

## Ergänzungsleistungen für Familien

Konzeptionelle Überlegungen zu einer Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in Luzern und Littau

Luzern, den 25. Oktober 2010

Dr. Oliver Bieri  
bieri@interface-politikstudien.ch

Basil Gysin  
gysin@interface-politikstudien.ch

## INHALTSVERZEICHNIS

---

1	AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG	3
2	ÜBERSICHT ÜBER VERSCHIEDENE MODELLE	6
2.1	Das Tessiner Modell	6
2.2	Die drei Vorschläge des Bundes	7
2.3	Das Modell des Kantons Solothurn	7
2.4	Das Modell des Kantons Schwyz	8
2.5	Das Modell der FAZ	8
2.6	Vergleich der Modelle	8
3	KONZEPTION EINER NEUEN EL FÜR FAMILIEN	15
3.1	EL nach dem Modell von Solothurn	15
3.2	Modellvorschlag Stadt Luzern	17
4	KOSTEN DER MODELLE	23
4.1	Kostenschätzung gemäss Modell Solothurn	24
4.2	Kostenschätzung Modell Stadt Luzern	25
4.3	Validität der Schätzungen	26
5	ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT	27
	IMPRESSUM	29

---

## I AUSGANGSLAGE UND FRAGESTELLUNG

---

Seit 1996 richtet die Stadt Luzern an Familien und allein Erziehende in finanziell bescheidenen Verhältnissen Zusatzleistungen zu den Familienzulagen aus. Die Zusatzleistung bezweckt eine verbesserte Abgeltung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen. Der Anspruch und die Höhe der Zusatzleistungen werden nach den Ansätzen der Ergänzungsleistungen sowie dem Gesetz über die kantonalen Ergänzungsleistungen zur AHV und IV berechnet.

In Erwartung einer bevorstehenden Bundeslösung wurde die Massnahme 1996 und 2001 jeweils auf fünf Jahre beschränkt. Das Reglement ist Ende Februar 2006 ausgelaufen, wurde aber nochmals bis Februar 2008 verlängert. Im Jahr 2009 wurde der Vollzug der Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende sistiert. Eine durch Interface im Jahre 2007 durchgeführte Evaluation der Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende (FAZ) zeigte auf, dass es sich bei diesen Zusatzleistungen um ein wirksames sozialpolitisches Instrument handelt. Im November 2007 reichte der Präsident der Sozialkommission des Grossen Stadtrates im Namen der Kommission ein dringliches Postulat ein, mit der Forderung die Weiterführung der Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende (FAZ) bis zum Vorliegen einer Bundeslösung zu prüfen und geeignete Massnahmen für das weitere Vorgehen vorzuschlagen. Der Stadtrat nahm das Postulat zur Prüfung entgegen und hat dem Parlament vorgeschlagen, die Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende ab 2010 bis zum Vorliegen einer Bundeslösung weiterzuführen.<sup>1</sup> Das Stadtparlament hat diesem Vorschlag anfangs September 2009 zugestimmt.

Weil auf der Ebene des Bundes die zuständige Subkommission der Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) das Dossier der Ergänzungsleistungen für Familien wegen zusätzlichen Abklärungen nicht weiter bearbeitet, wird es mindestens bis zum Jahr 2014 dauern, bis eine Bundeslösung in Kraft treten könnte. Einige Kantone haben sich daher Gedanken über die Einführung und die Ausgestaltung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien gemacht. Die Stimmberechtigten des Kantons Solothurn haben am 17. Mai 2009 einer Vorlage zur Einführung von Ergänzungsleistungen von Familien zugestimmt. In den Kantonen Bern, Freiburg, Genf und Waadt sind Projekte zu Ergänzungsleistungen für Familien zurzeit in Planung. Im Kanton Schwyz wurden mit dem Entwurf des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) vom 14. November 2008 erste konzeptionelle Überlegungen zu einer Ergänzungsleistung für Familien gemacht. Im Mai 2009 wurde die bestehende Gesetzesvorlage aus dem Regierungsprogramm gestrichen. Ende 2009 kam jedoch eine neue Initiative zustande. Ebenfalls sistiert wurden Projekte zu Ergänzungsleistungen für Familien in den Kantonen Zürich, Jura und Obwalden. Vorstösse zu diesem Thema bestehen in den Kantonen Zug, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und St. Gallen.

<sup>1</sup> Vgl. Bericht und Antrag vom 27. Mai 2009.

Auch im Kanton Luzern gibt es politische Vorstösse, welche die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien fordern. So hat das Kantonsparlament am 22. Januar 2002 eine Motion von Louis Schelbert über eine Standesinitiative für eine Neuordnung der Familienzulagen erheblich erklärt. Die Motion Nr. 228 verlangt, dass mit einer Standesinitiative das Familienzulagenmodell der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF) unterstützt wird. Im selben Zeitraum hat Vreni Moser ein Postulat Nr. 237 und Prisca Birrer eine Motion Nr. 265 betreffend die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien eingereicht.<sup>2</sup> Beide Vorstösse wurden als Postulate erheblich erklärt, allerdings im Sinne des Regierungsrates, welcher den Abschluss der Diskussionen auf Bundesebene abwarten möchte. Durch die Einreichung der Motionen von Christina Reusser (M 400) und Jacqueline Mennel Käslin (M 466) wurde der Regierungsrat aufgefordert, sich mit der Erarbeitung von gesetzlichen Grundlagen für die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien auseinander zu setzen.<sup>3</sup>

Im Kontext der finanziellen Entlastung von Familien ist auf städtischer Ebene die Motion Nr. 482 von Katharina Hubacher zu erwähnen, welche am 13. Februar 2009 bei der Stadtkanzlei eingereicht worden ist. Die Motionärin verlangt in ihrem Vorstoss, eine Ausdehnung der in der Stadt Luzern zur Anwendung kommenden AHIZ (Zusatzleistung zu den Alters-, Hinterbliebenen- und Invalidenrenten) auf einkommensschwache Familien. Dadurch sollen die Familien bei der Finanzierung der Mieten in der Stadt Luzern unterstützt werden. Schliesslich hat der Stadtrat am 3. September das Postulat Nr. 535 von Rolf Krummenacher namens der Sozialkommission entgegengenommen. Darin wird gefordert, dass sich der Stadtrat beim Regierungsrat des Kantons Luzern für die Einführung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien und allein Erziehende einsetzt.

Im Hinblick auf die weiteren parlamentarischen Diskussionen über Unterstützungsleistungen für Familien sowie der nach wie vor unklaren Situation bezüglich einer möglichen Bundeslösung, hat die Sozialdirektion der Stadt Luzern durch Interface Grundlagen erarbeiten lassen, welche zeigen, wie Ergänzungsleistungen für Familien in der Stadt Luzern und Littau ausgestaltet werden müssten, damit Familien mit Kindern gezielt und sozialpolitisch wirksam entlastet werden können. In diesem Zusammenhang werden die folgenden drei Fragen untersucht:

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?

<sup>2</sup> Vgl. Postulat (237) über die Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (sog. Tessiner Modell), Motion (265) über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien in knappen finanziellen Verhältnissen.

<sup>3</sup> Vgl. Motion (400) über die Schaffung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien sowie Motion (466) über Ergänzungsleistungen nach dem Solothurner Modell für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut.

Im folgenden Kapitel 2 geben wir eine Übersicht über bereits bestehende sowie geplante Modelle für Ergänzungsleistungen zugunsten von Familien. Kapitel 3 befasst sich mit den konzeptionellen Überlegungen, welche bei der Ausgestaltung eines Modells für Luzern und Littau berücksichtigt werden sollten. Darauf folgt in Kapitel 4 eine Kostenschätzung von drei verschiedenen Modellvarianten. Der Bericht schliesst mit einer Zusammenfassung und dem Fazit.

In diesem Kapitel greifen wir bestehende Konzepte und Überlegungen zur Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien auf und vergleichen diese miteinander. Verschiedene Kantone verfügen bereits über Unterstützungssysteme für Familien.<sup>4</sup> So kennen die Kantone Zürich, Luzern, Glarus, Zug, Freiburg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Waadt Mutterschafts- oder Elternschaftsbeihilfen, welche maximal bis zwei Jahre nach der Geburt des Kindes bezogen werden können. Diese Beiträge werden entweder durch den Kanton oder die Gemeinde ausbezahlt. Obwohl die meisten dieser Unterstützungssysteme auf Bedarfsrechnungen basieren, eignen sie sich aufgrund der kurzen Ausschüttungsdauer nicht als Vergleichsmodelle zu Ergänzungsleistungen für Familien. Im Folgenden gehen wir daher auf Modelle ein, welche sich von der Berechnungsweise und der Ausgestaltung her an den Ergänzungsleistungen für die AHV und die IV orientieren.

## 2.1 DAS TESSINER MODELL

In Anlehnung an das Berechnungsmodell der Ergänzungsleistungen für die AHV und die IV werden im Kanton Tessin seit 1997 Ergänzungsleistungen für Familien ausbezahlt. Das Tessiner Modell basiert neben einer Kinderzulage (*Assegno di base*) für Kinder von 0 bis 14 Jahren und einer Ausbildungszulage (*Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi*) für Jugendliche in Ausbildung von 15 bis 19 Jahren auf den beiden folgenden Elementen:

- Mit der ergänzenden Kinderzulage (*Assegno integrativo*) für Kinder von 0 bis 14 Jahren sollen die Existenz von Kindern und Jugendlichen in Familien mit tiefen Einkommen gesichert werden.
- Mit der Kleinkinderzulage (*Assegno di prima infanzia*) sollen Haushalte unterstützt werden mit Kindern von 0 bis 2 Jahren und einem Einkommen, mit dem trotz der ergänzenden Kinderzulage die Existenz nicht gesichert werden kann. Diese Leistung ist als Unterstützung für den kinderbedingten Erwerbsausfall konzipiert.

Alle Elemente der Ergänzungsleistungen verstehen sich additiv und werden abhängig von der wirtschaftlichen Situation und dem Alter der Kinder gewährt. Einerseits können dadurch Eltern gezielt entlastet werden. Andererseits sind das Berechnungssystem sowie die Anspruchsbedingungen kompliziert und die Berechnung der Ergänzungsleistungen daher nicht sehr transparent.

<sup>4</sup> Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen, Stand 1. Januar 2009  
<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de>.

## 2.2 DIE DREI VORSCHLÄGE DES BUNDES

---

Die nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK N) stellte 2004 bei der Vernehmlassung drei Modelle zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien zur Auswahl:<sup>5</sup>

- Das erste Modell (M1) deckt das Einkommensdefizit der ganzen Familie und begünstigt vor allem Einelternfamilien mit einem Kind, aber auch Zweielternfamilien mit einem bis zwei Kindern. Die Berechnung des Anspruchs kommt bei diesem Modell der heutigen Regelung zur Berechnung der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV am nächsten.
- Das zweite Modell (M2) ist auf die Deckung der Unterhaltskosten der Kinder ausgerichtet. Es begünstigt daher vor allem Familien mit zwei und mehr Kindern. Im Gegensatz zum ersten Modell wird hier der Mietzins nicht in die Berechnungen integriert.
- Das dritte Modell (M3), welches eine Mischung aus den vorangehenden Modellen darstellt, begünstigt ebenfalls Familien mit mehreren Kindern, berücksichtigt aber dabei auch die Kosten für den Mietzins.

In der Vernehmlassung wurde mehrheitlich das erste Modell bevorzugt, weil es die Situation von Einelternfamilien mit besonders hohem Armutsrisiko am besten berücksichtigt und die Einkommenslücke der ganzen Familie inklusive der Mietkosten abdeckt. Bei allen drei Modellen werden dank der Verrechnung eines hypothetischen Einkommens Arbeitsanreize geschaffen. Auch die Betreuungskosten für Kinder werden in allen Modellen berücksichtigt. Ferner ist vorgesehen, dass Haushalte mit Kindern unter 16 Jahren anspruchsberechtigt sind. Leben Kinder unter drei Jahren im Haushalt, so erhöht sich der Anspruch auf Ergänzungsleistungen zusätzlich.

## 2.3 DAS MODELL DES KANTONS SOLOTHURN

---

In einer Volksabstimmung am 17. Mai 2009 wurde im Kanton Solothurn eine Änderung des Sozialgesetzes angenommen, welche die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien fordert. Das Ziel des Gesetzes ist es, Familien zu entlasten, die trotz Erwerbstätigkeit die Armutsgrenze nicht oder nur knapp überschreiten. Um sicherzustellen, dass die Anspruchsgruppe nur erwerbstätige Familien umfasst, wurde eine Mindesteinkommensgrenze festgelegt. Erreicht ein Familieneinkommen diese Grenze nicht, hat die Familie Anspruch auf Sozialhilfe. Auch beim Modell des Kantons Solothurn wird die Erhöhung des Erwerbseinkommens über Arbeitsanreize gefördert. Anspruchsberechtigt sind im Kanton Solothurn nur Haushalte mit Kindern unter sechs Jahren. Leben Kinder unter drei Jahren im Haushalt, so besteht analog zu den Modellen des Bundes ein höherer Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

<sup>5</sup> Medienmitteilung des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV vom 29. März 2004  
<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/index.html?lang=de&msgsrc=/2004/d/04032901.htm>.

## 2.4 DAS MODELL DES KANTONS SCHWYZ

---

Im Kanton Schwyz wurde eine Gesetzesvorlage über Ergänzungsleistungen für Familien im Mai 2009 aus dem Regierungsprogramm gestrichen. Trotzdem gehen wir hier kurz auf dieses Modell ein, um weitere Optionen für die Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen aufzuzeigen. Als Ziele des Systems wurden unter anderem eine Entlastung der Sozialhilfe sowie eine Stärkung des Selbstbewusstseins und der Eigenverantwortung von einkommensschwachen Familien genannt.<sup>6</sup> Als Arbeitsanreiz war ein Freibetrag in der Höhe von 2'400 Franken bei der Anrechnung des Erwerbseinkommens vorgesehen. Bei allein Erziehenden mit Kindern unter fünf Jahren wäre dieser Freibetrag bereits ab einem sehr viel tieferen Einkommen zur Anwendung gekommen. Anspruchsberechtigt für Ergänzungsleistungen sind gemäss der gesetzlichen Vorlage Haushalte, in denen mindestens ein Kind unter sieben Jahren lebt.

## 2.5 DAS MODELL DER FAZ

---

Auch die Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende (FAZ), wie sie die Stadt Luzern bis ins Jahr 2008 kannte, orientieren sich an der Berechnungsweise der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Allerdings war der maximale Betrag der Unterstützungsleistung auf 1'200 Franken pro Kind und Jahr begrenzt. Die FAZ bezweckten eine verbesserte Abgeltung der Kosten, welche im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen. Anspruchsberechtigt waren Familien mit mindestens einem Kind im Alter von 0 bis 25 Jahren, für welches ein Anspruch auf kantonale Kinder- oder Ausbildungszulagen bestand.<sup>7</sup> Aufgrund der tiefen Obergrenze ist ein Vergleich mit den anderen Modellen nur bedingt möglich. Da die Ausgestaltung und der sozialpolitische Ansatz der FAZ aber einer Familienergänzungsleistung sehr nahe kommen, gehen wir im Folgenden trotzdem weiter auf dieses System ein.

## 2.6 VERGLEICH DER MODELLE

---

Wir vergleichen die Modellvorschläge des Bundes, die Systeme der Kantone Solothurn und Schwyz sowie die bisherigen Regelungen der FAZ. Da in der neueren sozialpolitischen Diskussion vor allem das System des Kantons Solothurn aufgegriffen wird, verzichten wir auf den Einbezug des Tessiner Modells.

### 2.6.1 DEFINITION DER FAMILIE UND ALTER DER KINDER

Der verwendete Familienbegriff geht in allen Modellen über die traditionelle Familie hinaus. Patchworkfamilien und Konsensualfamilien werden den traditionellen Familien im Hinblick auf Anspruchsberechtigung gleichgestellt. Bezüglich Alter der Kinder, welche für einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien berechtigen, gibt es dagegen einige Differenzen. Wie aus Darstellung D 2.1 hervorgeht, sehen die drei Modelle des Bundes Ergänzungsleistungen für Haushalte mit Kindern bis zum Alter von

<sup>6</sup> Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage zum Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG), S. 6  
<[http://www.sz.ch/documents/vtxt2/de/B\\_FamELG.pdf](http://www.sz.ch/documents/vtxt2/de/B_FamELG.pdf)>, besucht am 16.10.2009.

<sup>7</sup> Ausbildungszulagen werden im Kanton Luzern bis zum vollendeten 25. Altersjahr ausbezahlt.



16 Jahren vor. Während im Kanton Solothurn die Anspruchsberechtigung bei der Altersgrenze von sechs Jahren endet, liegt diese beim Modell des Kantons Schwyz ein Jahr höher. Die Anspruchsberechtigung bei den Zusatzleistungen für Familien und allein Erziehende in der Stadt Luzern hat sich an die kantonale Kinder- oder Ausbildungszulagen orientiert und wurde daher je nach Berechtigung der Zulagen bis zum 16. beziehungsweise bis zum 25. Altersjahr gewährt.

#### D 2.1: Alter der Kinder, die für einen Anspruch auf EL für Familien berechtigen

Bund (M1, M2, M3)	SO	SZ	FAZ
unter 16 Jahre	unter 6 Jahre	unter 7 Jahre	unter 16/25 Jahre

Quelle: eigene Darstellung.

#### 2.6.2 ANERKANNTE AUSGABEN

Analog dem Berechnungssystem für die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV werden in den verglichenen Modellen die Einnahmen eines Haushalts den Ausgaben gegenübergestellt. Übersteigen die Ausgaben die Einnahmen, so besteht in der Regel ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen. In Darstellung D 2.2 ist aufgeführt, welche Ausgaben in die verschiedenen Modelle zur Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien einbezogen werden:

- Bei allen Modellen wird ein Lebensbedarf für Erwachsene und Kinder gemäss Artikel 10 des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) berücksichtigt. Dieser Lebensbedarf soll die Lebenskosten decken und orientiert sich am Warenkorb des Landesindexes der Konsumentenpreise (LIK). Darin enthalten sind Grössen wie: Nahrungsmittel, Getränke, Tabakwaren, Bekleidung und Schuhe, Wohnen und Energie usw. Die Ausnahme bildet einzig das Modell M2 des Bundes, dort wird ein höherer Lebensbedarf angerechnet.<sup>8</sup>
- Die Wohnungsmiete wird bei den anerkannten Ausgaben bis zu einer festgelegten Obergrenze berücksichtigt. Ausnahme bildet das Modell M2 des Bundes, welches keine Miete anrechnet. Während die Modelle der Kantone Schwyz und Solothurn mit den vorgegebenen Mieten gemäss Bundesgesetz zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) rechnen, liegen die anerkannten Mietkosten bei der FAZ höher und bei den Modellen M1 und M3 des Bundes tiefer.
- Als Ausgaben werden die durchschnittlichen Krankenkassenprämien gemäss der Verordnung des EDI über die kantonalen Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt. Einzige Ausnahme bildet das Modell für den Kanton Schwyz. Dort werden die Krankenkassenprämien nicht als Ausgabe angerechnet, sondern vollständig erstattet, solange ein Anspruch auf die Ergänzungsleistung besteht.

<sup>8</sup> Werte 2003: Der Lebensbedarf in den Modellen M1 und M3 beträgt für die ersten beiden Kinder je 8'260 Franken. Im Modell M2 wurde dieser Betrag auf 13'520 Franken festgelegt. Für das dritte und vierte Kind können zwei Drittel und für jedes weitere Kind ein Drittel des Betrags angerechnet werden.

- Die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung werden ausser beim Modell des Kantons Schwyz überall zu den anerkannten Ausgaben gezählt. Beim Modell des Kantons Solothurn werden die Kosten für die Fremdbetreuung allerdings mit maximal 6'000 Franken pro Kind und Jahr berücksichtigt.
- Beim Modell der FAZ, werden zusätzliche bedarfsabhängige Ausgaben, welche im Zusammenhang mit der Kindererziehung stehen, auf der Ausgabenseite in die Berechnung des Anspruchs aufgenommen.

#### D 2.2: Anerkannte Ausgaben

	Bund (M1, M2, M3)	SO	SZ	FAZ
Lebensbedarf Kinder	Ja	Ja	Ja	Ja
Lebensbedarf Erwachsene	Ja	Ja	Ja	Ja
Wohnungsmiete (mit Obergrenze)	(Ja)	Ja	Ja	Ja
Krankenkassenprämien (Durchschnittsprämie)	Ja	Ja	Nein	Ja
Kosten für die Fremdbetreuung	Nein	Ja	Nein	Ja
Weitere bedarfsabhängige Ausgaben für Kinder	Nein	Nein	Nein	Ja

Quelle: eigene Darstellung.

#### 2.6.3 ANRECHENBARE EINNAHMEN

Bei den Einnahmen, welche in die Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien einbezogen werden, gibt es keine Differenzen zwischen den verschiedenen Modellen. Alle Modelle gehen vom Total der Einkünfte des Haushalts in der Form des Nettolohns aus. Ebenso werden überall Alimente, Kinderzulagen und Vermögenserträge als Einnahmen berücksichtigt. Wie bei anderen Sozialtransfers soll auch bei den Ergänzungsleistungen für Familien vermieden werden, dass vermögende Personen mit geringen Einkünften unterstützt werden. Wie aus Darstellung D 2.3 ersichtlich ist, werden dazu in allen Modellen Vorkehrungen getroffen. Es ist vorgesehen, dass jeweils ein Zehntel des Reinvermögens, welches einen bestimmten Freibetrag überschreitet bei den Einnahmen anzurechnen ist.<sup>9</sup> Die FAZ legt in Abhängigkeit der Familiengrösse eine fixe Vermögensgrenze fest.

<sup>9</sup> In Solothurn und bei den Bundesmodellen kommt für den Besitz von selber bewohnten Liegenschaften die Regelung gemäss ELG Art. 11 Abs. 1 lit. c zur Anwendung. Das heisst, dass nur der Teil der Liegenschaft angerechnet wird, welcher 112'500 Franken übersteigt.

### D 2.3: Einbezug von Vermögenswerten bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen

	Bund (M1, M2, M3)	SO	SZ	FAZ
Anrechnung des Reinvermögens	1/10	1/10	1/10	-
Freibetrag in CHF	60'000	40'000	25'000 (allein stehend) 40'000 (Ehepaar)	-
Fixe Vermögensgrenze in CHF (Reinvermögen)	-	-	-	25'000 (allein stehend) 40'000 (Ehepaar) 15'000 (pro Kind)

Quelle: eigene Darstellung.

#### 2.6.4 ABGRENZUNG ZUR SOZIALHILFE

Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen für Familien stellt sich die Frage, wie sich die Ergänzungsleistungen von der Existenzsicherung durch die Sozialhilfe abgrenzen. Im Kanton Solothurn wird zur Abgrenzung von der Sozialhilfe ein Mindestwerbseinkommen 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. Bei den restlichen Modellen gibt es kein fixiertes Mindesteinkommen, welches für den Leistungsbezug erreicht werden muss. In der Stadt Luzern werden die Zusatzleistungen aber nur dann ausbezahlt, wenn keine Leistungen gemäss Sozialhilfegesetz bezogen werden. Bei den Modellen des Bundes und dem Modell von Schwyz ist die Abgrenzung gegenüber der Sozialhilfe nicht klar definiert. Sowohl bei den Modellen des Bundes als auch bei demjenigen des Kantons Schwyz wird angenommen, dass durch die Ergänzungsleistungen für Familien bei der Sozialhilfe beträchtliche Einsparungen anfallen.

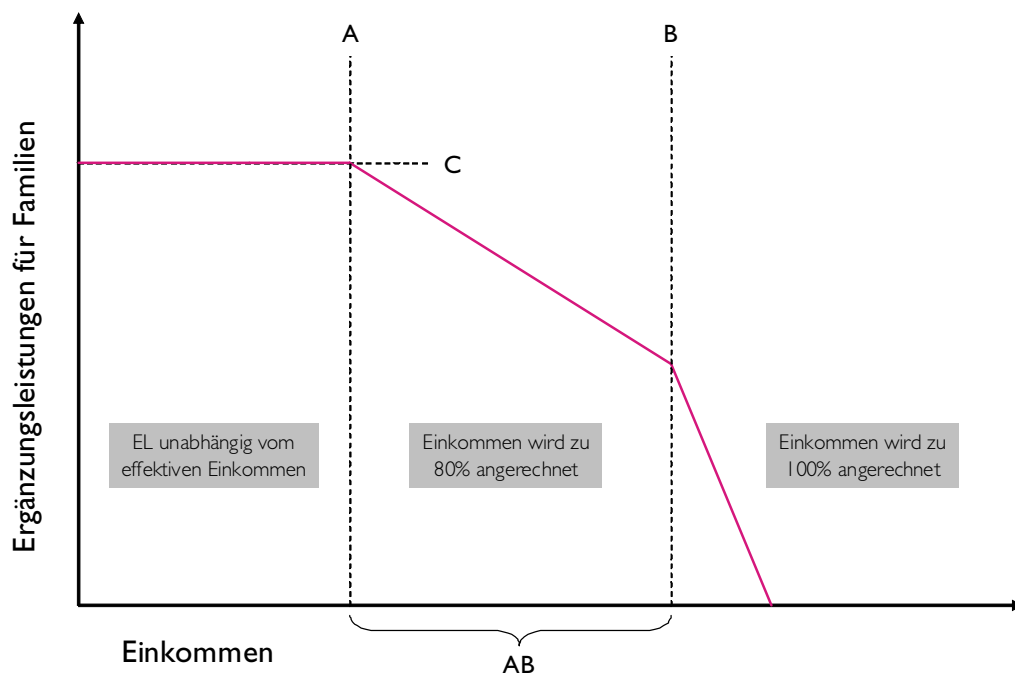
#### 2.6.5 ARBEITSANREIZE

Bei allen Sozialtransfers besteht implizit die Gefahr, dass ungenügende Arbeitsanreize entstehen. Es sollte daher vermieden werden, dass zusätzliches Einkommen zu einer zu starken Reduktion der Ergänzungsleistungen führt. Die verschiedenen Modelle gehen wie folgt mit dieser Problematik um:

- Beim Modell der FAZ gibt es diesbezüglich keine speziellen Vorkehrungen. Aufgrund der Höhe der FAZ (maximal 1'200 Franken pro Kind) spielen negative Arbeitsanreize aber eine entsprechend geringe Rolle.
- Im Kanton Schwyz versucht man der Problematik mit der Gewährung eines Freibetrags entgegenzuwirken. Bei den ersten 2'400 Franken Einkommen, welche über einem bestimmten Mindesteinkommen liegen, reduzieren sich die Ergänzungsleistungen nicht.
- Bei den Modellen des Bundes und beim Modell des Kantons Solothurn fliesst das anrechenbare Einkommen in die Berechnung der Ergänzungsleistungen ein. Wie aus Darstellung D 2.4 ersichtlich wird, lassen sich drei Bereiche unterscheiden. Im

ersten Bereich wird die Höhe der Ergänzungsleistungen bis zu einem so genannt „hypothetischen Einkommen“ (A) fixiert und ist unabhängig vom effektiven Einkommen. Danach wird das effektive Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt (Bereich AB), bis zu einem bestimmten Grenzbetrag (B) nur zu einem bestimmten Prozentanteil angerechnet.<sup>10</sup> Übersteigt das effektive Einkommen jedoch den Grenzbetrag (B), wird es zu 100 Prozent angerechnet.

#### D 2.4: Hypothetisches Einkommen und Anrechnung des Erwerbseinkommens



Quelle: eigene Darstellung.

#### 2.6.6 ZUSAMMENSETZUNG DES ANSPRUCHS

Nachdem wir auf die einzelnen Berechnungspositionen bei den anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen sowie auf die Vorkehrungen zur Sicherung der Arbeitsanreize eingegangen sind, zeigen wir in Darstellung D 2.5, aus welchen Elementen sich die Ergänzungsleistungen zusammensetzen. Gemeinsam ist allen Modellen, dass sie auf den Ergänzungsleistungen basieren, welche als Differenz der anerkannten Ausgaben und der anrechenbaren Einnahmen berechnet werden. Bei den Modellen des Bundes und dem Modell für den Kanton Schwyz wird die Krankenkassenprämie vollumfänglich vergütet solange ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen besteht.<sup>11</sup> Analog verhält es sich bezüglich den Fremdbetreuungskosten bei den drei Modellen des Bundes. Die Anrechnung der vollen Kosten kann jedoch in der Praxis zu unerwünschten Schwelleneffekten führen, weil Familien mit einem geringen Anspruch auf Ergänzungsleistungen gegenüber Familien ohne Anspruch deutlich besser gestellt werden.

<sup>10</sup> In den Modellen des Bundes und beim Modell von Solothurn wird das Einkommen zu 80 Prozent verrechnet. Bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV wird das Einkommen zu zwei Dritteln angerechnet.

<sup>11</sup> Gemäss der Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen.

## D 2.5: Zusammensetzung des Anspruchs

	Bund (M1, M2, M3)	SO	SZ	FAZ
Ergänzungsleistung	Ja	Ja	Ja	Ja
Krankenkassenprämien (Durchschnittsprämie)	Ja	Nein	Ja	Nein
Kosten für die Fremdbetreuung	Ja	Nein	Nein	Nein

Quelle: eigene Darstellung.

## 2.6.7 HÖHE DER LEISTUNGEN

Weiter unterscheiden sich die Modelle zur Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien auch in der maximalen Höhe der ausbezahlten Leistungen. Aus Darstellung D 2.6 geht hervor, dass sich die maximale Höhe der Ergänzungsleistungen für Familien an den gesetzlichen Grundlagen und den Beträgen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG) beziehungsweise der Rentenskala 44 orientiert.<sup>12</sup> In der letzten Spalte haben wir exemplarisch die Höhe der maximalen Beträge für eine Familie mit zwei Kindern aufgeführt.

## D 2.6: Festlegung des Höchstbetrags

Modell	Maximale Höhe der jährlichen Leistung	Höchstbetrag für eine Familie mit zwei Kindern (Jahr 2009)
Bund (M1)	2-mal jährliche einfache Mindestrente gemäss AHV	CHF 27'360.–
Bund (M2)	Herabsetzung der Beträge von Modell 3: CHF 13'520.– für das 1. und 2. Kind CHF 9'013.– für das 3. und 4. Kind CHF 4'507.– für jedes weitere Kind	CHF 27'040.– (Stand: 2004)
Bund (M3)	1,5-mal Lebensbedarf für Kinder gemäss EL zur AHV (für das 1. und 2. Kind) Zwei Drittel Lebensbedarf für Kinder gemäss EL zur AHV (für das 3. und 4. Kind) Ein Drittel Lebensbedarf für Kinder gemäss EL zur AHV (ab dem 4. Kind)	CHF 27'180.– (Stand: 2004)
SO	2-mal jährliche einfache Mindestrente gemäss AHV	CHF 27'360.–
SZ	3-mal jährliche einfache Mindestrente gemäss AHV (für das 1. und 2. Kind) 3,5mal jährliche einfache Mindestrente gemäss AHV (ab dem 3. Kind)	CHF 31'040.–
FAZ	CHF 1'200.– pro Kind	CHF 2'400.–

Quelle: eigene Darstellung; Bundesmodelle gemäss parlamentarische Initiative 2004.

<sup>12</sup> Vgl. Monatliche Vollrenten, Skala 44, <<http://www.ahv-iv.info/andere/00194/index.html?lang=de>>, besucht am 11.11.2009.

#### 2.6.8 FAZIT

Alle Modelle beziehen sich auf der Ausgabenseite auf den Lebensbedarf gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV und IV. Auf der Einnahmenseite werden ähnliche Einkommen und Vermögensanteile in die Berechnung integriert. Dieser Konsens zeigt die hohe Akzeptanz dieser Parameter. Sehr starke Unterschiede zeigen sich beim Kreis der Anspruchsberechtigten beziehungsweise dem Alter der Kinder, bei den zusätzlich vergüteten Leistungen und bei der Höhe des Anspruchs. Diese Faktoren sind für die Kosten der Ergänzungsleistungen von grosser Bedeutung.

In diesem Kapitel entwickeln wir konzeptionelle Grundlagen für die Ausgestaltung einer Ergänzungsleistung für Familien in der Stadt Luzern und Littau. Diese Vorschläge stimmen weitgehend auch mit den Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) überein.<sup>13</sup> Dazu nehmen wir das von Interface in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) entwickelte Einkommensmodell zu Hilfe. Bei diesem Berechnungsmodell werden allen Einnahmen durch Erwerbstätigkeit und Sozialtransfers sowie die Ausgaben für die Steuern, die Wohnungsmiete, die Krankenkassenprämien und allfällige Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung berücksichtigt.

### 3.1 EL NACH DEM MODELL VON SOLOTHURN

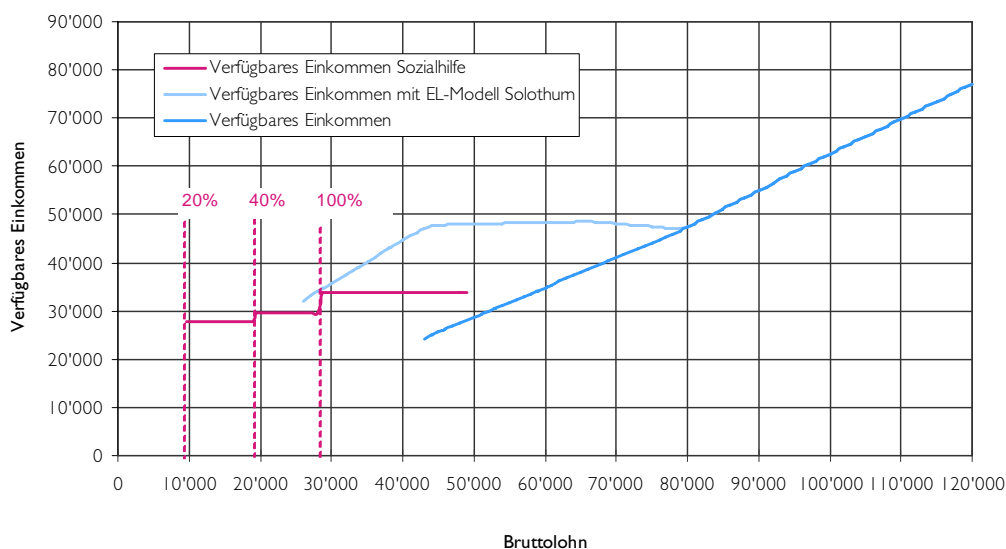
---

In diesem Abschnitt untersuchen wir die Folgen einer allfälligen Übernahme des Solothurner Modells auf die Ausgestaltung einer städtischen Ergänzungsleistung für Familien in der Stadt Luzern. Dazu berechnen wir den Anspruch auf Ergänzungsleistungen sowie das verfügbare Einkommen für zwei konkrete Familiensituationen. In Darstellung D 3.1 stellen wir das verfügbare Einkommen einer Familie mit zwei Kindern im Alter von drei und fünf Jahren für die Stadt Luzern dar. Dabei gibt die rote Kurve das verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe ohne Berücksichtigung der Ergänzungsleistungen für Familien wieder. Die Prozentzahlen mit den vertikal verlaufenden unterbrochenen Linien stehen für das Arbeitspensum, welches mit steigendem Bruttolohn bis auf 100 Prozent erhöht wird. Die dunkelblaue Kurve gibt den Verlauf des verfügbaren Einkommens ohne Ergänzungsleistungen für Familien ausserhalb der Sozialhilfe wieder. Die hellblaue Kurve zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistungen für Familien.

Betrachtet man den Verlauf des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistungen für Familien, zeigt sich, dass das verfügbare Einkommen im unteren Einkommensbereich durch die Ergänzungsleistungen stark erhöht wird. Als problematisch zu beurteilen ist allerdings, der flache 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.

<sup>13</sup> Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), 25. Juni 2010. Weitere Informationen unter <<http://www.sodk.ch>>.

D 3.1: Verfügbares Einkommen von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern



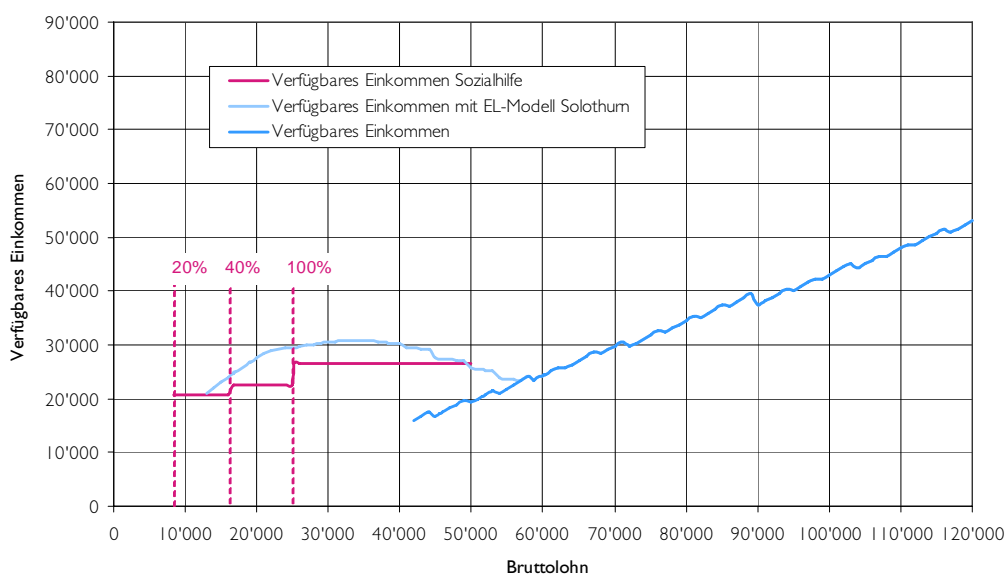
Quelle: eigene Berechnungen.

In Darstellung D 3.2 ist der Verlauf des verfügbaren Einkommens einer allein erziehenden Person mit einem Kind im Alter von drei Jahren dargestellt. Zusätzlich haben wir bei diesem Beispiel die Kosten für die Fremdbetreuung während fünf Tagen pro Woche berücksichtigt. Als Folge davon verläuft die Kurve vergleichsweise unruhig, da die Fremdbetreuungskosten mit zusätzlichem Einkommen stufenweise ansteigen. Hier fällt auf, dass das verfügbare Einkommen zwar über dem verfügbaren Einkommen der Sozialhilfe liegt, ab einem Bruttolohn von 33'000 Franken aber deutlich abnimmt. Dafür gibt es zwei Gründe: Einerseits wird ab diesem Bruttolohn das Einkommen zur Berechnung der Ergänzungsleistungen zu 100 Prozent angerechnet und andererseits übersteigen die Kosten für die Fremdbetreuung bei einem Bruttolohn von 41'000 Franken die maximale Höhe der berücksichtigten Fremdbetreuungskosten von 6'000 Franken. Dadurch reduzieren die zusätzlichen Kosten für die Fremdbetreuung das verfügbare Einkommen. Diese Kosten betragen bei einem Bruttolohn von 50'000 Franken rund 9'100 Franken. Das heisst, dass die Familie in diesem Fall für 3'100 Franken selber aufkommen muss.

Wie schon beim vorangehenden Beispiel sind auch hier die fehlenden Arbeitsanreize zu bemängeln. Zwischen dem Bruttolohn von 35'000 und 70'000 Franken bestehen praktisch keine Arbeitsanreize. Zwischen 40'000 und 60'000 Franken reduziert sich das verfügbare Einkommen sogar.



### D 3.2: Verfügbares Einkommen einer allein erziehenden Person mit einem Kind



Quelle: eigene Berechnungen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Ergänzungsleistungen für Familien nach der Berechnungsweise des Kantons Solothurn dazu beitragen, dass das verfügbare Einkommen im Bereich des Übergangs zur Sozialhilfe wirkungsvoll erhöht werden kann. Zu bemängeln sind aber die fehlenden Arbeitsanreize und die negative Entwicklung des verfügbaren Einkommens.

### 3.2 MODELLVORSCHLAG STADT LUZERN

In diesem Abschnitt präsentieren wir zwei Vorschläge für eine neue städtische Ergänzungsleistung für Familien in der Stadt Luzern. Die beiden Varianten (*Maximal- und Minimalvariante*) unterscheiden sich durch die Arbeitsanreize. Für beide Varianten bilden folgende konzeptionelle Überlegungen den Ausgangspunkt:

- Erstens orientieren wir uns an den Grundlagen der FAZ. Der Grund dafür liegt darin, dass die FAZ schon in das bestehende System der kantonalen und kommunalen Transferleistungen eingebettet ist. Trotzdem soll der Bezügerkreis auf Familien in „Working Poor“ Situationen ausgeweitet werden, welche grundsätzlich Anspruch auf Sozialhilfe haben.
- Zweitens basiert die Berechnung des Anspruchs auf den Parametern der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV und orientiert sich damit an den Diskussionen auf der Ebene des Bundes.
- Drittens halten wir es für sinnvoll, wenn das seit dem Jahr 2009 erstmals zur Anwendung kommende System der Betreuungsgutscheine nicht tangiert wird.
- Viertens erachten wir die Berücksichtigung von angemessenen Arbeitsanreizen als wichtig.

- Fünftens schlagen wir aufgrund von sozial- und finanzpolitischen Überlegungen vor, dass ausschliesslich Familien mit Kindern unter sechs Jahren durch eine Ergänzungsleistung für Familien unterstützt werden sollten. Dadurch werden Familien unterstützt, die in irgendeiner Form auf die Betreuung von Kindern im Vorschulalter angewiesen sind. Diese Betreuung kann entweder familienextern oder intern erfolgen.

In Darstellung D 3.3 sind die Parameter der vorgeschlagenen städtischen Ergänzungsleistungen für Familien in einer Übersicht aufgeführt. 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 7'500 Franken (bei allein Erziehenden) übersteigen. Erwirtschaftet also eine Familie mit zwei Erwachsenen 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.

#### D 3.3: Parameter des Modellvorschlags Stadt Luzern

Lebensbedarf Erwachsene	Allgemeiner Lebensbedarf für Erwachsene
Lebensbedarf Kinder	Allgemeiner Lebensbedarf für Kinder
Einbezug der Krankenkassenprämien	Durchschnittsprämie gemäss Verordnung <sup>14</sup>
Einbezug der Kosten für die Fremdbetreuung	Effektive Kosten
Miete	Keine Berücksichtigung der Miete
Arbeitsanreiz <sup>15</sup>	<i>Maximalvariante:</i> Zwei Drittel aller Erwerbseinkünfte werden angerechnet <i>Minimalvariante:</i> Zwei Drittel der Erwerbseinkünfte, welche 30'000 (Paare) bzw. 7'500 Franken (allein Erziehende) übersteigen werden angerechnet
Anrechnung des Reinvermögens	1/10
Vermögensfreibetrag in Franken	25'000 (Alleinstehende)/ 40'000 (Paare)
Mindesterwerbseinkommen	30'000 Franken
Altersbeschränkung Kinder	Unter 6 Jahre
Maximalbetrag des Transfers	Minimale AHV Rente/ Familie <sup>16</sup>
IPV (bei Einnahmen)	Gemäss geltender Regelung zur Prämienverbilligung

Quelle: eigene Darstellung.

Um ausschliesslich Familien in „Working Poor“ Haushalten zu erreichen und eine Abgrenzung gegenüber der Sozialhilfe zu schaffen, übernehmen wir die Mindesterwerbs-

<sup>14</sup> Verordnung des EDI über die Durchschnittsprämien 2009 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen.

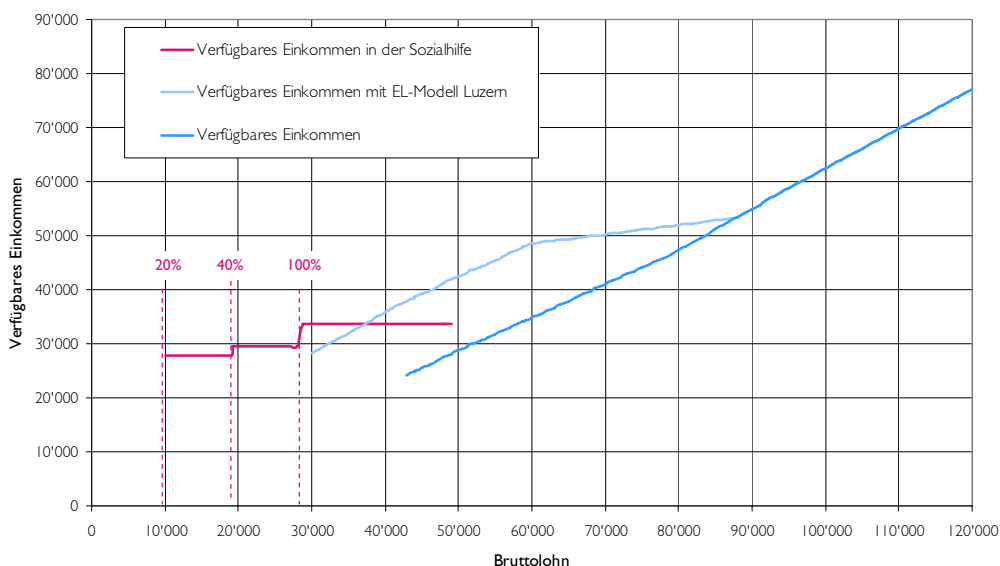
<sup>15</sup> Vgl. ELG Artikel 11 Abs. 1 lit. a.

<sup>16</sup> Minimale einfache Vollrente gemäss Skala 44 (1. Januar 2009).

grenze des Solothurner Modells für zwei erwachsene Personen von 30'000 Franken Bruttolohn. Dies entspricht einem monatlichen Einkommen von rund 2'300 Franken. Erzielt eine Familie ein tieferes Einkommen besteht ein Anspruch auf Sozialhilfe. In Anlehnung an das Bundesmodell (M2) verzichten wir auf eine Berücksichtigung der Wohnungsmiete. In diesem Punkt weichen wir bewusst von den Vorgaben der FAZ und den Empfehlungen der SODK<sup>17</sup> ab. Aufgrund des oben dargestellten Arbeitsanreizes halten wir diese Einschränkung für gerechtfertigt.

Werden diese Parameter auf die Situation der Familie mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünf Jahren angewendet, dann ergibt sich der Verlauf des verfügbaren Einkommens für die *Maximalvariante*, wie er in Darstellung D 3.4 abgebildet ist.

**D 3.4: Verfügbares Einkommen des Modellvorschlags Stadt Luzern (Maximalvariante) für zwei Erwachsene mit zwei Kindern**



Quelle: eigene Berechnungen.

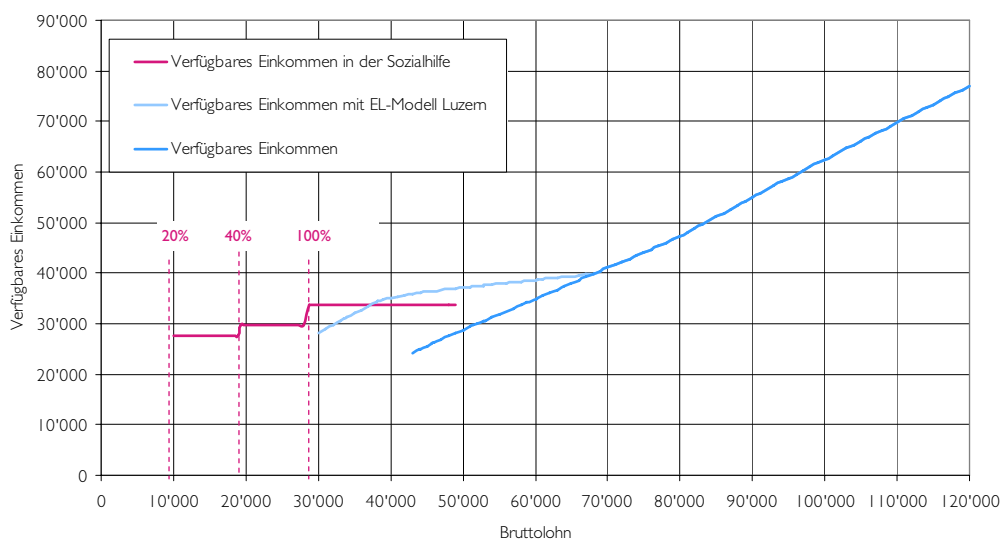
Aus Darstellung D 3.4 geht hervor, dass im unteren Einkommensbereich beim Austritt aus der Sozialhilfe das verfügbare Einkommen angehoben wird. Die Ergänzungsleistungen entsprechen in diesem Punkt dem Maximalbetrag der Transferleistung von 13'680 Franken (minimale AHV-Rente) und sind somit zwar tiefer als beim Modell des Kantons Solothurn. Aber der Arbeitsanreiz in Form des vergleichsweise geringen Prozentsatzes mit dem das zusätzliche Einkommen in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einfließt, führt dazu, dass das verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttolohn für den gesamten Kurvenverlauf zunimmt.

Die folgende Darstellung zeigt das verfügbare Einkommen derselben Familie mit der *Minimalvariante*. Da in diesem Fall nur das Einkommen, welches 30'000 Franken

<sup>17</sup> Vgl. Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung kantonaler Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), 25. Juni 2010. Weiter Informationen unter <<http://www.sodk.ch>>.

übersteigt, teilweise angerechnet wird, ist der Transfer im Vergleich zur *Maximalvariante* umfangreicher. Dennoch wird das Einkommen im Bereich der Schwelle zur Sozialhilfe deutlich erhöht und der Schwelleneffekt beseitigt.

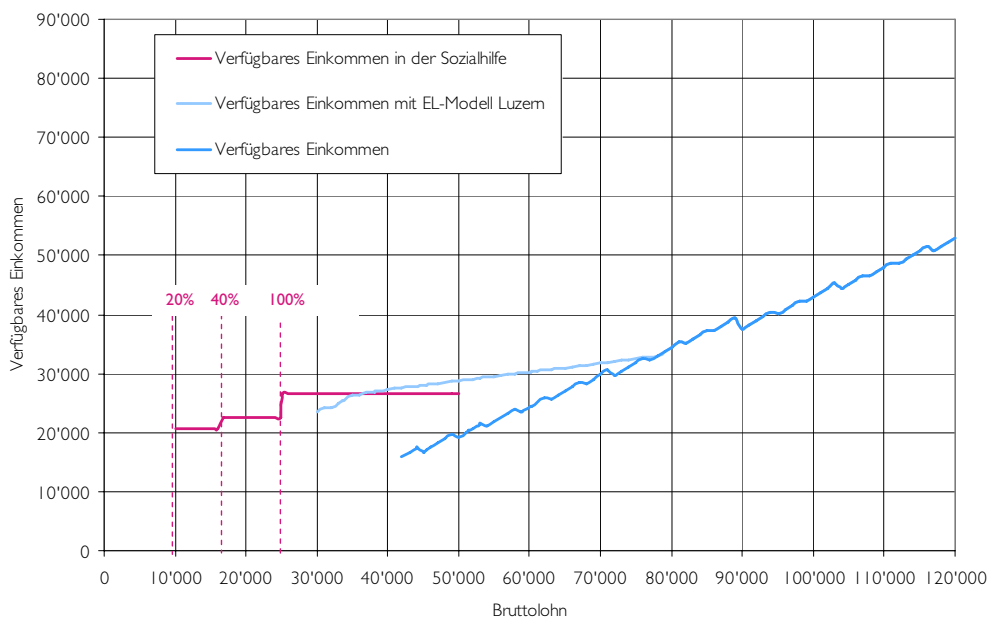
### D 3.5: Verfügbares Einkommen des Modellvorschlags Stadt Luzern (Minimalvariante) für zwei Erwachsene mit zwei Kindern



Quelle: eigene Berechnungen.

Analog zur vorhergehenden Berechnung zeigen wir in den folgenden Darstellungen die verfügbaren Einkommen für eine allein erziehende Person mit einem Kind im Alter von drei Jahren, inklusive den Aufwendungen für die externe Kinderbetreuung.

**D 3.6: Verfügbares Einkommen des Modellvorschlags Stadt Luzern  
(Maximalvariante) für eine allein erziehende Person mit einem Kind**



Quelle: eigene Berechnungen.

In der nächsten Darstellung folgt das verfügbare Einkommen der gleichen Familiensituation unter Berücksichtigung der Minimalvariante:

**D 3.7: Verfügbares Einkommen des Modellvorschlags Stadt Luzern  
(Minimalvariante) für eine allein erziehende Person mit einem Kind**



Quelle: eigene Berechnungen.

In der Darstellung D 3.7 wurde im Gegensatz zu Darstellung D 3.6 nur das Einkommen welches 7'500 Franken übersteigt zu zwei Dritteln angerechnet. Es gelingt, mit beiden Varianten das verfügbare Einkommen im Bereich ausserhalb der Sozialhilfe (leicht) zu erhöhen. Die Kurve des verfügbaren Einkommens verzeichnet einen kontinuierlichen Anstieg, negative oder ungenügende Arbeitsanreize existieren daher keine. Es zeigt sich weiter, dass die kleinen Schwelleneffekte, welche durch das abgestufte Tarifsystem der Kinderbetreuungskosten verursacht werden, durch die Ergänzungsleistungen ausgeglichen werden und den Verlauf des verfügbaren Einkommens glätten.

#### Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit den gesetzten Parametern eine wirkungsvolle Entlastung der unteren Einkommensbereiche stattfinden kann und Schwelleneffekte beseitigt oder vermindert werden können. Gleichzeitig kann durch die anteilmässig geringe Berücksichtigung des Einkommens (67% des Nettolohns) ein relevanter Arbeitsanreiz geschaffen werden. Ein weiterer Vorteil ist die im Vergleich zu den anderen Modellen einfachere und transparentere Berechnungsweise.

Ein Nachteil dieses Transfermodells 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 der Transfer bei beiden Familientypen bis zu einem Bruttoeinkommen von über 100'000 Franken ausbezahlt werden müsste. In diesem Punkt folgen wir der Argumentation, welche beim Bundesmodell M2 angewendet wurde: Einerseits soll der Transfer in erster Linie die fehlenden Mittel für die Bestreitung des Unterhalts der Kinder zur Verfügung stellen. Andererseits wirkt sich der Mietzins sehr stark auf die Kosten des Systems aus. Eine [höhere] Berücksichtigung hätte eine beträchtliche Steigerung der Gesamtkosten zur Folge.<sup>18</sup> Um den Bezügerkreis und die Kosten nicht zu stark auszuweiten, gibt es also zwei alternative Berechnungsmethoden, welche sich gegenüberstehen: Entweder wird ein starker Arbeitsanreiz geschaffen und dafür keine Mietkosten berücksichtigt, oder die Mietkosten werden miteinbezogen, dafür wird aber der Arbeitsanreiz abgeschwächt. Allfällige Zwischenlösungen (z.B. bei der Anrechnung der Miete) halten wir in diesem Zusammenhang für wenig sinnvoll.

<sup>18</sup> Parlamentarische Initiative; Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Fehr Jacqueline/Meier-Schatz Lucrezia)  
<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/archiv/presse/2004/d/0403290103.pdf>.

In diesem Kapitel schätzen wir die Kosten des Modells Solothurn und der beiden Varianten des Modellvorschlags für die Stadt Luzern. Wir greifen dafür auf zwei unterschiedliche Quellen zurück:

Erstens verwenden wir für das Solothurner Modell die Einkommensdaten 2007 der Steuerverwaltung der Stadt Luzern. Sie wurden uns freundlicherweise in anonymisierter Form zur Verfügung gestellt. Neben dem „Total der Einkünfte“ gemäss Ziffer 199 der Steuererklärung konnten wir für die Kostenschätzungen auch die abzugsberechtigten Kosten für die Fremdbetreuung (Ziffer 353) berücksichtigen. Für die Schätzung der Kosten wären aber zusätzliche Informationen wie zum Beispiel die effektiven Krankenkassenprämien, die Wohnungsmieten, der Anspruch auf Sozialhilfe usw. notwendig gewesen. Da diese Daten aber nicht in der Steuererklärung erfasst werden, waren wir gezwungen, für die fehlenden Grössen Annahmen zu treffen. Ausserdem wurde auf die Anrechnung von Vermögenswerten bei allen Schätzungen verzichtet.

Zweitens wurden uns für die Modellvorschläge der Stadt Luzern die entsprechenden Angaben von LUSTAT Statistik Luzern berechnet. Im Rahmen des Projekts „Arbeit muss sich lohnen“ des Kantons Luzern konnte LUSTAT Individualdaten aus verschiedenen Quellen aufbereiten und verknüpfen. Dadurch lagen neben der gesamten Steuererklärung weit mehr Informationen vor. Somit war es möglich, genauere Schätzungen für ein neues Modell der Ergänzungsleistungen für Familien zu berechnen.

Für die Kostenschätzung gemäss dem Modell von Solothurn und der neu entwickelten Ergänzungsleistung für Familien in der Stadt Luzern wurden nur Familien mit Kindern unter sechs Jahren berücksichtigt.

Um einen generellen Überblick über die bestehenden Familienstrukturen in Luzern und Littau zu gewinnen, werden in der Darstellung D 4.1 die Anzahl Familien nach Steuertarif und der Anzahl Kinder ausgewiesen. Es zeigt sich, dass in Luzern und Littau rund 6'000 Familien mit Kindern unter 18 Jahren leben. Am meisten verbreitet sind Paare mit einem oder zwei Kindern. An dritter Stelle folgen allein Erziehende mit einem Kind.

**D 4.1: Anzahl Familien mit Kindern unter 18 Jahren (Luzern und Littau)**

	Anzahl Kinder						Gesamt
	1	2	3	4	5	> 5	
Verheiratet	1'477	2'268	684	161	18	7	4'615
Alleinerziehend	716	529	140	23	5	0	1'413
Anzahl Familien	2'193	2'797	824	184	23	7	6'028
Anzahl Kinder	2'193	5'594	2'472	736	115	50	11'160

Quelle: Daten der Steuerverwaltung Luzern.

In der Folge werden die Anzahl der anspruchsberechtigten Familien und die Kosten der unterschiedlichen Modelle geschätzt.

#### 4.1 KOSTENSCHÄTZUNG GEMÄSS MODELL SOLOTHURN

Gemäss dem Modell Solothurn würden die Bezügergruppen eingeschränkt werden: Nur Familien mit mindestens einem Kind im Vorschulalter kämen in den Genuss des Transfers. Dadurch würden rund zwei Drittel der Familien aus Darstellung D 4.1 wegfallen. Die geschätzten Kosten für die Ergänzungsleistungen nach dem Modell des Kantons Solothurn würden für die Stadt Luzern inklusive Littau rund 11,6 Millionen Franken betragen. Die durchschnittliche Ergänzungsleistung würde pro begünstigte Familie rund 16'000 Franken ausmachen.

**D 4.2: Kostenschätzung gemäss Modell Solothurn (Luzern und Littau)**

Zusammensetzung der Familien	Anzahl Familien	Anzahl Familien mit Anspruch	Gesamt Kosten in Franken/Jahr
Allein Erziehende mit einem Kind	228	92	1'720'000
Allein Erziehende mit zwei Kindern	180	101	2'040'000
Allein Erziehende mit drei Kindern	43	23	570'000
Allein Erziehende mit vier Kindern	8	6	150'000
Paar mit einem Kind	833	131	1'510'000
Paar mit zwei Kindern	890	241	3'460'000
Paar mit drei Kindern	256	95	1'490'000
Paar mit vier Kindern	59	27	550'000
Paar mit fünf Kindern	9	4	70'000
Paar mit sechs Kindern	2	0	0
Paar mit neun Kindern	1	0	0
<b>Total</b>	<b>2'509</b>	<b>720</b>	<b>11'560'000</b>

Quelle: Daten der Steuerverwaltung Luzern, eigene Berechnungen.

In einem weiteren Schritt wurde für jede Familiensituation die Bedürftigkeitsschwelle berechnet. Damit konnte die Anzahl Haushalte ermittelt werden, welche neu anstelle von Sozialhilfe Ergänzungsleistungen beziehen könnten. Wir schätzen diese Zahl auf



rund 140 Familien. Es sind deshalb nur so wenige betroffen, weil der grösste Teil der Sozialhilfebezüger bereits durch das Mindestwerbseinkommen ausgeschlossen wurde. Gemäss der Sozialhilfestatistik des Kantons Luzern<sup>19</sup> leben rund 1'450 Familien im Kanton und rund 900 in den Städten mit Anspruch auf Sozialhilfe. Gehen wir von einem durchschnittlichen Transfer von 16'000 Franken aus, so könnten im Bereich der Sozialhilfe gut 2,2 Millionen Franken durch die EL gespart werden. Die effektiven Zusatzkosten würden also 9,4 Millionen Franken betragen.

#### 4.2 KOSTENSCHÄTZUNG MODELL STADT LUZERN

In der Darstellung D 4.3 sind die Ergebnisse der Berechnungen von LUSTAT für beide Varianten zusammengefasst. Es lässt sich erkennen, dass weniger Familien Anspruch auf diese Ergänzungsleistungen haben, verglichen mit dem Solothurner Modell. Dementsprechend sind auch die Kosten erheblich tiefer. Der Vergleich muss aber vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Datenbasis relativiert werden. Ausserdem muss noch erwähnt werden, dass für die Kostenberechnung der Minimalvariante für allein Erziehende ebenfalls von einer Grenze von 30'000 Franken (statt wie oben beschrieben 7'500 Franken) ausgegangen wurde. Unter Anwendung von unterschiedlichen Anrechnungsgrenzen würde die Minimalvariante leicht teurer werden.

**D 4.3: Kostenschätzung einer neuen städtischen EL für Familien (Luzern und Littau)**

Variante	Definition Haushalt	Anzahl Fälle	Kosten in Mio. CHF
Maximalvariante: Anrechnung zwei Drittel aller Einkünfte	Familien mit Kindern	650	5,9
	- davon allein Erziehende	110	0,9
	Reduktion Mittel WSH	20	0,2
<b>Total Maximalvariante</b>		<b>650</b>	<b>5,7</b>
Minimalvariante: Anrechnung zwei Drittel aller Einkünfte über 30'000 Franken	Familien mit Kindern	330	2,3
	- davon allein Erziehende	50	0,3
	Reduktion Mittel WSH	20	0,2
<b>Total Minimalvariante</b>		<b>330</b>	<b>2,1</b>

Quelle: Berechnungen von LUSTAT Statistik Luzern.

In Luzern und Littau gibt es 650 beziehungsweise 330 Familien, die Anspruch auf die städtischen Ergänzungsleistungen hätten. Das wären deutlich weniger als beim Solothurner Modell. Die Gesamtkosten der städtischen Ergänzungsleistung würden sich auf schätzungsweise 5,9 beziehungsweise 2,3 Millionen Franken belaufen. Auf der Seite der wirtschaftlichen Sozialhilfe (WSH) rechnet LUSTAT mit kleineren Einsparungen von rund 200'000 Franken. Damit liegen die Nettokosten bei rund 5,7 beziehungsweise 2,1 Millionen Franken.

<sup>19</sup> Bundesamt für Statistik BFS, Standardauswertung zur Sozialhilfestatistik 2008 Kanton Luzern (21. September 2009), Tabelle 6.5.

### 4.3 VALIDITÄT DER SCHÄTZUNGEN

---

Da bei der Berechnung der Kosten für die beiden Modelle Solothurn und Luzern und die zwei Untervarianten (*Maximal- und Minimalvariante*) sowohl auf der Seite der Ausgaben als auch bei den Einnahmen der Haushalte verschiedene Annahmen getroffen werden mussten, handelt es sich um Schätzungen. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass beim vorliegenden Papier nicht eine möglichst exakte Schätzung der Kosten im Vordergrund steht, sondern konzeptionelle Überlegungen für eine anreizorientierte Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien. Aus dieser Perspektive sind die Relationen der Kosten zwischen den beiden Modellen aufschlussreich. Wir können jedoch davon ausgehen, dass die geschätzten Kosten tendenziell zu hoch ausgefallen sind. Folgende Überlegungen führen uns zu diesem Schluss:

- Bei allen Berechnungen wurde auf den Einbezug von Vermögenswerten verzichtet. Diese müssten bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen zum anrechenbaren Einkommen gezählt werden.
- Alle Modellrechnungen gehen von den Familienzusammensetzungen der Steuerdeklarationen aus. Zusätzliche Einkünfte durch Konkubinatspartner konnten nicht berücksichtigt werden.
- Bei den Modellen mit Arbeitsanreizen haben wir nicht zwischen Erwerbseinkommen und den übrigen Einnahmequellen wie Renten, Alimenten usw. differenziert, welche zu 100 Prozent angerechnet werden müssten.
- Weiter gilt anzumerken, dass die geschätzten Kosten von einer 100-prozentigen Ausschöpfung der Leistungen ausgehen. Bei Transferleistungen, welche per Antrag geltend gemacht werden, muss jedoch mit einer tieferen Ausschöpfungsquote gerechnet werden.

Bei der Bearbeitung dieses Auftrags standen drei Fragen im Zentrum. In der Folge greifen wir diese nochmals auf und fassen unsere Erkenntnisse zusammen:

1. Wie müssen Ergänzungsleistungen für Familien ausgestaltet werden, damit sie in das Gefüge der bestehenden kommunalen und kantonalen Sozialleistungen passen?

- Damit eine städtische Ergänzungsleistung für Familien in das bestehende System der sozialen Sicherung integriert werden kann, müssen diverse kommunale und kantonale Vorgaben anderer Transferleistungen berücksichtigt werden. Eine Überschneidung mit der Sozialhilfe halten wir jedoch für sinnvoll, um gezielt „Working Poor“ Familien anzusprechen.
- Die Berechnungsweise der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV eignet sich mit einigen Anpassungen für eine bedarfsgerechte Abgeltung der mit Kindern im Zusammenhang stehenden Kosten. Eine Orientierung an den vom Bund vorgeschlagenen Berechnungsmodellen ist daher zu empfehlen.
- Weil zur Berechnung der Ergänzungsleistungen auf bedarfsabhängige Parameter abgestützt wird, sollten die Ergänzungsleistungen für Familien auf Antrag gewährt werden.

2. Welche Parameter müssen bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien berücksichtigt werden, damit genügend Arbeitsanreize bestehen und keine Schwelleneffekte auftreten?

- Die im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV angewandeten Parameter eignen sich zur Steuerung der Grösse der Zielgruppen und der Höhe der Transferleistungen.
- Eine Anlehnung an die Parameter der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV gewährleistet zudem die Anpassung an die Teuerung.
- Damit genügend grosse Arbeitsanreize bestehen, sollte das Erwerbseinkommen zu einem stark reduzierten Prozentsatz bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden. Wir bevorzugen daher einen Anreiz, welcher im Vergleich mit dem Solothurner Modell erstens stärker wirkt und zweitens über einen grösseren Einkommensbereich verteilt ist. Dies ist insbesondere bei der Maximalvariante gegeben.
- Auf eine generelle Anrechnung der vollen Kosten für die Krankenkassenprämien oder die Kinderbetreuung bei einem Anspruch auf Ergänzungsleistungen sollte zur Vermeidung von Schwelleneffekten verzichtet werden. Stattdessen sollen diese Kosten auf der Ausgabenseite zur Berechnung der Ergänzungsleistungen berücksichtigt werden.

3. Mit welchen Kosten muss bei einer Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien gerechnet werden?

In Darstellung D 5.1 sind die Kosten und die Anzahl der begünstigten Familien der beiden Modelle einander gegenübergestellt. Aus dem Vergleich lassen sich folgende Erkenntnisse ableiten:

- Mit gut 9 Millionen Franken ist das Modell Solothurn das teuerste. Es schüttet aber auch den grössten Betrag aus und erreicht am meisten Familien.
- Die Maximalvariante des Modells Stadt Luzern ist günstiger als das Modell Solothurn. Der Transfer von durchschnittlich 9'000 Franken liefert aber trotzdem einen substantiellen Beitrag an die Existenzsicherung der Familie. Es werden rund 70 Familien weniger erreicht als beim Solothurner Modell.
- 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.

#### D 5.1: Vergleich der Anspruchsberechtigten und der Kosten

	SO	Stadt Luzern (Maximalvariante)	Stadt Luzern (Minimalvariante)
Anzahl der Familien mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen	720	650	330
Durchschnittliche Höhe der Transferleistung pro Familie in CHF	16'000	9'000	7'000
Nettokosten (bei 100-prozentiger Ausschöpfung) in Mio. CHF	9,4	5,7	2,1

Quelle: Daten der Steuerverwaltung Luzern, eigene Berechnungen.

Die Kosten welche in Darstellung D 5.1 ausgewiesen werden sind eher hoch. Daher möchten wir zu bedenken geben, dass wir von einer 100-prozentigen Bezugsquote ausgegangen sind. In der Realität dürfte die Bezugsquote deutlich tiefer sein. Ausserdem besteht die Möglichkeit, die Parameter für die Anspruchsberechtigung anzupassen, je nachdem, welche Zielgruppen erreicht werden sollen und wie hoch die maximale Ergänzungsleistung ausfallen soll. Die geschätzten Kosten stehen auch im Zusammenhang mit unseren Ansprüchen an die konzeptionelle Ausgestaltung des Systems der Ergänzungsleistung. Die folgenden Überlegungen sind dabei im Zentrum gestanden:

- Erstens sollten diese Ergänzungsleistungen in das bestehende System der Transferleistungen, insbesondere der Sozialhilfe eingebettet werden.
- Zweitens erachten wir den Einbezug eines relevanten Arbeitsanreizes für unumgänglich.
- Drittens war uns wichtig, dass das Berechnungssystem so einfach und transparent wie möglich bleibt und sich an den Parametern der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV orientiert.

## IMPRESSUM

## OLIVER BIERI, DR. PHIL. I

Oliver Bieri hat an der Universität Zürich Soziologie und Politikwissenschaften studiert. Seit 1997 ist er bei Interface als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig und seit 2007 leitet er den Bereich Soziale Sicherheit und Integration. Im Rahmen von Evaluations- und Forschungsprojekten befasst er sich mit Themen der Sozialen Sicherheit. Seine Themenschwerpunkte in der Forschung, Evaluation und Beratung sind insbesondere die Arbeitslosenversicherung und die Sozialtransfers zur Existenzsicherung. Zudem leitet er das institutsinterne Kompetenzzentrum „quantitative Methoden“ und unterstützt Projekte, bei denen quantitative Analysemethoden angewendet werden.

## BASIL GYSIN, LIC. OEC. PUBL.

Basil Gysin hat an der Universität Zürich Volkswirtschaft mit Schwerpunkt Wirtschaft und Politik studiert. Mit seiner Diplomarbeit zum Thema „Nachfrage nach Einkommensumverteilung im internationalen Vergleich“ hat er Ende 2006 sein Studium abgeschlossen. Während und nach seiner Studienzeit sammelte er erste Berufserfahrung in der Steuerabteilung eines Treuhandbüros. Seit 2007 ist er wissenschaftlicher Mitarbeiter bei Interface und arbeitet vorwiegend im Bereich Soziale Sicherheit und Integration.

## WEITERE INFORMATIONEN

## INTERFACE

Politikstudien Forschung Beratung

Seidenhofstr. 12

CH-6003 Luzern

Tel +41 (0)41 226 04 26

Fax +41 (0)41 226 04 36

[www.interface-politikstudien.ch](http://www.interface-politikstudien.ch)

## PROJEKTREFERENZ

Luzern, 25. Oktober 2010

Projektnummer: P09-37