



REGIERUNGSRAT

29. Juni 2016

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

16.165

Aargauische Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut"

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Staatskanzlei sind am 23. Dezember 2009 die Unterschriftenlisten der Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" mit 3'283 gültigen Unterschriften eingereicht worden.

Die Initiative hat folgenden Wortlaut:

"Die Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) werden wie folgt ergänzt:

§ 38 Abs. 2 (neu)

Zusätzlich zur Ausrichtung von Familienzulagen werden zur gezielten Unterstützung von Kindern einkommensschwacher Familien bis zur Beendigung der obligatorischen Schule Kinderbeihilfen ausgerichtet."

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft zur Aargauischen Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Aufgrund der damals noch laufenden Erarbeitung einer sozialpolitischen Planung (heutige Sozialpolitischen Planung [SOPLA]) wurde die vorliegende Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" mit Zustimmung des Initiativkomitees bis nach der Beratung der SOPLA im Grossen Rat sistiert. Die Sistierung wurde Ende 2015 aufgehoben.

Die Initiativbegehren werden vom Grossen Rat mit oder ohne Empfehlung zur Annahme oder Ablehnung der Volksabstimmung unterbreitet (§ 58 Gesetz über die politischen Rechte [GPR]). Nach § 65 Abs. 3 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) und § 59 Abs. 1 GPR kann der Grosse Rat einem Volksinitiativbegehren einen ausgearbeiteten Gegenvorschlag oder einen Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung gegenüberstellen.

Die vorliegende Volksinitiative erfüllt die Formvorschriften sowie die Voraussetzungen der Einheit der Form und der Einheit der Materie. Sie steht zum Bundesrecht nicht im Widerspruch. Folglich ist sie in formeller und materieller Hinsicht für gültig zu erklären.

Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Initiative, da sie im Ansatz der mit der SOPLA verfolgten Strategie (Bekämpfung familienbedingter Armut) entspricht. Dennoch beantragt der Regierungsrat, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen. Gründe für diese Haltung liegen zum einen in den klaren inhaltlichen Vorgaben der Initiative, die im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe so zu übernehmen wären und damit keinen Spielraum lassen, und zum anderen in den im Initiativtext nicht berücksichtigten Aspekten der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung. Ebenfalls zur ablehnenden Haltung führt der Umstand, dass Massnahmen zum Schutz vor familienbedingter Armut bereits gestützt auf das geltende Verfassungsrecht ergriffen werden können. Eine weitere Grundlage auf Verfassungsstufe ist hierfür nicht notwendig. Schliesslich kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass im Hinblick auf die äusserst angespannte finanzpolitische Situation und das Streben nach einem ausgeglichenen Staatshaushalt zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Raum besteht, neue Bedarfsleistungen auszuarbeiten.

1. Rechtsgrundlagen

Gemäss § 64 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 (SAR 110.000) können 3'000 Stimmberechtigte das Begehren unter anderem auf Erlass, Änderung und Aufhebung einzelner Verfassungsbestimmungen stellen. Volksinitiativbegehren werden als allgemeine Anregung oder als ausgearbeitete Vorlage eingereicht.

Der Grosse Rat hat gestützt auf § 65 Abs. 1 KV vorweg zu prüfen, ob das Volksinitiativbegehren die Formvorschriften erfüllt, dem Bundesrecht nicht widerspricht und, sofern es sich auf Gesetzesrecht bezieht, mit dem kantonalen Verfassungsrecht im Einklang steht. Genügt es einem Erfordernis nicht, ist es als ungültig zu erklären. Gemäss § 64 Abs. 2 KV und § 57 des Gesetzes über die politischen Rechte (GPR) vom 10. März 1992 (SAR 131.100) muss das Initiativbegehren zudem den Erfordernissen der Einheit der Form und der Materie genügen.

Der Grosse Rat kann einen Gegenvorschlag zu einem Volksinitiativbegehren unterbreiten. In diesem Fall haben die Stimmberechtigten gleichzeitig in einer Hauptabstimmung über die Initiative und in einer Eventualabstimmung über den Gegenvorschlag zu entscheiden (§ 65 Abs. 3 KV und § 59 GPR).

2. Formelle und materielle Prüfung

2.1 Formelle Prüfung

Nach Vorprüfung des Titels und der formellen Erfordernisse an das Initiativbegehren gemäss § 51 GPR durch die Staatskanzlei erfolgte die Publikation des Initiativtextes in der Amtsblattausgabe Nr. 3 vom 12. Januar 2009. Mit der Einreichung der Unterschriftenlisten bei der Staatskanzlei am 23. Dezember 2009 ist die Frist gemäss § 54 Abs. 1 GPR eingehalten.

Die Volksinitiative genügt den Formvorschriften von § 50 Abs. 2 GPR. Die Unterschriftenliste ist mit einem Titel und einer Begründung versehen, enthält das Datum der Veröffentlichung (12. Januar 2009 und nicht der auf der Unterschriftenliste fälschlicherweise genannte 12. Januar 2008; siehe Amtsblattausgabe Nr. 3 vom 12. Januar 2009, Seite 51), weist eine vorbehaltlose Rückzugsklausel auf, führt die Namen und Adressen von acht Personen des Initiativkomitees an und enthält auch den Hinweis auf die Strafbestimmungen der Art. 281 und 282 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) vom 21. Dezember 1937 in rechtsgenügender Fassung. Unter Berücksichtigung der bereits bei der Kontrolle in den Gemeinden als ungültig abgestrichenen Unterschriften ist die vorliegende Initiative mit 3'283 gültigen Unterschriften von im Kanton Aargau stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürgern eingereicht worden. Die nötige Unterschriftenzahl von 3'000 ist damit erreicht.

Mit Beschluss vom 27. Januar 2010 hat der Regierungsrat mit Hinblick auf die Prüfung durch den Grossen Rat gemäss § 65 Abs. 1 KV festgestellt, dass die Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" den Formvorschriften entspricht und daher in formeller Hinsicht als zustande gekommen zu erklären ist (RRB Nr. 2010-000154).

Die Volksinitiative sieht vor, den geltenden § 38 KV mit einem ausformulierten Absatz zu ergänzen. Die massgebliche Erlassstufe und der konkrete Einfügungsort werden damit klar festgelegt. Das Volksinitiativbegehren ist demzufolge vollständig in der Form der ausgearbeiteten Vorlage gemäss § 64 Abs. 2 KV eingereicht worden, das heisst, das Erfordernis der Einheit der Form ist eingehalten. Ebenso bezieht sich das Volksinitiativbegehren auf einen einheitlichen Regelungsgegenstand (Ausrichtung von Kinderbeihilfen zur gezielten Unterstützung von Kindern einkommensschwacher Familien). Das Gebot der Einheit der Materie gemäss § 64 Abs. 2 KV ist somit ebenfalls gewahrt.

2.2 Materielle Prüfung

Im Vergleich zum geltenden Recht verlangt die Initiative folgende Änderung der Kantonsverfassung:

Geltendes Recht	Antrag der Volksinitiative
§ 38 Familienschutz	
¹ Der Kanton trifft Vorkehrungen zur Erhaltung und Stärkung der Familie.	¹ (Unverändert.)
	² Zusätzlich zur Ausrichtung von Familienzulagen werden zur gezielten Unterstützung von Kindern einkommensschwacher Familien bis zur Beendigung der obligatorischen Schule Kinderbeihilfen ausgerichtet.

Gemäss Art. 41 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) haben sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einzusetzen, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden (lit. c), dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können (lit. f) sowie, dass Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden (lit. g). Bund und Kantone streben diese Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an (Art. 41 Abs. 3 BV). Damit handelt es sich um sogenannte Parallelkompetenzen des Bundes und der Kantone: Diese können im betroffenen Sachgebiet gleichzeitig und unabhängig voneinander tätig sein (ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, 2012, N 1100 f.). Die Sozialziele von Art. 41 BV begründen keine klagbaren Rechte des Individuums, sondern richten sich an politische Instanzen und weisen diese zum Tätigwerden in sozial wichtigen Bereichen an (vgl. Art. 41 Abs. 4 BV; siehe auch ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER/HELEN KELLER, am angegebenen Ort, N 910 f.).

In Umsetzung der in Art. 41 BV formulierten Sozialziele erging auf Bundesebene das Bundesgesetz über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG) vom 24. März 2006 (SR 836.2).

§ 38 KV bildet sodann die verfassungsmässige Grundlage für den Familienschutz auf kantonaler Ebene. Dabei wird der Kanton beauftragt, Vorkehrungen zur Erhaltung und Stärkung der Familie zu treffen. Nach § 38 KV soll der Kanton hierzu Schutz- und Förderungsmassnahmen treffen, soweit das Bundesrecht (Verfassungsrecht, Familienrecht, anderes Privatrecht, Bundesverwaltungsrecht) Raum lässt. Wie und auf welcher Erlassstufe der Kanton die Massnahmen veranlassen soll, darüber schweigt sich § 38 KV aus. Infrage kommen Regelungen etwa im Steuer-, Schul-, Sozialfürsorge- und Gesundheitsrecht, aber auch Regelungen immer da, wo sich in einem Regelungsbereich sinnvoll Gelegenheit zum Familienschutz bietet (KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt am Main 1986, N 1 zu § 38).

Die vorliegende Volksinitiative beabsichtigt, die gezielte Unterstützung von Kindern einkommensschwacher Familien auf der Kantonebene zu gewährleisten. Gemäss Initiative sollen hierzu Kinderbeihilfen zusätzlich zur Ausrichtung von Familienzulagen ausgerichtet werden. Es ist dabei davon auszugehen, dass mit "Familienzulagen" die finanziellen Unterstützungen gemäss FamZG gemeint sind. Nach Art. 3 Abs. 1 FamZG umfassen diese Familienzulagen Kinderzulagen (lit. a) und Ausbildungszulagen (lit. b). In Art. 3 Abs. 2 FamZG ist festgelegt, dass durch "andere Regelungen" auch noch "andere Leistungen" vorgesehen werden können. Diese Leistungen gelten allerdings nicht als Familienzulagen im Sinne des Familienzulagengesetzes und müssen ausserhalb der kantonalen Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden.

Die vorgeschlagene Änderung von § 38 KV steht weder mit dem Bundesrecht noch mit der KV im Widerspruch. Vielmehr stellt sie eine Konkretisierung zum geltenden Wortlaut von § 38 KV ("Der Kanton trifft Vorkehren zur Erhaltung und Stärkung der Familie"; neu Abs. 1) dar und schafft damit eine ausdrückliche verfassungsmässige Grundlage für alle jene die Familienzulagen ergänzenden Kinderbeihilfen, welche – wie dargelegt – durch das Bundesrecht als "andere Leistungen" ausserhalb der kantonalen Familienzulagenordnung ausdrücklich zugelassen sind.

2.3 Ergebnis

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass vorliegende Volksinitiative sowohl die Formvorschriften sowie die Voraussetzungen der Einheit der Form und der Einheit der Materie erfüllt als auch dem Bundesrecht nicht widerspricht. Sie ist folglich in formeller und materieller Hinsicht für gültig zu erklären.

3. Sachliche und politische Würdigung

3.1 Argumentation der Initiative

Als Begründung des Volksinitiativbegehrens wird von den Initiantinnen und Initianten Folgendes vorgebracht:

"Immer noch sind auch im Kanton Aargau viel zu viele Kinder von Armut betroffen. Es ist eine Armut, die Aussenstehende nur selten wahrnehmen, aus Scham wird diese verheimlicht. Doch innerhalb der Familie ist die Armut eine massive Belastung. Kinder leiden darunter am meisten, weil sie in ihrer sozialen und schulischen Entwicklung stark benachteiligt werden. Zahlreiche Studien zeigen: Wer arm aufwächst, kommt aus diesen Verhältnissen oft nicht mehr heraus.

Kinderbeihilfen: Ein bewährtes Instrument

Gegen die Armut im Alter haben wir in der Schweiz und somit auch im Kanton Aargau ein wirkungsvolles Mittel eingesetzt: die Ergänzungsleistungen. Das gleiche Mittel könnten wir auch gegen die Familienarmut einsetzen. Die erfolgreiche Umsetzung dieses Mittel hat jedoch nur auf gesamtschweizerischer Ebene eine Chance. Deshalb wählen wir mit den Kinderbeihilfen ein anderes, aber nicht minder gutes Mittel zur gezielten Hilfe für die betroffenen Kinder und ihre Familien. Kinderbeihilfen werden nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet, sondern nur da, wo Hilfe wirklich nötig ist. Diese Lösung ist effizient und braucht keine neuen Verwaltungsstrukturen.

Für einen besseren Start ins Leben

Die kantonale Volksinitiative 'Chancen für Kinder – gemeinsam gegen die Familienarmut' ermöglicht Kindern einen besseren Start ins Leben. Mit der Einführung von Kinderbeihilfen wird die Familienarmut wirksam bekämpft. Bis das jüngste Kind die obligatorische Schule beendet hat, erhalten Familien, deren Einkommen nicht ausreicht (z.B. Working Poor) gezielt Kinderbeihilfen. Damit tun wir etwas Wichtiges für diese Kinder, für ihre Zukunft und somit für unsere Zukunft."

3.2 Geltende Rechtslage

3.2.1 Familienzulagen

Wie bereits unter Kapitel 2.2 ausgeführt wurde, wurde auf Bundesebene gestützt auf Art. 41 BV das FamZG erlassen.

Als Familienzulagen gelten einmalige oder periodische Geldleistungen, die ausgerichtet werden, um die finanzielle Belastung durch ein Kind oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen (Art. 2 FamZG). Familienzulagen umfassen die Kinderzulage und die Ausbildungszulage (Art. 3 Abs. 1 FamZG).

Zum Anspruch auf Familienzulagen berechtigen unter anderem Kinder, Stiefkinder und Pflegekinder (vgl. Art. 4 FamZG). Anspruch auf Familienzulagen haben Erwerbstätige in nichtlandwirtschaftlichen Berufen gemäss Art. 11 ff. FamZG, Erwerbstätige in der Landwirtschaft gemäss Art. 18 FamZG und Nichterwerbstätige gemäss Art. 19 ff. FamZG.

Betreffend die Höhe der Familienzulagen wird unterschieden zwischen Kinderzulage und Ausbildungszulage: Pro Monat beträgt Erstere mindestens Fr. 200.– und Letztere mindestens Fr. 250.– (vgl. Art. 5 FamZG).

3.2.2 Elternschaftsbeihilfe

Als Massnahme der sozialen Prävention sieht das kantonale Sozialhilfe- und Präventionsgesetz die sogenannte Elternschaftsbeihilfe vor. Die Elternschaftsbeihilfe soll wirtschaftlich schwachen Eltern beziehungsweise Elternteilen ermöglichen, ihr Kind in den ersten sechs Monaten nach der Geburt persönlich zu betreuen, und Bedürftigkeit verhindern (vgl. § 26 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention [Sozialhilfe- und Präventionsgesetz, SPG] vom 6. März 2001 [SAR 851.200]).

Der Anspruch auf Elternschaftsbeihilfe entsteht mit der Geburt eines Kindes, sofern ein Elternteil sich zur Hauptsache der Betreuung des Kindes widmet, nicht Sozialhilfe bezieht, im Kanton zivilrechtlichen Wohnsitz hat (und zwar seit mindestens einem Jahr vor der Geburt sowie während der Bezugsdauer) und sich zusammen mit dem Kind während der Bezugsdauer im Kanton aufhält. Weiter wird vorausgesetzt, dass sowohl die voraussichtlichen Jahreseinkünfte ab Geburt als auch das steuerbare Vermögen gemäss letzter rechtskräftiger Steuerveranlagung unter den vom Regierungsrat festgelegten Grenzbeträgen liegen (vgl. § 27 Abs. 1 SPG).

Die Elternschaftsbeihilfe wird ab Gesuchstellung mit dreimonatiger Rückwirkung, frühestens ab Geburt, bis zur Vollendung der ersten sechs Lebensmonate des Kindes gewährt. In Härtefällen kann bis zur Vollendung des 24. Lebensmonats Elternschaftsbeihilfe ausgerichtet werden (§ 28 Abs. 2 SPG). Zur Höhe der Elternschaftsbeihilfe hält § 28 Abs. 1 SPG fest, dass diese der Differenz zwischen dem Grenzbetrag und den Jahreseinkünften gemäss § 27 Abs. 1 lit. d SPG entspricht und im Voraus in monatlichen Raten ausgerichtet wird.

3.2.3 Kantonale Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL)

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL) erlassen (SODK Empfehlungen FamEL vom 25. Juni 2010, abrufbar unter www.sodk.ch/fachbereiche/familien-und-gesellschaft/familien-ergaenzungsleistungen, zuletzt besucht am 27. April 2016). Unter einer solchen Familien-EL versteht die SODK finanzielle Leistungen der öffentlichen Hand an einkommensschwache Familien, deren Einnahmen aus Erwerbstätigkeit nicht ausreichen, um ihre Ausgaben zu decken (Kapitel 4 der Empfehlungen, am angegebenen Ort). Die Familien-EL soll sich an erwerbstätige Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen inner- und ausserhalb der Sozialhilfe richten (zum Beispiel Working Poor; Kapitel 3 der Empfehlungen, am angegebenen Ort).

Die SODK konzipiert die Familien-EL als Ergänzungsleistung zum Erwerbseinkommen. Folglich soll die Ausübung einer Erwerbstätigkeit Anspruchsvoraussetzung für den Bezug der Familien-EL sein. Weiter empfiehlt die SODK, die Familien-EL mit den anderen Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe abzustimmen, so dass möglichst keine Negativeffekte entstehen. Auch Schwelleneffekte sollen vermieden werden. Schliesslich soll die Familien-EL so ausgestaltet sein, dass Erwerbsanreize geschaffen und die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie gefördert werden (Kapitel 5 der Empfehlungen, am angegebenen Ort).

Die Familien-EL eingeführt haben die Kantone Tessin (Legge sugli assegni di famiglia vom 18. Dezember 2008), Solothurn (Sozialgesetz [SG] vom 31. Januar 2007, §§ 85^{bis} ff., Geltung bis 31. Dezember 2017), Waadt (Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les

prestations cantonales de la rente-pont [LPCFam] vom 23. November 2010) und Genf (Loi sur les prestations complémentaires cantonales [LPCC] vom 25. Oktober 1968, J 4 25, Art. 36A ff.).

3.3 Sozialpolitische Zielsetzungen des Kantons Aargau

Mit der Sozialpolitischen Planung (SOPLA) legte der Grosse Rat die Ziele der Sozialpolitik für den Kanton Aargau in den kommenden Jahren fest. Die Sozialpolitik soll dazu führen, dass alle Menschen ihr Leben möglichst selbstbestimmt und eigenverantwortlich gestalten. Gleichzeitig sollen benachteiligte Menschen Hilfe zur Selbsthilfe erhalten.

Eine Sozialpolitik, die sich primär auf die Umverteilung finanzieller Mittel beschränkt, wird den aktuellen gesellschafts-, wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen nicht gerecht. Sie lindert zwar die aktuelle Not der Betroffenen, wird aber wenig daran ändern können, dass immer mehr Menschen auf staatliche Unterstützungsleistungen angewiesen sind.

Eine moderne Sozialpolitik stärkt die Menschen in ihren Ressourcen und befähigt sie, ihr Leben eigenständig und selbstverantwortlich zu führen. Die neue Sozialpolitik des Kantons beabsichtigt weder einen Staatsausbau noch einen Versorgerstaat. Ihr Ziel ist es, die staatliche Leistungsfähigkeit zu stärken und deren Effektivität zu erhöhen sowie die finanzpolitischen Rahmenbedingungen einzuhalten.

Für die Entwicklung der Sozialpolitik im Kanton Aargau sind die nachfolgende übergeordnete Zielsetzung und der Handlungsansatz wegleitend (Auszug aus der SOPLA, Seite 16):

Die Sozialpolitik des Kantons Aargau fördert und fordert die Menschen, garantiert ihre Rechte und fordert die Einhaltung ihrer Pflichten ein. Die Sozialpolitik führt dazu, dass

- *die Menschen ihr Leben selbstbestimmt und eigenverantwortlich führen,*
- *die Menschen sich im Erwerbsalter in den Arbeitsprozess integrieren und dadurch ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit und Eigenverantwortung wahrnehmen.*

Die Sozialpolitik des Kantons Aargau

- *sorgt dafür, dass möglichst wenig Menschen auf Unterstützung angewiesen sind und senkt dadurch das Wachstum der Ausgaben,*
- *stimmt die einzelnen sozialen Sicherungssysteme aufeinander ab, eliminiert Schwelleneffekte und Fehlanreize, so dass sich die bezahlte Arbeit lohnt.*

Mögliche neue sozialpolitische Instrumente sind an dieser übergeordneten Zielsetzung und an diesem Handlungsansatz sowie an den einzelnen Zielen und Strategien zu prüfen.

3.3.1 Sozialplanung des Kantons Aargau (SOPLA)

Aufbauend auf der übergeordneten Zielsetzung und dem Handlungsansatz enthält die Sozialplanung zehn Ziele. Die vorliegende Volksinitiative "Chancen für Kinder – Gemeinsam gegen Familienarmut" ist in Relation zum Ziel 1 "Erwerbsintegration zur Sicherung des Lebensunterhalts" und zum Ziel 3 "Gute Entwicklungschancen für Kinder" zu beurteilen.

Nicht die Umverteilung, sondern die Verbesserung der Einkommenschancen ist zentral für die Sozialpolitik. Ein ausreichendes Erwerbseinkommen stärkt die Handlungsfreiheit und damit auch die Wahlfreiheit des Individuums in der individuellen Lebensgestaltung. Ein Ziel, das auch für die Familie als Ganzes gilt. Armut und damit auch die Familienarmut lassen sich langfristig und nachhaltig nur mit einer verstärkten Erwerbsintegration vermindern oder verhindern.

Das Ziel 3 "Gute Entwicklungschancen für Kinder" stellt die Kinder ins Zentrum der Sozialpolitik. Die Kindheit ist wichtig für die Entwicklungschancen, denn was im frühen Alter verpasst wird, ist später nur noch schwer aufzuholen. Um die Entwicklungschancen für die Kinder zu verbessern, sind die Eltern in ihren Erziehungskompetenzen zu fördern. Ein ganz wichtiger Bestandteil der Erziehung ist

die Bildung. Die Bildung ist eine der wichtigsten Grundlagen für eine eigenständige und selbstbestimmte Lebensgestaltung. Der Bildungserfolg der Kinder soll nicht vom sozialen Status der Eltern abhängig sein. Mit einer guten Bildung sollen die Kinder Chancen erhalten, neue Verhaltensweisen zu erwerben, die ihnen ermöglichen, ein Leben ohne Armut zu führen. Neben den für die Zielerreichung notwendigen Bildungsmassnahmen sind zusätzlich jene Massnahmen zu erwähnen, die den Eltern ermöglichen, Familienleben und Erwerbsarbeit besser miteinander zu koordinieren. Mit diesen Massnahmen soll insbesondere Eltern mit geringen Einkommen ermöglicht werden, ihre Erwerbsarbeit zu erhöhen und damit ein höheres Einkommen zu erzielen. Die Familienarmut wird so nachhaltig vermindert.

Weiter führt die Sozialplanung die Alimentenbevorschussung und Elternschaftsbeihilfen als Instrumente an, die Familien in schwierigen finanziellen Situationen über angemessene finanzielle Mittel verfügen lassen. Die Sozialplanung nimmt das Instrument der Familien-Ergänzungsleistung soweit auf, indem sie darauf hinweist, dass geprüft werden sollte, ob diese ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung der Familienarmut sei.

3.3.2 Entwicklungsleitbild (ELB) 2013–2022

Das Entwicklungsleitbild (ELB) 2013–2022 des Regierungsrats setzt den Menschen ins Zentrum. Neben persönlichem Wohlergehen, Gesundheit, Familie und Beruf für die Bewohnerinnen und Bewohner ist vor allem der gesellschaftliche Zusammenhalt ein sehr wichtiges Anliegen. Der Regierungsrat erkennt, dass das Siedlungs- und Bevölkerungswachstum im Kanton künftig auch grosse gesellschaftliche Integrationskraft fordern. Der Kanton Aargau steht aber auch finanzpolitisch vor wachsenden Herausforderungen. Gerade in Zeiten ungewisser Ressourcenentwicklung müssen deshalb die Effizienz des staatlichen Handelns, der Umfang und die Qualität der staatlichen Leistungen analysiert und das Ausgabenwachstum zielgerichtet gesteuert werden.

Der familiäre und generationenübergreifende Zusammenhalt ist eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung der sozialen und demografischen Herausforderungen der Zukunft. Mit dem Wandel der Gesellschaft hat sich auch das Familienbild verändert und das Bedürfnis nach sozialer Sicherheit erhöht. Zudem braucht es zeitgerechte Arbeits- und Rahmenbedingungen für Familien mit Kindern für einen modernen, wettbewerbsfähigen Kanton. Ebenso werden die Chancengleichheiten in allen Lebensbereichen sowie die schulische und soziale Entwicklung aller Kinder gefördert.

Der Regierungsrat erarbeitete also mit seinem ELB einen Orientierungsrahmen, um Familien mit Kindern zu stärken, und appelliert an die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Selbstverantwortung der Bewohnerinnen und Bewohner.

3.4 Auswirkungen der Initiative

Das Initiativkomitee hält fest, dass Kinder am meisten unter Armut leiden, weil sie in ihrer sozialen und schulischen Entwicklung stark benachteiligt werden. Gegen die Armut im Alter würden Ergänzungsleistungen eingesetzt. Das gleiche Mittel könnte auch gegen die Familienarmut eingesetzt werden. Das Initiativkomitee kommt sodann zum Schluss, dass die erfolgreiche Umsetzung dieses Mittels jedoch nur auf gesamtschweizerischer Ebene eine Chance habe. Deshalb wähle das Komitee zur gezielten Hilfe für die betroffenen Kinder und ihre Familien mit den Kinderbeihilfen ein anderes, aber nicht minder gutes Mittel. Kinderbeihilfen würden nicht nach dem Giesskannenprinzip ausgerichtet, sondern nur da, wo Hilfe wirklich nötig sei.

Im Rahmen der Umsetzung vorliegender Volksinitiative wird sich zunächst die Frage stellen, ob die Elternschaftsbeihilfe gemäss geltendem Sozialhilfe- und Präventionsgesetz ausgebaut oder die Familienzulagen erweitert werden sollen. Wie bereits festgehalten wurde, bietet das Bundesrecht Raum für andere, die Familienzulagen ergänzenden Leistungen, sofern diese ausserhalb der kantonalen Familienzulagenordnungen geregelt und finanziert werden. Eine Erweiterung beziehungsweise Ergänzung der Familienzulagen müsste demnach ausserhalb des kantonalen Einführungsgesetzes

zum Bundesgesetz über die Familienzulagen (EG Familienzulagengesetz, EG FamZG) vom 24. März 2009 (SAR 815.200) normiert werden.

Die mit vorliegender Volksinitiative vorgesehenen "Kinderbeihilfen" – ob nun als Erweiterung der Elternschaftsbeihilfe oder der Familienzulagen ausgestaltet – lässt sich unter den Begriff der sozialen Prävention gemäss § 23 SPG subsumieren. Damit gemeint sind Massnahmen, die geeignet sind, Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern oder unterstützte Personen aus der Sozialhilfebedürftigkeit zu führen. Im Fall einer Umsetzung vorliegender Volksinitiative bietet es sich folglich an, "Kinderbeihilfen" als Massnahme der sozialen Prävention zu normieren und in die Systematik des Sozialhilfe- und Präventionsgesetzes einzuordnen. Weitere ausführende Bestimmungen würden zudem in der Sozialhilfe- und Präventionsverordnung vorgesehen.

