012; KR 2012 S. 2021). Wie bereits erwähnt, ist die Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes erst ab dem Jahr 2014 wirksam. Vor der Einführung neuer Sozialleistungen ist die Wirkung der Änderung des Prämienverbilligungsgesetzes zu evaluieren. Der Auftrag zum Erstellen eines Wirkungsberichtes ist erteilt, und die Arbeiten dazu sind aufgenommen worden. Erste Ergebnisse sollten Ende 2015 vorliegen. Zudem erachten wir es nach wie vor als richtig, den sozialpolitischen Schwerpunkt weiterhin bei der individuellen Prämienverbilligung zu setzen.

– *Bundeslösung anstreben*

Mit Ausnahme des Kantons Solothurn kennt kein anderer Deutschschweizer Kanton Ergänzungsleistungen für Familien. Je mehr Kantone eigene Lösungen umsetzen, desto grösser wird die Vielfalt an unterschiedlichen Varianten, und gleichzeitig nimmt der Druck auf den Bund ab, eine gesamtschweizerische Lösung zu schaffen. Mit jeder zusätzlichen kantonalen Lösung wird es zudem schwieriger, eine einheitliche Bundesregelung einzuführen. Wenn Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden sollen, dann sollte unseres Erachtens eine vom Bund mitfinanzierte gesamtschweizerisch geltende Regelung ausgearbeitet werden.

## **6 Fazit**

Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Luzern ist mit einem unverhältnismässig hohen finanziellen Aufwand verbunden. Weder der Kanton noch die Gemeinden können eine solche zusätzliche Sozialleistung finanzieren. Zudem bestehen bereits andere substanzielle Massnahmen zur Entlastung der Familien. Soweit es die Verbesserung der Prämienverbilligung anbelangt, ist der Wirkungsbericht der letzten Revision des Prämienverbilligungsgesetzes abzuwarten. Wenn überhaupt Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden sollen, soll eine Lösung auf Bundesebene angestrebt werden. Unter diesen Umständen verzichten wir darauf, Ihrem Rat einen Gegenentwurf zur Initiative zu unterbreiten.

## **7 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» abzulehnen.

Luzern, 9. Dezember 2014

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Robert Küng  
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

**Kantonsratsbeschluss  
über die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern  
stützen, Ergänzungsleistungen für Familien»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1a und b des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 9. Dezember 2014,

*beschliesst:*

1. Die Volksinitiative «Kinder fördern – Eltern stützen, Ergänzungsleistungen für Familien» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

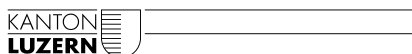
Der Staatsschreiber:

## Einzelheiten der Modellrechnungen gemäss Kapitel 4

1. Für die Modellrechnungen galten folgende allgemeine Grundsätze, an denen sich mit Ausnahme des Tessiner Modells die bestehenden kantonalen Modelle für Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) orientieren:
  - Die FamEL will keine Ergänzungsleistung zu einer Rente sein, sondern ein Erwerbseinkommen ergänzen. Voraussetzung für einen Anspruch auf FamEL ist deshalb eine Erwerbstätigkeit.
  - Die FamEL ist auf andere Bedarfsleistungen, wie die Sozialhilfe, abzustimmen. Damit sollen Negativanreize und insbesondere neue Schwelleneffekte vermieden werden. In Analogie zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist die FamEL – mit Ausnahme der wirtschaftlichen Sozialhilfe – eine den anderen Einnahmen nachgelagerte Leistung.
  - Die FamEL ist so auszugestalten, dass Familie und Beruf miteinander vereinbar sind. Familien, die zusätzliche Einnahmen durch eine Erwerbstätigkeit erzielen, soll mehr Haushaltseinkommen zur Verfügung stehen. Damit soll ein Erwerbsanreiz geschaffen werden.
2. Die departementale Projektgruppe wendete bei ihrem Modell folgende Parameter an:
  - Als Familie gilt eine häusliche Gemeinschaft mit mindestens einem Kind. Die Gleichbehandlung mit der Anspruchsberechtigung in der wirtschaftlichen Sozialhilfe soll sichergestellt werden.
  - Für neu in den Kanton ziehende Familien gilt eine Karenzfrist von zwei Jahren.
  - Für Familien mit AHV- oder IV-Renten gelten die Bestimmungen der EL zur AHV/IV (Anspruchskonkurrenz). Sie sollen deshalb keinen Anspruch auf FamEL haben.
  - Die FamEL wird bis zum 6. Lebensjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet.
  - Zusätzlich zum Erwerbseinkommen wird, im Gegensatz zu andern FamEL-Modellen, auch der Erwerbsersatz der Arbeitslosenversicherung angerechnet.
  - Das jährliche Mindesteinkommen ist je nach Familienstruktur (Paar/Alleinerziehende) unterschiedlich und entspricht dem Lebensbedarf der EL zur AHV/IV (Stand 1. Januar 2014; [www.ahv.luzern.ch](http://www.ahv.luzern.ch)).
  - Die bei den jährlichen Ausgaben und Einnahmen verwendeten Beträge entsprechen denjenigen, die für die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gelten (Stand 1. Januar 2014). Davon ausgenommen sind das anrechenbare Einkommen und die Krankenkassenprämien. Das Erwerbseinkommen (inkl. Erwerbsersatz) wird ab einer bestimmten Höhe nur zu zwei Dritteln angerechnet. Damit soll ein Anreiz zur Erwerbstätigkeit geschaffen werden. Da mit der Prämienverbilligung bereits die Möglichkeit besteht, Familien zu entlasten, und eine Anspruchskonkurrenz vermieden werden soll, wurde auf die Anrechnung der Krankenkassenprämien verzichtet.
  - Der ausbezahlte Maximalbetrag der FamEL entspricht bei Paaren der minimalen doppelten AHV-Rente und bei Alleinerziehenden der minimalen einfachen AHV-Rente (Stand 1. Januar 2014, [www.ahv.luzern.ch](http://www.ahv.luzern.ch)).
  - Zur Ermittlung der anspruchsberechtigten Haushalte ging die Lustat Statistik Luzern von den aktuellsten verfügbaren Daten zur Einkommenssituation aus. Da sie aus dem Jahr 2010 stammen, wurden sie mit dem Reallohnindex teuerungsbereinigt. Angenommen wurde ein jährliches Wachstum von 1,2 Prozent. Dies entspricht dem Durchschnitt des Wachstums der Jahre 2010 bis 2012.
  - Die Schätzung der Verwaltungskosten beim Modell der Projektgruppe basiert auf der Annahme, dass die Durchführung der FamEL zentral erfolgt und der Ausgleichskasse Luzern (AKLU) übertragen wird. Die AKLU hat einschlägige Erfahrung mit der Durchführung von komplexen Bedarfsleistungen. Zudem ist bei ihr die Koordination mit weiteren Sozialversicherungsleistungen, wie den Familienzulagen und der Prämienverbilligung, gewährleistet. Administrative Doppelspurigkeiten können so vermieden und zugleich eine effiziente Leistungskoordination gewährleistet werden.
  - Die individuelle Berechnung eines Anspruchs auf FamEL ist äusserst komplex. Im Vergleich zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV ist bei der FamEL mit einer grösseren Dynamik zu rechnen. Bei den EL zur AHV/IV handelt es sich ausschliesslich um Rentnerinnen und Rentner und grösstenteils um Einpersonenhaushalte. Bei Familien ergeben sich markant mehr Mutationen, beispielsweise infolge Geburt, Um- oder Wegzug, Aufnahme und Aufgabe einer Erwerbstätigkeit, Heirat, Scheidung oder Trennung.

- Da der Kanton Luzern keine Erfahrung mit der FamEL hat, wurde der voraussichtlich anfallende Verwaltungsaufwand von den Durchführungskosten der EL zur AHV/IV hergeleitet. Dabei ist wegen der häufiger auftretenden Mutationen bei der FamEL von jährlichen Revisionen auszugehen, während bei der EL zur AHV/IV die Revision alle vier Jahre erfolgt. Demgegenüber fallen bei der FamEL die Durchführungskosten für die Anrechnung der Krankheitskosten weg. Unter diesen Annahmen wurden die jährlich wiederkehrenden Durchführungskosten, unter Einbezug der Personalkosten inklusive Sozialversicherungsabgaben und Gemeinkosten, auf rund 420 Franken pro Fall geschätzt. Unter der Annahme, dass 4909 Haushalte einen Anspruch geltend machen, resultierten Verwaltungskosten von schätzungsweise 2,06 Millionen Franken. Da schätzungsweise 275 Familien neu FamEL statt wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten, ist im Gegenzug von einer, eher marginalen Entlastung bei den Durchführungskosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe bei den Gemeinden auszugehen.

Bei geschätzten Fallkosten von 420 Franken hätten die im Rahmen des Projekts «Arbeit muss sich lohnen» diskutierten Zusatzleistungen an die anspruchsberechtigten 1800 einkommensschwachen Familien jährliche Verwaltungskosten von schätzungsweise 756000 Franken zur Folge.



### Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch

