

# **SKOS CSIAS COSAS**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe  
Conférence suisse des institutions d'action sociale  
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale  
Conferenza svizra da l'agid sozial

## **Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS**

*Ausführliche Diskussion der Eckwerte*

Juni 2011

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	3
2. Methodologische Grundlagen.....	4
3. Fünf Eckpunkte des SKOS-Modells .....	5
3.1 Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung.....	5
3.2 Alter der Kinder .....	9
3.3 Höhe des allgemeinen Lebensbedarfs .....	12
3.4 Setzung von Erwerbsanreizen .....	14
3.5 Anerkannte Ausgaben .....	17
4. Fazit.....	21

## 1. Einleitung

Strukturell bedingte Familienarmut als Problem und Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) als eine mögliche Lösung stehen seit mehr als zehn Jahren auf der familien- und sozialpolitischen Agenda. Neben anderen familienpolitischen Instrumenten wie einer gerechten Familienbesteuerung, Familienzulagen und einem auch für Familien in bescheidenen Verhältnissen erschwinglichen familienergänzendem Betreuungsangebot, könnten FamEL dazu beitragen die Familienarmut in der Schweiz zu lindern, analog den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, welche die Altersarmut wesentlich reduzieren konnten. Als Pioniermodell der Ergänzungsleistungen für Familien in der Schweiz wird das Tessiner Modell betrachtet. Bereits 1997 hat der Kanton Tessin die Kinderzulagen zu einer umfassenden Bedarfsleistung für Familien ausgebaut. Zwei Jahre später wurde ein ähnliches Projekt auf Bundesebene initiiert, welches aber bis heute nicht realisiert werden konnte, so dass in der Zwischenzeit verschiedene Kantone eigene Initiativen lanciert haben. Als erster Kanton nach dem Tessin hat Solothurn 2010 FamEL eingeführt und auch die Kantone Waadt und Genf haben ihre Vorlagen in der Zwischenzeit verabschiedet<sup>1</sup>. In weiteren Kantonen sind Projekte in Planung.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS beteiligt sich seit geraumer Zeit an der Debatte um die FamEL, sollen diese doch ein strukturelles Armutsrisiko auffangen, das momentan von der Sozialhilfe übernommen wird, obwohl diese dafür weder gedacht noch gerüstet ist. Die SKOS hat auf Bundesebene mehrfach Stellung genommen zu den FamEL und diese auch in Ihrer Armutsstrategie als zentrales Instrument zur Armutsbekämpfung identifiziert. Ausserdem hat sich die SKOS vertieft mit den verschiedenen kantonalen Modellen zu den FamEL auseinandergesetzt. Dafür konnte ein bereits bestehendes Simulationsmodell weiterentwickelt werden, das für die Analyse kantonalen Bedarfsleistungssysteme eingesetzt wird<sup>2</sup>. Auf dieser Basis hat die SKOS die Modelle der Kantone Solothurn und Schwyz zur Zeit des Vernehmlassungsverfahrens auf ihre Anfälligkeit auf Schwelleneffekte evaluiert, den Kanton Bern bei der Erarbeitung eines FamEL-Projektes begleitet und allen drei Kantonen Optimierungsvorschläge ihrer FamEL-Modelle unterbreitet. Ausserdem hat die SKOS den Kantonen Wallis und Graubünden aufgezeigt, wie sich Ergänzungsleistungen für Familien in ihr Bedarfsleistungssystem integrieren würden. Dabei konnten vielseitige Erfahrungen gesammelt werden zu den verschiedenen Parametern, die ein FamEL-Modell ausmachen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Ausgestaltung der FamEL zeigt, dass die Diskussion um die Einführung einer neuen Leistung sehr komplex ist und die kantonalen Modelle beträchtliche Unterschiede aufweisen sowohl hinsichtlich Zielsetzung als auch in der konkreten Ausgestaltung. Der Wunsch nach Koordination und Information besteht von verschiedenen Seiten. Die SKOS hat deshalb beschlossen, auf der Basis ihrer Erfahrungen ein Modell zu erarbeiten, mit dem Ziel sich in der politischen Debatte besser positionieren zu können und ein Arbeitsinstrument für die konkrete Beratung der Kantone zur Verfügung zu haben.

Die Geschäftsleitung der SKOS hat festgehalten, dass für die SKOS bei der Einführung einer bedarfsabhängigen Leistung für Familien zwei Ziele im Vordergrund stehen:

- **Besserstellung von Familien mit tiefen Einkommen**, um die Familienarmut effektiv zu bekämpfen.
- **Entlastung der Sozialhilfe**, da diese u.a. im Bereich der Working-Poor-Familien ein strukturelles Armutsrisiko auffängt, wofür sie weder gedacht noch gerüstet ist.

---

<sup>1</sup> Der Kanton Waadt wird die FamEL per 01.07.2011 einführen, in Genf ist die Umsetzung per 01.04.2012 geplant.

<sup>2</sup> Das Modell wurde 2006 von der SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Politikstudien entwickelt. Siehe dazu: Knupfer, Bieri 2007: Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, SKOS, oder Knupfer, Pfister, Bieri 2007: Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz, SKOS.

Das SKOS-Modell versteht sich nicht als Idealmodell für die Einführung von FamEL, sondern als Vorschlag für eine sozialpolitisch zweckmässige und sinnvolle Lösung. Für die SKOS als Fachverband der Sozialhilfe steht die sozialpolitische Wirkung der Ergänzungsleistungen für Familien im Vordergrund. Die SKOS ist sich aber im Klaren darüber, dass die Diskussion sehr komplex geführt wird und dabei auch andere Argumente (z.B. Finanzierung) eine Rolle spielen. Das SKOS-Modell ist entsprechend offen ausgestaltet und kann somit an kantonale Gegebenheiten angepasst werden.

Die SKOS hat sich für die Definition des SKOS-Modells an fünf Grundsatzfragen orientiert, die bei der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien von zentraler Bedeutung sind. Anhand dieser fünf grundlegenden Aspekte wird festgelegt, wer von der Leistung profitieren kann (Alter der Kinder, Voraussetzung von Erwerbstätigkeit) und wie die Leistung wirken soll (Höhe des Lebensbedarfs, Erwerbsanreize, anerkannte Ausgaben). Im Folgenden werden zuerst die methodologischen Grundlagen kurz erläutert, auf welchen die Überlegungen der SKOS basieren. Anschliessend wird zuerst grundsätzlich auf die Möglichkeiten und Grenzen sowie die Einbettung des SKOS-Modells eingegangen, bevor das Modell entlang der fünf Grundsatzfragen dargelegt wird. Dabei werden zu jeder Frage die theoretischen Grundlagen diskutiert, verschiedene Varianten aufgezeigt und die Position der SKOS begründet. Ein letztes Kapitel rundet die detaillierte Diskussion ab und öffnet den Blick für den weiteren Kontext. Für eine Zusammenfassung dieses Papiers wird auf die Kurzfassung verwiesen, die unter <http://www.skos.ch/de/?page=schwerpunkte/> ebenfalls publiziert ist.

## **2. Methodologische Grundlagen**

Die Überlegungen der SKOS basieren zu einem grossen Teil auf Modellsimulationen. Dazu wird das bereits erwähnte Simulationsinstrument verwendet, welches die grafische Darstellung des frei verfügbaren Einkommens für verschiedene Haushaltstypen mit Bruttolöhnen zwischen 0 und 120'000 Franken pro Jahr erlaubt. Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt. Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden. Alle Beträge werden für ein Jahr berechnet und bilden damit die jährlich vorhandenen Mittel eines Haushalts ab.

Das Modell unterscheidet grundsätzlich zwischen dem frei verfügbaren Einkommen innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe. Das frei verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe wird mittels einer roten Linie visualisiert, jenes ausserhalb der Sozialhilfe mit einer blauen Linie. Um die Wirkung der FamEL zu zeigen wird eine grüne Linie hinzugefügt, die das frei verfügbare Einkommen einer Familie mit Anspruch auf FamEL abbildet.

Die in diesem Papier verwendeten Grafiken wurden bestehenden Simulationen entnommen und repräsentieren die Situation für einen bestimmten Haushaltstyp in einem bestimmten Kanton. Die dabei zugrunde gelegten Annahmen zur exakten Definition der Haushaltstypen und die kantonsspezifischen Bedingungen werden hier nicht ausgeführt, da sie für das Verständnis der Wirkungen der FamEL nicht notwendig sind. Die Beispielgrafiken dienen der Veranschaulichung eines bestimmten Effekts und können nicht als Darstellung eines bestimmten kantonalen FamEL-Modells gelesen werden. Die verschiedenen Grafiken zeigen denn auch ganz verschiedene FamEL-Modelle und sind deshalb nur bedingt untereinander vergleichbar.

### 3. Fünf Eckpunkte des SKOS-Modells

Ergänzungsleistungen für Familien gehören zu den familienpolitischen Transferleistungen und sind definiert als „bedarfsabhängige finanzielle Leistung der öffentlichen Hand an einkommensschwache Familien, deren Einnahmen aus Erwerbstätigkeit nicht ausreichen um ihre Ausgaben zu decken. Die Ergänzungsleistungen entsprechen der Differenz zwischen den anerkannten Ausgaben und Einnahmen<sup>3</sup>“. Um diese allgemeine Definition in eine konkrete Leistung umzusetzen, müssen verschiedene Aspekte spezifiziert werden. Die Anspruchsvoraussetzung muss geklärt werden, die einzelnen Parameter der Bedarfsrechnung müssen spezifiziert werden und das Zusammenspiel mit anderen Leistungen bzw. Abgaben (Anspruchskonkurrenz, Besteuerung) muss geregelt werden. Des Weiteren ist die Zuständigkeit für die Umsetzung sowie die Finanzierung zu klären<sup>4</sup>.

Die Überlegungen der SKOS basieren auf Modellsimulationen. Die konkrete Umsetzung und Finanzierung werden nicht thematisiert, weil diese sehr stark vom kantonalen Kontext abhängen. Ebenso werden einige Kriterien der Anspruchsvoraussetzung ausgeblendet, wie die Definition des Begriffs Familie oder die Karenzfrist, da dazu eine breiter angelegte Diskussion unter Einbezug politischer Argumente nötig wäre. Insofern das erste Kriterium als Grundannahme in die Modelle einfließt, orientiert sich die SKOS an den Empfehlungen der SODK und der nationalen Debatte, indem von einem modernen Familienbegriff<sup>5</sup> ausgegangen wird.

Die Stärke des von der SKOS verwendeten Simulationsmodells liegt in der Visualisierung der Auswirkungen bestimmter Kriterien der Anspruchsberechtigung (Alter der Kinder, Mindererwerbseinkommen bzw. Mindesterwerbsgrad) sowie einzelner Parameter der Bedarfsrechnung und dem Zusammenspiel der FamEL mit anderen Sozialleistungen und Zwangsausgaben. Dabei kann aufgezeigt werden, wie sich unterschiedlich ausgestaltete FamEL-Modelle auf die frei verfügbaren Einkommen verschiedener Familientypen auswirken, wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize vermieden werden können und wie sich die neue Leistung in das bereits bestehende System der Bedarfsleistungen einfügt.

Nachfolgend werden die fünf Grundfragen bzw. Eckpunkte diskutiert, die in Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines FamEL-Modells beantwortet bzw. definiert werden müssen und zu denen die SKOS aufgrund ihrer Erfahrungen und Simulationen eine Aussage machen kann.

#### 3.1 Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung

Ergänzungsleistungen für Familien sind nicht per se an eine Erwerbstätigkeit gebunden. In der aktuellen Debatte werden FamEL aber als Leistung für Working-Poor-Familien postuliert und damit als Ergänzung zu einem Erwerbseinkommen verstanden. Um die Bedingung der Erwerbstätigkeit umzusetzen, kann der Zugang über ein Mindesterwerbseinkommen, einen Mindesterwerbsgrad oder ein hypothetisches Einkommen erfolgen oder mittels einer Kombination dieser Bedingungen. Dabei ist eine Abstufung nach Familientypen und Alter der Kinder möglich. Während ein Mindesterwerbseinkommen bzw. ein Mindesterwerbsgrad explizit ein Erwerbseinkommen voraussetzen, geschieht dies über ein hypothetisches Einkommen nur implizit. Dabei wird der Familie in der Bedarfsrechnung ein höheres Einkommen angerechnet als diese effektiv generiert, wodurch die Leistung tiefer ausfällt. Erzielt eine Familie kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen, sind die FamEL unter Anrechnung des hypothetischen Einkommens unter Umständen nicht existenzsichernd. Die Familie muss ergänzend oder falls der gleichzeitige Bezug von FamEL und Sozialhilfe untersagt ist,

---

<sup>3</sup> SODK 2010: Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) [www.sodk-cdas-cdos.ch](http://www.sodk-cdas-cdos.ch), S.10.

<sup>4</sup> Für eine Übersicht über die Parameter eines FamEL-Modells siehe Empfehlungen der SODK 2010.

<sup>5</sup> Siehe dazu Empfehlungen der SODK 2010, S.13.

ausschliesslich von einer der beiden Leistungen unterstützt werden. Ein Blick auf die kantonalen Modelle zeigt, dass alle Kantone in der einen oder anderen Form eine Erwerbstätigkeit voraussetzen.

<i>Kantonale Modelle</i>	
<b>TI</b>	Mindesterwerbsgrad und hypothetisches Einkommen für Zweielternfamilien bei den Kleinkinderzulagen
<b>SO</b>	Mindesterwerbseinkommen und hypothetisches Einkommen differenziert nach Familientyp und Alter der Kinder
<b>VD</b>	Hypothetisches Einkommen differenziert nach Familientyp
<b>GE</b>	Mindesterwerbsgrad und hypothetisches Einkommen differenziert nach Familientyp

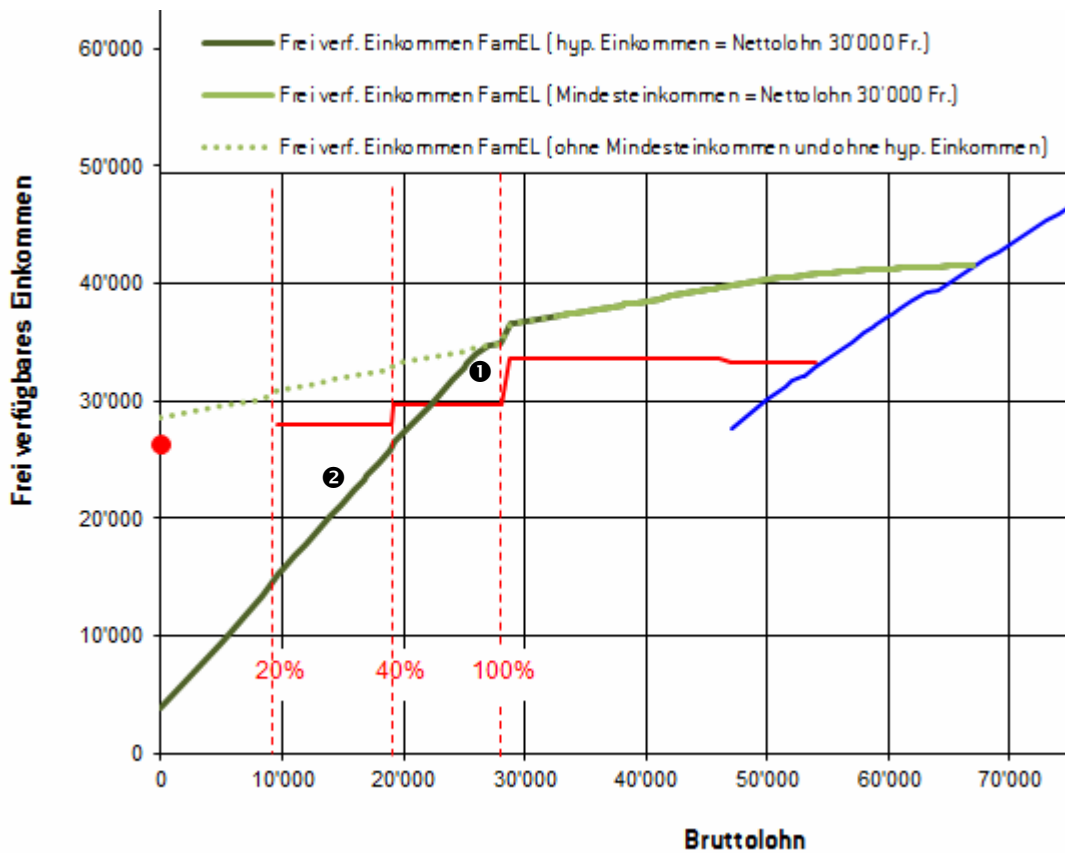
Simulationen und Analysen der SKOS haben gezeigt, dass ein Mindesteinkommen tief angesetzt werden muss, wenn die Sozialhilfe wirklich entlastet werden soll. Das Medianerwerbseinkommen von erwerbstätigen Familien in der Sozialhilfe betrug 2008 monatlich 1'240 Franken für Alleinerziehende mit Kindern (14'880 Franken im Jahr) und 2'200 Franken für Paare mit Kindern (26'400 Franken im Jahr)<sup>6</sup>. Diese Erwerbseinkommen liegen deutlich unter den Bruttomedianlöhnen im Tief- und Tiefstlohnbereich<sup>7</sup>. Bezüglich Mindesteinkommen, hat sich beispielsweise für den Kanton Bern gezeigt, dass der Erwerbsgrad für Angestellte im administrativen Vollzug der FamEL schwierig festzustellen und zu überprüfen ist und für Selbstständigerwerbende schlicht nicht als Zugangsbedingung verwendet werden kann. Insbesondere wenn auf Abruf, im Stundenlohn oder temporär gearbeitet wird, ist die Feststellung eines Erwerbsgrads sehr schwierig. Eine Kombination aus Mindesteinkommen und Mindesteinkommen kann Sinn machen, wenn verhindert werden soll, dass eine Familie mit hohem Einkommen ihr Pensum reduziert, um FamEL beziehen zu können. Aber unabhängig von der Höhe des Mindesteinkommens bzw. -grads, muss beachtet werden, dass die Voraussetzung von Erwerbstätigkeit per se einen grossen Teil der Sozialhilfebeziehenden von den FamEL ausschliesst (70% aller Alleinerziehenden und 55% aller Zweielternfamilien mit Kindern unter 6 Jahren in der Sozialhilfe erzielen kein Erwerbseinkommen<sup>8</sup>).

<sup>6</sup> Detailauswertung zur Sozialhilfestatistik der Kantone, 2008, Bundesamt für Statistik 2009.

<sup>7</sup> Bundesamt für Statistik 2008.

<sup>8</sup> Detailauswertung zur Sozialhilfestatistik der Kantone, 2008, Bundesamt für Statistik 2009.

