

## **Bericht des Regierungsrats über die Einführung einer Kleinkinderbetreuungszulage**

vom 17. Oktober 2006

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zur Kleinkinderbetreuungszulage mit dem Antrag, auf die Einführung einer Kleinkinderbetreuungszulage zu verzichten und den Regierungsrat vom Auftrag zu entlasten, eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung der Kleinkinderbetreuungszulage zu erarbeiten.

Sarnen, 17. Oktober 2006

Im Namen des Regierungsrats  
Landammann: Hans Wallimann  
Landschreiber: Urs Wallimann

### **1. Ausgangslage**

Der Kantonsrat nahm am 27. Oktober 2005 Leitbild und Grundlagenbericht zur Familienpolitik zur Kenntnis und erklärte eine Motion erheblich, mit welcher drei konkrete Aufträge zur Umsetzung der Familienpolitik erteilt wurden. Zum einen ist im Kanton eine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungszulagen zu erarbeiten und dem Kantonsrat im Jahr 2006 vorzulegen. Weiter sind zur familienergänzenden Kinderbetreuung Vorschläge für ein einheitliches Elternbeitragssystem und Vorschläge für die Finanzierung durch die Gemeinwesen zu erarbeiten und die entsprechende gesetzliche Grundlage im Jahr 2006 vorzulegen. Und als Drittes ist der Auftrag des Sozialamts so zu erweitern, dass Aufgaben in der Familienpolitik, insbesondere in der Koordination der Leistungen, sachgerecht wahrgenommen werden können.

Zur Kleinkinderbetreuungszulage (KKBZ) wurden in einem ersten Schritt verschiedene Modelle zu deren Umsetzung und Finanzierung geprüft. Es liegen nun konkrete Berechnungen vor zum finanziellen Aufwand, der mit der Einführung der KKBZ verbunden ist. Bevor die Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen werden, ist mit Blick auf die aktuell berechneten Kosten erneut die Frage zu entscheiden, ob die KKBZ im Kanton Obwalden tatsächlich eingeführt werden oder ob der Kantonsrat auf seinen Grundsatzentscheid zurückkommen soll.

Im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung werden ebenfalls in Rahmen einer vertieften Analyse verschiedene Finanzierungsvarianten geprüft. Nach dem Entscheid des Regierungsrats für ein bestimmtes Modell werden die Gesetzgebungsarbeiten an die Hand genommen. Dem Kantonsrat wird im Laufe des Jahres 2007 ein Gesetzesentwurf vorgelegt werden.

Zur Erweiterung des Auftrags des Sozialamts liegt ein Konzept vor. Die konkreten Aufgaben stehen jedoch im Zusammenhang mit der Umsetzung der KKBZ und der ausserfamiliären

liären Kinderbetreuung. Die Abklärungen zur Erweiterung des Auftrags des Sozialamts werden daher bis zur definitiven Entscheidung, ob und welche Projekte im Bereich der Familienpolitik umgesetzt werden, zurückgestellt.

## **2. Ergebnis der Abklärung über die Einführung einer Kleinkinderbetreuungszulage**

Bei der Prüfung der konkreten Umsetzung der KKBZ wurden folgende vom Kantonsrat in seinem Motionsauftrag festgelegten Eckwerte berücksichtigt:

- Ausgestaltung als Bedarfsleistung analog dem Berechnungssystem der Ergänzungsleistungen der AHV/IV;
- Ausrichtung bis zum Eintritt in den Kindergarten;
- Finanzierung durch Steuermittel des Kantons, falls möglich mit Einbezug von freien Mitteln aus der Familienausgleichskasse;
- Als Voraussetzung zur Ausrichtung sind drei Jahre zivilrechtlicher Wohnsitz im Kanton Obwalden vorzusehen;
- Die Frage des Anspruchs aufgrund eines Erwerbsnachweises (insbesondere davon betroffen auch Landwirte und Gewerbe) sind noch offen und sind aufgrund der Erfahrungen im Kanton Tessin zu prüfen.

### 2.1 Bezugsberechtigung für KKBZ

Zielgruppe der KKBZ sind Alleinerziehende und Familien, welche mit einem oder mehreren Kindern im gemeinsamen Haushalt leben und das jüngste Kind noch nicht das Alter für den Kindergarteneintritt erreicht hat. Als Familien werden Wohngemeinschaften definiert, die aus einem Kind und mindestens einem der beiden leiblichen Eltern, Adoptiv- oder Pflegeeltern bestehen.

Für die Bezugsberechtigung sollen folgende Voraussetzungen gelten:

- Wohnsitz des sorge- oder obhutberechtigten Elternteils im Kanton Obwalden seit mindestens drei Jahren;
- Hausgemeinschaft mit mindestens einem Elternteil;
- Leistungsbegrenzung bis Kindergarteneintritt des jüngsten Kindes (vollendetes 5. Lebensjahr).

In den Genuss der KKBZ sollen sowohl die Unselbstständigerwerbenden als auch die Selbstständigerwerbenden kommen, sofern sie die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Beurteilung der Einkommenssituation der Selbstständigerwerbenden kann sich in der Praxis schwierig gestalten, doch ist dies kein Grund, sie vom Anspruch auf die Ausrichtung von KKBZ auszuschliessen.

### 2.2 Leistungsberechnung der KKBZ

#### 2.2.1 Modelle zur Leistungsberechnung

Mit der Umsetzung der KKBZ soll nicht ein neues System der Berechnung von Leistungen geschaffen werden. Vielmehr soll eine Berechnungsgrundlage eingeführt werden, die sich an bereits bestehenden Systemen des Kantons Obwalden oder anderer Kantone orientiert. Es bieten sich folgende Systeme an:

- Berechnung nach dem System Alimentenbevorschussung,
- Berechnung nach dem System Ergänzungsleistungen,
- Berechnung nach dem System Sozialhilfe,
- Berechnung nach dem System Mutterschaftsbeihilfe.

#### *Modell 1: Anlehnung an das System Alimentenbevorschussung*

Es wird eine einheitliche Bedarfsleistung ausgerichtet, die definiert ist als Differenzbetrag zwischen dem anrechenbaren Einkommen und dem Lebensbedarf einer Familie, und

zwar in analoger Anwendung der Normen für die Alimentenbevorschussung mit gewissen Anpassungen (volle Anrechnung des Einkommens). Das Modell orientiert sich am Lebensbedarf des sozialversicherungsrechtlichen Existenzminimums. Es beruht auf einem bewährten Berechnungssystem, berücksichtigt die individuelle Situation der einzelnen Familien und deckt sich mit der Zielsetzung, welche auch der Alimentenbevorschussung zugrunde liegt.

#### *Modell 2: Weitgehende Übernahme der Praxis Ergänzungsleistung*

Dieses Modell beruht auf dem bewährten Berechnungssystem des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965 (ELG; SR 831.30). Die KKBZ wird definiert als Differenzbetrag zwischen anrechenbarem Einkommen, das in Anlehnung an die Ansätze des ELG berechnet wird, und dem Existenzminimum einer Familie. Der Hauptunterschied zu Modell 1 besteht in der nur teilweisen Anrechnung des Erwerbseinkommens. Der Abklärungs- und Arbeitsaufwand dieses Berechnungsmodells ist sehr personalintensiv.

#### *Modell 3: Anlehnung an die Praxis Sozialhilfe*

Es wird eine einheitliche Bedarfsleistung ausgerichtet, die definiert ist als Differenzbetrag zwischen dem Existenzminimum, berechnet nach dem erweiterten Budget der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (SKOS) und dem tatsächlichen Erwerbseinkommen. Die Berechnung erfolgt nach dem bewährten Modell der SKOS. Der Abklärungsaufwand wird als eher hoch eingeschätzt. Gesamtschweizerisch wäre diese Lösung ein Alleingang.

#### *Modell 4: Anlehnung an die Mutterschaftsbeihilfe*

Es wird eine einheitliche Bedarfsleistung ausgerichtet, die definiert ist als Differenzbetrag zwischen einem Grenzeinkommen, das durch den Regierungsrat festgelegt wird und dem gemäss Steuergesetz errechneten Reineinkommen der anspruchsberechtigten Familie. Die Anspruchsgrenze kann in Relation zum sozialversicherungsrechtlichen Existenzminimum festgelegt werden. Die Berechnung gestaltet sich relativ einfach, da keine individuellen Kosten berücksichtigt werden, was gleichzeitig aber auch den Nachteil hat, dass individuelle Bedürfnisse nicht berücksichtigt werden. Es sind gesamtschweizerische Erfahrungen in der Anwendung vorhanden. Verschiedene Kantone praktizieren solche Systeme, allerdings nur bis zum Alter der Kinder von maximal zwei Jahren.

### 2.2.2 Kostenberechnung

Knapp die Hälfte der Familien in der Schweiz hat zwei Kinder, ein Drittel eines und ein Fünftel drei oder mehr. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Familienhaushalt liegt gemäss dem Familienbericht des Bundes aus dem Jahr 2004 unverändert bei 1,9 Kindern. Diese Aussagen treffen auch für den Kanton Obwalden zu. Für die Finanzberechnung werden folgende vier Familienkonstellationen definiert, welche mit den entsprechenden Modellen berechnet wurden:

- Ehepaar mit einem Kind,
- Ehepaar mit zwei Kindern,
- Alleinerziehende mit einem Kind,
- Alleinerziehende mit zwei Kindern.

Bei der Berechnung wurde der jeweilige maximale Mietzinsansatz (Fr. 15 000.– bei Modell 1 und 2; bei Modell 3 gemäss Richtlinien der Gemeinden Sozialhilfe; bei Modell 4 keine Anrechnung der Ausgaben) und die Prämien der obligatorischen Krankenversicherung angenommen.

Die so berechneten Ausgaben ergaben den Lebensbedarf der jeweiligen Familienkonstellation. Mit dem Steueramt wurden die Daten der entsprechenden Familiensituation ermittelt, welche unter diesem Lebensbedarf liegen. Anschliessend wurde das Einkommens-

mittel dieser Auswahl ermittelt und je Familienkonstellation die konkreten Berechnungen zur Ermittlung der KKBZ erstellt. Bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt wurden die Fremdbetreuungskosten, variable Krankheitskosten, eine allfällige Höchstgrenze des Auszahlungsbetrags und ein allfälliger Vermögensverzehr. Der so ermittelte Lebensbedarf wurde mit den Steuerdaten 2004 der Familien verglichen und die Anzahl Familien ermittelt, welche diesen Bedarf mit ihrem Einkommen nicht erreichen. Bei den vorliegenden Zahlen handelt es sich um Steuerdaten.

siehe Anhang: Schätzung des Finanzbedarfs

Zusammenfassend:

Modell	Analog Praxis	Familien	Kosten in Fr.
1	Alimentenbevorschussung	558	etwa 4,7 Mio.
2	Ergänzungsleistung AHV/IV	558	etwa 13,2 Mio.
3	Praxis Sozialhilfe	145	etwa 3,0 Mio.
4	Mutterschaftsbeihilfe	407	etwa 5,2 Mio.

Die berechneten Kosten stellen lediglich Annäherungswerte dar. Da verschiedene Faktoren mangels verwertbarer Zahlen (Vermögen, Fremdbetreuungskosten, Krankheitskosten, Selbstständigerwerbende: Aufrechnung Schuldzinsabzüge, Liegenschaftsverluste, Leistungen berufliche Vorsorge [3a]) in der Berechnung nicht berücksichtigt werden konnten, sind die Angaben sehr vorsichtig zu interpretieren.

Gemäss der Volkszählung 2000 wohnen im Kanton Obwalden 4 325 Ehepaare mit Kind(ern) und 151 Konsensualpaare mit Kind(ern). Mit den Modellen 1 und 2 würden rund 12,5 Prozent, mit dem Modell 3 3,2 Prozent und mit dem Modell 4 9 Prozent der Familien in den Genuss einer KKBZ gelangen.

### 2.2.3 Favorisiertes Modell

Modell 1 (Anlehnung an die Alimentenbevorschussung) kann als überzeugendstes Modell bezeichnet werden. Es beruht auf einem bewährten Berechnungssystem und es bestehen Strukturen und Erfahrungen in der Berechnung und Ausrichtung der Leistungen. Im Gegensatz zu den Modellen 3 (Anlehnung an die Praxis Sozialhilfe) und 4 (Anlehnung an die Mutterschaftsbeihilfe) kommt bei Modell 1 auch eine weit höhere Anzahl von Bezugsberechtigten in den Genuss der KKBZ. Das Geld wird auf mehr Fälle verteilt. Modell 2 (umfassende Übernahme des ELG-Modells) hat den Nachteil, dass seine Umsetzung mit einem hohen Abklärungs- und Arbeitsaufwand verbunden und damit sehr personalintensiv ist. Bei Modell 1 beläuft sich der finanzielle Aufwand zur Umsetzung der KKBZ auf 4,7 Millionen Franken pro Jahr.

### 2.2.4 Kostenentwicklung

Im Bericht des Regierungsrats zur Familienpolitik vom 21. Juni 2005 wurde ausgeführt, dass für die Ausrichtung der KKBZ im Kanton Obwalden mit einem Aufwand von Fr. 441 000.– bis Fr. 662 000.– zu rechnen ist (vgl. Bericht Ziff. 1.3). Bei diesen Angaben handelte es sich um Schätzungen, die sich auf die damaligen Erfahrungswerte des Kantons Tessin von 2002 stützten und dann im Verhältnis auf den Kanton Obwalden übertragen wurden. Diese Übertragung rechtfertigte sich mit der Vergleichbarkeit der beiden Kantone sowohl bezüglich der Konstellation von Familien mit Kindern als auch bezüglich des Volkseinkommens pro Einwohner. Im Kanton Tessin wurde 2002 5,1 Millionen Franken einem Anteil von 0,15 Prozent der Bevölkerung KKBZ ausgerichtet. Übertragen auf den Kanton Obwalden ergäbe dies 50 Fälle mit einem Aufwand von Fr. 552 000.– (vgl. Bericht zum Tessinermodell des Sozialamts vom Oktober 2003, S. 17). Inzwischen entwickelt sich der Betrag im Kanton Tessin auf das Doppelte: Rechnung 2005 9,3 Millionen Franken; Voranschlag 2006 9,375 Millionen Franken; Voranschlag 2007 10,5 Millionen Franken.

Gemäss den konkreten Modellrechnungen ist bei Einführung der KKBZ im Kanton Obwalden mit einem Aufwand zwischen 3 bis 13,2 Millionen Franken zu rechnen. Die Anzahl Fälle (begrenzt auf Familien mit einem oder zwei Kindern) liegt je nach Modell zwischen 145 und 558. Der erhebliche Unterschied zwischen der Schätzung gestützt auf die Tessi-

ner Zahlen und den Ergebnissen der Modellrechnungen lässt sich zum einen damit begründen, dass die Schätzung gestützt auf die Tessiner Zahlen die Anzahl Fälle wiedergibt, die 2002 tatsächlich KKBZ bezogen haben, während bei der Modellrechnung alle anspruchsberechtigten Fälle berücksichtigt sind. Zum andern geht die Schätzung davon aus, dass nur die Unselbstständigerwerbenden bezugsberechtigt sind, wie es im Tessin der Fall ist. Im Kanton Obwalden soll die Bezugsberechtigung jedoch nicht auf die Unselbstständigerwerbenden beschränkt sein, sondern es sollen auch die Selbstständigerwerbenden in den Genuss von KKBZ kommen. Diese Ausgangslage wurde bei den neuen Modellberechnungen berücksichtigt, womit sich die Fallzahlen und damit der finanzielle Aufwand entsprechend erhöhten.

### **3. Verhältnis zum europäischen Recht**

Im europäischen Verhältnis stellen sich zwei Fragen, die auch bei der Einführung der KKBZ zu prüfen sind. Zum einen die Frage der Exportierbarkeit und zum andern die Frage der Karenzfrist. Die Antwort findet sich in Art. 73 der Verordnung EWG 1408/71 vom 14. Juni 1971. Danach hat ein Arbeitnehmer oder Selbstständigerwerbender, der den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaats untersteht (also in der Schweiz wohnhaft ist), für seine im Gebiet eines andern Mitgliedstaats wohnhaften Familienangehörigen Anspruch auf Familienleistungen nach den Rechtsvorschriften im Gebiet des ersten Staats, als ob diese Familienangehörigen im Gebiet dieses Staats wohnten. Eine Karenzfrist gilt zudem als erfüllt, soweit die Wohnsitzdauer in einem andern europäischen Staat nachgewiesen wird.

Das bedeutet konkret, dass ein Elternteil auch berechtigt ist, KKBZ zu beziehen – soweit er die erforderlichen Voraussetzungen erfüllt – wenn seine Kinder nicht im Kanton Obwalden, sondern in einem Land des EU-Raums leben (KKBZ werden exportiert). Weiter kann die Karenzfrist von drei Jahren gegenüber diesen Anspruchsberechtigten kaum aufrecht erhalten werden.

Wie viele im Kanton Obwalden wohnhafte Personen berechtigt wären, KKBZ zu beziehen und diese zu exportieren, ist zur Zeit nicht bekannt. Abklärungen bei der kantonalen Steuerverwaltung, bei der kantonalen Ausgleichskasse, bei der AHV GastroSozial Ausgleichskasse, Aarau, und beim Schweiz. Baumeisterverband, Zürich, haben ergeben, dass die oben erwähnten Daten sehr ungenau erfasst werden und in einem aufwändigen Arbeitsverfahren eruiert werden müssten, da mit der vorhandenen Software die gewünschte Ausscheidung der Kinderzulagen nicht möglich ist. Weiter rechnen im Kanton die verschiedenen Arbeitgeber mit über zehn Ausgleichskassen ab. Dies führt zu einer weitem Ungenauigkeit der Daten.

### **4. Stellungnahme des Regierungsrats**

Die Modellrechnungen zeigen, dass die Einführung einer KKBZ im Kanton Obwalden weit höhere Kosten verursacht, als angenommen wurde. Es muss davon ausgegangen werden, dass innert kurzer Frist alle Anspruchsberechtigten ihren Anspruch geltend machen werden und damit je nach Berechnungsvariante ein finanzieller Aufwand von rund 3 bis 13,2 Millionen Franken entsteht.

#### **4.1 Finanzierung der KKBZ**

Gemäss Art. 27 Abs. 3 des Staatsverwaltungsgesetzes (GDB 130.1) weist der Regierungsrat bei allen finanzwirksamen Vorlagen an den Kantonsrat auf deren wirtschaftliche und finanzielle Folgen hin. Gleichzeitig schlägt er die Art der Finanzierung vor.

Zu prüfen wäre eine Aufteilung der Kosten, die durch die Ausrichtung der KKBZ entstehen, zwischen Kanton und Gemeinden. Denn mit der Einführung der KKBZ werden die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe um rund Fr. 200 000.– entlastet. Dieser Vorschlag müsste mit den Gemeinden besprochen werden, insbesondere der Verteilschlüssel.

Die KKBZ wären als Subventionszahlungen der Laufenden Rechnung zu belasten. Bisher sind weder im Voranschlag und/oder Finanzplan des Kantons noch der Gemeinden Kos-

ten für die KKBZ enthalten. Es sind somit neue zusätzliche Kosten, die durch Einsparungen in andern Bereichen aufgefangen werden müssten.

Eine Finanzierung der KKBZ durch Kanton und Familienausgleichskasse (FAK) wird vom Regierungsrat nicht empfohlen. Einerseits werde bei einer Mitfinanzierung durch die FAK lediglich die Kosten derjenigen Personen mitfinanziert, welche einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Andererseits werden die überschüssigen Mittel je nach Ausgang der eidgenössischen Volksabstimmung über das Familienzulagengesetz für die Mitfinanzierung der Ausbildungszulagen gebraucht. Für die restlichen Kosten (Nichterwerbstätige, die nicht der FAK angeschlossenen Arbeitnehmer, allenfalls Selbstständigerwerbende) müssten der Kanton und die Gemeinden allein aufkommen.

#### 4.2 Empfehlung

Es ist festzustellen, dass sich die Faktenlage seit dem Entscheid des Kantonsrats zum Leitbild und Grundlagenbericht zur Familienpolitik vom 27. Oktober 2005 in Bezug auf die zu erwartenden Kosten bei einer Einführung der KKBZ massiv verändert hat. Dies rechtfertigt es, die Grundsatzfrage zur Einführung der KKBZ erneut zu stellen. Der Regierungsrat empfiehlt, auf die Einführung der KKBZ zu verzichten und zwar aus folgenden Gründen:

- Die hohen Kosten einer KKBZ können weder im Voranschlag 2007 noch im IAFP verkraftet werden. Die zusätzlichen Ausgaben müssten durch anderweitige Einsparungen (z.B. im Umfang des gesamten GAP-Projekts) kompensiert werden.
- Mit der KKBZ wird ein ganz neues Unterstützungssystem aufgebaut, das in keinem andern Kanton der Zentralschweiz eingeführt ist. Es muss davon ausgegangen werden, dass aufgrund des Alleingangs des Kantons Obwalden die Einwanderung unterstützungsberechtigter Familien begünstigt würde.
- Die Exportierbarkeit der KKBZ führt zu einer Ungleichbehandlung von Unterstützungsberechtigten mit Familien in Obwalden und Berechtigten mit Familie mit Wohnsitz in einem EU-Mitgliedstaat. Für die Obwaldner Bezüger gilt eine Karenzfrist von drei Jahren, die andern haben keine Karenzfrist zu berücksichtigen. Bei einer Streichung der Karenzfrist für die Familien mit Wohnsitz in Obwalden würde der Zuzug von unterstützungsberechtigten Familien nach Obwalden nochmals erhöht.
- Die KKBZ ist ein Anreiz in die falsche Richtung. Notwendig sind Familienunterstützungen, die es Frauen ermöglichen, Beruf und Familie zu verbinden, das heisst Systeme, die den Frauen die Möglichkeit bieten, Kinder zu bekommen und im Arbeitsmarkt integriert zu bleiben. Das System der KKBZ beschränkt sich darauf, Familien mit kleinen Kindern in einem bestimmten Einkommensbereich finanzielle Unterstützung zu bieten und stärkt das Anliegen der Vereinbarkeit von Familie und Arbeit nicht. Der Akzent ist daher nicht auf die Einführung der KKBZ zu setzen, sondern auf die bessere Finanzierung der ausserfamiliären Kinderbetreuung.
- Anstelle einer KKBZ soll den Familien eine weitere finanzielle Entlastung im Rahmen des zweiten Schritts der Umsetzung der Steuerstrategie geboten werden. In einem ersten Schritt der Steuerstrategie fanden auf den 1. Januar 2006 gezielte Anpassungen des Steuertarifs statt. Wie in der Botschaft des Regierungsrats zur Teilrevision des Steuergesetzes vom 5. Juli 2005 ausgeführt wird, sollen die erwarteten Mehreinnahmen sodann in einem zweiten Schritt für die weitere Reduktion der Steuerbelastung für die untern und mittlern Einkommen sowie für die Familien eingesetzt werden (vgl. Botschaft Ziff. 2), welche voraussichtlich im Jahr 2009 zum Tragen kommt. Anzumerken ist hierzu, dass sich der Kanton Obwalden nicht gleichzeitig den finanziellen Aufwand sowohl einer steuerlichen Entlastung als auch der Ausrichtung von Kleinkinderbetreuungszulagen leisten kann.

Beilagen:

- Tabelle Schätzung des Finanzbedarfs
- Beschlussesentwurf