



Vorlage Stadtparlament

vom 23. August 2016

Nr. 4647

152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation Beatrice Truniger Blaser: Mutterschaftsbeiträge aufheben – Anfang vom Ende der frühen Hilfe?; schriftlich

Beatrice Truniger Blaser sowie 30 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 28. Juni 2016 die beiliegende Interpellation "Mutterschaftsbeiträge aufheben – Anfang vom Ende der frühen Hilfe?" ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Die Geburt eines Kindes kann vorübergehend eine finanzielle Notlage auslösen. Gerade nicht erwerbstätige Mütter haben zudem höhere Hürden beim beruflichen Wiedereinstieg zu bewältigen als Mütter, die bis zur Geburt erwerbstätig waren. Die besondere Situation von Müttern in schwierigen finanziellen Verhältnissen soll im Rahmen eines IV. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz (SHG)¹ angemessen berücksichtigt werden. Den verschiedenen Anliegen von sozialhilfebeziehenden Müttern kann jedoch auch durch andere Weise als mit der Ausrichtung von Mutterschaftsbeiträgen (MUB) entsprochen werden. So sollen etwa in Bezug auf die Rückerstattungspflicht der bezogenen Sozialhilfe verschiedene Ausnahmen ins SHG aufgenommen werden, um Mütter bzw. junge Familien nicht mit latenten Schulden zu belasten.

Die MUB kommen heute nur Frauen zu Gute, die nicht erwerbstätig sind oder nur über ein bescheidenes Einkommen verfügen, d.h. bedürftig sind. MUB werden im Kanton St.Gallen gestützt auf das Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985 (GMB)² und die

¹ Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG).

² Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 5. Dezember 1985 (sGS 372.1; abgekürzt GMB).



dazugehörige Vollzugsverordnung zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 28. Mai 1986³ ausgerichtet. Mit der Beibehaltung des GMB sollte nach Einführung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene⁴ eine Lücke für nichterwerbstätige und bedürftige Mütter geschlossen werden, damit diese nicht auf Sozialhilfe angewiesen sind. Insoweit handelt es sich bei MUB um eine komplementäre Leistung.

Eine Mutter hat bei der Geburt eines Kindes Anspruch auf MUB ihrer Wohnsitzgemeinde, wenn sie sich persönlich um die Pflege und Erziehung des Kindes widmet und der Lebensbedarf durch das anrechenbare Einkommen und Vermögen der Mutter und des Ehemannes bzw. Konkubinatspartners nicht gedeckt ist. Mit der Entgegennahme der entsprechenden MUB-Gesuche und der Abklärung der Bezugsberechtigung ist seit 1987 die städtische Stelle für Mutterschaftsbeiträge bei der Frauenzentrale St.Gallen beauftragt. Die Ausrichtung der Leistungen erfolgt über die Sozialen Dienste St.Gallen (SDS).

Der Anspruch auf MUB besteht als besondere Bedarfsleistung unabhängig vom Anspruch auf Sozialhilfe und bemisst sich nach anderen Berechnungsgrundlagen. Die SDS richten MUB aus, entsprechend den Vorgaben des GMB und den Ansätzen der ordentlichen Ergänzungsleistungen. Diese sind deutlich höher als die Leistungen im Sozialhilferecht. Die MUB werden individuell berechnet. Dabei werden die Kosten für Krankenversicherung, Wohnungsmiete, Einkommen und Vermögen der Mutter und des Ehegatten oder der eingetragenen Partnerin bzw. des mit der Mutter zusammenlebenden Vaters des Kindes berücksichtigt. MUB werden für die ersten sechs Monate nach der Geburt des Kindes ausgerichtet. In Härtefällen können die Beiträge zusätzlich für den Monat vor und für den siebten bis maximal zwölften Monat nach der Geburt ausbezahlt werden.

Gemäss Bericht und Entwurf des Departementes des Innern vom 5. April 2016 ist im Rahmen des IV. Nachtrags zum SHG vorgesehen, das GMB aufzuheben.⁵ Dies aus folgenden Gründen:

- Der Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge besteht als besondere Bedarfsleistung unabhängig vom Anspruch auf Sozialhilfe und bemisst sich nach anderen Berechnungsgrundlagen.
- Familien, die nach dem Bezug der Mutterschaftsbeiträge auf Sozialhilfe angewiesen sind, müssen plötzlich wieder mit weniger Geld auskommen. Es ist nicht sinnvoll, vorübergehend höhere Leistungen zu erbringen.

³ Vollzugsverordnung zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 28. Mai 1986 (sGS 372.11).

⁴ Erwerbstätige Mütter haben von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung (Revision des eidgenössischen Erwerbsersatzgesetzes [SR 834.1; abgekürzt EOG]; in Kraft seit 1. Juli 2005.

⁵ Bericht und Entwurf des Departements des Innern vom 5. April 2016 in Bezug auf den vorgesehenen IV. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG), RRB 2016/232 / Beilage.



- Die Mutterschaftsbeiträge können aufgrund der engen Anspruchsvoraussetzungen nicht verhindern, dass Familien mit kleinen Kindern durch die Sozialhilfe unterstützt werden müssen.
- Die Anspruchsvoraussetzung der Betreuung durch die Mutter ist nicht mehr zeitgemäss und müsste angepasst werden (Elternbeiträge).
- Die uneinheitlichen Regelungen bzw. Leistungen für erwerbstätige Mütter (mit Mutterschaftsentschädigung), sozialhilfebeziehende Mütter sowie Mütter ohne Sozialhilfe (mit Mutterschaftsbeiträgen) sind sachlich nicht gerechtfertigt.
- Die Leistungen werden im innerkantonalen Vergleich sehr unterschiedlich ausgerichtet. In den letzten fünf Jahren haben 30 Gemeinden keine Mutterschaftsbeiträge ausgerichtet.

2 Geburtenzahlen von 2006 bis 2015 in der Stadt St.Gallen

Der Statistik „Geburten der ständigen Wohnbevölkerung nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit, Stadt St.Gallen 1960-2015“ der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen⁶ sind folgende Werte für den Zeitraum von 2006 bis 2015 entnommen:

Geburtenzahlen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Schweiz	437	459	519	518	564	535	537	562	589	604
Ausland	201	236	241	224	245	267	246	285	272	272
<i>Total Anzahl Geburten</i>	<i>638</i>	<i>695</i>	<i>760</i>	<i>742</i>	<i>809</i>	<i>802</i>	<i>783</i>	<i>847</i>	<i>861</i>	<i>876</i>
<i>%-Anteil Schweiz⁷</i>	<i>68</i>	<i>66</i>	<i>68</i>	<i>70</i>	<i>70</i>	<i>67</i>	<i>69</i>	<i>66</i>	<i>68</i>	<i>69</i>
<i>%-Anteil Ausland⁷</i>	<i>32</i>	<i>34</i>	<i>32</i>	<i>30</i>	<i>30</i>	<i>33</i>	<i>31</i>	<i>34</i>	<i>32</i>	<i>31</i>

Tabelle 1

Die prozentualen Anteile der Geburtenzahlen, unterteilt in die beiden Kategorien Staatsangehörigkeit Schweiz und Staatsangehörigkeit Ausland, haben sich während der Jahre 2006 bis 2015 kaum verändert.

3 Zu den einzelnen Fragen

Frage 1: Wie beurteilt der Stadtrat die Wichtigkeit der kantonalen Mutterschaftsbeiträge für betroffene Mütter und Familien in der Stadt St.Gallen?

In seiner Botschaft zum III. Nachtrag zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 4. Oktober 2005 führte der Regierungsrat des Kantons St.Gallen aus: „Die kantonalen Mutter-

⁶ http://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/stadt-zahlen/themen/bev/bevbeweg/details/_jcr_content/Par/downloadlist_0/DownloadListPar/download_0.ocFile/B_BEW_008_Geburten-Staatsangenh%C3%B6rigkeit_1960-2015_2016-01-04.pdf.

⁷ Diese Anteile wurden durch die SDS berechnet (gerundet).



schaftsbeiträge kommen nur Frauen zu Gute, die nicht erwerbstätig sind oder nur über ein bescheidenes Einkommen verfügen, d.h. bedürftig sind. In diesem Sinn haben sie eine ergänzende Funktion zu bestehenden Regelungen für erwerbstätige Mütter. [...] Die Mutterschaftsbeiträge sind ein der allgemeinen Sozialhilfe vorgelagertes Instrument für einen aktiven Familien- und Mutterschutz und haben die Aufgabe, einer anhaltenden Sozialhilfebedürftigkeit vorzubeugen bzw. eine solche zu verhindern.“⁸

Ob sich die MUB als der allgemeinen Sozialhilfe vorgelagertes Instrument für die Gewährleistung eines aktiven Familien- und Mutterschutzes in der Stadt St.Gallen als geeignet erwiesen haben⁹, kann nicht losgelöst von anderen Einflussfaktoren beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund ist eine diesbezügliche Einschätzung kaum möglich. Hingegen lässt sich überprüfen, ob es mit der Ausrichtung von MUB gelungen ist, einer anhaltenden Sozialhilfebedürftigkeit betroffener Mütter vorzubeugen bzw. deren Sozialhilfebedürftigkeit zu verhindern.

Die SDS hat hierfür – bezogen auf die Jahre 2013 bis 2015 – verschiedene Abklärungen vorgenommen bzw. geprüft, wie viele Gesuchstellerinnen im gleichen Jahr MUB ohne/mit finanzielle/r Sozialhilfe bezogen haben. Es lassen sich demnach zwei Gruppen unterteilen:

- Gruppe 1: Bewilligte MUB-Gesuche ohne Sozialhilfebezug (im selben Jahr)
- Gruppe 2: Bewilligte MUB-Gesuche mit Sozialhilfebezug (im selben Jahr)

MUB-Gesuche ohne/mit Sozialhilfebezug ¹⁰	2013	2014	2015
Total bewilligte Gesuche	75	86	79
Gruppe 1: Gesuche ohne Sozialhilfebezug im selben Jahr	32	42	45
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>43</i>	<i>49</i>	<i>57</i>
Gruppe 2: Gesuche mit Sozialhilfebezug im selben Jahr	43	44	34
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>57</i>	<i>51</i>	<i>43</i>

Tabelle 2

Um einen Vergleich mit den Anteilen an den gesamten Geburtenzahlen der beiden Staatsangehörigkeiten Schweiz und Ausland zu ermöglichen,¹¹ erhoben die SDS zusätzlich die Staatszugehörigkeit der MUB-Bezügerinnen:

MUB-Gesuche: Staatszugehörigkeit ¹²	2013	2014	2015
--	------	------	------

⁸ Vgl. Geschäft Kantonsrat St.Gallen 22.05.10 zum III. Nachtrag betreffend das Gesetz über Mutterschaftsbeiträge, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Oktober 2005, S. 7.

⁹ Vgl. Geschäft Kantonsrat St.Gallen, a.a.O., S. 7.

¹⁰ Diese Zahlen/Anteile wurden durch die SDS erhoben/berechnet (gerundet).

¹¹ Vgl. dazu die Tabelle 1: Rund 70 Prozent der Geburten mit Staatsangehörigkeit Schweiz, rund 30 Prozent mit Staatsangehörigkeit Ausland.



Total bewilligte Gesuche	75	86	79
Schweiz	22	26	24
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>29</i>	<i>30</i>	<i>30</i>
Ausland	53	60	55
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>71</i>	<i>70</i>	<i>70</i>

Tabelle 3

Schliesslich ermittelten die SDS auch den Zivilstand der MUB-Bezüglerinnen:

MUB-Gesuche: Zivilstand¹³	2013	2014	2015
Total bewilligte Gesuche	75	86	79
ledig	29	24	19
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>39</i>	<i>28</i>	<i>24</i>
verheiratet	41	55	60
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>55</i>	<i>64</i>	<i>76</i>
geschieden	5	7	0
<i>%-Anteil am Total bewilligter Gesuche</i>	<i>6</i>	<i>8</i>	<i>0</i>

Tabelle 4

Zusammenfassend können aus den dargestellten Erhebungen der SDS folgende Schlüsse gezogen werden:

- Die Ausführungen in der bereits zitierten Botschaft zum III. Nachtrag zum Gesetz über Mutterschaftsbeiträge vom 4. Oktober 2005, wonach die MUB die Aufgabe und damit das Ziel haben, einer anhaltenden Sozialhilfebedürftigkeit vorzubeugen bzw. eine solche zu verhindern, lässt sich für die Stadt St.Gallen innerhalb des dreijährigen Beobachtungszeitraumes von 2013 bis 2015 nicht bestätigen. Deutlich wird dies beispielhaft mit Blick auf das Jahr 2015: 79 Gesuche um MUB wurden eingereicht und bewilligt. Bei 34 Gesuchen handelte es sich um Personen, die 2015 zugleich sozialhilferechtlich unterstützt werden mussten. Damit wurde ein Anteil von 43 Prozent von Betroffenen erreicht, die demnach auf zwei Arten unterstützt wurden. Dieser vergleichsweise hohe Anteil von Müttern, die sowohl MUB als auch Sozialhilfe bezogen, zeigt, dass sich das Ziel, das mit der Ausrichtung von MUB verknüpft ist, nämlich eine sozialhilferechtliche Unterstützung von Familien mit kleinen Kindern zu verhindern, nicht erreichen lässt.
- Rund ein Drittel aller Geburten in der Stadt St.Gallen sind von ausländischen Müttern. Etwa 70 Prozent am Total der bewilligten MUB-Gesuche betreffen ausländische Mütter.
- Zu den MUB-Bezüglerinnen zählen überwiegend verheiratete Frauen (Paare), ihr Anteil im dreijährigen Beobachtungszeitraum von 2013 bis 2015 betrug zwischen 55 und 76 Prozent der bewilligten MUB-Gesuche.

¹² Diese Zahlen wurden durch die SDS erhoben (gerundet).

¹³ Diese Zahlen wurden durch die SDS erhoben (gerundet).



Frage 2: Welchen präventiven Nutzen schreibt der Stadtrat der engen Zusammenarbeit der städtischen Stelle für Mutterschaftsbeiträge mit anderen Fachstellen im Frühbereich zu?

Die städtische Stelle für Mutterschaftsbeiträge bei der Frauenzentrale leistet einen wichtigen gesellschaftlichen Beitrag für die Stadt. Die Mitarbeitenden der Beratungsstelle arbeiten eng mit anderen städtischen Fachstellen im Frühbereich zusammen, weshalb durchaus von einem präventiven Nutzen innerhalb des Frühbereichs (Frühe Förderung) ausgegangen werden kann. Allerdings lässt sich diese Frage nicht abschliessend beantworten, zumal auch keine entsprechenden Erhebungen durchgeführt wurden. Mithin müssten zur Überprüfung des präventiven Nutzens Wirkungsindikatoren bzw. operationalisierbare Messgrössen vorhanden sein, mit welchen sich die Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge eindeutig belegen liessen. Es wäre jedoch mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden, diese zu erarbeiten.

Frage 3: Wie viele Anträge auf Mutterschaftsbeiträge wurden in den letzten 10 Jahren in der Stadt St.Gallen bearbeitet (bewilligt, abgelehnt, verlängert)?

Für den Zeitraum von 2006 bis 2015 lassen sich in der Stadt St.Gallen folgende Zahlen zu eingereichten, bewilligten, abgelehnten und verlängerten Gesuchen um MUB ermitteln.¹⁴

MUB-Gesuche	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
eingereichte Gesuche	71	76	58	72	68	102	70	76	86	79
bewilligte Gesuche	69	72	55	71	67	98	69	75	86	79
abgelehnte Gesuche	2	4	3	1	1	4	1	1	—	—
verlängerte Gesuche	1	1	2	—	2	3	3	3	—	3

Tabelle 5

Frage 4: Wie viele Mütter und ihre Familien wären betroffen, wenn die Mutterschaftsbeiträge aus dem Sozialhilfegesetz gestrichen würden?

Aus den nachfolgenden beiden Tabellen 6 und 7 sind einerseits die beiden Oberkategorien (MUB-Gesuche ohne/mit Sozialhilfebezug im gleichen Jahr) und andererseits die dazugehörigen Unterkategorien (Frau/Paar und Anzahl Kinder) sowie die Anzahl Fälle in den Jahren 2013 bis 2015 ersichtlich. Zudem werden die betroffenen Mütter bzw. deren Kinder zahlenmässig in der besagten Zeitspanne ausgewiesen.

MUB-Gesuche <u>ohne</u> Sozialhilfebezug im gleichen Jahr ¹⁵		2013		2014		2015	
Kategorie	Personen	Fälle	Personen	Fälle	Personen	Fälle	Personen

¹⁴ Die Zahlen stammen aus den jeweiligen Geschäftsberichten der Stadt St.Gallen. Zusätzliche Abklärungen zu verlängerten Gesuchen wurden durch die SDS getätigt.

¹⁵ Diese Zahlen wurden durch die SDS erhoben.



Frau mit 1 Kind	2	5	10	6	12	7	14
Frau mit 2 Kindern	3	2	6	1	3	0	0
Frau mit 3 Kindern	4	1	4	0	0	1	4
Frau mit 4 Kindern	5	0	0	1	5	0	0
Frau mit 5 Kindern	6	0	0	0	0	0	0
Frau mit 6 Kindern	7	0	0	1	7	0	0
Paar mit 1 Kind	3	13	39	13	39	18	54
Paar mit 2 Kindern	4	4	16	14	56	10	40
Paar mit 3 Kindern	5	5	25	6	30	5	25
Paar mit 4 Kindern	6	2	12	0	0	4	24
Paar mit 5 Kindern	7	0	0	0	0	0	0
Paar mit 7 Kindern	9	0	0	0	0	0	0
Gesamttotal		32	112	42	152	45	161

Tabelle 6

MUB-Gesuche mit Sozialhilfebezug im gleichen Jahr ¹⁶		2013		2014		2015	
Kategorie	Personen	Fälle	Personen	Fälle	Personen	Fälle	Personen
Frau mit 1 Kind	2	11	22	10	20	4	8
Frau mit 2 Kindern	3	5	15	5	15	6	18
Frau mit 3 Kindern	4	6	24	5	20	2	8
Frau mit 4 Kindern	5	2	10	1	5	1	5
Frau mit 5 Kindern	6	0	0	1	6	1	6
Frau mit 6 Kindern	7	0	0	0	0	0	0
Paar mit 1 Kind	3	7	21	8	24	8	24
Paar mit 2 Kindern	4	7	28	7	28	6	24
Paar mit 3 Kindern	5	2	10	3	15	4	20
Paar mit 4 Kindern	6	3	18	3	18	0	0
Paar mit 5 Kindern	7	0	0	1	7	1	7
Paar mit 7 Kindern	9	0	0	0	0	1	9
Gesamttotal		43	148	44	158	34	129

Tabelle 7

Frage 5: Welche finanziellen Auswirkungen hätte das auf die Sozialhilfe (Einsparung bei der besonderen Sozialhilfe einerseits und Mehrausgaben bei der regulären Sozialhilfe andererseits)?

Es wurden folgende MUB-Leistungen (besondere Sozialhilfe) während des Betrachtungszeitraums von zehn Jahren gesprochen (Nettoleistungen):¹⁷

¹⁶ Diese Zahlen wurden durch die SDS erhoben.

¹⁷ Die Zahlen stammen aus den jeweiligen Geschäftsberichten der Stadt St.Gallen.



MUB-Leistungen	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nettoleistungen total (in CHF 1'000)	767	752	573	761	597	683	639	639	728	576

Tabelle 8

Bei der Antwort auf die Frage nach Minder- oder Mehrausgaben innerhalb der besonderen und der regulären Sozialhilfe nach einer allfälligen Abschaffung der MUB wären Annäherungs-Berechnungen bzw. umfangreiche Neuberechnungen und Neueinschätzungen aller Fälle nötig. Dies wäre mit einem unverhältnismässig hohen Aufwand verbunden. Die sich bei einer Aufhebung der MUB ergebenden Konsequenzen wären überdies nur schwer abschätzbar, zumal die in der Tabelle 8 ausgewiesenen jährlichen MUB-Nettoleistungen teils erheblich schwanken.

Frage 6: Welche finanziellen und sozialen Konsequenzen hätte der Wegfall der Mutterschaftsbeiträge für bedürftige Mütter und Familien?

Es ist davon auszugehen, dass alle Personen, welche bisher nach Ausrichtung der MUB keine Sozialhilfe beziehen mussten, auch künftig nicht auf Sozialhilfe angewiesen wären. Die zur Beantwortung der vorliegenden Interpellationsantwort erhobenen Daten belegen dies für die Jahre 2013 bis 2015 deutlich. Die Hälfte der Betroffenen verfügte im Jahr des MUB-Bezugs über ein ausreichendes Einkommen, sodass kein Anspruch auf einen Sozialhilfebezug bestand.

Eine Auswirkung des möglichen Wegfalls der MUB bestünde darin, dass Personen, die Sozialhilfeleistungen beziehen, während der MUB-Bezugsdauer nicht mehr über höhere Leistungen verfügen würden, wie dies gegenwärtig der Fall ist. Diesem Aspekt wurde aber insofern Rechnung getragen, als bei der Revision des SHG vorgesehen ist, auf die Rückerstattung der bezogenen Sozialhilfeleistungen während vier Monaten zu verzichten.

Frage 7: Welche Möglichkeiten sieht der Stadtrat, sich auf Kantonsebene für den Erhalt der kantonalen Mutterschaftsbeiträge einzusetzen?

Der Stadtrat hat in seiner Vernehmlassungsantwort an den Kanton vom 9. Juni 2016 zur Revision des SHG festgehalten, dass sich das ursprüngliche Ziel – nämlich einer anhaltenden Sozialhilfebedürftigkeit vorzubeugen bzw. eine solche zu verhindern – sich mit den Mutterschaftsbeiträgen unter Berücksichtigung der Zahlen der Stadt St.Gallen nicht erreichen lässt.



Erwerbstätige Mütter haben weiterhin von Bundesrechts wegen einen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung. Die Leistungen über die Mutterschaftsentschädigung reichen aus.

Insgesamt erscheint es nachvollziehbar und auch verhältnismässig, im Zuge der Revision des SHG¹⁸ das Gesetz über Mutterschaftsbeiträge aufzuheben, wie dies seitens des Kantons gemäss Botschaft und Entwurf der Regierung beabsichtigt wird, zumal die besondere Situation von Müttern in schwierigen finanziellen Verhältnissen im Rahmen des IV. Nachtrags zum SHG angemessen berücksichtigt werden soll.

Der Stadtpräsident:

Scheitlin

Der Stadtschreiber:

Linke

Beilage:

Interpellation vom 28. Juni 2016

¹⁸ Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (sGS 381.1; abgekürzt SHG).