G1 Zweielternfamilie mit zwei Kindern, Mindesteinkommen oder hypothetisches Einkommen von 30'000 Franken



Grafik G1 zeigt das frei verfügbare Einkommen im Bruttolohnbereich von 0-70'000 Franken für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern. Die rote Linie zeigt das frei verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe, die blaue Linie bildet das frei verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe ab. Die grüne Linie zeigt das frei verfügbare Einkommen bei Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Es zeigt sich, dass ein Mindesteinkommen bzw. ein Mindesterwerbsgrad dazu führen kann, dass eine Familie infolge des Anspruchs auf FamEL mit einer geringfügigen Erhöhung des Erwerbsgrades bzw. des Einkommens ein wesentlich höheres frei verfügbares Einkommen erreicht. Um dieses Problem zu lösen, kann das Mindesteinkommen durch ein hypothetisches Einkommen ersetzt werden, wie es ebenfalls in Grafik 1 gezeigt ist. In diesem Fall hat auch eine Familie mit einem Einkommen unter dem hypothetischen Einkommen, das in diesem Beispiel ebenfalls 30'000 Franken beträgt, bereits Anspruch auf FamEL, einfach in reduziertem Ausmass. Der Übergang von der Sozialhilfe zur FamEL ist damit graduell ausgestaltet, ein Schwelleneffekt wird verhindert (❶). Erwirtschaftet eine Familie aber ein Einkommen, das deutlich unter dem hypothetischen Einkommen liegt, entsteht eine Anspruchskonkurrenz zur Sozialhilfe (❷). Hier drängt sich aus Effizienzgründen eine Lösung auf, die Doppelbezug verhindert und in der Praxis umsetzbar ist<sup>9</sup>. Das hypothetische Einkommen dient in diesem Fall als Zugangsregelung, der Erwerbsanreiz steht nicht im Vordergrund. Die Festlegung der Höhe des hypothetischen Einkommens folgt denselben Überlegungen wie die Festlegung eines Mindesteinkommens. Sollen auch sehr tiefe Einkommen aus der Sozialhilfe abgelöst werden, muss das hypothetische Einkommen entsprechend tief angesetzt werden.

<sup>9</sup> Nicht alle Familien, denen ein hypothetisches Einkommen angerechnet wird, geraten dadurch unter das Existenzminimum der Sozialhilfe. Dies deshalb, weil der Lebensbedarf deutlich höher ist als der Grundbedarf der Sozialhilfe. Der Abstand zwischen Sozialhilfe und FamEL in dieser Beispielgrafik ist nicht repräsentativ.

Das hypothetische Einkommen kann auch als Anzelelement eingesetzt werden, wenn es beispielsweise mit einer fixen Eintrittsschwelle kombiniert wird. Diese Funktion des hypothetischen Einkommens wird in Kapitel 3.4 behandelt.

Die Analyse und der Blick auf die kantonalen Modelle haben gezeigt, dass es verschiedene Möglichkeiten gibt, das Kriterium der Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung umzusetzen. Die folgende Tabelle listet die verschiedenen Varianten auf und diskutiert Vor- und Nachteile unter dem Gesichtspunkt technischer sowie politischer Argumente, wobei die Auflistung keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt. Im Anschluss daran wird die Empfehlung der SKOS ausgeführt.

*T1 Pro- und Kontraargumente zu den verschiedenen Varianten im Umgang mit Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von FamEL*

<i>Varianten</i>	<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
Keine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt	Hohe Ablösungsquote aus der Sozialhilfe; erfüllt das Postulat der Bekämpfung von Familienarmut am besten; keine Ungleichbehandlung von Working-Poor-Familien und Sozialhilfe beziehenden Familien ohne Erwerbstätigkeit; sozialpolitische Absicherung von Carearbeit	Teuer; nicht in Übereinstimmung mit SODK-Empfehlungen und den bestehenden kantonalen Modellen
Mindesterwerbseinkommen	Erwerbsanreiz durch fixe Eintrittsbarriere; politisch opportun, da Begrenzung auf erwerbstätige Familien; gut kommunizierbar; relativ einfach feststellbare Grösse	Willkürliche Festlegung des Mindesteinkommens; schafft Ungleichbehandlungen zwischen Familien, die Mindesteinkommen erreichen und solchen, die es knapp nicht erreichen; tiefe Einkommen werden ausgeschlossen; keine sozialpolitische Absicherung von Carearbeit; Entlastung der Sozialhilfe sehr gering
Mindesterwerbsgrad	Erwerbsanreize durch fixe Eintrittsbarriere; politisch opportun, da die Setzung von Erwerbsanreizen nachvollziehbar ist; mittlere und höhere Einkommen mit tiefem Erwerbsgrad werden allenfalls ausgeschlossen	Willkürliche Festlegung der Eintrittsbarriere; schafft Ungleichbehandlungen zwischen Familien, die Erwerbsgrad erreichen und solchen, die ihn knapp nicht erreichen (Schwelleneffekt); keine sozialpolitische Absicherung von Carearbeit; im administrativen Vollzug schwierig feststellbare Grösse, insbesondere bei unregelmässigen Pensen und prekären Arbeitsverhältnissen; bei Selbstständigerwerbenden nicht anwendbares Kriterium
Anrechnung hypothetisches Einkommen	Erwerbsanreiz ab tiefsten Einkommen, da sich jeder Franken autonom erzieltes Einkommen positiv auf das verfügbare Einkommen auswirkt; auch ganz tiefe Einkommen haben Zugang (aber reduziert); kein Schwelleneffekt (Übergang FamEL/Sozialhilfe gestaltet sich harmonisch)	Anspruchskonkurrenz FamEL/Sozialhilfe muss klar geregelt sein, sonst Doppelbezug (faktisch werden ganz tiefe Einkommen ausgeschlossen, da die Leistung nicht existenzsichernd ist)



Die SKOS spricht sich für die Setzung eines hypothetischen Einkommens aus, um den Zugang zur Leistung festzulegen. D.h. für die Leistungsberechnung wird ein bestimmtes Haushaltseinkommen angenommen. Wenn ein Haushalt dieses nicht erreicht, wird es fiktiv anstelle des effektiven Einkommens als Einnahme angerechnet und die Leistung fällt entsprechend tiefer aus. Dadurch wird implizit Erwerbstätigkeit vorausgesetzt, da Familien ohne Einkommen in der Sozialhilfe verbleiben. Trotzdem kann die Sozialhilfe zumindest teilweise entlastet werden und auch tiefe Einkommen können durch die FamEL besser gestellt werden. Hierzu muss das hypothetische Einkommen auf einer sozialpolitisch sinnvollen Höhe angesetzt werden, wobei eine Orientierung an der Einkommensverteilung in der Sozialhilfe vorgeschlagen wird. Ausserdem sollte die Anspruchskonkurrenz von Sozialhilfe und FamEL geregelt werden, da es sonst zu Doppelbezug kommt, was es aus Effizienzgründen zu vermeiden gilt.

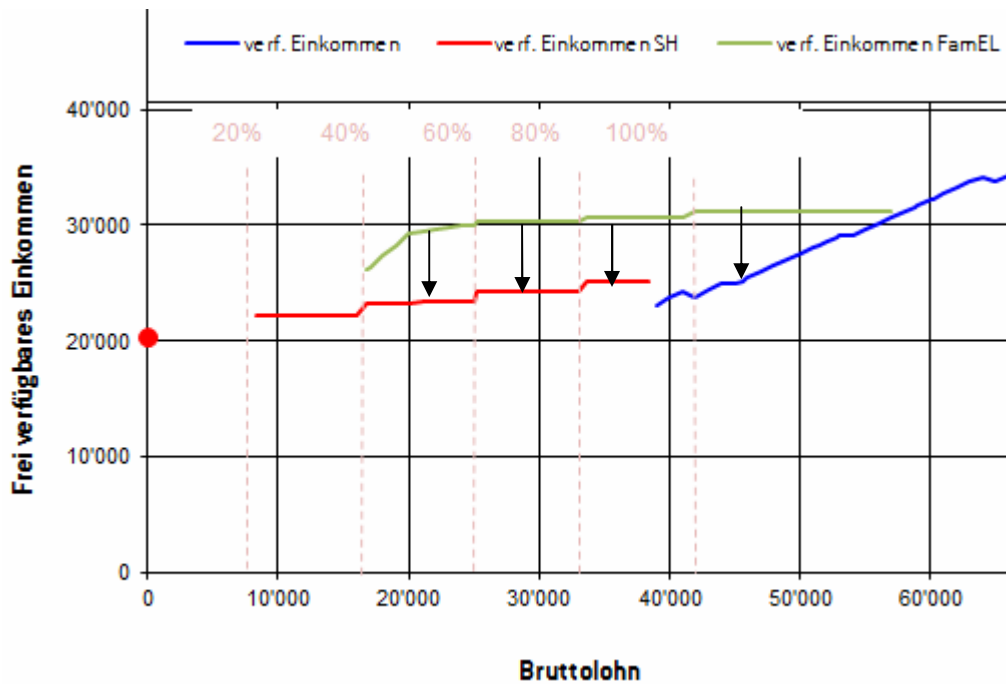
### 3.2 Alter der Kinder

Bei der Wahl der Altersgrenze sollte die effektive Verringerung der Kinderkosten berücksichtigt werden. Ansonsten führt ein abrupter Abbruch der Leistung infolge überschreiten der Altersgrenze zu einem Schwelleneffekt. Familien müssten zum Teil wieder Sozialhilfe beziehen. Die Altersgrenze der Kinder wird von verschiedenen Kantonen unterschiedlich festgelegt. Die resultierenden Implikationen werden im Folgenden diskutiert.

<i>Kantonale Modelle</i>		
<b>TI</b>	3/15 Jahre	(Kleinkinderzulagen <3, ergänzende Kinderzulagen <15)
<b>SO</b>	6 Jahre	(für Einelternfamilien tieferes Mindesteinkommen/hypothetisches Einkommen, wenn Kind <3)
<b>VD</b>	6/16 Jahre	(Grundbedarf ganze Familie <6, Grundbedarf Kind <16)
<b>GE</b>	18 Jahre	(wenn Kinder in Ausbildung, dann bis 25)

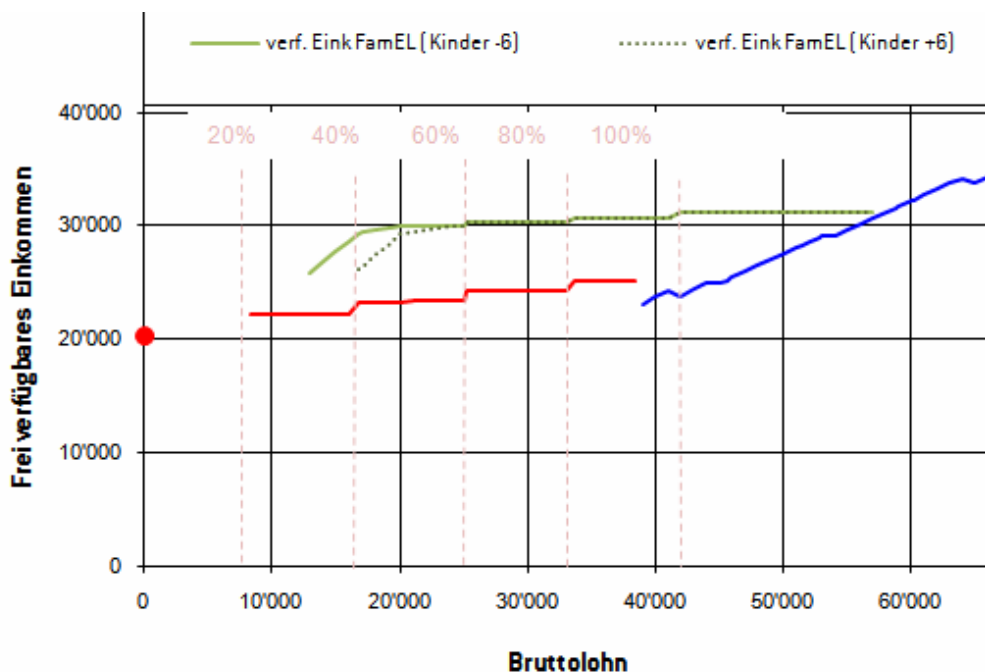
Grafik G2 zeigt am konkreten Beispiel einer Einelternfamilie mit einem Kind, dass diese im Bruttolohnbereich zwischen 17'000 und 57'000 Franken Anspruch auf FamEL hat und damit deutlich besser gestellt ist, als wenn diese Leistung nicht existieren würde. Dies bedeutet aber auch, dass sich der Anspruchsverlust massiv auf das frei verfügbare Einkommen auswirkt, wenn er nicht mit einem erhöhten Einkommen, einer neuen Leistung (z.B. Stipendien) oder einer Verringerung der Kinderkosten kompensiert werden kann. Geht der Anspruch nun verloren, weil das Kind die Altersgrenze erreicht, sinkt das frei verfügbare Einkommen der Familie entsprechend (im vorliegenden Beispiel von der grünen auf die rote bzw. blaue Linie).

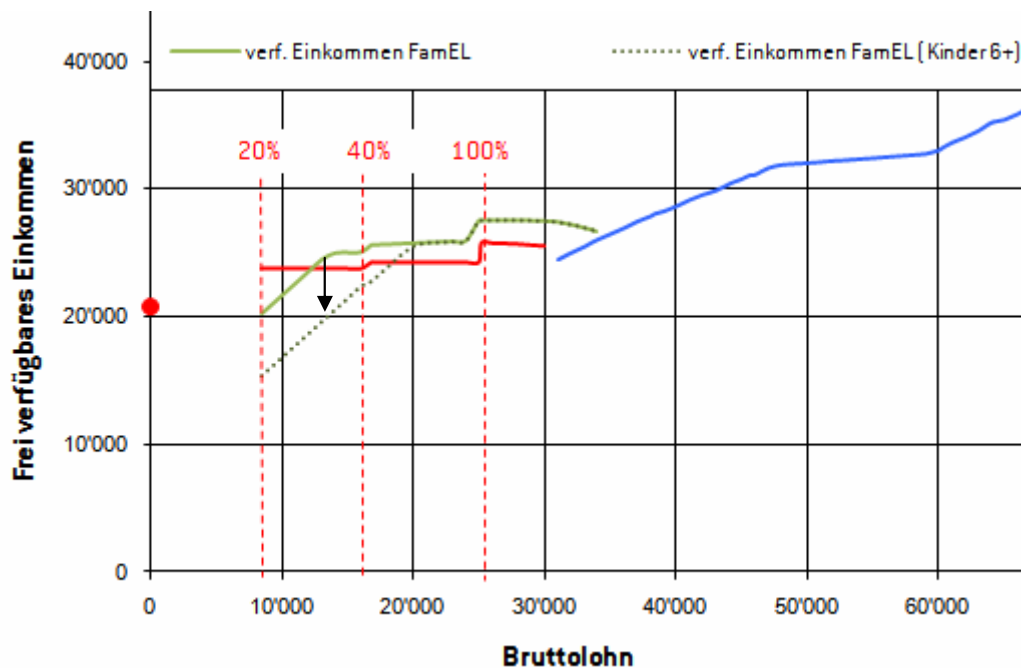
G2 *Einelternfamilie mit einem Kind, Abnahme des frei verf. Einkommens bei Erreichen der Altersgrenze*



Um diesen Effekt zu verhindern, werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert. Wird die Altersgrenze bei 16 Jahren angesetzt, kann argumentiert werden, dass die FamEL durch die Stipendien abgelöst werden und somit ein massiver Rückgang des frei verfügbaren Einkommens verhindert werden kann. Als weitere Möglichkeit wird eine Abstufung der Leistung je nach Alter der Kinder vorgeschlagen. Dabei gibt es zwei unterschiedliche Ansätze. Der eine Ansatz erhöht das Mindesteinkommen bzw. den Mindesterwerbsgrad mit Erreichen einer bestimmten Altersgrenze, der zweite Ansatz, deckt bei Kleinkindern den Bedarf der ganzen Familie, bei Familien mit älteren Kindern nur noch den Bedarf der Kinder. Die Grafiken G3 und G4 zeigen den Effekt der Abstufungen (in diesen Beispielen im Alter von sechs Jahren).

G3 *Einelternfamilie mit einem Kind, Erhöhung Mindesteinkommen ab Altersgrenze 6*





Die Grafiken zeigen, dass die Abstufung bei beiden Ansätzen nur für die tiefen Einkommen zum Tragen kommt und in diesem Bereich die Familien zu einem grossen Teil wieder Sozialhilfe beziehen müssen, wenn sie ihr Einkommen nicht erhöhen können. Die Abstufung führt primär dazu, dass für die betroffenen Familien der Leistungsanspruch zu einem früheren Zeitpunkt gänzlich verloren geht bzw. später entsteht. Einige Kantone, die FamEL eingeführt haben, nehmen diesen Schwelleneffekt aber bewusst in Kauf, weil sie eine Verhaltensänderung bei den Beziehenden von FamEL herbeiführen möchten, indem sie einen starken Erwerbsanreiz setzen. Wenn ein Haushalt nicht in der Lage ist sein Erwerbseinkommen zu erhöhen, kann der Schwelleneffekt nur verhindert werden, wenn die FamEL nahtlos von den Stipendien abgelöst werden und so das frei verfügbare Einkommen auf einem ähnlichen Niveau verbleibt. Dieses Zusammenspiel von FamEL und Stipendien wurde bisher aber nicht simuliert.

In Bezug auf die Altersgrenze gibt es grundsätzlich unzählige Kombinationen und gerade die Wahl der Altersgrenze kann stark von kantonalen Gegebenheiten im Schulsystem und den familienexternen Betreuungsangeboten, sowie vom Stipendienwesen abhängen. Tabelle T2 listet eine Auswahl von Pro- und Kontraargumenten für einige Varianten auf.

<i>Varianten</i>	<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
Jüngstes Kind <6	Reduzierte Kosten; Fokus Kleinkinder	Keine effektive Verringerung der Kinderkosten bei Schuleintritt; Schwelleneffekt
Jüngstes Kind <16	Ablösung durch Stipendien	Kosten
Jüngstes Kind <18	Ganze Kindheit	Kosten; allenfalls Konkurrenz mit Stipendien (wenn nicht harmonisiert)
Jüngstes Kind < 18, bzw. 25 falls in Ausbildung	Kindheit und Erstausbildung abgedeckt	Hohe Kosten; Konkurrenz mit Stipendien (falls nicht harmonisiert); Kinder sind keine Kinder mehr
Zweistufige Leistung mit Altersgrenzen (z.B. 6/16)	Anknüpfung an bestehende Modelle; Berücksichtigung abnehmender Betreuungsintensität; Erwerbsanreiz; Fokus Kleinkinder	Schwelleneffekt; widerspricht Einkommensverteilung in Sozialhilfe (Familien mit älteren Kindern verdienen nicht mehr)

Die SKOS spricht sich für die Auszahlung von FamEL an Familien mit mindestens einem Kind unter 16 Jahren aus. Die Altersgrenze orientiert sich damit an der obligatorischen Schulzeit. Die SKOS postuliert eine Ausbildung als zentrale Grundlage zur Vermeidung von Armut und ist der Meinung, dass zu diesem Zeitpunkt die Jugendlichen mittels anderer Leistungen (Stipendien, Ausbildungszulagen) unterstützt werden sollten. Damit wird auch klargestellt, dass die FamEL subsidiär zu den Stipendien sein müssen.

### 3.3 Höhe des allgemeinen Lebensbedarfs

Um den wirtschaftlichen Anspruch einer Familie auf FamEL zu bestimmen, wird eine Bedarfsrechnung in Anlehnung an die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gemacht. Diese unterscheidet sich sowohl hinsichtlich anerkannter Ausgaben (siehe dazu Kapitel 3.5) als auch in der Höhe des allgemeinen Lebens- bzw. Grundbedarfs von der Bedarfsrechnung in der Sozialhilfe. Neben den anerkannten Ausgaben entscheidet somit auch die Höhe des allgemeinen Lebensbedarfs darüber wie stark Beziehende von FamEL besser gestellt werden als Sozialhilfebeziehende. Und obwohl sich die Definition des allgemeinen Lebensbedarfs grundsätzlich an den Zahlen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientiert, gibt es auch in diesem Punkt beträchtliche Unterschiede zwischen den Kantonen.

<i>Kantonale Modelle</i>	
<b>TI</b>	Mindestbeträge gemäss EL zur AHV/IV
<b>SO</b>	Allgemeiner Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV
<b>VD</b>	Allgemeiner Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV, abgesenkt um bis zu 15%, Äquivalenzskala SKOS
<b>GE</b>	Allgemeiner Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV, Äquivalenzskala SKOS

Grundsätzlich liegt der Lebensbedarf gemäss EL zur AHV/IV deutlich über jenem der Sozialhilfe. Diese Differenz wächst mit der Grösse der Familie (Beträge pro Jahr).

Lebensbedarf EL:		Grundbedarf Sozialhilfe:		Äquivalenzskala SKOS:
Alleinstehende Personen	19'050 Fr.	1 Person	11'724 Fr.	1.00
Ehepaare	28'575 Fr.	2 Personen	17'940 Fr.	1.53
Kind 1+2	je 9'945 Fr.	3 Personen	21'816 Fr.	1.86
Kind 3+4	je 6'630 Fr.	4 Personen	25'080 Fr.	2.14
Weitere Kinder	je 3'315 Fr. <sup>10</sup>	5 Personen	28'368 Fr.	2.42

Der Lebensbedarf gemäss EL für eine Zweielternfamilie mit drei Kindern beträgt 55'095 Franken, während derselben Familie in der Sozialhilfe nur ein Grundbedarf von 28'368 Franken zusteht. Um diese Differenz zu verringern, kann der Grundbedarf gemäss EL reduziert werden oder die Äquivalenzskala der Sozialhilfe auf die FamEL übertragen werden. Wird der Lebensbedarf gemäss EL abgesenkt, verringert sich die Differenz zur Sozialhilfe für alle Falltypen. Solche Absenkungen müssen immer am Familientyp der Alleinerziehenden mit einem Kind geprüft werden, da es sich dabei um den kleinsten Familientyp handelt und die Differenz zur Sozialhilfe grundsätzlich am geringsten ist. Wird der Lebensbedarf gemäss EL zu stark abgesenkt, werden Alleinerziehende mit einem Kind nicht mehr wesentlich besser gestellt als in der Sozialhilfe (vgl. Grafik G5). Wird hingegen die Äquivalenzskala des Grundbedarfs der Sozialhilfe auf den Lebensbedarf der EL übertragen, ist die Differenz zwischen Sozialhilfe und EL für alle Familiengrössen konstant. Wird eine Absenkung des Lebensbedarfs kombiniert mit der Anwendung der Äquivalenzskala des Grundbedarfs der Sozialhilfe, besteht die Gefahr, dass alle Familientypen nur noch unwesentlich besser gestellt werden, als wenn sie Sozialhilfe beziehen würden.

G5 Einelternfamilie mit einem Kind, Absenkung Lebensbedarf EL um 10%

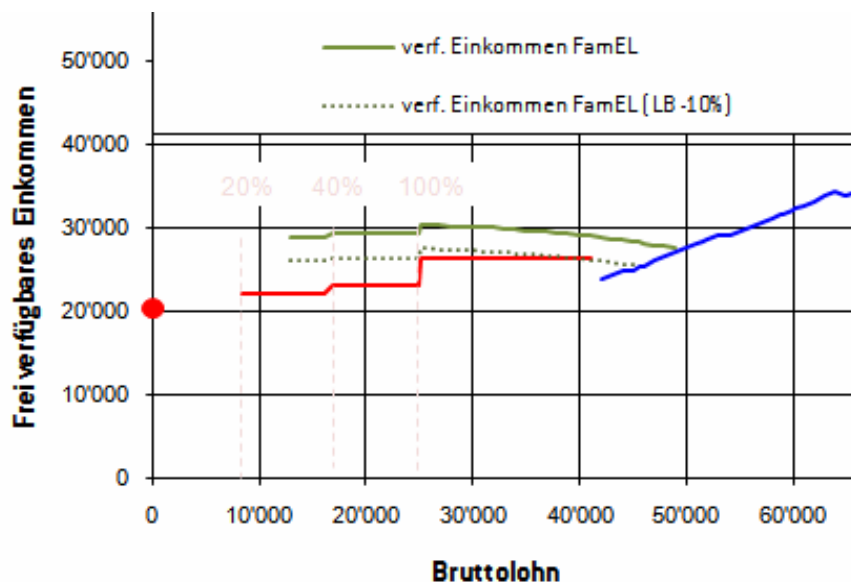


Tabelle T3 gibt einen Überblick über drei in den kantonalen Modellen umgesetzte Varianten und die Argumente, die dafür oder dagegen sprechen.

<sup>10</sup> Beträge 2011. Bundesamt für Sozialversicherungen. Verordnung 11 über Anpassungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

<i>Varianten</i>	<i>Pro</i>	<i>Kontra</i>
Lebensbedarf EL	Direkte Anlehnung an die EL zur AHV/IV	Lebensbedarf der EL zur AHV/IV ist auf kleine Haushalte ausgerichtet; für grosse Haushalte steigt der Lebensbedarf im Vergleich zur Sozialhilfe stark überproportional
Lebensbedarf EL/ Äquivalenzskala SKOS	Familien sind besser gestellt als in der Sozialhilfe; Anstieg des Lebensbedarfs proportional zur Sozialhilfe (= Gerechtigkeit in Bezug auf unterschiedliche Familientypen), Kostenreduktion	Abweichung vom Existenzminimum gemäss EL
Lebensbedarf EL abgesenkt um 10-15%	Kostenreduktion	Abweichung vom Existenzminimum gemäss EL; Kleinfamilien sind unter Umständen nur noch sehr geringfügig besser gestellt als in der Sozialhilfe; Absenkung von Referenzgrössen ist politisch heikel

Die SKOS spricht sich für eine Anrechnung des Lebensbedarfs gemäss EL zur AHV/IV aus, damit für Working-Poor-Familien dasselbe Existenzminimum gilt wie für Beziehende von EL zur AHV/IV und sie somit besser gestellt werden als in der Sozialhilfe. Da das Existenzminimum der EL aber eher auf kleine Haushalte ausgelegt ist, wird vorgeschlagen, den Lebensbedarf gemäss EL mit der Äquivalenzskala der SKOS zu kombinieren, um Ungleichheiten zwischen unterschiedlichen Familientypen zu verhindern.

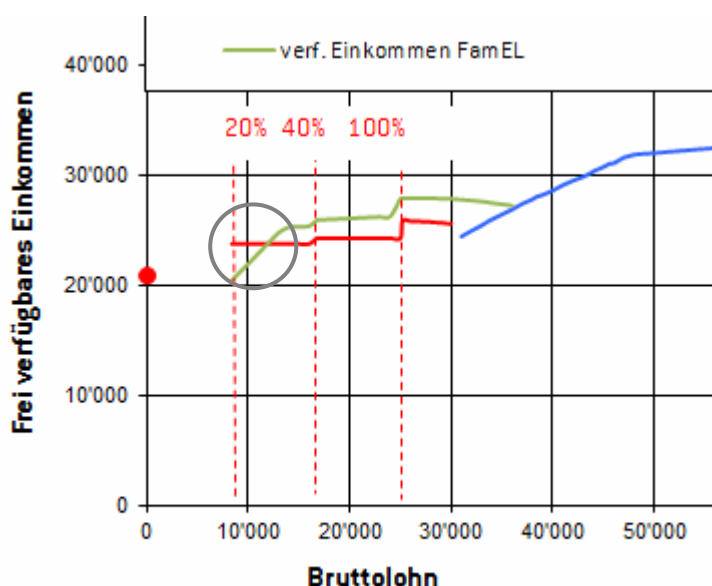
### 3.4 **Setzung von Erwerbsanreizen**

Grundsätzlich werden zwei Elemente diskutiert, um über die Ausgestaltung der FamEL einen Erwerbsanreiz für die leistungsbeziehenden Familien zu setzen: Zum einen die Festlegung eines hypothetischen Einkommens, zum anderen ein Einkommensfreibetrag. Beide Elemente können einen Anreiz setzen, funktionieren aber unterschiedlich. Bevor die beiden Elemente inhaltlich diskutiert werden, zeigt der Blick auf die kantonalen Modelle, dass die beiden Anzelemente unterschiedlich angewendet und kombiniert werden.