Im Rahmen der Umsetzung ebenfalls zu berücksichtigen sind die im Initiativtext enthaltenen eindeutigen Vorgaben, die zu übernehmen wären. So hält der Text zum einen fest, dass Kinderbeihilfen zusätzlich zur Ausrichtung von Familienzulagen ausgerichtet werden. Ebenfalls klar ist die vorgesehene Dauer des Anspruchs: Kinderbeihilfen sollen bis zur Beendigung der obligatorischen Schule ausgerichtet werden. Dies bedeutet, dass Kinderbeihilfen ausbezahlt werden, bis das jüngste Kind das 16. Altersjahr vollendet hat. Eine solche lange Dauer wird in finanzieller Hinsicht entsprechende Folgen mit sich bringen. Diese Folgen betragsmässig abzuschätzen, ist an dieser Stelle nicht möglich. Auf der anderen Seite kann davon ausgegangen werden, dass im Fall einer Umsetzung vorliegender Volksinitiative Kosten der materiellen Sozialhilfe eingespart werden. Die Höhe solcher Einsparungen hängt von der konkreten Umsetzung (insbesondere Ausgestaltung der Leistung wie beispielsweise Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen) ab und lässt sich an dieser Stelle nicht beziffern. Ebenfalls offen bleibt die Frage, ob auf Seiten der materiellen Sozialhilfe insgesamt mehr Kosten eingespart werden können, als an "Kinderbeihilfen" ausbezahlt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Initiativtext zahlreiche unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Ein unbestimmter Rechtsbegriff liegt vor, wenn der Rechtssatz die Voraussetzungen der Rechtsfolge oder die Rechtsfolge selbst in offener, unbestimmter Weise umschreibt (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2016, N 413). Dazu gehört zum einen "gezielte Unterstützung von Kindern": Fraglich ist, welchem Zweck die Unterstützung dienen muss, damit sie als gezielt im Sinne der Initiative gilt. So wäre im Rahmen der Umsetzung beispielsweise zu klären, ob die Kinderbeihilfe nur für die Aus- und Weiterbildung oder auch für andere Bedürfnisse des Kindes eingesetzt werden dürfte. Ebenfalls wäre zu klären, ob die Beihilfe auch für den täglichen Unterhalt der Familie eingesetzt werden dürfte, womit das Kind bloss indirekt unterstützt würde.

Des Weiteren stellt auch der Begriff "einkommensschwache Familien" einen unbestimmten Rechtsbegriff dar: Im Rahmen der Umsetzung wäre zu klären, bis zu welcher Höhe des Einkommens eine Familie als "einkommensschwach" gälte. Weiter wäre festzulegen, ob auch eine Familie mit geringem Einkommen und gleichzeitig grösserem Vermögen als einkommensschwach bezeichnet würde.

Die Auslegung dieser genannten Rechtsbegriffe im Rahmen der Umsetzung wird entscheidend sein und die Auswirkungen vorliegender Initiative – vor allem in finanzieller Hinsicht – zu einem gewichtigen Masse bestimmen.

3.5 Bisherige parlamentarische Vorstösse zum Thema

Am 18. September 2012 wurde die (12.254) Interpellation Elisabeth Burgener Brogli, Gipf-Oberfrick (Sprecherin), Roland Augustoni, Rheinfelden, Esther Gebhard-Schöni, Möriken-Wildegg, Trudi Huonder, Egliswil, Monika Küng, Wohlen, und Samuel Schmid, Biberstein, betreffend der im Sozialbericht aufgezeigten Familienarmut eingereicht.

In der Beantwortung vom 13. Februar 2013 äusserte sich der Regierungsrat unter anderem zu den Familien-EL als eine mögliche Lösung für strukturell bedingte Familienarmut. So wurde ausgeführt, dass die Familien-EL dazu beitragen könnte, die Familienarmut in der Schweiz zu lindern, analog zur Ergänzungsleistung zur AHV/IV, welche die Altersarmut wesentlich habe reduzieren können. Es stünden zwei Ziele im Vordergrund: Erstens die Besserstellung von Familien mit tiefen Einkommen, um die Familienarmut effektiv zu bekämpfen, und zweitens die Entlastung der Sozialhilfe, da diese unter anderem im Bereich der Working-Poor-Familien ein strukturelles Armutsrisiko auffange, wofür sie weder gedacht noch gerüstet sei.

4. Haltung des Regierungsrats

4.1 Ablehnung der Initiative

Die vorliegende Volksinitiative entspricht im Ansatz der mit der SOPLA verfolgten Strategie (Bekämpfung familienbedingter Armut). Der Regierungsrat begrüsst daher die Stossrichtung der Initiative.

Auf der anderen Seite ist festzuhalten, dass die Initiative klare Vorgaben beinhaltet (siehe Kapitel 3.4), die im Rahmen der Umsetzung auf Gesetzesstufe so zu übernehmen wären. Dem Regierungsrat gehen diese inhaltlichen Vorgaben zu weit.

Gleichzeitig bleiben im Initiativtext die Aspekte der Selbstbestimmung und Eigenverantwortung unberücksichtigt. So fokussiert die Initiative einkommensschwache Familien, die mit Kinderbeihilfen unterstützt werden sollen. Sowohl im Initiativtext als auch in der Begründung dazu nicht erwähnt wird die (Teil-)Erwerbstätigkeit der Eltern beziehungsweise eines Elternteils. Der Regierungsrat ist jedoch der Auffassung, dass sich Armut und damit auch Familienarmut langfristig und nachhaltig nur mit einer verstärkten Erwerbsintegration vermindern beziehungsweise verhindern lassen (siehe auch Kapitel 3.3.1). Bei der Entwicklung eines neuen sozialpolitischen Instruments ist neben der Behebung einer offensichtlichen Not darauf zu achten, dass das neue Instrument die Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Betroffenen einfordert. Nur Massnahmen, die beide Zieldimensionen berücksichtigen, werden der übergeordneten Zielsetzung und dem Handlungsansatz (vgl. Kapitel 3.3) gerecht. Mit den vorgeschlagenen Kinderbeihilfen wird diesem Aspekt zu wenig Rechnung getragen.

Schliesslich gilt es auch zu berücksichtigen, dass bei Annahme der Initiative die Verfassungsbestimmung alleine noch keine Grundlage für einen durchsetzbaren Anspruch auf Ausrichtung von Familienbeihilfen darstellt. Es bräuchte weitere Grundlagen auf Gesetzesstufe. Diese gesetzlichen Grundlagen oder andere Massnahmen gegen die Familienarmut können aber bereits aufgrund des geltenden Rechts erlassen beziehungsweise getroffen werden: Die erwähnten Grundlagen in der Bundesverfassung und in der Kantonsverfassung erlauben es, Bestimmungen auf Gesetzesstufe zu erlassen, die mittels Unterstützung von Kindern den Schutz und die Stärkung der Familie bewirken sollen. Kommt hinzu, dass der Kanton Aargau mit der Elternschaftsbeihilfe auch ohne zusätzliche Verfassungsbestimmung bereits in diese Richtung gesetzgeberisch tätig geworden ist. Um also vor familienbedingter Armut zu schützen und damit Kinder und Familien zu stärken, ist keine weitere Grundlage auf Verfassungsstufe erforderlich.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, vorliegende Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen.

4.2 Verzicht auf Gegenvorschlag

Der Regierungsrat lehnt einen Gegenvorschlag auf Verfassungsebene aus dem gleichen Grund ab, wie er vorliegende Volksinitiative ablehnt: Massnahmen zum Schutz vor familienbedingter Armut – beispielsweise die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur Ausrichtung von finanziellen Leis-

tungen – können bereits gestützt auf das geltende Verfassungsrecht ergriffen werden. Eine weitere Grundlage auf Verfassungsstufe ist hierfür nicht notwendig.

Die SOPLA postuliert mit der Stossrichtung G "Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sozialpolitischer Massnahmen" einen wirtschaftlichen und nachhaltigen Einsatz der sozialpolitischen Massnahmen. Mit dem Projekt zur Harmonisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, das Anfang 2017 startet, ist geplant zu prüfen, ob mit den bestehenden Bedarfsleistungen, die Effizienz und Effektivität der Sozialpolitik erhöht werden könnte. Es ist denkbar, dass sich daraus – im Sinne der Stossrichtung B "Kinder und Familien stärken" – neue Lösungsansätze für die Entwicklung einer neuen Form der Elternschaftsbeihilfe im Kanton Aargau ergeben.

Schliesslich kann nicht unberücksichtigt bleiben, dass im Hinblick auf die äusserst angespannte finanzpolitische Situation und das Streben nach einem ausgeglichenen Staatshaushalt zum gegenwärtigen Zeitpunkt kein Raum besteht, neue Bedarfsleistungen auszuarbeiten.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen und zur Ablehnung zu empfehlen.

5. Weiteres Vorgehen

Für die Behandlung der Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" ist folgender Zeitplan vorgesehen:

August 2016	Beratung der Botschaft durch die Kommission
September 2016	Beratung der Botschaft im Grossen Rat
November 2016	Genehmigung der Abstimmungserläuterungen durch den Regierungsrat
12. Februar 2017	Volksabstimmung

Antrag

1.

Die Aargauische Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut" wird in formeller und materieller Hinsicht für gültig erklärt.

2.

Die Aargauische Volksinitiative wird dem Volk ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung empfohlen.

Regierungsrat Aargau

Anhang

- Aargauische Volksinitiative "Chancen für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut"