

S O D K – Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S – Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S – Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR AUSGESTALTUNG KANTONALER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN (FamEL)

25. Juni 2010

HERAUSGEBERIN Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)

BESCHLUSS verabschiedet durch die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (SODK)
am 25. Juni 2010

REDAKTION Generalsekretariat SODK

GESTALTUNG sofie's Kommunikationsdesign, Zürich

DRUCK Schaub + Rüedi Druck AG, Bern

BEZUGSADRESSE SODK Generalsekretariat – Speichergasse 6 – Postfach – 3000 Bern 7

E-MAIL office@sodk.ch

WEBSITE www.sodk.ch

COPYRIGHT © SODK, Juni 2010

EMPFEHLUNGEN

der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen
und -direktoren (SODK)

ZUR AUSGESTALTUNG KANTONALER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN (FamEL)

25. Juni 2010

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | VORBEMERKUNGEN | 6 |
| 1.1 | Ziel und Zielgruppe der Empfehlungen | 7 |
| 1.2 | Inhalt und Aufbau der Empfehlungen | 8 |
| 2 | AUSGANGSLAGE | 9 |
| 2.1 | Familien sind besonders von Armut betroffen und armutsgefährdet | 9 |
| 2.2 | FamEL sind ein geeignetes sozialpolitisches Instrument zur Reduzierung von Familienarmut | 9 |
| 2.3 | Stand FamEL in den Kantonen | 9 |
| 3 | ZIELE UND ZIELGRUPPE FamEL | 10 |
| 4 | DEFINITION FamEL | 11 |
| 5 | EMPFEHLUNGEN SODK: GRUNDSÄTZE FamEL | 11 |
| 5.1 | Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung | 11 |
| 5.2 | Abstimmung mit anderen Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe | 11 |
| 5.3 | Vermeidung von Schwelleneffekten | 12 |
| 5.4 | Förderung des Erwerbsanreizes | 12 |
| 5.5 | Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit | 13 |

| | | |
|---------------|---|-----------|
| 6 | EMPFEHLUNGEN SODK: LEISTUNGS AUSGESTALTUNG FamEL | 13 |
| 6.1 | Anspruchsberechtigung | 13 |
| 6.1.1 | Familien | 13 |
| 6.1.2 | Mindesterwerbseinkommen / Mindestbeschäftigungsgrad | 14 |
| 6.1.3 | Alter der Kinder | 14 |
| 6.1.4 | Wohnsitz | 14 |
| 6.1.5 | Anspruchskonkurrenz | 15 |
| 6.2 | Grundlage für das Berechnungssystem | 15 |
| 6.3 | Anerkannte Ausgaben | 15 |
| 6.3.1 | Allgemeiner Lebensbedarf | 15 |
| 6.3.2 | Wohnkosten | 16 |
| 6.3.3 | Krankenkassenprämien | 16 |
| 6.3.4 | Kinderbetreuungskosten | 17 |
| 6.3.5 | Weitere anerkannte Ausgaben | 17 |
| 6.3.6 | Nicht anerkannte Ausgaben | 17 |
| 6.4 | Anerkannte Einnahmen | 18 |
| 6.4.1 | Einkommen aus Erwerbstätigkeit | 18 |
| 6.4.2 | Hypothetisches Einkommen | 18 |
| 6.4.3 | Freibetrag auf Einkommen | 19 |
| 6.4.4 | Weitere anerkannte Einnahmen | 19 |
| 6.4.5 | Nicht anerkannte Einnahmen | 19 |
| 6.5 | Zuständigkeit für Umsetzung | 20 |
| 6.6 | Finanzierung | 20 |
| 6.7 | Besteuerung | 20 |
| ANHANG | | 21 |

1 **VORBEMERKUNGEN**

Familienpolitik ist seit Jahren einer der Schwerpunkte der Tätigkeiten der SODK und hat in der sozialpolitischen Diskussion einen wichtigen Stellenwert. Dieser gründet einerseits darin, dass Familien bedingt durch die spezifischen Umstände der Lebensform Familie eines besonderen Schutzes und einer besonderen Unterstützung und Förderung bedürfen. Andererseits erbringen Familien sozialpolitisch wichtige Leistungen (wie zum Beispiel Betreuungsleistungen) für die Gesellschaft. Ziel einer wirkungsvollen und nachhaltigen Familienpolitik muss es sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die Familien diese Leistungen auch tatsächlich erbringen können. Der Bekämpfung der Familienarmut kommt dabei eine prioritäre Bedeutung zu.

Als Mittel zur Reduzierung von Familienarmut hat der Kanton Tessin Mitte der 90er Jahre das System der Ergänzungsleistungen auf einkommensschwache Familien übertragen. Die Erfahrungen waren positiv: Im Kanton Tessin wurden mit der Einführung von FamEL rund 60 Prozent an Sozialhilfekosten eingespart, die FamEL haben wirksam zur Armutsreduktion beigetragen¹. 1999 forderte die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) auf der Grundlage der Studie „Modelle des Ausgleichs von Familienlasten“² die Einführung des Tessiner Modells auf gesamtschweizerischer Ebene. Die SODK Jahreskonferenz 2000 beschloss eine Empfehlung an die Kantone zur Prüfung der Einführung von bedarfsabhängigen Zulagen zur Existenzsicherung von Familien. Im gleiche Jahr wurde das Thema auf Bundesebene durch die beiden Nationalrätinnen Jacqueline Fehr und Lucrezia Meier-Schatz aufgenommen. Diese forderten in parlamentarischen Initiativen die bundesweite Einführung von bedarfsorientierten Leistungen für einkommensschwache Familien nach Tessiner Modell. Der Nationalrat hiess die beiden Initiativen gut und beauftragte die Subkommission der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) mit deren Umsetzung.

In einer 2002 durchgeführten Umfrage der SODK bei den Kantonen zu Familienpolitik wurde die Position von 2000 bestärkt: die Umfrage ergab, dass aus Sicht der Kantone die Wirksamkeit von FamEL unbestritten ist, und dass 18 von 26 Kantonen eine Einführung von FamEL in Anlehnung an die EL AHV/IV begrüßten. Im März 2003 wurde dem Vorstand der SODK ein Bericht des Büros BASS zu Modellen von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien vorgelegt³. Gestützt auf diesen Bericht kam der Vorstand zum Schluss, dass Bedarfsleistungen an einkommensschwache Familien als Ergänzung zu den heutigen festen Familienzulagen eine gezielte, wirksame und relativ kostengünstige Hilfe auf gesamtschweizerischer Ebene darstellen. Die Einführung eines Modells von Ergänzungsleistungen – mit

1 Vgl. Regierungsbericht Tessin 2006

2 Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, BASS, 2000.

3 Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien, BASS, 2001.

Erwerbsanforderung – für Kinder und Eltern wurde befürwortet. Basierend auf die Resultate der Umfrage und der Position des Vorstands sprach sich die Jahreskonferenz SODK 2003 für eine Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen in Zusammenarbeit mit dem Bund aus und anerkannte die Wirksamkeit von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien zur Bekämpfung von Armut bei Familien. Anzustreben sei ein Modell von Ergänzungsleistungen mit Erwerbsanforderung, das Leistungen für Kinder und Eltern vorsieht.

Im Jahr 2004 legte die Subkommission der SGK-N einen Gesetzesvorschlag für die Einführung von FamEL auf Bundesebene vor, der in Vernehmlassung ging. Die Vernehmlassung ergab, dass eine bundesrechtliche Regelung, deren Ausgestaltung analog EL AHV/IV, sowie die Finanzierung der FamEL durch Bund und Kantone mehrheitlich begrüsst wurde. In der Folge wurden verschiedene Fragen weitergeprüft (z.B. Auswirkung NFA auf Modell FamEL). Das Geschäft wurde dann aber bis nach der Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen zurückgestellt und erst 2008 wieder aufgenommen. Im Februar 2009 entschied die SGK-N, das Thema der Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene zu sistieren und beauftragte die Verwaltung damit, Alternativen auszuarbeiten.

Aufgrund dieser Entwicklung beschloss die SODK an ihrer Jahreskonferenz im Juni 2009 folgende Position: Langfristiges Ziel für die SODK ist eine Bundeslösung FamEL. Die SODK fordert deshalb Bund und Parlament auf, die Arbeiten an einer nationalen FamEL weiterzuverfolgen. Gleichzeitig beauftragte die Jahreskonferenz das GS SODK, Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonaler Familien-Ergänzungsleistungen zu erarbeiten, um bereits laufende oder geplante kantonale FamEL-Projekte zu unterstützen und damit im Hinblick auf eine zukünftige Bundeslösung einen Beitrag zur Koordination zu leisten.

Die vorliegenden Empfehlungen sind Resultat dieses Auftrags. Sie wurden in Zusammenarbeit mit der Beratenden Kommission der SODK und Fachleuten aus den Kantonen erarbeitet und von den kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren an der SODK Jahreskonferenz vom 25. Juni 2010 verabschiedet.

1.1

ZIEL UND ZIELGRUPPE DER EMPFEHLUNGEN

Die folgenden Empfehlungen sollen einen Beitrag zur Abstimmung und Koordination kantonaler FamEL-Lösungen leisten und dadurch langfristig den Übergang zu einer Bundeslösung vereinfachen.

Sie richten sich insbesondere an Kantone in denen eine Einführung von FamEL geprüft wird oder in Arbeit ist und sollen inhaltliche und politische Unterstützung für die mit der Umsetzung befassten Stellen bieten. Daneben sollen sie auch einen Beitrag zur Diskussion um die Ausgestaltung einer Bundeslösung FamEL leisten.

1.2 INHALT UND AUSGESTALTUNG DER EMPFEHLUNGEN

Die konkrete Ausgestaltung eines Modells und einzelner Parameter FamEL ist stark vom Zusammenspiel mit anderen Sozial- und Bedarfsleistungen und den Steuern abhängig. Diese sind je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet. Die SODK Empfehlungen bewegen sich deshalb auf der Ebene von Grundsätzen oder Minimal / Maximalbeträgen. Um dennoch gewisse konkrete Anregung zu bieten, sollen wo möglich Umsetzungsbeispiele aus bestehenden kantonalen FamEL-Projekten genannt werden. Die in den Beispielen zitierten Projekte aus den Kantonen Genf, Waadt und Schwyz geben den aktuellen Stand der Gesetzentwürfe (vgl. Anhang) wieder. Das zitierte Bundesmodell bezieht sich auf den Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) aus dem Jahr 2004 (vgl. Anhang).

2 AUSGANGSLAGE

2.1 FAMILIEN SIND BESONDERS VON ARMUT BETROFFEN UND ARMUTSGEFÄHRDET

Die materielle Position eines Haushaltes wird durch zwei Elemente bestimmt: einerseits durch die Höhe des Einkommens aller Haushaltsmitglieder, andererseits durch die Höhe des Lebensbedarfs aller Haushaltsmitglieder. Je grösser die Erwerbskapazität ist, das heisst je grösser der Anteil der Personen im Haushalt ist, der ein gutes (Erwerbs)einkommen erzielen kann, desto besser wird die materielle Position des Haushaltes ausfallen. Je mehr zu unterstützende Mitglieder der Haushalt enthält, desto schwächer wird die materielle Position sein. Aus diesen Überlegungen wird klar, dass zwei Familientypen besonders armutsgefährdet sind: Bei Einelternfamilien ist die Erwerbskapazität besonders stark beschränkt. Bei kinderreichen Familien ist die Zahl der zu unterstützenden Haushaltsmitglieder besonders hoch.

Dies wird durch die Armutsstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) widerspiegelt: Haushalte mit Kindern und insbesondere Einelternfamilien und kinderreiche Familien haben gemäss BFS ein besonders hohes Armutsrisiko und sind zudem auch stärker vom Phänomen der Working Poor betroffen. So lag die Armutsquote 2007 im Durchschnitt bei 8.8%, bei Einelternfamilien hingegen bei rund 26.3%, bei Paaren mit zwei Kindern bei 11.4% und bei Paaren mit 3 und mehr Kindern bei 23.9%. Die Working Poor-Quote, welche 2007 im Durchschnitt bei 4,4% lag, war bei Einelternfamilien bei 9,9%, bei Paaren mit zwei Kindern bei 7,6% und bei Paaren mit 3 und mehr Kindern bei 18%.⁴

4 Vgl. BFS, Armuts- und Working Poor-Quoten nach Bevölkerungsgruppen:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/01.html>

2.2 **FamEL SIND EIN GEEIGNETES SOZIALPOLITISCHES INSTRUMENT ZUR REDUZIERUNG VON FAMILIENARMUT**

Ergänzungsleistungen sind ein bewährtes sozialpolitisches Instrument: Die 1966 eingeführten Ergänzungsleistungen zur AHV- und IV haben wesentlich dazu beigetragen, die Armut im Alter zu reduzieren. Sie werden ausgerichtet, wenn die AHV- oder IV-Renten zur Deckung der Lebenskosten nicht ausreichen. Die Leistungen sind bedarfsabhängig und müssen schriftlich und unter Offenlegung der finanziellen Situation eines Haushalts beantragt werden. Auf die Ergänzungsleistungen besteht ein Rechtsanspruch.

Die Erfahrungen im Kanton Tessin, der Mitte der 90er Jahre das System der Ergänzungsleistungen übernommen und auf einkommensschwache Familien übertragen hat, sind positiv: Mit der Einführung von FamEL wurden rund 60 Prozent an Sozialhilfekosten eingespart, die FamEL haben wirksam zur Armutsreduktion beigetragen⁵.

In Ergänzung zu anderen familienpolitischen Leistungen wie Steuerabzügen für Familien, Familienzulagen oder Subventionierung von Betreuungsplätzen stellen EL für Familien ein wichtiges Element zur Bekämpfung der Familienarmut dar.

2.3 **STAND FamEL IN DEN KANTONEN (JUNI 2010)**

Zwei Kantone haben bereits FamEL eingeführt (TI, SO), in anderen sind FamEL-Projekte in Planung (BE, FR, GE, VD) und in verschiedenen Kantonen sind Vorstösse zu FamEL überwiesen (ZG, NE, BS) oder eingereicht (BL, LU, AG, SG) worden. Daneben sind aber auch in 4 Kantonen FamEL-Projekte sistiert worden (ZH, SZ, JU, OW), wobei in SZ Ende 2009 erneut eine Initiative dazu eingereicht worden ist.

In 11 Kantonen gibt es gesetzliche Grundlagen, damit im Bedarfsfall und unter bestimmten Voraussetzungen Bedarfsleistungen an Familien ausgerichtet werden können. Es handelt sich dabei aber in der Regel um zeitlich begrenzte Massnahmen mit oftmals sehr tiefen Unterstützungsbeiträgen. Diese Leistungen können folglich oftmals Armut nicht verhindern. Sowohl die Leistungsgrenzen als auch die Leistungen selber variieren von Kanton zu Kanton stark.⁶

5 Vgl. Regierungsbericht Tessin 2006

6 Vgl. dazu BFS: Bedarfsleistungen an Familien mit kleinen Kindern 2004-2009 (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/04/blank/01/03/04.html>) und BSV: Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen. (<http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de>) Stand 01.01.2009.

3 **ZIELE UND ZIELGRUPPE FamEL**

Mit dem Instrument der Familien-Ergänzungsleistungen sollen in erster Linie folgende Ziele erreicht werden:

- Stärkung und Unterstützung einkommensschwacher Familien
- Vermeidung und Bekämpfung von Familienarmut

Die FamEL richten sich an erwerbstätige Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen inner- und ausserhalb der Sozialhilfe (z.B. Working Poor).

4 **DEFINITION FamEL**

Familien-Ergänzungsleistungen gehören zu den so genannten familienpolitischen Transferleistungen, d.h. sie sind finanzielle Kompensationsleistungen der öffentlichen Hand an Familien, die sich in deren besonderen Lebens- und Erwerbssituation und ihren Leistungen für die Gesellschaft begründet⁷.

FamEL sind bedarfsabhängige finanzielle Leistungen 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.

Nach internationalem und europäischem Recht⁸ können FamEL unter „besondere beitragsunabhängige Geldleistungen“ subsumiert werden. Voraussetzung ist also, dass sie

- a) beitragsunabhängig sind: das bedeutet dass die Finanzierung durch die öffentliche Hand bzw. durch Steuern erfolgen muss.
- b) eine Sonderleistung beinhalten: d.h. dass die Leistung eng an das spezifische soziale und wirtschaftliche Umfeld der betroffenen Person gebunden ist.
- c) eine zusätzliche, ergänzende Leistung gewähren, um die Bestreitung des Lebensunterhalts zu garantieren.

7 Andere familienpolitische Transferleistungen sind z.B. Steuerabzüge für Familien, Familienzulagen oder Subventionierung von Betreuungsplätzen.

8 Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (ABl. L 166 vom 30.4. 2004).

5 EMPFEHLUNGEN SODK: GRUNDSÄTZE FamEL

Die in den Beispielen zitierten Projekte aus den Kantonen Genf, Waadt und Schwyz geben den aktuellen Stand der Gesetzentwürfe (vgl. Anhang) wieder. Das zitierte Bundesmodell bezieht sich auf den Vorentwurf der SGK-NR aus dem Jahr 2004 (vgl. Anhang).

5.1 ERWERBSTÄTIGKEIT ALS ANSPRUCHSVORAUSSETZUNG

Die Ausübung einer Erwerbstätigkeit soll Anspruchsvoraussetzung für den Bezug von FamEL sein. Die FamEL sind somit als Ergänzungsleistungen zum Erwerbseinkommen konzipiert.

Beispiele:

- *SO: Mindesterwerbseinkommen vorausgesetzt (vgl. 6.1.2)*
- *GE: Mindestbeschäftigungsgrad vorausgesetzt (vgl. 6.1.2)*
- *VD, TI: die Erwerbstätigkeit ist keine Anspruchsvoraussetzung, es wird jedoch ein Mindesteinkommen (hypothetisches Einkommen) angerechnet.*

5.2 ABSTIMMUNG MIT ANDEREN BEDARFSLEISTUNGEN UND DER SOZIALHILFE

Bei der Erarbeitung eines Modells FamEL sollen deren Aus- und Wechselwirkungen auf andere Bedarfsleistungen und auf die Sozialhilfe geprüft und durchgerechnet werden und die Parameter so definiert werden, dass möglichst keine Negativeffekte entstehen können. Zudem ist die Stellung der FamEL innerhalb des kantonalen Systems der bedarfsabhängigen Sozialleistungen und gegenüber der Sozialhilfe zu definieren. Empfohlen wird die Festlegung einer Reihenfolge der gegenseitigen Anrechnung der Sozialleistungen. FamEL werden dabei sinnvollerweise gleich behandelt wie EL zur AHV / IV.

Beispiele:

- *GE, SO und VD haben zu dieser Frage Studien / Abklärungen erstellen lassen (Vgl. Anhang).*
- *VD: Keine Kumulation von Sozialhilfe und FamEL möglich.*
- *BS: Bericht zum Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen / SoHaG). Darin wird das Zusammenspiel der verschiedenen Sozialleistung erläutert (insb. Kap. 2 und 3).⁹*

5.3 VERMEIDUNG VON SCHWELLENEFFekten

Die FamEL sollen so ausgestaltet sein, dass Schwelleneffekte beim Ein- und Austritt in die FamEL, wie auch innerhalb des Systems der FamEL, vermieden werden. Um dies zu erreichen, wird empfohlen, im Vorfeld entsprechende Modellrechnungen / Simulationen und Analysen zu tätigen.

Beispiele:

- *GE, VD, SO und BE haben zu dieser Frage Modellrechnungen machen lassen.*

5.4 FÖRDERUNG DES ERWERBSANREIZES

Die FamEL sollen so ausgestaltet sein, dass Erwerbsanreize geschaffen werden und dass Arbeit nicht bestraft wird.

Kommentar:

Vgl. dazu insbesondere Punkt 6.4.2 (hypothetisches Einkommen) und 6.4.3 (Freibetrag auf Einkommen) sowie Punkt 6.3.4 (Kinderbetreuungskosten).

5.5 FÖRDERUNG DER VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND ERWERBSARBEIT

Die FamEL sollen so ausgestaltet sein, dass sie die Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie fördern.

Kommentar:

Vgl. dazu insbesondere Punkt 6.3.4 (Kinderbetreuungskosten).

6 EMPFEHLUNGEN SODK: LEISTUNGSAusGESTALTUNG FamEL

Die in den Beispielen zitierten Projekte aus den Kantonen Genf, Waadt und Schwyz geben den aktuellen Stand der Gesetzentwürfe (vgl. Anhang) wieder. Das zitierte Bundesmodell bezieht sich auf den Vorentwurf der SGK-NR aus dem Jahr 2004 (vgl. Anhang).

6.1 ANSPRUCHSBERECHTIGUNG

6.1.1 Familien

Um zu gewährleisten, dass die FamEL der heutigen Realität mit ihren vielfältigen Familienformen gerecht wird und keine Familienform ausschliesst soll Familie zivilstandsunabhängig definiert werden. Als Familie wird eine häusliche Gemeinschaft mit mindestens einem Kind verstanden. Dies beinhaltet auch Konsensualfamilien, Einelternfamilien und Patchworkfamilien wie auch Familien mit Pflege- oder Stiefkindern. Konsensualfamilien ohne gemeinsame Kinder gelten nach 2 Jahren gemeinsamen Haushaltes als gefestigte faktische Lebensgemeinschaft.

Beispiele:

- Definitionen in den Projekten SO, SZ, VD, GE

Bei getrennt lebenden Eltern soll die obhutsberechtigte Person Anspruch auf FamEL haben.

Beispiele:

- SO, SZ

Es ist zu prüfen, ob bei gemeinsamem Sorgerecht und ausgewogen geteilter Betreuung beide Elternteile Anspruch auf FamEL haben können.

Beispiele:

- GE: Wenn das Kind / die Kinder bei getrennten Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht ausgewogen von beiden Eltern betreut wird / werden, haben beide Anspruch auf FamEL.
- SO, SZ: Bei gemeinsamem Sorgerecht erhält die Mutter FamEL.

6.1.2 Mindestwerbseinkommen / Mindestbeschäftigungsgrad

Die Voraussetzung eines Mindesteinkommens ist ein wichtiger Erwerbsanreiz und soll geprüft werden. Falls ein Mindestwerbseinkommen oder ein Mindestbeschäftigungsgrad als Voraussetzung für den Bezug von FamEL festgelegt wird, ist der festgelegte Betrag nach Familienstruktur zu variieren, damit zum Beispiel Einelternfamilien mit nur einer erwerbstätigen Person nicht benachteiligt werden.

Beispiele:

- *SO: Mindestwerbseinkommen mindestens 7'500 – 30'000 Fr. pro Jahr, abhängig von Kindesalter und Anzahl erwachsener Personen.*
- *VD: Nur Hypothetisches Einkommen, kein Mindestwerbseinkommen. Ziel: Schwelleneffekte vermeiden.*
- *GE: Mindestbeschäftigungsgrad als Anspruchsvoraussetzung: mind. 40% bei Einelternfamilien, mind. 90% bei Zweielternfamilien, vom Einkommen der Kinder (Lehrlingslohn) wird nur die Hälfte angerechnet.*

6.1.3 Alter der Kinder

FamEL sollen mindestens bis zum 6. Lebensjahr der Kinder ausgerichtet werden.

Beispiele:

- *SO: bis 6 Jahre*
- *TI: bis 15 Jahre*
- *VD: bis 16 Jahre*
- *GE: bis 18 Jahre, wenn in Ausbildung bis 20 Jahre*

Je nach Bandbreite des zum Bezug berechtigten Kindesalters kann eine Leistungsabstufung nach Alter der Kinder geprüft werden. Diese Abstufung begründet sich vor allem in unterschiedlichen Möglichkeiten der Erwerbstätigkeit nach Alter der Kinder und garantiert ein weniger abruptes Ende der FamEL, wenn die Altersgrenze erreicht wird.

Beispiele:

- *SO, GE: keine Abstufung*
- *TI: 0-3 Jahre: Leistungen decken Lebensbedarf der Familie, 4-15 Jahre: Leistungen decken nur Lebensbedarf des Kindes / der Kinder*
- *VD: 0-6 Jahre: Leistungen decken Lebensbedarf der Familie, 6-16 Jahre: Leistungen decken nur Lebensbedarf des Kindes / der Kinder*

6.1.4 Wohnsitz

Solange nicht eine Mehrheit der Kantone FamEL kennen, ist eine Karenzfrist sinnvoll. Die Karenzfrist für den Bezug der FamEL soll maximal 2 Jahre betragen.

Beispiele:

- *SO, VD: 2 Jahre*
- *TI: 3 Jahre*
- *SZ: 3 Jahre, AusländerInnen ausserhalb EU / EFTA 5 Jahre*
- *GE: insgesamt 5 Jahre in den 7 vorhergehenden Jahren, 10 Jahre für AusländerInnen aus nicht EU / EFTA-Staaten*

6.1.5 Anspruchskonkurrenz

Für die FamEL gilt eine Anspruchskonkurrenz zur EL AHV / IV. Dabei gilt der Vorrang der EL AHV / IV: Wer EL AHV / IV bezieht, kann keine FamEL beziehen.

Beispiele:

- *Alle bisherigen kantonalen Projekte*
- *VD: Die Kumulation von FamEL und Sozialhilfe ist ausgeschlossen.*

6.2 GRUNDLAGE FÜR DAS BERECHNUNGSSYSTEM

Zur Festlegung der einzelnen Parameter der FamEL wird grundsätzlich eine Anlehnung an das ELG, d.h. an das System EL AHV / IV empfohlen. Dies hat den Vorteil, dass der Übergang zu einer Bundeslösung, die sich voraussichtlich am ELG ausrichten würde, vereinfacht wird.

Beispiel:

- *Alle bisherigen kantonalen Lösungen*

6.3 ANERKANNTE AUSGABEN

6.3.1 Allgemeiner Lebensbedarf

Es wird empfohlen, den allgemeinen Lebensbedarf an demjenigen der EL AHV / IV (ELG) zu orientieren, abgestuft nach Anzahl Kindern.

Beispiele:

- *SO, SZ*
- *VD: Die Abstufung des allgemeinen Lebensbedarfs nach Anzahl Kindern orientiert sich am Multiplikator der Sozialhilfe.*

Kommentar:

Es ist zu beachten, dass der Lebensbedarf nach ELG höher ist als derjenige der Sozialhilfe.

6.3.2 Wohnkosten

In Analogie zur EL AHV / IV sind die Wohnkosten zu den anerkannten Ausgaben zu rechnen. Es ist zu prüfen, ob bei den Wohnkosten ein Maximalbetrag festgesetzt wird. Dieser sollte nach Familiengrösse abgestuft sein und sich an den regionalen Wohnkosten orientieren.

Beispiele:

- *SO, SZ: maximal 15'000 Fr. (gemäss ELG)*
- *GE, VD: Maximalbetrag analog Normen der Sozialhilfe*
- *TI: maximal 13'200 Fr. für Einelternfamilien, maximal 15'000 Fr. für Zweielternfamilien*

6.3.3 Krankenkassenprämien

Die Berücksichtigung der Kosten für die Krankenversicherungsprämie soll in Abstimmung mit dem Vollzug der individuellen Prämienverbilligung umgesetzt werden.

Beispiele:

- *GE, SO: Analogie EL AHV / IV: Krankenkassenprämien sind bis zur Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie anrechenbar.*
- *SZ: Volle Richtprämien gelten als anerkannte Ausgaben.*
- *VD: Prämien gelten nicht als anerkannte Ausgaben, FamEL-Beziehende erhalten Prämienverbilligung.*
- *TI: Prämienverbilligungen und gleichzeitig Anrechnung der Restprämie in den Ausgaben.*

6.3.4 Kinderbetreuungskosten

Um die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie zu fördern und Erwerbsanreize zu schaffen, sind Kinderbetreuungskosten als anerkannte Ausgaben anzurechnen oder separat zu vergüten.

Beispiele:

- *SO: Kinderbetreuungskosten in der Höhe von maximal 6'000 Fr. pro Kind und Jahr werden zu den anerkannten Ausgaben angerechnet.*
- *GE, VD, Bund: Kinderbetreuungskosten werden nicht als anerkannte Ausgaben angerechnet. Es werden aber maximal 6'300 Fr. (GE und Bund) und 10'000 Fr. (VD) pro Kind und Jahr an Kinderbetreuungskosten vergütet, wenn die Kinderbetreuung in Kausalzusammenhang zu Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit steht.*
- *GE, TI, VD, Bund: Um Schwelleneffekte zu vermeiden, werden Kinderbetreuungskosten vergütet, wenn sie über das verfügbare Einkommen hinausgehen, auch wenn keine FamEL ausbezahlt werden.*

Kommentar:

Aus der Anrechnung der Kinderbetreuungskosten kann allenfalls eine Zirkelberechnung resultieren: Diese entsteht, wenn Elterntarife einkommensabhängig sind, FamEL als Teil des Einkommens angerechnet werden und gleichzeitig die FamEL die Betreuungskosten anrechnen. Mögliche Lösungen dazu sind die Festsetzung eines Minimalbetrags für die Tagesbetreuung bei Bezug von FamEL oder die Abstützung der Berechnung des Elterntarifs auf das erzielte Einkommen.

6.3.5 Weitere anerkannte Ausgaben

Für die Festlegung weiterer anerkannter Ausgaben (z.B. Unterhaltsbeiträge) wird empfohlen sich an den EL AHV / IV zu orientieren.

6.3.6 Nicht anerkannte Ausgaben

In Analogie zur EL AHV / IV wird empfohlen, Steuern nicht als anerkannte Ausgaben zu behandeln.

Beispiel:

- *SO*

6.4 ANERKANNTE EINNAHMEN

6.4.1 Einkommen aus Erwerbstätigkeit

Das Nettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit – unter Vorbehalt des Freibetrags, falls ein solcher festgelegt wird (vgl. 6.4.3) – gehört zu den anrechenbaren Einnahmen.

Beispiele:

- SO, SZ

6.4.2 Hypothetisches Einkommen

Bei der Ausgestaltung der FamEL soll geprüft werden, ob ein hypothetisches Einkommen angerechnet wird. Begründet wird die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens mit der Förderung des Erwerbsanreizes.

Beispiele:

- Alle bisherigen kantonalen Modelle
- SO: Höhe hypothetisches Einkommen am Lebensbedarf ELG ausgerichtet.

Kommentar:

Das hypothetische Einkommen führt nicht in jedem Fall zur Förderung des Erwerbsanreizes. Die Simulationen der SKOS haben ergeben, dass das hypothetische Einkommen auch negative Erwerbsanreize produzieren kann, vor allem dann, wenn es an das Erwerbsspensum gebunden ist (nicht so, wenn es sich um einen fixen Betrag handelt). Mit dem hypothetischen Einkommen werden vor allem Anreize in den sehr tiefen Einkommensbereichen gesetzt. Je höher das hypothetische Einkommen angesetzt wird, desto grösser ist die Lücke zum effektiven Einkommen für die tiefen Einkommen und desto mehr Haushalte werden in der Sozialhilfe verbleiben.

Falls ein hypothetisches Einkommen angerechnet wird, ist eine Abstufung nach Familiensituation zu empfehlen, um keine Familien- und Betreuungsform zu benachteiligen.

Beispiele:

- VD: Anderer Betrag für Einelternfamilie
- GE: Kein hypothetisches Einkommen für Einelternfamilie mit Kind unter 1 Jahr
- SZ: Anderer Betrag für Einelternfamilie mit Kind unter 5 Jahren

6.4.3 Freibetrag auf Einkommen

Es ist zu prüfen, ob ein Erwerbsfreibetrag festgelegt wird. Ziel eines solchen Freibetrags wäre die Schaffung eines Erwerbsanreizes für Familien, die FamEL erhalten. Es soll sich trotz FamEL lohnen, die Erwerbstätigkeit auszudehnen.

Beispiele:

- *SZ: 2'400 Fr.*
- *Bund: 2'000 Fr.*
- *GE: Das Einkommen der Kinder (Lehrlingslohn) wird nur zur Hälfte angerechnet.*
- *VD: Freibetrag beträgt 5% des Einkommens, welches das hypothetische Einkommen übersteigt.*

6.4.4 Weitere anerkannte Einnahmen

Für die Festlegung weiterer anerkannter Einnahmen (z.B. Unterhaltszahlungen, Vermögenserträge etc.) wird empfohlen, sich an den EL AHV / IV zu orientieren.

Beispiele:

- *Vgl. dazu einzelne kantonale Modelle*

6.4.5 Nicht anerkannte Einnahmen

In Analogie zur EL AHV / IV sollen Stipendien und Ausbildungshilfen, Fürsorgeleistungen und Verwandtenunterstützung als nicht anrechenbare Einnahmen gelten.

Beispiele:

- *TI, SO, Bund*
- *VD: Der Teil des Stipendiums, welcher den allgemeinen Lebensbedarf decken soll, gilt als anerkannte Einnahme. Der Teil des Stipendiums, der die direkten Studienkosten deckt, nicht.*

6.5 ZUSTÄNDIGKEIT FÜR UMSETZUNG

Es wird empfohlen die im Kanton für die EL zuständigen Stellen mit der Abwicklung der FamEL zu betrauen. Dies hat den Vorteil, dass keine neuen Strukturen geschaffen werden müssen und bereits vorhandene Erfahrungen mit EL genutzt werden können.

Beispiele:

- *SO, VD: kantonale Ausgleichskassen*
- *GE: Amt für Ergänzungsleistungen*

6.6 FINANZIERUNG

Analog zu den Ergänzungsleistungen zur AHV / IV soll die Finanzierung der FamEL als Verbundaufgabe zwischen Kantonen und Gemeinden wahrgenommen werden.

Beispiele:

- *SO: Verbundaufgabe Kantone – Gemeinden (Gemeinden entsprechend den gesparten Sozialhilfebeiträgen)*
- *SZ: Kanton 1/3, Gemeinden 2/3, Kanton übernimmt Durchführungskosten*
- *TI: Assegno integrativo (AI): Beiträge Arbeitgebende, Selbständige und Nicht-erwerbstätige (via Beiträge an die Familienausgleichskassen) und subsidiär durch den Kanton , Assegno di prima infanzia (API): durch Kanton*
- *GE: Kanton*
- *VD: Kanton und Gemeinden und ein Beitrag der bei Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden und Selbständigen erhoben wird.*

6.7 BESTEUERUNG

Es wird empfohlen, die FamEL zu besteuern, da sonst Personen die keine FamEL beziehen, benachteiligt würden. Haushalte mit FamEL sollen nicht besser gestellt sein als Haushalte, die das entsprechende Einkommen durch Erwerbstätigkeit erwirtschaften.

Beispiele:

- *VD: Besteuerung*
- *SO: Steuerbefreiung in Analogie zu den EL AHV / IV*

ANHANG

Weiterführende Dokumente, Stand Juni 2010

Links zu untenstehenden Dokumenten sowie aktualisierte Informationen zum Stand FamEL in den Kantonen sind auf der Website der SODK www.sodk.ch unter Fachbereiche / Familien, Generationen, Gesellschaft / Familien-Ergänzungsleistungen zu finden.

FamEL AUF BUNDESEBENE

- *Parlamentarische Initiative 00.436, Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell, Jacqueline Fehr, 18.9.2000*
- *Parlamentarische Initiative 00.437, Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell, Lucrezia Meier-Schatz, 19.9.2000*
- *Vorentwurf Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), 2004*
- *Parlamentarische Initiativen Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Fehr Jacqueline) Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Meier-Schatz), Erläuternder Bericht zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates vom 16. Januar 2004*
- *Zusammenfassung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum erläuternden Bericht zu den Parlamentarischen Initiativen Ergänzungsleistungen für Familien. Tessiner Modell (Fehr Jacqueline und Meier-Schatz), 2004*
- *Simulation Familien-Ergänzungsleistungen, Die Wirkungen der drei von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats SGK in Vernehmlassung gegebenen Modellen, Schlussbericht im Auftrag des Schweizerischen Nationalfonds, Tobias Fritschi und Heidi Stutz, 24. September 2004*

FamEL IN DEN KANTONEN

Übersicht

- *Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen, Stand 1. Januar 2009, mit Ausnahme der auf den 1.1.2010 neu eingeführten Leistungen im Kanton Solothurn, Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)*

Bestehende FamEL in Kantonen

Tessin

- *Legge sugli assegni di famiglia del 18 dicembre 2008, TITOLO III, Prestazioni familiari cantonali, Capitolo secondo Assegno integrativo, Capitolo terzo Assegno di prima infanzia*
- *Regolamento sugli assegni di famiglia (Reg. Laf) del 23 giugno 2009, TITOLO II, Prestazioni familiari cantonali, Capitolo primo, Assegno integrativo, Capitolo secondo, Assegno di prima infanzia*

Solothurn

- *Ergänzungsleistungen für Familien; Änderung des Sozialgesetzes, Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 1. Dezember 2008, RRB Nr. 2008/2127*
- *Verfügbare Einkommen in Solothurn, Simulationen von Anpassungen in bestehenden Bedarfsleistungen und Steuern, Simulationen der geplanten Ergänzungsleistungen für Familien, SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Institut für Politikstudien, 21. Oktober 2008*

Kantonale FamEL Projekte / überwiesene Vorstösse zu FamEL

Basel-Stadt

- *Anzug Rita Schiavi Schäppi und Konsorten betreffend Einführung einer ergänzenden Kinderzulage vom 9.3.1994*

Bern

- *Motion 2139 Steiner-Brütsch, Langenthal (EVP) vom 01.09.2008, Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut*
- *Familienkonzept des Kantons Bern, Bericht des Regierungsrates, 2009 (enthält auch Informationen zum Thema Familien-Ergänzungsleistungen)*

Freiburg

- *Rechtsetzungsvorhaben für die Umsetzung der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004, Projekt Nr. 16ter Ergänzungsleistungen für Familien (Art. 60 Abs. 2 KV)*

Genf

- *Gesetzesentwurf vom 24. November 2009*
- *Mesures destinées à venir en aide aux familles sous forme de prestations complémentaires, rapport final, José Ramirez, Véronique Merckx, Mai 2009*
- *Les prestations complémentaires familiales à Genève: une réponse digne à la problématique des «working poor», Dossier ARTIAS, Januar 2010*

Neuenburg

- *Postulat Doris Angst, Introduction d'un système de prestations complémentaires pour les familles à faible revenu en plus des allocations familiales 2. September 2008*

Schwyz

- *Familien stärken - Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien, Kantonale Familien-Initiative, 14. Dezember 2009*
- *Gesetz über Ergänzungsleistungen für Familien, Vernehmlassungsfassung vom 10. Februar 2009*
- *Erläuterungsbericht zur Vernehmlassungsvorlage vom 10. Februar 2009*

Waadt

- *Projet de loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam), 2010*
- *Mandat d'expert concernant le projet cantonal de prestations complémentaires, Rapport final et Rapport complémentaire final concernant l'introduction d'incitation à acquérir du revenu dans le projet de PC familles, Büro Bass 2010 (auf Anfrage beim Generalsekretariat des Departements für Gesundheit und Soziales des Kantons Waadt erhältlich)*

Zug

- *Motion von Bettina Egler und Berty Zeiter betreffend Ergänzungsleistungen für Einkommensschwache vom 28. Mai 2009*