<i>Kantonale Modelle</i>	
<b>TI</b>	hypothetisches Einkommen für Zweitelternfamilien => <i>Erwerbsanreiz für nichtarbeitenden Elternteil</i>
<b>SO</b>	hypothetisches Einkommen und EFB (20% aber max. 2000 CHF) => <i>Erwerbsanreiz begrenzt auf bestimmte Einkommensbereiche</i>
<b>VD</b>	hypothetisches Einkommen* und EFB 5% => <i>kontinuierlicher Erwerbsanreiz</i>
<b>GE</b>	hypothetisches Einkommen bei Teilzeiterwerb, EFB 50% bei Kindereinkommen => <i>Erwerbsanreiz eng begrenzt</i>
*Im Fall von Waadt regelt das hypothetische Einkommen den Zugang zur Leistung, während in Genf und Solothurn das hypothetische Einkommen an einen Mindesterwerbsgrad bzw. –einkommen anschliesst.	

Beim *hypothetischen Einkommen* wird dem Haushalt ein höheres Einkommen angerechnet als er effektiv generiert, falls sein Einkommen unter einem bestimmten Schwellenwert liegt, dem sogenannten hypothetischen Einkommen. Dadurch entsteht ein Anreiz, einen höheren Nettolohn zu erreichen, da jeder zusätzlich verdiente Franken auch das Haushaltsbudget um einen Franken erhöht. Haushalte, die aber nicht in der Lage sind ein höheres Einkommen zu generieren, müssen unter Umständen zusätzlich zu den FamEL von der Sozialhilfe unterstützt werden. Je höher das hypothetische Einkommen angesetzt wird, desto eher kommt es zu Doppelbezug von FamEL und Sozialhilfe (bzw. wird in der Regel nur noch Sozialhilfe bezogen). Auch bei einem verhältnismässig hohen hypothetischen Einkommen, bleibt der Anreiz auf die ganz tiefen Einkommen beschränkt und ist deshalb insbesondere in Kombination mit einem Mindesteinkommen bzw. Mindesterwerbsgrad nur in einem sehr begrenzten Bereich wirksam. Die Anwendung des hypothetischen Einkommens als Anzelelement erscheint deshalb nicht sinnvoll. Als Zugangsregelung im Sinne eines hypothetischen Mindesterwerbseinkommens kann es aber durchaus Sinn machen, wie in Kapitel 2.1 ausgeführt wurde.

G6 *Einelternfamilie mit einem Kind, Wirkung des hypothetischen Einkommens*



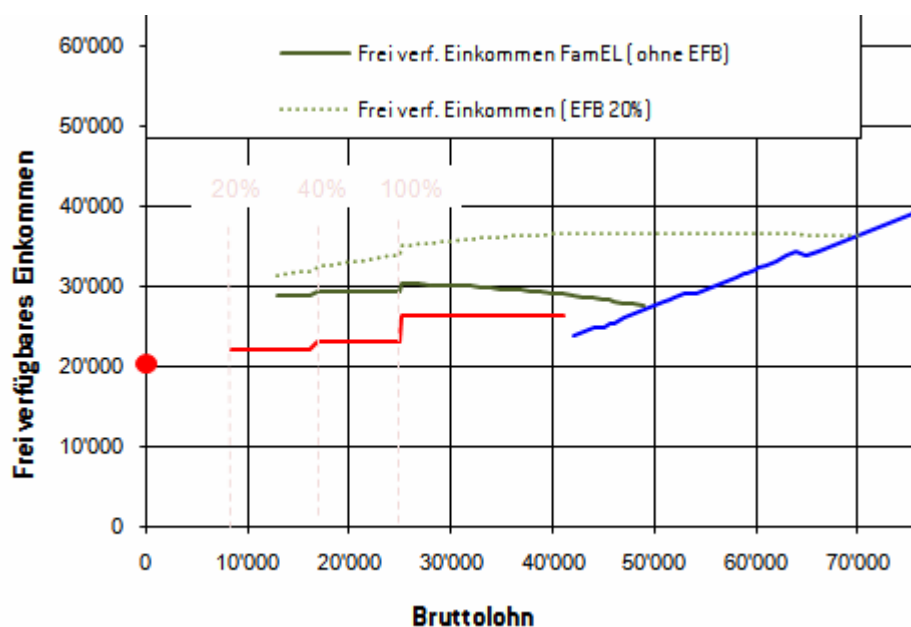
Im Beispiel in Grafik G6 beträgt das hypothetische Einkommen 12'700 Franken (Nettolohn). Die Anreizwirkung liegt somit theoretisch im Nettoeinkommensbereich von 0-12'700 Franken (eingekreister Bereich<sup>11</sup>). Wie die Grafik zeigt, liegt das frei verfügbare Einkommen einer Einelternfamilie unter den gegebenen Annahmen bis zu einem Bruttolohn von 12'000 Franken unter dem Existenzminimum der Sozialhilfe. Die Familie wird also Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe beziehen oder wenn gleichzeitiger Bezug nicht möglich ist, sich für eine der beiden Leistungen entscheiden müssen. Ist der Nettolohn höher als 12'700 Franken spielt das hypothetische Einkommen keine Rolle mehr. Die effektive Anreizwirkung des hypothetischen Einkommens kommt in diesem Fall nur in einem ganz kleinen Bereich zum Tragen, nämlich dort wo die Familie nicht ergänzend von der Sozialhilfe unterstützt wird (Bruttolohnbereich von 12'000 bis 13'000 Franken).

Eine zweite Möglichkeit, um einen Erwerbsanreiz zu schaffen und zu gewährleisten, dass Haushalte, die einen grösseren Teil ihres Einkommens selber generieren, auch mehr Geld zur Verfügung haben, stellt die

<sup>11</sup> Die Grafik bildet Bruttolöhne ab. Ein Nettolohn von 12'700 Franken entspricht hier einem Bruttolohn von etwas mehr als 13'000 Franken. Die bildet keine ganz tiefen Einkommen ab, deshalb setzt die Linie erst bei einem Bruttolohn von 8'400 Franken ein.

Gewährung eines *Einkommensfreibetrags* (EFB) dar. Im Gegensatz zum hypothetischen Einkommen kann der Einkommensfreibetrag im gesamten Einkommensspektrum einen Anreiz setzen, wobei es zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten gibt. Der Einkommensfreibetrag kann abgestuft werden nach Erwerbsum, wie es viele Kantone in der Sozialhilfe handhaben. Oder ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens wird nicht als Einnahme angerechnet, wie es z.B. in den EL zur AHV/IV gemacht wird, indem nur 2/3 des Einkommens angerechnet werden. Wird ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens nicht angerechnet, sprechen wir von einem kontinuierlichen Einkommensfreibetrag. Der Einkommensfreibetrag sollte kontinuierlich ausgestaltet sein, damit er mit steigendem Einkommen ebenfalls stetig ansteigt. Simulationen haben gezeigt, dass ein kontinuierlicher EFB von 10-20% des Nettolohns dazu führt, dass das frei verfügbare Einkommen bei steigendem Nettolohn ebenfalls kontinuierlich ansteigt.

G7 *Einelternfamilie mit einem Kind, Wirkung eines kontinuierlichen Einkommensfreibetrags von 20% des Nettolohns*



Grafik G7 zeigt, dass mit einem kontinuierlichen Einkommensfreibetrag in der Höhe von 20% des Nettolohns in diesem konkreten Beispiel ein positiver Erwerbsanreiz über den ganzen Anspruchsbereich der Ergänzungsleistungen für Familien hinweg gesetzt werden kann. Es zeigt sich aber auch, dass dadurch das frei verfügbare Einkommen mit FamEL erhöht und damit auch höhere Kosten verursacht werden. Um dies zu verhindern, kann der EFB nach oben plafoniert werden. Eine Plafonierung führt allerdings zu einer Reduktion des Erwerbsanreizes.

Die folgende Tabelle fasst die Argumente für oder gegen einen abgestuften bzw. kontinuierlichen EFB zusammen. Auf ein Argumentarium in Bezug auf das hypothetische Einkommen als Anzeilelement wird verzichtet, da die Anwendung des hypothetischen Einkommens als reines Anzeilelement als nicht sinnvoll erachtet wird und die Argumente in Bezug auf die Anspruchsregelung bereits in Kapitel 3.1 diskutiert wurden.



Varianten	Pro	Kontra
EFB kontinuierlich (z.B. 1/3 analog zur EL oder 10%, Möglichkeit der Plafonierung)	Analogie zur EL zur AHV/IV, kontinuierlicher Erwerbsanreiz	Ein kontinuierlicher EFB fällt vor allem bei den höheren Einkommen ins Gewicht
EFB abgestuft	Analogie zur Sozialhilfe in vielen Kantonen; tiefe Einkommen mit hohem Erwerbsgrad profitieren u.U. stärker als bei einem kontinuierlichen EFB	Stufen ergeben Schwelleneffekte

Die SKOS spricht sich für die Setzung eines Erwerbsanreizes mittels Einkommensfreibetrag aus. Damit ein kontinuierlicher Erwerbsanreiz über das gesamte Einkommensspektrum im Anspruchsbereich der FamEL gegeben ist, muss der Einkommensfreibetrag kontinuierlich steigen, indem ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens bei der Festlegung des Bedarfs in der FamEL nicht angerechnet wird.

### 3.5 Anerkannte Ausgaben

Gemäss EL zur AHV/IV werden neben dem allgemeinen Lebensbedarf die folgenden Ausgaben in der Bedarfsrechnung berücksichtigt<sup>12</sup>:

- Wohnungsmiete inkl. Nebenkosten (Höchstbetrag für Paare bzw. Personen mit Kindern: 15'000 Fr.)
- Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens
- Gebäudeunterhaltskosten/Hypothekarzinse bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft
- Beiträge an Sozialversicherungen des Bundes (ohne Krankenkassenprämie)
- Kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie der obligatorischen Krankenversicherung
- Geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge

Will man Familien effektiv besser stellen als in der Sozialhilfe, müssen die Unterschiede zwischen EL und Sozialhilfe im Bereich der anerkannten Ausgaben berücksichtigt werden. In der Sozialhilfe werden neben dem Grundbedarf, ebenfalls die Krankenkassenprämie für die obligatorische Grundversicherung und die Miete inkl. Nebenkosten angerechnet. Zudem werden Gesundheits- und Zahnarztkosten übernommen und es können situationsbedingte Leistungen gesprochen werden. Situationsbedingte Leistungen können gerade für Working-Poor-Familien einen wesentlichen Bestandteil der Sozialhilfeleistung darstellen, da sie u.a. Gewinnungskosten, Betreuungskosten für Kinder und Jugendliche, Kosten für Schullager/Nachhilfeunterricht etc. umfassen können. Ein Vergleich der anerkannten Ausgaben in EL und Sozialhilfe zeigt, dass nicht eine Leistung grundsätzlich mehr oder weniger Ausgabenposten anerkennt als die andere, aber dass verschiedene Posten und innerhalb bestimmter Posten unterschiedliche Kosten anerkannt werden (z.B. Gewinnungskosten). Bei der Definition der anerkannten Ausgaben in der FamEL ist deshalb zu überlegen, ob und inwiefern der Katalog der anerkannten Ausgaben der EL zur AHV/IV anzupassen bzw. zu ergänzen wäre, um Familien gerecht zu werden.

<sup>12</sup> Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG 831.30)

Grundsätzlich gilt, dass alle relevanten Ausgaben effektiv in der Bedarfsrechnung berücksichtigt werden sollen, da sich ansonsten negative Erwerbsanreize ergeben, oder Beziehende von FamEL gegebenenfalls wieder schlechter gestellt sind, als wenn sie Sozialhilfe beziehen würden.

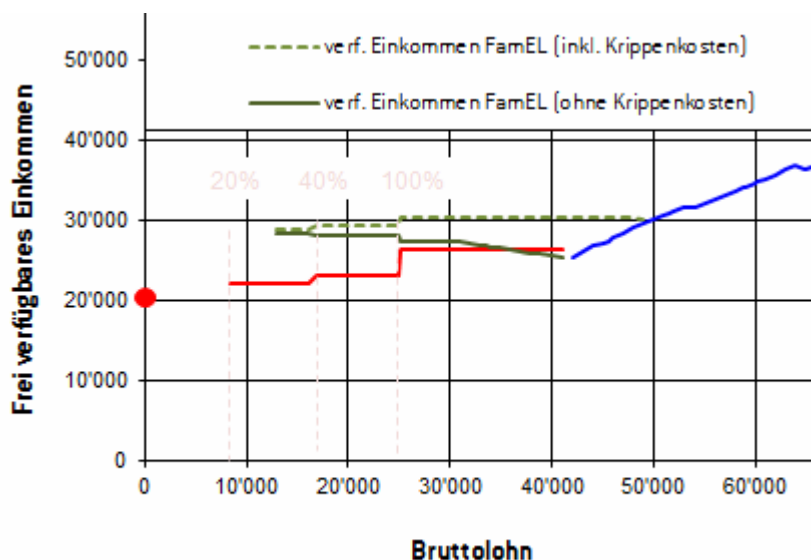
Ausgaben, die unabhängig von Erwerbsgrad, bzw. Erwerbseinkommen sind, verringern im Falle einer Nichtberücksichtigung das frei verfügbare Einkommen im Allgemeinen und kommen einer Absenkung des allgemeinen Lebensbedarfs gleich. Werden Ausgaben, die mit steigendem Einkommen bzw. Erwerbsgrad ebenfalls steigen, nicht als Ausgaben anerkannt, ergibt sich ein negativer Erwerbsanreiz.

Zwei Punkte, die im Zusammenhang mit den anerkannten Ausgaben immer wieder zu Diskussionen Anlass geben, sind die Anrechnung der Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie die Handhabung der Steuerbelastung. Diese zwei Ausgabenposten werden im Folgenden diskutiert, bevor wiederum einige Argumente für oder gegen bestimmte Varianten in Bezug auf die anerkannten Ausgaben aufgelistet werden.

### Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung:

Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung müssen in die Bedarfsrechnung der FamEL einbezogen werden, sonst ergibt sich ein negativer Erwerbsanreiz. Der negative Erwerbsanreiz entsteht, weil die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung meistens einkommensabhängig sind. Kann eine Familie ihr Einkommen erhöhen, steigen die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung und damit der effektive Bedarf der Familie. Wird dieser Ausgabenposten in der Bedarfsrechnung nicht berücksichtigt, sinkt das frei verfügbare Einkommen. Grafik G8 zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für eine Einelternefamilie mit und ohne Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Bedarfsrechnung der FamEL. In diesem Beispiel sinkt das frei verfügbare Einkommen der Familie gar unter das frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe.

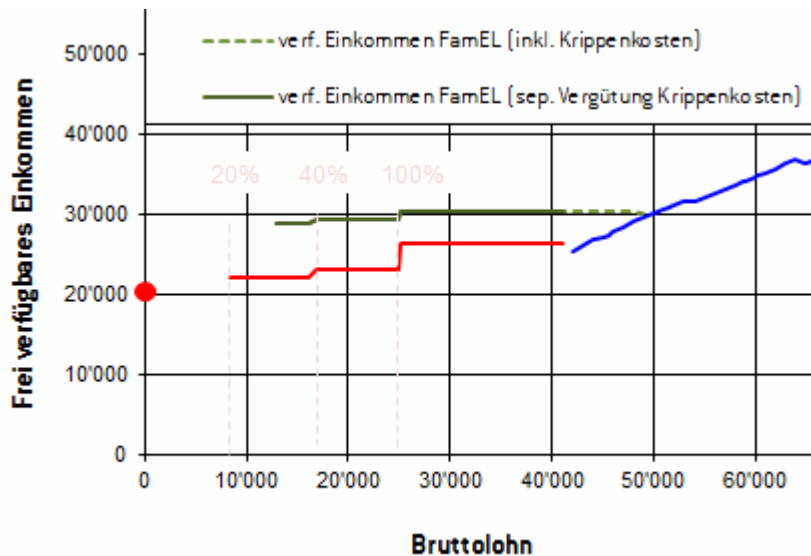
G8 Einelternefamilie mit einem Kind, mit und ohne Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Bedarfsrechnung.



In einigen Kantonen fließen die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht in die Bedarfsrechnung ein, sondern werden separat vergütet. Werden die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung ausschliesslich für Beziehende von FamEL separat vergütet, ergibt sich ein Schwelleneffekt bei Eintritt in und Austritt aus der FamEL. Werden die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung auch für Familien knapp ausserhalb der FamEL vergütet, kommt dies einer Berücksichtigung als anerkannte

Ausgabe gleich, da ebenfalls eine Bedarfsrechnung erstellt werden muss, wenn Schwelleneffekte effektiv vermieden werden sollen.

*G9 Einelfernfamilie mit einem Kind, Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung bei der Bedarfsabklärung zur FamEL vs. separate Vergütung*



Grafik G9 zeigt den Schwelleneffekt, der entsteht, wenn die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung nicht bei Ein- bzw. Austritt aus der FamEL berücksichtigt werden, aber für Beziehende von FamEL separat vergütet werden. Werden die Krippenkosten in keiner Weise berücksichtigt, ergibt sich kein Schwelleneffekt, aber ein erheblicher negativer Erwerbsanreiz wie Grafik G8 zeigt. In diesem konkreten Beispiel kann eine Erhöhung des Erwerbseinkommens gar dazu führen, dass ergänzend noch Sozialhilfe bezogen werden muss.

Damit die FamEL nicht bis in mittlere Einkommensbereiche die Subvention der familienergänzenden Kinderbetreuungskosten übernimmt und dadurch eine hohe Kostenlast zu tragen hat, kann eine Plafonierung der Betreuungskosten Sinn machen. Die Kantone Solothurn, Genf und Waadt plafonieren die anerkannten Ausgaben für die familienexterne Kinderbetreuung, setzen aber unterschiedliche Grenzwerte<sup>13</sup>. Ein Plafond muss sich denn auch an den kantonalen bzw. kommunalen Tarifstrukturen für die familienergänzende Kinderbetreuung orientieren.

