

## Wie sollten Ergänzungsleistungen für Familien ausgestaltet sein, damit sie wirksam sind?

Vor dem Hintergrund der Bekämpfung der Armut von Familien mit Kindern und der nach wie vor ungeklärten Situation hinsichtlich einer Bundeslösung für Ergänzungsleistungen zugunsten von Familien hat die Sozialdirektion der Stadt Luzern in Zusammenarbeit mit Interface Abklärungen zur konzeptionellen Ausgestaltung und den möglichen Kosten einer städtischen Ergänzungsleistung für Familien gemacht. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus diesen Arbeiten dargestellt.



**Oliver Bieri**

Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern



**Andreas Balthasar**

abgezeichnet hat, dass es bei den Ergänzungsleistungen für Familien in absehbarer Zeit kaum eine Bundeslösung gibt, sind auf kantonaler Ebene einige Projekte zur Einführung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien lanciert worden. Während der Kanton Solothurn per 1. Januar 2010 eine kantonale Ergänzungsleistung für Familien eingeführt hat, wurden in den Kantonen Genf, Freiburg, Waadt und Bern entsprechende Gesetzesvorlagen vorbereitet.<sup>3</sup> Schliesslich empfiehlt der Bundesrat anlässlich der gesamtschweizerischen Strategie zur Armutsbekämpfung den Kantonen, ausserhalb der Sozialhilfe Zusatzleistungen für einkommensschwache Familien einzuführen, welche trotz Erwerbstätigkeit oder infolge einer Ausbildung unter die Armutsgrenze fallen (Schweizerischer Bundesrat 2010, S.57 ff.).

### Städtische Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende in der Stadt Luzern

In der Stadt Luzern werden Familien mit Kindern in finanziell bescheidenen Verhältnissen seit 1996 durch *Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende (FAZ)* gezielt unterstützt. Die FAZ bezwecken eine verbesserte Abgeltung der Kosten, welche im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen. Anspruchsberechtigt sind Familien mit Kindern, welche Anspruch auf Kinder- oder Ausbildungszulagen haben und keine Sozialhilfe beziehen. Die Berechnung der FAZ orientiert sich an der Berechnungsweise der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Der maximale Betrag der Unterstützungsleistungen beträgt pro Kind und Jahr

### Ausgangslage

Ergänzungsleistungen (EL) für Familien werden seit mehr als zehn Jahren auf den politischen Ebenen von Bund und Kantonen thematisiert. Seit 1997 richtet der Kanton Tessin Ergänzungsleistungen für Familien aus.<sup>1</sup> Im

Jahr 2000 wurde auf eidgenössischer Ebene zwei parlamentarischen Initiativen Folge gegeben, welche eine bundesweite Einführung von Ergänzungsleistungen nach dem Vorbild des Tessiner Modells fordern.<sup>2</sup> Die mit dem Geschäft beauftragte nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) stellte 2004 in einer Vernehmlassung drei unterschiedliche Modelle von Ergänzungsleistungen für Familien zur Auswahl. Weil die Ergänzungsleistungen für Familien aus verschiedenen Gründen politisch umstritten sind, wurde die Beratung des Geschäfts in der SGK-N sistiert. Da sich bereits während der Vernehmlassung

1 Vgl. Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008.

2 Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell. Eingereicht von Jacqueline Fehr (00.436) und Lucrezia Meier-Schatz (00.437).

3 Vgl. für eine Übersicht zur Ausgestaltung der kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien: SODK (2010) und zum Stand der Umsetzung: www.sodk.ch unter Fachbereiche/Familien, Generationen, Gesellschaft/Familien-Ergänzungsleistungen.

1200 Franken. Vor dem Hintergrund der unklaren Situation bezüglich einer möglichen Bundeslösung und den diversen Projekten in andern Kantonen interessierte sich die Sozialdirektion der Stadt Luzern dafür, wie das System der FAZ in die Richtung einer städtischen Ergänzungsleistung für Familien weiterentwickelt werden könnte (vgl. Bieri/Gysin 2010). In diesem Zusammenhang stellen sich die folgenden drei Fragen:

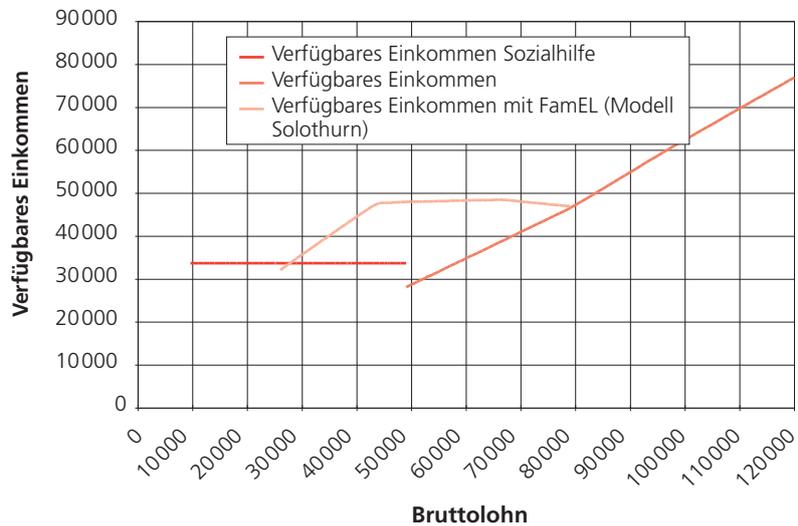
1. Wie müssen Ergänzungsleistungen für Familien ausgestaltet werden, damit sie in das Gefüge der bestehenden kommunalen und kantonalen Sozialleistungen passen?
2. Welche Parameter müssen bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien berücksichtigt werden, damit genügend Arbeitsanreize bestehen und keine Schwelleneffekte auftreten?
3. Mit welchen Kosten muss bei einer Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien gerechnet werden?

### Ergänzungsleistungen im Kanton Solothurn

Bei der Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien muss geklärt werden, wie sich diese von der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe abgrenzen. Im Kanton Solothurn wird zur Abgrenzung von der Sozialhilfe ein Mindesteinkommen festgelegt, welches für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien erreicht werden muss. Damit soll sichergestellt werden, dass Familien im Einkommensbereich der Working Poor in den Genuss der Ergänzungsleistung kommen. Das Mindesteinkommen beträgt bei Familien mit zwei erwachsenen Personen 30000 Franken. Bei Alleinerziehenden beträgt das Mindesteinkommen 15000 Franken beziehungsweise 7500 Franken, wenn ein Kind weniger als drei Jahre alt ist. Die Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen für Familien orientiert sich an den Parametern der Be-

### Verfügbares Einkommen von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern in der Stadt Luzern (nach dem Berechnungsmodell des Kantons Solothurn)

G1



Quelle: eigene Berechnungen

rechnung für die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung gemäss den gesetzlichen Regelungen des Bundes.<sup>4</sup> Als anerkannte Ausgaben werden der Lebensbedarf für Erwachsene und Kinder, die Wohnungsmiete (mit einer Obergrenze) die Krankenkassenprämien (Durchschnittsprämien) sowie die externen Betreuungskosten der Kinder (mit Obergrenze) berücksichtigt. Auf der Seite der Einnahmen werden das Erwerbseinkommen (Nettolohn) sowie allfällige Alimente und ein Zehntel des Reinvermögens berücksichtigt. Die Höhe der jährlichen Ergänzungsleistungen für Familien entspricht der Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anerkannten Ausgaben. Als Obergrenze wird das Doppelte der jährlichen Minimalaltersrente vorgesehen (2009: 27360 Franken). Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird der Höchstbetrag um 5000 Franken für jedes weitere Kind hinaufgesetzt.<sup>5</sup> Zur Aufrechterhaltung des Arbeitsanreizes wird bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen ein Einkommensbereich festgelegt, bei welchem das erwirtschaftete Einkommen nur

zu 80 Prozent angerechnet wird. Dies führt dazu, dass die Ergänzungsleistungen für Familien in diesem Einkommensbereich nicht mit jedem zusätzlich verdienten Franken im selben Verhältnis abnehmen.

Zur Analyse der Auswirkungen der Sozialtransfers und Abgaben auf das verfügbare Einkommen steht Interface ein Modell zur Berechnung des verfügbaren Einkommens für verschiedene Haushaltstypen zur Verfügung.<sup>6</sup> Das verfügbare Einkommen ist der Anteil des Einkommens, welcher einem Haushalt übrig bleibt, wenn alle Zwangsabgaben (Sozialabgaben, Steuern, Krankenkassenprämien und Miete) sowie einkommensabhängige Transferleistungen (Sozialhilfe, Kinderzulagen, Prämienverbilligung) berücksichtigt werden.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), SR 831.30.

<sup>5</sup> Vgl. zu den Details der Berechnung: Merkblatt Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), Ausgleichskasse des Kantons Solothurn.

<sup>6</sup> Beim verwendeten Einkommensmodell handelt es sich um eine Weiterentwicklung des Modells, welches Interface zusammen mit der SKOS im Rahmen der Studie «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» erarbeitet hat.

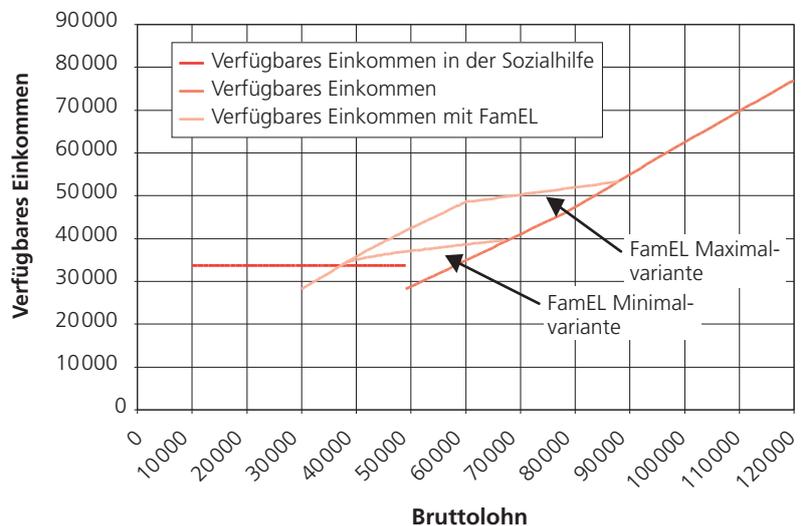
Um zu veranschaulichen, ob sich das Berechnungsmodell des Kantons Solothurn auf die Stadt Luzern übertragen liesse, haben wir in Grafik G1 das verfügbare Einkommen nach den Berechnungsvorgaben des Kantons Solothurn am Beispiel einer Familie mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünf Jahren für die Stadt Luzern dargestellt. Dabei wurden für die Transferleistungen und Ausgaben für Miete, Krankenkassenprämien und Steuern die Parameter der Stadt Luzern eingesetzt.

Die rote Kurve gibt das verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe ohne Berücksichtigung der Ergänzungsleistungen für Familien wieder. Die hellrote Kurve zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens ohne Ergänzungsleistungen für Familien ausserhalb der Sozialhilfe. Die blassrote Kurve stellt den Verlauf des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistungen für Familien dar.

Betrachtet man den Verlauf des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistungen für den ausgewählten Familientyp, zeigt sich, dass das verfügbare Einkommen im unteren Einkommensbereich durch die Ergänzungsleistungen stark erhöht wird. Als problematisch zu beurteilen ist allerdings der flache und teilweise abnehmende Verlauf der Kurve im Bereich 44 000 bis 80 000 Franken Bruttolohn. Hier fehlt es an Arbeitsanreizen: Das verfügbare Einkommen einer Familie mit einem Bruttolohn von 50 000 Franken ist praktisch gleich hoch wie das verfügbare Einkommen einer Familie bei einem Bruttolohn von 70 000 Franken. Es kann festgehalten werden, dass die Ergänzungsleistungen für Familien nach der Berechnungsweise des Kantons Solothurn dazu beitragen, das verfügbare Einkommen im Bereich des Übergangs zur Sozialhilfe wirkungsvoll zu erhöhen. Zu bemängeln sind aber die fehlen-

**Verfügbares Einkommen von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern in der Stadt Luzern (Maximal- und Minimalvariante)**

G2



Quelle: eigene Berechnungen

den Arbeitsanreize im Bereich des Bruttolohns von 44 000 bis 80 000 Franken.

**Zwei alternative Modelle für die Stadt Luzern**

Wir haben versucht, für die Stadt Luzern zwei alternative Berechnungsvarianten (Maximal- und Minimalvariante) mit einer stärkeren Berücksichtigung des Arbeitsanreizes zu entwickeln. Um ausschliesslich Familien in Working-Poor-Haushalten zu erreichen und eine Abgrenzung gegenüber der Sozialhilfe zu schaffen, übernehmen wir die Mindestverdagsgrenze sowie die meisten Parameter, wie sie im Kanton Solothurn zur Anwendung kommen. Anpassungen haben wir dagegen bei der Berücksichtigung der Wohnungsmiete, der maximalen Höhe der Transferleistungen und den Arbeitsanreizen vorgenommen:

- Aus Kostengründen verzichten wir auf eine Berücksichtigung der Wohnungsmiete bei den anrechenbaren Ausgaben und legen die maximale Höhe der Ergänzungsleistungen

entsprechend der minimalen AHV-Rente (2009: 13 680 Franken)<sup>7</sup> fest.

- Der Arbeitsanreiz besteht aus einer Teilanrechnung des Erwerbseinkommens. Für die *Maximalvariante* wird das gesamte Erwerbseinkommen zu zwei Dritteln angerechnet. Demgegenüber schlagen wir für die *Minimalvariante* vor, dass nur zwei Drittel der Einnahmen angerechnet werden, welche 30 000 Franken (bei Ehepaaren) beziehungsweise 7500 Franken (bei Alleinerziehenden) übersteigen.

Erwirtschaftet also eine Familie mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern ein Einkommen von 42 000 Franken, so werden in der *Maximalvariante* 28 000 Franken als Einkommen angerechnet, während in der *Minimalvariante* 38 000 Franken angerechnet werden. In Grafik G2 ist das verfügbare Einkommen mit der Maximal- und der Minimalvariante für eine Familie mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünf Jahren dargestellt.

Es zeigt sich, dass das verfügbare Einkommen im unteren Einkommensbereich sowohl bei der Minimal- als auch bei der Maximalvariante

7 Minimale einfache Vollrente gemäss Skala 44 (1. Januar 2009).

wirksam angehoben wird. Beide Kurven des verfügbaren Einkommens verzeichnen einen kontinuierlichen Anstieg, negative oder ungenügende Arbeitsanreize konnten mit beiden Varianten beseitigt werden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit den gesetzten Parametern eine wirkungsvolle Entlastung der unteren Einkommensbereiche stattfinden kann und Schwelleneffekte bei Austritt aus der Sozialhilfe beseitigt oder vermindert werden können. Gleichzeitig kann durch die anteilmässig geringe Berücksichtigung des Einkommens (zwei Drittel des Nettolohns) ein relevanter Arbeitsanreiz geschaffen werden. Der einzige Nachteil besteht darin, dass auf der Ausgabenseite keine Mietkosten berücksichtigt werden konnten. Ein solcher Einbezug würde insbesondere bei der Maximalvariante unter Berücksichtigung des gleichen Arbeitsanreizes dazu führen, dass die Ergänzungsleistungen bis zu einem Bruttoeinkommen von über 100 000 Franken ausbezahlt werden müssten. Weitere mögliche Varianten zur Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien können anhand des Fallbeispiels von zwei Erwachsenen und zwei Kindern auf der folgenden Internetseite berechnet werden: [www.interface-politikstudien.ch/modellierung](http://www.interface-politikstudien.ch/modellierung)

### Kosten einer städtischen Ergänzungsleistung für Familien

In direktem Zusammenhang mit der konzeptionellen Ausgestaltung einer Ergänzungsleistung für Familien stehen die bei der öffentlichen Hand anfallenden Kosten. Damit die Kosten der verschiedenen Modellvorschläge geschätzt werden können, haben wir mit Hilfe von Daten der städtischen Steuerverwaltung die Anzahl der anspruchsberechtigten Familien sowie die Höhe der jeweiligen Ergänzungsleistungen mit der Unterstützung von LUSTAT (Statistik Luzern) berechnet. Tabelle **T1** gibt einen Überblick

### Vergleich der Anspruchsberechtigten und der Kosten

T1

|  | Variante gemäss Berechnungsmodell Kanton SO | Variante maximal | Variante minimal |
|--|---|------------------|------------------|
| Anzahl der Familien mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen      | 720   | 650              | 330              |
| Durchschnittliche Höhe der Transferleistung pro Familie in CHF | 16 000                                      | 9 000            | 7 000            |
| Total der Kosten in Mio. CHF                                   | 11,6  | 5,9              | 2,3              |
| Einsparungen bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe in Mio. CHF  | 2,2   | 0,2              | 0,2              |
| Nettokosten (bei 100-prozentiger Ausschöpfung) in Mio. CHF     | 9,4   | 5,7              | 2,1              |

Quelle: Daten der Steuerverwaltung Luzern, Berechnungen mit der Unterstützung von LUSTAT (Statistik Luzern).

über die Anzahl der anspruchsberechtigten Familien, den durchschnittlichen EL-Betrag und die Nettokosten. Aus dem Vergleich lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Mit gut 9,4 Millionen Franken ist die *Variante gemäss dem Berechnungsmodell des Kantons Solothurn* die teuerste. Sie schüttet aber auch den grössten Betrag aus und erreicht am meisten Familien.
- Die *Maximalvariante* des Modells Stadt Luzern ist günstiger als die Variante gemäss dem Berechnungsmodell des Kantons Solothurn. Der Transfer von durchschnittlich 9000 Franken liefert aber trotzdem einen substanziellen Beitrag an die Existenzsicherung der Familie. Es werden rund 70 Familien weniger erreicht als bei der Variante gemäss dem Berechnungsmodell des Kantons Solothurn.
- Die *Minimalvariante* des Modells Stadt Luzern bietet immer noch eine wesentliche Unterstützung für die betroffenen Haushalte. Allerdings werden weniger Familien erreicht, sodass vermutlich einige Familien, welche in bescheidenen Verhältnissen leben, nicht in den Genuss des Transfers kommen.

Bezüglich der in Tabelle **T1** ausgewiesenen Kosten möchten wir zu bedenken

geben, dass wir bei der Kostenschätzung von einer 100-prozentigen Bezugsquote ausgegangen sind. In der Realität dürfte die Bezugsquote jedoch deutlich tiefer ausfallen.

### Fazit

Unsere Analysen haben gezeigt, dass sich die Berechnungsweise der Ergänzungsleistungen, wie sie bei der AHV und der IV angewandt werden, prinzipiell für eine bedarfsgerechte Abgeltung der mit Kindern im Zusammenhang stehenden Kosten eignen. Nicht zu unterschätzen ist dabei jedoch die Problematik der Arbeitsanreize. Damit negative Arbeitsanreize vermieden werden können, darf das erwirtschaftete Erwerbseinkommen nur zu einem gewissen Teil bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden. Wie hoch der entsprechende Anteil festgelegt werden sollte, muss unter der Berücksichtigung des verfügbaren Einkommens genau geprüft werden. Insgesamt kann festgehalten werden, dass Ergänzungsleistungen für Familien ein wirksames Instrument zur Reduktion der Armut von Familien im Niedriglohnbereich sein können. Neben der konzeptionellen Ausgestaltung der Ergänzungsleistun-

gen sind auch die Auswirkungen der bestehenden Transfersysteme auf das verfügbare Einkommen zu untersuchen. Bevor neue Sozialtransfers wie Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt werden, sollte die Optimierung der bestehenden Transferleistungen sowie des Steuersystems ins Auge gefasst werden. Je nach Ausgestaltung der bestehenden Transfersysteme kann die Entlastung von Familien mit Kindern auch durch Anpassungen bei der Prämienverbilligung, der Subventionierung der Kinderbetreuung oder den Steuerabzügen erfolgen. Von diesen Überlegungen geht auch die Studie «Arbeit muss sich lohnen» des Gesundheits- und Sozialdepartements des Kantons Luzern aus.

### Erwähnte Literatur

Bieri, Oliver; Gysin, Basil (2010): Ergänzungsleistungen für Familien. Konzeptionelle Überlegungen zu einer Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in Luzern und Littau. Luzern. [www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be\\_EL\\_Familien.pdf](http://www.interface-politikstudien.ch/downloads/deutsch/Be_EL_Familien.pdf)

Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2010): Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern, Luzern.

[www.disg.lu.ch/bericht\\_amsl.pdf](http://www.disg.lu.ch/bericht_amsl.pdf)

Knupfer, Caroline; Bieri, Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, Bern/Luzern.

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (2010): Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), Bern.

Schweizerischer Bundesrat (2010): Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006.

---

Oliver Bieri, Dr. phil. I, Leiter des Bereichs Soziale Sicherheit und Integration, Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern. E-Mail: [bieri@interface-politikstudien.ch](mailto:bieri@interface-politikstudien.ch)

---

Andreas Balthasar, Prof. Dr. rer. pol., Leiter von Interface Politikstudien Forschung Beratung Luzern. E-Mail: [balthasar@interface-politikstudien.ch](mailto:balthasar@interface-politikstudien.ch)