**Steuern:**

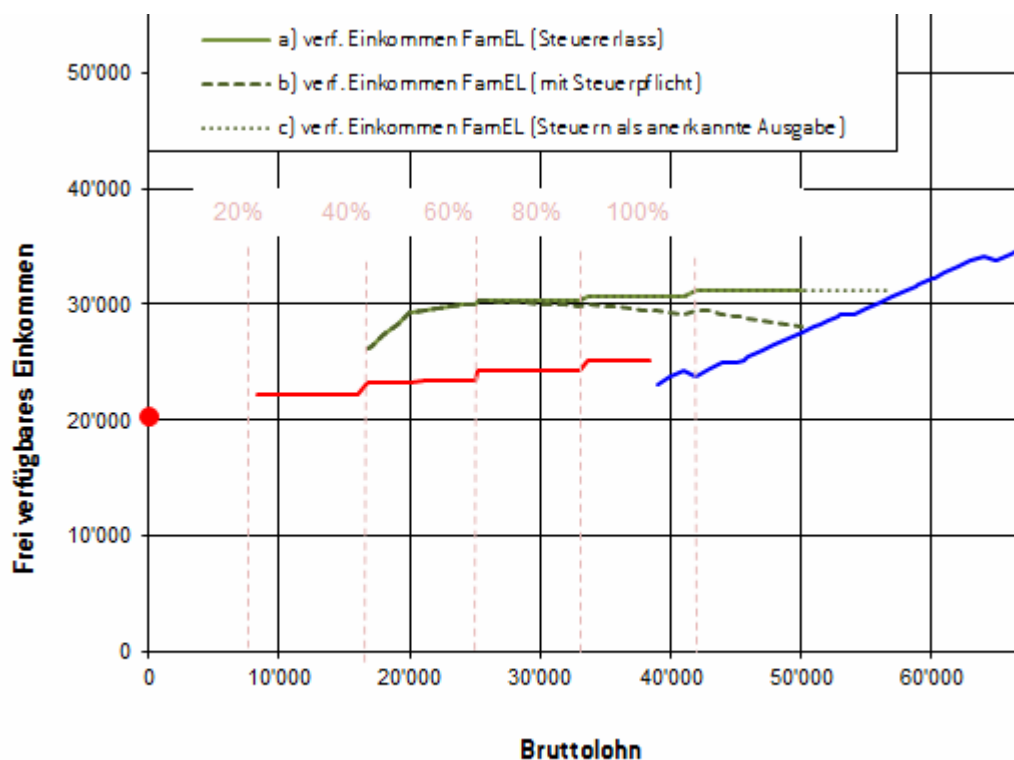
In Bezug auf die Steuern gibt es drei Möglichkeiten:

- Beziehende von FamEL entrichten keine Einkommenssteuern. Werden FamEL-Beziehenden die Steuern erlassen und Familien gerade ausserhalb der FamEL nicht, ergibt sich bei Austritt aus der FamEL ein Schwelleneffekt aufgrund der anfallenden Steuern.
- Beziehende von FamEL bezahlen Einkommenssteuern, wobei die Steuerlast nicht in die Bedarfsrechnung einfließt. Da die Steuerlast mit steigendem Einkommen zunimmt, ergibt sich ein negativer Erwerbsanreiz, wenn diese nicht als anerkannte Ausgabe berücksichtigt wird. Je höher die tiefen Einkommen in einem Kanton besteuert werden, desto stärker wird dieser negative Erwerbsanreiz ausfallen.

<sup>13</sup> SO: Fr. 6'000, GE: Fr. 6'300, VD: Fr. 10'000 (pro Jahr/Kind)

- Beziehende von FamEL bezahlen Steuern, wobei die Steuerlast als anerkannte Ausgabe in die Bedarfsrechnung einfließt. In diesem Fall ergibt sich weder ein negativer Erwerbsanreiz, noch ein Schwelleneffekt. Jedoch hat eine Analyse kantonaler Steuerdaten gezeigt, dass diese Handhabung der Steuerlast massive Kostenfolgen haben kann, je nach Ausgestaltung der kantonalen und kommunalen Steuern.

G10 *Einelternfamilie mit einem Kind, drei Varianten zur Handhabung der Einkommenssteuern in der FamEL*



Grafik G10 zeigt die drei Möglichkeiten wie die Einkommenssteuern von FamEL-Beziehenden gehandhabt werden können. Es zeigt sich, dass der Steuererlass zu einem erheblichen Schwelleneffekt bei Austritt aus der FamEL führt, während die Nichtberücksichtigung der Steuern in der Bedarfsrechnung zu einem negativen Erwerbsanreiz führen. Indem bei dieser Variante die Steuerlast mit steigendem Einkommen ebenfalls steigt, die FamEL diese steigende Ausgabe aber nicht berücksichtigt, sinkt das verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen der FamEL-Beziehenden. Einzig die Anrechnung der Steuern in der Bedarfsrechnung der EL zeigt keinen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz, weil dadurch die FamEL das Problem der Besteuerung tiefer Einkommen kompensiert.

T4 *Pro- und Kontraargumente für verschiedene Varianten in Bezug auf die anerkannten Ausgaben*

Varianten	Pro	Kontra
Einbezug aller relevanten Ausgaben (Miete, Krankenkasse, Krankheits-/Berufs-/Betreuungskosten, Steuern)	Keine Schwelleneffekte oder negativen Erwerbsanreize	Hohe Kosten; Problem der Besteuerung tiefer Einkommen sowie allenfalls hoher Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung wird über FamEL gelöst
Einbezug aller relevanten Ausgaben ohne Steuern	Analog zur Sozialhilfe	Negativer Erwerbsanreiz infolge Steuerbelastung
Plafonierung Kinderbetreuungskosten	Kostenverminderung; Verhinderung von einseitiger Kinderbetreuungssubvention im Rahmen der FamEL.	Negativer Erwerbsanreiz infolge anfallender Kinderbetreuungskosten

Die SKOS spricht sich für den Einbezug aller relevanten Ausgaben (ohne Steuern) in die Bedarfsrechnung aus, damit Beziehende von FamEL effektiv besser gestellt sind als in der Sozialhilfe. Ein negativer Erwerbsanreiz infolge der Steuerbelastung wird in Kauf genommen, da das Problem der Besteuerung der tiefen Einkommen im Rahmen der Steuergesetzgebung geregelt werden muss.

#### 4. Fazit

Die detaillierte Diskussion der fünf zentralen Grundfragen in Zusammenhang mit der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien hat gezeigt, dass die Definition der Eckwerte eine sehr komplexe Angelegenheit ist und jeder Entscheid verschiedene Implikationen beinhaltet. Mit der Festlegung von Altersgrenzen, Mindesterwerbsanforderungen oder der Handhabung familienergänzender Kinderbetreuung wird nicht nur eine neue Leistung definiert, sondern es wird auch Stellung bezogen zu familienpolitischen Grundsatzfragen wie der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und der Gleichstellung von Mann und Frau in der Verrichtung von Carearbeit<sup>14</sup>.

Andererseits führt die Auseinandersetzung mit Mindesterwerbseinkommen, hypothetischen Einkommen, Einkommensfreibeträgen oder der Anrechnung von familienergänzender Kinderbetreuung schnell auf eine sehr technische Ebene. Doch obwohl viele technische Details berücksichtigt werden müssen, ist schlussendlich die sozialpolitische Wirkung entscheidend, die mit den FamEL erzielt werden soll. Jede der fünf Grundfragen muss im Hinblick auf die sozialpolitischen Zielsetzungen geprüft und beantwortet werden. Für die SKOS stellen die Verringerung von Familienarmut und die Entlastung der Sozialhilfe die zwei zentralen Ziele bei der Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien dar. Vor diesem Hintergrund hat die SKOS die fünf Grundfragen diskutiert und versucht pragmatische und politisch umsetzbare Antworten zu finden.

Um ein kantonales Modell der Ergänzungsleistungen für Familien zu entwerfen, spielen aber noch weitere Aspekte eine Rolle, die im Rahmen dieses Papiers nicht behandelt wurden (z.B. Karenzfristen, Anrechnung von Gesundheitskosten etc.). Die SKOS hat für verschiedene Kantone die Wirkung unterschiedlicher Modelle simuliert und auch konkrete Schätzungen zur finanziellen Auswirkung der Einführung von FamEL vorgenommen. Dabei hat sich gezeigt, dass die Berücksichtigung der kantonalen Kontexte von entscheidender Bedeutung ist, um die detaillierte Ausgestaltung der verschiedenen Parameter zu definieren. Die hier vorgenommenen Analysen und Beispiele können zwar Anhaltspunkte bieten, aber um zu sehen, wie sich ein konkretes Modell in ein kantonales Bedarfsleistungssystem einfügt und wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verhindert werden können, sind vertiefende Analysen unabdingbar.

Die SKOS will mit ihrem Modell keine Ideallösung präsentieren, sondern einen Vorschlag für eine sozialpolitisch zweckmässige Lösung zur Diskussion stellen, die Spielraum für Anpassungen an kantonale Gegebenheiten lässt. Nachdem eine Bundeslösung in der Zwischenzeit definitiv abgeschrieben wurde, erachtet es die SKOS als zentral, dass die Diskussion um die Einführung von FamEL in den Kantonen weitergeführt oder neu aufgenommen wird. Denn die Analysen der SKOS haben nicht nur auf die Komplexität des Themas hingewiesen, sondern auch zeigen können, dass Ergänzungsleistungen für Familien bei entsprechender Ausgestaltung ein wirkungsvolles Instrument zur finanziellen Besserstellung von Familien darstellen.

---

<sup>14</sup> Siehe dazu: Stutz, Knüpfer (2011, im Erscheinen). Absicherung unbezahlter Carearbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung. Grundlagenbericht zuhanden des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann.