



Schlussbericht April 2012

Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien

Finanzielle Situation der St.Galler Familienhaushalte –
Sozialleistungen – Optimierungsmöglichkeiten



Impressum

Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan
Titel: Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien
Untertitel: Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen - Optimierungsmöglichkeiten
Auftraggeber: Departement des Innern des Kantons St.Gallen
Ort: Bern
Jahr: 2012
Bezug: www.ecoplan.ch

Projektteam Ecoplan

Kathrin Bertschy

Philipp Walker

Michael Marti

Der Bericht gibt die Auffassung der Autoren wieder, die nicht notwendigerweise mit derjenigen des Auftraggebers oder der Begleitorgane übereinstimmen muss.

Ecoplan

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Thunstrasse 22

CH - 3005 Bern

Tel +41 31 356 61 61

Fax +41 31 356 61 60

bern@ecoplan.ch

Postfach

CH - 6460 Altdorf

Tel +41 41 870 90 60

Fax +41 41 872 10 63

altdorf@ecoplan.ch

Inhaltsübersicht

1	Die wichtigsten Erkenntnisse	4
2	Ausgangslage und Zielsetzung	5
3	Einkommenssituation der Familienhaushalte.....	7
4	Existenzsicherung von Familien im Kanton St.Gallen	11
5	Verbesserung der sozialen Sicherung.....	33
6	Zusammenfassung und Fazit.....	49
7	Anhang	52
	Literaturverzeichnis	58

Inhaltsverzeichnis

1	Die wichtigsten Erkenntnisse	4
2	Ausgangslage und Zielsetzung	5
3	Einkommenssituation der Familienhaushalte.....	7
3.1	Familienformen und Anzahl Familienhaushalte	7
3.2	Frei verfügbare Haushaltseinkommen	8
3.2.1	Datenbasis und Begriffe	8
3.2.2	Überblick über die Einkommensverhältnisse	8
4	Existenzsicherung von Familien im Kanton St.Gallen	11
4.1	System der sozialen Sicherheit im Überblick.....	11
4.2	Bedarfsabhängige Leistungen im Kanton St.Gallen	12
4.2.1	Individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung	13
4.2.2	Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV	15
4.2.3	Wirtschaftliche Sozialhilfe	16
4.3	Bedarfsabhängige Leistungen spezifisch für Familien sowie Kinder und Jugendliche in Ausbildung.....	18
4.3.1	Familienzulagen	18
4.3.2	Ausbildungsbeiträge (Stipendien)	19
4.3.3	Alimentenbevorschussung (ALBV)	20
4.3.4	Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung.....	22
4.4	Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen – ein Fallbeispiel.....	24
4.4.1	Kita-Tarife: Abstufung führt zu Schwelleneffekte von bis zu 1'300 CHF	24
4.4.2	Individuelle Prämienverbilligung: Nur wenige Schwellen mit geringen finanziellen Auswirkungen.....	25
4.4.3	Alimentenbevorschussung: Negative Arbeitsanreize in bestimmten Einkommensbereichen.....	27
4.4.4	Sozialhilfeleistung: Fällt diese weg reduziert sich das verfügbare Haushaltseinkommen deutlich	28
4.4.5	Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen.....	30
5	Verbesserung der sozialen Sicherung.....	33
5.1	Optimierung bestehender Sozialleistungen	33
5.1.1	Abbau von Schwelleneffekten.....	33
5.1.2	Erhöhung der Familienzulagen	37
5.2	Konzeption einer neuen Ergänzungsleistung für Familien	42
5.2.1	Modelle und Funktionsweise.....	43
5.2.2	Wie viele Familien, und welche Familientypen werden bessergestellt	44
5.2.3	Modellvorschlag für den Kanton St.Gallen.....	47
6	Zusammenfassung und Fazit.....	49

7	Anhang	52
7.1	Definition der Beispielfamilien	52
7.2	Mechanismus der Familienergänzungsleistung am Beispiel des Modells Solothurn	54
7.3	Mögliche Ausgestaltung einer Familien-EL unter Berücksichtigung der formulierten Empfehlungen	55
	Literaturverzeichnis	58

1 Die wichtigsten Erkenntnisse

Im Kanton St.Gallen wohnen rund 65'000 Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren. Wie sieht ihre finanzielle Situation aus? Mithilfe einer Datenverknüpfung von Sozialleistungs- und Steuerveranlagungsdaten konnten erstmals die frei verfügbaren Einkommen der Familien im Kanton St.Gallen berechnet und in die verschiedenen Einkommensbestandteile zerlegt werden. Die Analyse zeigt, welche Sozialleistungen in der Ausgestaltung optimiert werden und wie *Familien generell* oder *armutsbetroffene Familien im Speziellen*, finanziell entlastet werden können.

Die Familienhaushalte verfügen nach Abzug der Zwangsausgaben und fixen Kosten über ein durchschnittlich frei verfügbares Einkommen von 64'850 CHF (Median). Neben Erwerbseinkommen tragen verschiedene Sozialleistungen zu den Haushalteinkommen bei. Im Zusammenwirken dieser verschiedenen Leistungen treten gegenseitige Abhängigkeiten und Wechselwirkungen auf. Die Mechanismen dieser Leistungen für Familien sind z.T. so ausgestaltet, dass Schwelleneffekte entstehen: Familien erzielen trotz Einkommenserhöhung nicht in allen Fällen eine Verbesserung des verfügbaren Einkommens.

Mit einer Optimierung der bestehenden Leistungen können diese systembedingten Ungerechtigkeiten beseitigt werden. Im Zentrum stehen die Leistungen der Sozialhilfe, der Alimentenbevorschussung und das Tarifsysteem der familienergänzenden Kinderbetreuung. So lohnt sich bspw. für rund 1'000 Familien mit Erwerbseinkommen im Bereich der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe eine Ausdehnung des Erwerbseinkommens nicht, da ihr verfügbare Einkommen in der Grössenordnung von 4'800 Franken pro Jahr reduziert würde.

Eine generelle Entlastung von Familien mit Kindern, resp. eine Besserstellung von armutsbetroffenen Familien wird mit der Beseitigung der Schwelleneffekte alleine jedoch noch nicht erreicht: Mit einer Erhöhung der Familienzulagen um 100 CHF/Monat könnten 82% der Familienhaushalte (53'100 Haushalte mit 109'000 Kindern) um durchschnittlich 1'680 CHF pro Jahr bessergestellt werden. Diese *generelle Entlastung von Familien* hat Mehrkosten von rund 92 Mio. pro Jahr zur Folge. Eine Erhöhung der Zulagen um 200 CHF pro Monat und Kind stellt dieselben Haushalte um durchschnittlich 3'340 CHF pro Jahr besser, die Mehrkosten werden auf 184 Mio. CHF pro Jahr geschätzt. Die Familien profitieren umso stärker, je grösser die Kinderzahl ist und je tiefer sie in der Steuerprogression veranlagt sind.

Mit der Einführung einer Ergänzungsleistung für Familien können gezielt *armutsbetroffene Familien* finanziell entlastet werden. Im Kanton St.Gallen würden rund 9% der Familien (6'100 Haushalte mit 13'500 Kindern) mit Ergänzungsleistungen unterstützt. Je nach Einkommenslücke und Haushaltszusammensetzung fällt die Unterstützung stark unterschiedlich aus. Im Schnitt könnte das verfügbare Einkommen dieser Familien um rund 12'700 CHF verbessert werden. Die Analyse zeigt, dass eine Ergänzungsleistung gezielt einkommensschwache Haushalte unterstützt: Ein Drittel der 20% ärmsten Haushalte würden bessergestellt. Dies sind häufig Alleinerziehende und kinderreiche Familien. Die Einführung einer solchen Ergänzungsleistung würde den Kanton St.Gallen gemäss Schätzungen bis zu 77 Mio. CHF kosten.

2 Ausgangslage und Zielsetzung

Wie stellt sich die finanzielle Situation der St.Galler Familienhaushalte dar? Um eine fundierte Einschätzung dieser Frage vornehmen und Optimierungsmöglichkeiten im sozialen Sicherungssystem aufzeigen zu können, liess das Amt für Soziales des Kantons St.Gallen die Statistik der wirtschaftlichen Lage der Privathaushalte (WILA) der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen auswerten. Die vorliegende Publikation zeigt die zentralen Ergebnisse dieser Analysen.¹

Verschiedene Einkommensquellen tragen zur Existenzsicherung bei

In der Schweiz tragen vielfach mehrere Einkommensquellen zur Existenzsicherung bei: In erster Linie liegt die Sicherstellung des Lebensunterhalts in der Schweiz in der Eigenverantwortung jedes Einzelnen, sei dies durch Erwerbsarbeit oder Vermögenserträge. Im Invaliditätsfall und im Alter übernehmen die auf Bundesebene geregelten Sozialversicherungsleistungen die finanzielle Absicherung. Darüber hinaus existiert auf kantonaler Ebene ein System von Bedarfsleistungen. Im Kanton St.Gallen sind dies unter anderem die wirtschaftliche Sozialhilfe, die individuellen Prämienverbilligungen (IPV), Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie Stipendien und Mutterschaftsbeiträge.

Detaillierte Analyse der finanziellen Situation der St.Galler Familienhaushalte

Dank der Verknüpfung von Steuerveranlagungsdaten mit Datenquellen der bedarfsabhängigen Leistungen im Rahmen von WILA können erstmals die verschiedenen Einkommensbestandteile der Familienhaushalte sehr genau analysiert werden. Diese Untersuchung ermöglicht unter anderem die Beantwortung der Fragen, wie hoch die frei verfügbaren Einkommen von Familienhaushalten sind und wie sich die Höhe der Einkommen und der einzelnen Einkommenskomponenten ändern, wenn Anpassungen in der Ausgestaltung der sozialstaatlichen Leistungen vorgenommen werden.

Informationsbasis für sozialpolitische Entscheidungsfindung

Die empirischen Ergebnisse bilden eine zentrale Informationsbasis für die Ausgestaltung sozialstaatlicher Instrumente. Sie zeigen den Optimierungsbedarf im bestehenden Netz der bedarfsabhängigen Leistungen auf. Auf dieser Grundlage können neue Varianten oder verbesserte Ausgestaltungen bestehender Instrumente diskutiert werden.

¹ Grundlage der Publikation bilden die folgenden zwei Berichte:
Ecoplan (2011): Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien, Simulation der Auswirkungen verschiedener Systemveränderungen auf die frei verfügbaren Haushaltseinkommen
Ecoplan(2011): Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien, Etappe 2: Schwelleneffekte
In diesen Dokumenten finden sich detaillierte Ergebnisse sowie weitere Informationen zum Vorgehen und der Methodik. Beide Berichte sind auf Anfrage beim Amt für Soziales erhältlich.

Haushaltseinkommen, Sozialleistungsangebote und Varianten zur Optimierung der sozialen Sicherung im Überblick

Im nachfolgenden Abschnitt wird ein Überblick zur Zahl der St.Galler Familienhaushalte und ihrer finanziellen Situation gegeben. Teil 4 beschreibt die bedarfsabhängigen Leistungen im Kanton St.Gallen und ihre jeweilige Bedeutung zur Existenzsicherung. In Kapitel 4.4 werden Optimierungen bestehender Sozialleistungen diskutiert und eine mögliche Ausgestaltung eines Modells mit Ergänzungsleistungen für Familien wird vorgestellt bevor im abschliessenden Kapitel die Ergebnisse zusammengefasst und daraus Schlussfolgerungen gezogen werden. Die Publikation wird durch einen Anhang ergänzt. Dieser beinhaltet weitere detaillierte Informationen zum Vorgehen und den Daten sowie ausführliche Resultattabellen.

3 Einkommenssituation der Familienhaushalte

3.1 Familienformen und Anzahl Familienhaushalte

Definition der Familie unabhängig vom Zivilstand

Familienpolitische Massnahmen orientieren sich schon länger nicht mehr am Zivilstand. *Familie* wird offener definiert und umfasst eine Vielzahl von Formen, in denen Erwachsene und Kinder miteinander leben und eine wirtschaftliche Einheit bilden. Für die vorliegende Analyse zählen Elternteile und Kinder bis 25 Jahre zu einem Haushalt, wenn sie am selben Ort wohnen und wenn zumindest von einem Elternteil zum Kind eine rechtlich anerkannte Beziehung (auch Stief- oder Pflegebeziehung) vorliegt. In welcher sozialen Zusammensetzung Elternteil(e) und Kind(er) mit weiteren Erwachsenen und Kindern zusammenleben, ist nicht erheblich.

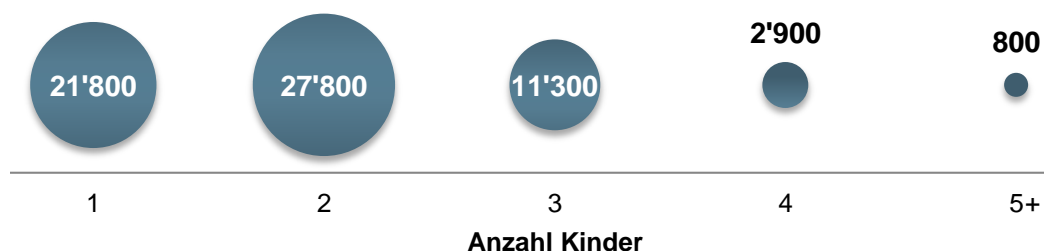
Haushaltseinkommen aller Haushaltsmitglieder

Aufgrund dieser Definition von einem Haushalt berechnet sich das Haushaltseinkommen wie folgt: Es werden sowohl die Einkünfte des *Vaters* – das kann auch der Stief- oder Pflegevater oder der Konkubinatspartner der Mutter sein – wie auch der *Mutter* – die wiederum die Stief- oder Pflegemutter resp. die Konkubinatspartnerin des Vaters sein kann – berücksichtigt, solange diese im selben Haushalt wohnen. Die Höhe von staatlichen Sozialtransferleistungen wird ebenfalls unabhängig von der rechtlichen Beziehung der Eltern berechnet.

Zahl der Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren

Der Kanton St.Gallen zählte gemäss Volkszählung des Jahres 2000 183'750 private Haushalte. Bei 69'000 dieser Haushalte handelt es sich um Familienhaushalte mit Kindern, in 52'350 der Haushalte wohnen ledige Kinder unter 18 Jahren. Der für die vorliegende Analyse verwendete Datensatz beinhaltet rund **64'600 Familienhaushalte** mit Kindern unter 25 Jahren. Haushalte mit 2 Kindern sind am häufigsten, gefolgt von den Haushalten mit einem Kind:

Abbildung 3-1: Anzahl Haushalte im Kanton St.Gallen nach Anzahl Kinder



Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006 - WILA. Auswertung Ecoplan.

3.2 Frei verfügbare Haushaltseinkommen

3.2.1 Datenbasis

Statistik der wirtschaftlichen Lage der Privathaushalte (WILA)

Die Untersuchung der Einkommenssituation der Familienhaushalte im Kanton St.Gallen stützt sich den von der Fachstelle für Statistik des Kantons St.Gallen aufgebauten Statistikdatensatz WILA. Dieser Datensatz ist im Auftrag der Regierung des Kantons St.Gallen seit 2002 schrittweise aufgebaut worden. Er stützt sich auf Daten aus verschiedenen Registern, die zu statistischen Zwecken miteinander verknüpft werden. Zentrale Quellen von WILA stellen das kantonale Steuerregister und alle für den Kanton St.Gallen verfügbaren anderen Register dar, welche Einkommensinformationen enthalten, die im Steuerregister nicht enthalten sind (Ergänzungsleistungen, Sozialhilfe, Stipendien u.a.). Neben den Informationen zu Einkommens- und Vermögenskomponenten enthält WILA eine Vielzahl von soziodemografischen Merkmalen wie Alter, Geschlecht, Zivilstand und familiäre Verwandtschaftsbeziehungen. Die im Rahmen von WILA mögliche Verknüpfung von staatlichen Registerdaten erlaubt es, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Familienhaushalten realitätsnah abzubilden. Die in dieser Publikation enthaltenen Untersuchungsergebnisse basieren auf den WILA-Daten für das Jahr 2006. Die Datenverknüpfungen wurden von der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen vorgenommen, die Auswertungen von ECOPLAN.

Einschränkungen bei WILA

Weil zum Untersuchungszeitpunkt nur die Daten der im ordentlichen Verfahren steuerpflichtigen Personen zuverlässig verknüpft und zu Haushalten zusammengefasst werden konnten, sind zum einen Haushalte von quellensteuerpflichtige ausländischen Arbeitnehmer/-innen nicht berücksichtigt – dies betrifft im Kanton St.Gallen ungefähr 6'600 Personen. Zum anderen wird in Haushalten, deren Arbeitsort ausserhalb des Kantons St.Gallen liegt, im Einzelfall die Höhe der ausbezahlten Kinder- und Ausbildungszulagen nicht korrekt festgelegt. Die Zulagen werden vom Arbeitgeber bezahlt und richten sich in ihrer Höhe am geltenden Betrag im Arbeitskanton.

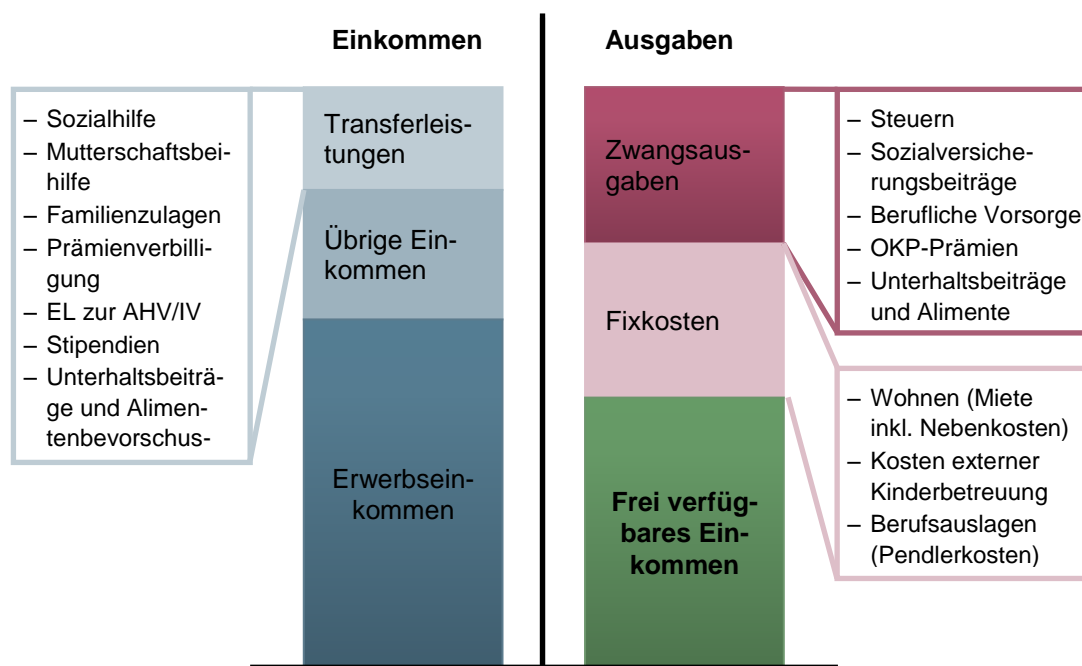
3.2.2 Überblick über die Einkommensverhältnisse

Zusammensetzung des frei verfügbaren Einkommens

Das gesamte Einkommen setzt sich zusammen aus dem Erwerbseinkommen, den übrigen Einkommen (d.h. Vermögenserträgen und den Einkünften aus Liegenschaften) sowie aus den Transferleistungen. Vom Einkommen abzuziehen sind die Zwangsausgaben. Dies ergibt

das verfügbare Einkommen. Werden davon die Fixkosten abgezogen, ergibt sich das frei verfügbare Einkommen.

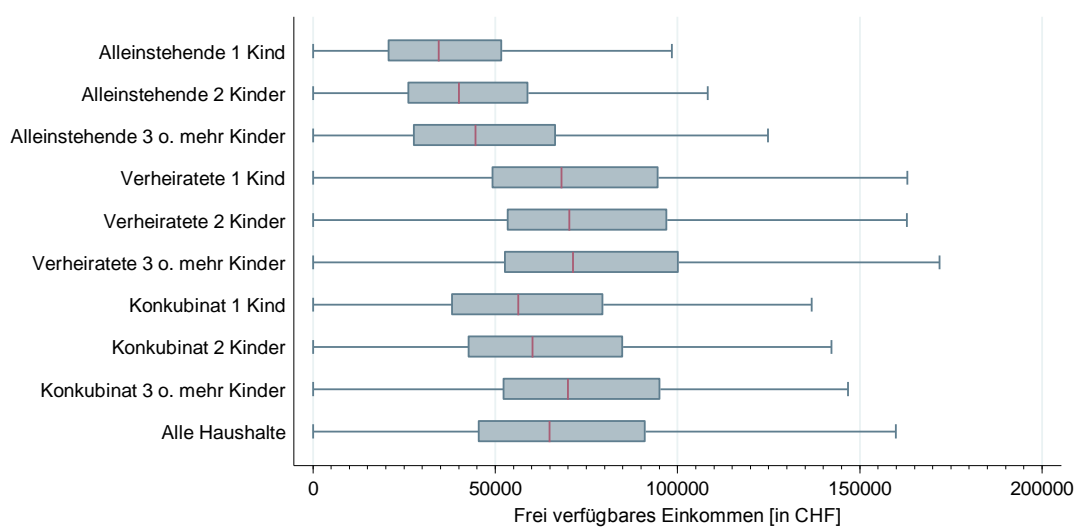
Abbildung 3-2: Bestimmung des frei verfügbaren Einkommen



Verheiratete weisen ein höheres frei verfügbares Einkommen auf als Alleinstehende

Das frei verfügbare Einkommen ist bei verheirateten Paaren mit Kindern höher als bei Konkubinatspaaren mit Kindern und deutlich höher als bei Alleinstehenden. Eine alleinstehende Person mit zwei Kindern weist im Median (50% der Alleinstehenden haben ein Einkommen über dem Median, 50% ein Einkommen unterhalb des Median) ein frei verfügbares Einkommen von 40'101 CHF auf. Demgegenüber liegt der Medianwert bei Konkubinatspaaren mit zwei Kindern bei 60'196 CHF und bei Verheirateten mit zwei Kindern bei 70'383 CHF. Selbst wenn berücksichtigt wird, dass in einem Haushalt mit einem alleinstehenden Elternteil mit zwei Kindern, eine Person weniger im Haushalt lebt, ist der Unterschied im verfügbaren Einkommen deutlich.

Abbildung 3-3: Verteilung der frei verfügbare Einkommen nach Haushaltstyp, Status quo



Status Quo	Untere Grenze	1. Quartil	Median	3. Quartil	Obere Grenze	Anzahl Haushalte
Alleinstehende 1 Kind	0	20'779	34'478	51'894	98'565	5'984
Alleinstehende 2 Kinder	0	26'226	40'101	59'059	108'309	3'901
Alleinstehende 3 o. mehr Kinder	0	27'740	44'588	66'639	124'988	1'375
Verheiratete 1 Kind	0	49'234	68'147	94'798	163'144	15'426
Verheiratete 2 Kinder	0	53'472	70'383	97'236	162'881	23'712
Verheiratete 3 o. mehr Kinder	0	52'656	71'273	100'363	171'924	13'565
Konkubinat 1 Kind	0	38'132	56'385	79'609	141'824	348
Konkubinat 2 Kinder	0	42'715	60'196	85'039	148'524	207
Konkubinat 3 o. mehr Kinder	0	52'347	69'992	95'291	159'707	70
Alle Haushalte	0	45'496	64'850	91'247	159'874	64'588

Quelle: Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan. Werte ausserhalb der oberen und unteren Grenze gelten als „Ausreisser“.

Lesehilfe Boxplot-Diagramm: Das Boxplot-Diagramm eignet sich gut für grafische Darstellung der Verteilung von statistischen Daten. Die vertikale rote Markierung innerhalb der Box zeigt den Median aller Werte (50% der Haushalte verfügen über ein frei verfügbares Einkommen das darunter, 50% der Haushalte über eines das darüber liegt). Das obere und das untere Ende der Box markiert jeweils das obere und das untere Quartil. Dies bedeutet, dass innerhalb der Box 50% der Haushalte verordnet werden können. Die kleinsten 25% der Datenwerte sind kleiner als das untere, die grössten 25% der Werte grösser als das obere Quartil. Die waagrechten Linien stellen die ausserhalb der Box gelegenen Werte dar, wobei deren Endpunkte die jeweiligen Minimal- bzw. Maximalwerte markieren.² Die Länge der Box, wie auch die gesamt Spannweite der Werte ist ein gutes Mass für die Streuung der Daten.

² Werte ausserhalb der Grenze des 1.5-fachen Interquartilsabstands werden nicht dargestellt (= Ausreisser).

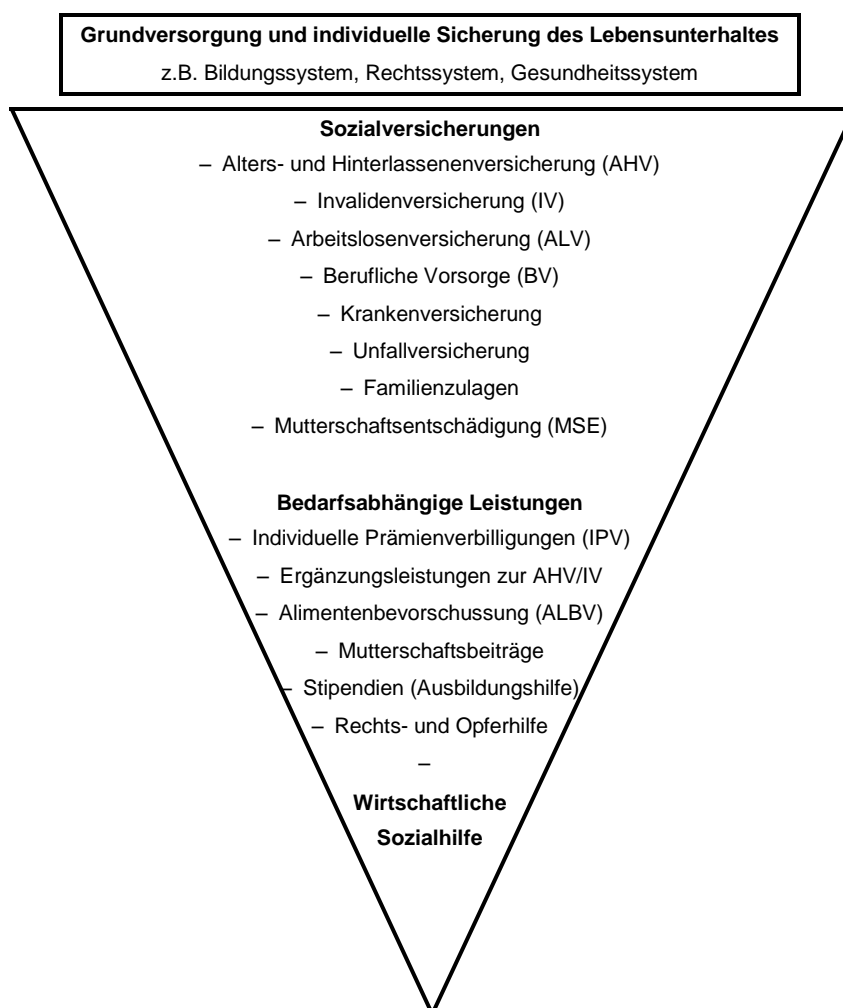
4 Existenzsicherung von Familien im Kanton St.Gallen

4.1 System der sozialen Sicherheit im Überblick

Mehrstufiges System der sozialen Sicherheit

Das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz besteht aus mehreren Stufen.

Abbildung 4-1: System der sozialen Sicherheit in der Schweiz



Quelle: BFS (2009) Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel.

Grundversorgung

Die erste Stufe der sozialen Sicherheit umfasst die Grundversorgung. Diese ist allen Personen zugänglich und umfasst u.a. den Bildungsbereich, das Gesundheits- und das Rechtssystem sowie die öffentliche Sicherheit.

Sozialversicherungen und bedarfsabhängige Leistungen

Auf der nächsten Stufe sind die sozialen Transferleistungen angesiedelt. Hierbei kann grundsätzlich zwischen den Sozialversicherungen und den bedarfsabhängigen Leistungen der Kantone unterschieden werden. Die Sozialversicherungsleistungen ersetzen das Erwerbseinkommen, bei Eintreten eines der Risiken Alter, Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit oder Mutterschaft. Zusätzlich zu den Sozialversicherungsleistungen stellt die öffentliche Hand spezifische bedarfsabhängige Leistungen oder Sozialhilfeleistungen für spezielle Risiken zur Verfügung.

Während die Sozialversicherungen in die Zuständigkeit des Bundes fallen, sind die bedarfsabhängigen Leistungen im Zuständigkeitsbereich der Kantone und Gemeinden. Zwar sind die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV oder die individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung bundesrechtlich vorgeschrieben, die konkrete Ausgestaltung obliegt jedoch im Fall der IPV der kantonalen Gesetzgebung. Gewisse Kantone kennen ein ausgebautes System von bedarfsabhängigen Leistungen, welche der wirtschaftlichen Sozialhilfe vorgelagert sind, andere beschränken die Unterstützung auf das gesetzliche Mindestmass. Der Katalog der Sozialleistungen wie auch deren Höhe, Anspruchsvoraussetzung und Auszahlungsdauer variiert also zwischen den Kantonen.

Sozialhilfe als subsidiäre Leistung

Auf der letzten Stufe kommt die wirtschaftliche Sozialhilfe zum Tragen. Es handelt sich um eine subsidiäre Hilfe, welche im Idealfall nur temporär zur Überwindung einer Notlage zum Einsatz kommt.

4.2 Bedarfsabhängige Leistungen im Kanton St.Gallen

Im Folgenden werden die bedarfsabhängigen Leistungen, die im Kanton St.Gallen zur Anwendung kommen, einzeln vorgestellt. Neben einer kurzen Umschreibung der Leistung werden die Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug sowie die Leistungshöhe in Abhängigkeit vom Einkommen eines Haushalts aufgezeigt. Wie die verschiedenen Leistungen zusammenspielen, wird im Fallbeispiel in Abschnitt 4.4 erläutert.

Was ist ein Schwelleneffekt?

Im Hinblick auf Kapitel 4.4, wo die Optimierung bestehender Sozialleistungen diskutiert wird – was massgeblich durch eine Reduktion von Schwelleneffekten erreicht werden kann – soll daher bereits dieser Begriff erklärt werden.

Von Schwelleneffekten spricht man dann, wenn ein höheres Bruttoeinkommen zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen führt. Für die Betroffenen lohnt sich aus finanzieller Sicht eine Erhöhung des Erwerbseinkommens, z.B. durch Ausweitung des Arbeitspensums nicht, weil sie finanziell schlechter gestellt würden.

Schwelleneffekte werden auch als negative Arbeitsanreize oder systembedingte Ungerechtigkeiten bezeichnet. Sie treten dann auf, wenn aufgrund einer Einkommenserhöhung der Anspruch auf eine Bedarfsleistung (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung, etc.) erlischt oder dieser um ein Mehrfaches der Einkommenserhöhung reduziert wird, weil die Bedarfsleistung stufenweise ausgestaltet ist.

Schwelleneffekte können aber auch bei einkommensabhängigen Tarifen (z.B. bei externen Kinderbetreuungskosten) auftreten, indem eine stufenweise Erhöhung der Tarife am Übergang von einer zur nächst höheren Stufe das frei verfügbare Einkommen reduziert.

4.2.1 Individuelle Prämienverbilligung (IPV) der obligatorischen Krankenversicherung

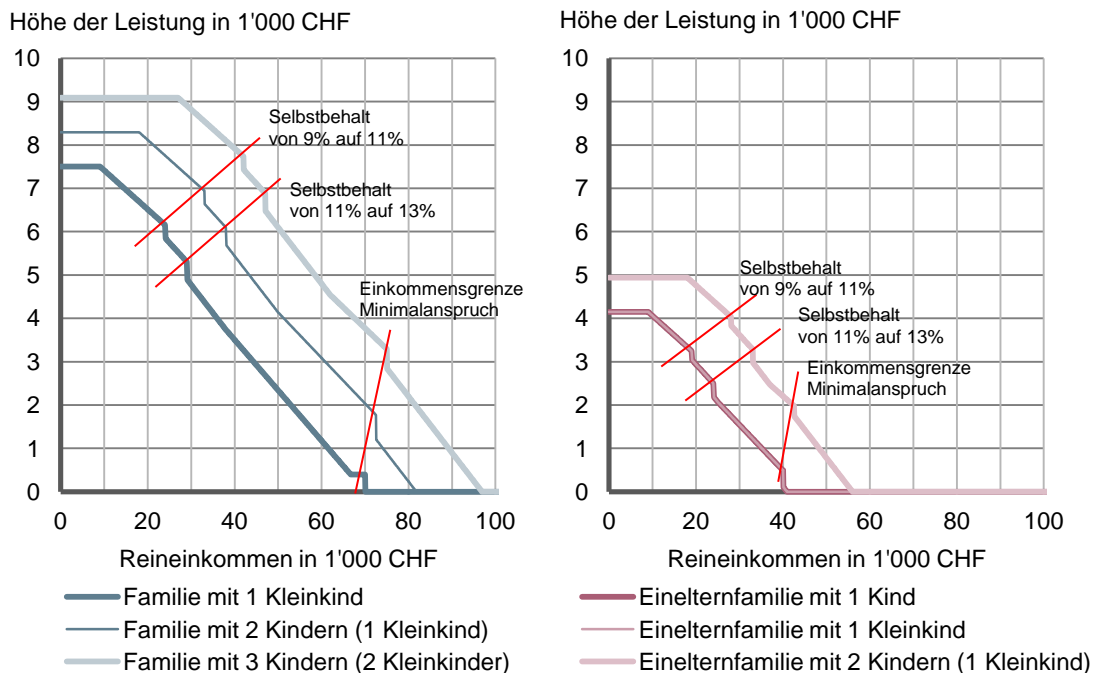
Krankenkassenprämien werden unabhängig von den finanziellen Verhältnissen der versicherten Person erhoben. Versicherte, welche in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen leben, werden mittels individueller Prämienverbilligung (IPV) ganz oder teilweise von den Krankenkassenprämien entlastet.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht im Kanton St.Gallen, wenn die Krankenkassenprämie eine definierte, maximale Belastungsgrenze des Einkommens überschreitet. Die maximale Belastungsgrenze wird in Abhängigkeit vom erzielten Einkommen und vom Haushaltstyp definiert.

Die Höhe der ausgerichteten Prämienverbilligung ist abhängig vom Reineinkommen und Haushaltstyp. Diese beiden Grössen bestimmen zudem die Höhe des selbst zu tragenden Anteils der Krankenkassenprämie (Selbstbehalt). Zusätzlich wird für untere und mittlere Einkommen eine Prämienverbilligung für die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung von mindestens 50% gewährt. Abbildung 4-2 zeigt die gewährten Prämienverbilligungen pro Jahr für sechs Haushaltstypen.

Abbildung 4-2: Höhe der individuellen Prämienverbilligung nach Familientyp



Anm.: Da bei der IPV nur zwischen Kindern und Jugendlichen unterschieden wird, sind die Linien für Einelternfamilien mit einem Kind und Einelternfamilie mit einem Kleinkind identisch.

Der vom Haushalt selbst zu tragende Anteil der Krankenkassenprämie (Selbstbehalt) variiert je nach Einkommen. Dies kann dazu führen, dass eine kleine Erhöhung des Einkommens um nur 1 CHF im Extremfall den Selbstbehalt von 9% auf 11% oder von 11% auf 13% erhöht. Diese Schwellen haben den Effekt, dass sich bei einer geringen Einkommenserhöhung die gewährte Prämienverbilligung um ein Mehrfaches reduzieren kann. Der gleiche Effekt entsteht, wenn ein Haushalt den Minimalanspruch der 50%- Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung verliert – das ist z.B. bei einer Familie mit zwei Kindern bei einem Einkommen von 72'600 CHF der Fall: Erhöht sich das Haushaltseinkommen der Familie genau über diese Grenze von 72'600 CHF, reduziert sich die gewährte Prämienverbilligungen bis zu 574 CHF pro Jahr.

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Im Jahr 2009 wurden im Kanton St.Gallen insgesamt 162.3 Mio. CHF Prämienverbilligungen an rund 168'100 Leistungsbezüger ausbezahlt.³

Der Bund übernimmt 7.5% der Bruttokosten der oblig. Krankenversicherung. Kantone und Gemeinden übernehmen seit 2008 je 50% des für die individuelle Prämienverbilligung aufzuwendenden Restbetrags.

³ SVA St.Gallen (2010), Jahresbericht 2009, S. 34.

4.2.2 Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV

Ergänzungsleistungen (EL) dienen der materiellen Existenzsicherung der in der Schweiz lebenden AHV- und IV-Rentenberechtigten. Sie helfen dort, wo AHV- und IV-Renten und weitere Einkommensquellen nicht ausreichen, um die minimalen Lebenskosten zu decken.

Als bedarfsabhängige Leistungen zielen Ergänzungsleistungen (EL) darauf ab, die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben zu decken.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Anspruchsberechtigt sind AHV- und IV-Rentnerinnen und –Rentner, die nicht in der Lage sind, ihre Lebenshaltungskosten zu bestreiten. Ihre anerkannten Ausgaben übersteigen die anrechenbaren Einnahmen.

Die jährliche Ergänzungsleistung kompensiert die Einkommenslücke zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen. Als Ausgaben werden eine Pauschale zur Deckung des Lebensbedarfs, die Mietkosten, die Durchschnittsprämien der Krankenversicherung sowie situationsbedingte Leistungen anerkannt. Erlischt allerdings der EL-Anspruch durch eine geringfügige Einkommenserhöhung, reduziert sich das frei verfügbare Einkommen des Haushalts. Dies geschieht, weil EL-Bezüger nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen müssen und überdies die erhaltenen Ergänzungsleistungen (EL) nicht versteuern müssen. Im Falle eines Erlöschens des EL-Anspruchs müssen die EL-Bezüger die Krankenkassenprämien wieder selber bezahlen und verlieren zudem einen steuerfreien Anteil am Einkommen.

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Im Jahr 2008 wurden im Kanton St.Gallen rund 242 Mio. CHF an Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gewährt.⁴ Nur ein sehr geringer Anteil davon (im Jahr 2006 geschätzte 23.5 Mio. CHF) betrifft Familien mit Kindern.⁵

Der Bund trägt 5/8 der Kosten (ohne Pflegeleistungen), die Kantone und Gemeinden 3/8 plus die Vergütungen für krankheits- und behinderungsbedingte Kosten. Die Gemeinden haben bis zum Jahr 2010 ca. 70% des Kantonsanteils übernommen, seither finanzieren sie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Kanton St.Gallen nicht mehr mit.

⁴ BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistiken 2007-2010 und BFS, Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2006-2008 (www.sozinventar.bfs.admin.ch).

⁵ Vgl. Ecoplan (2011). Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien. Simulation der Auswirkungen verschiedener Systemveränderungen auf die frei verfügbaren Haushaltseinkommen, S. 59.

4.2.3 Wirtschaftliche Sozialhilfe

Bei der wirtschaftlichen Sozialhilfe handelt es sich um eine subsidiäre, d.h. ergänzende Leistung. Sie wird ausgerichtet, wenn alle anderen Mittel aufgebraucht und alle anderen Sozialversicherungen ausgeschöpft sind. Für die Ausrichtung der persönlichen Sozialhilfe ist die Wohnsitzgemeinde zuständig.

Seit 1986 werden zudem Mutterschaftsbeiträge ausbezahlt. Diese sollen verhindern, dass eine Mutter unmittelbar nach der Geburt eines Kindes wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Die Leistungen der Mutterschaftsbeiträge sind so bemessen, dass sie existenzsichernd sind und ein paralleler Sozialhilfebezug nicht möglich ist. Wer vor der Geburt Sozialhilfe bezogen hat, erhält diese Leistung für den Anspruchszeitraum durch die Mutterschaftsbeiträge ersetzt.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Im Kanton St.Gallen wohnhafte Personen, die Ihren Lebensunterhalt nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aus eigenen Mitteln bestreiten können, haben Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe.

Für die Bemessung der Sozialhilfe werden Richtlinien von Fachorganisationen der Sozialhilfe sowie regional unterschiedliche Ansätze der anrechenbaren Aufwendungen für den Lebensunterhalt verwendet. Der Sozialhilfeanspruch wird auf Basis der gesamten Einkünfte (Total Einkünfte) berechnet. Der Anspruch wird gewährt, wenn die anrechenbaren Ausgaben (=materielle Grundsicherung) eines Haushalts das Total der Einkünfte übersteigen. Zu den anrechenbaren Ausgaben zählen der Grundbedarf für den Lebensunterhalt (bei einem 4-köpfigen Haushalt sind das im Jahr 2011 25'080 CHF), die effektiven Wohnkosten, Kosten für die medizinische Grundversorgung sowie Gewinnungskosten (wie etwa Pendlerkosten oder Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung).

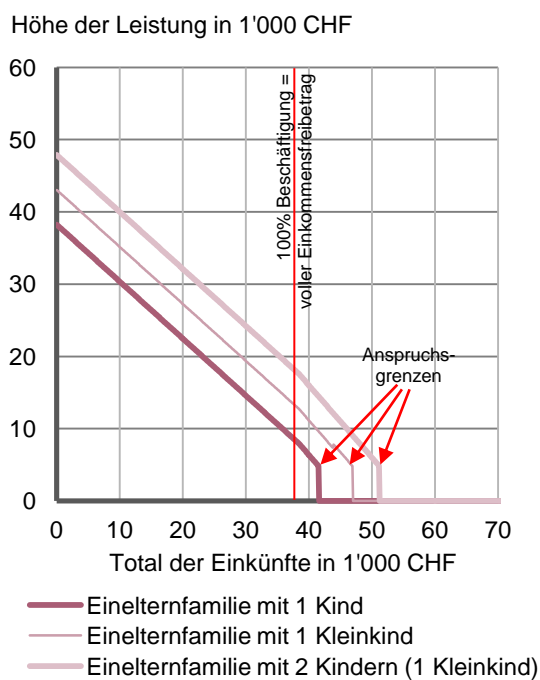
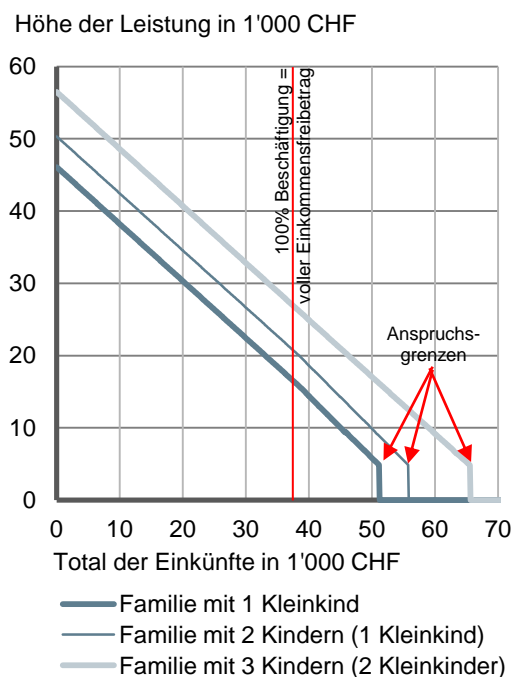
Sozialhilfeleistung kann höher ausfallen als der Fehlbetrag

Die Sozialhilfe ergänzt die Einnahmen eines Haushaltes nicht nur bis zur Höhe dieses individuellen Unterstützungsbudgets, sondern gewährt zusätzlich allfällige situationsbedingte Leistungen (SIL), z.B. Musikschulkosten oder Ausbildungskosten, Integrationszulagen für Nicht-Erwerbstätige (IZU) oder einen Einkommensfreibetrag für Erwerbstätige. Letzterer beträgt max. 400 CHF pro Monat und soll einen Anreiz schaffen, damit sich eine Erwerbstätigkeit auch für Sozialhilfebeziehende finanziell lohnt, indem diese den nichterwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden bessergestellt werden.

Abbildung 4-3 zeigt die Höhe der Sozialhilfeleistung für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom Einkommen.⁶

⁶ Als massgebliches Einkommen zur Bestimmung der Leistungshöhe relevant ist das Total der Einkünfte gemäss Steuererklärung.

Abbildung 4-3: Höhe der Sozialhilfeleistung in Abhängigkeit vom Total der Einkünfte nach Familientyp



Am unteren Ende des Einkommensspektrums wird die maximale Sozialhilfeunterstützung ausbezahlt. Diese beläuft sich je nach Haushaltstyp und Höhe der berücksichtigten Ausgaben (z.B. Gewinnungskosten) auf einen Betrag zwischen rund 38'200 und 56'500 CHF pro Jahr. Mit steigendem Erwerbseinkommen reduziert sich die Sozialhilfeunterstützung bis die Anspruchsgrenze erreicht wird.

Für Erwerbstätige berechnet sich die *Höhe der Anspruchsgrenze* für den Bezug von Sozialhilfe anders als die *Höhe der Sozialhilfeleistung* selber: Für die Berechnung der Anspruchsgrenze wird kein Einkommensfreibetrag berücksichtigt, für die Berechnung der Leistung jedoch ein Einkommensfreibetrag gewährt. Aufgrund der unterschiedlichen Berechnungsarten resultiert ein Schwelleneffekt. Verliert die Familie aufgrund einer minimalen Erhöhung des Einkommens den Anspruch auf Sozialhilfe, kann dies das Einkommen der Familie um bis zu 4'800 CHF (dieser Betrag entspricht dem maximalen gewährten jährlichen Einkommensfreibetrag) zuzüglich der gewährten situationsbedingten Leistungen schmälern. Das bedeutet, dass Erwerbstätige ohne Sozialhilfebezug gegenüber Erwerbstätigen mit geringeren Einkommen und ergänzender Sozialhilfeleistung benachteiligt werden. Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die Erwerbseinkommen im Gegensatz zur Sozialhilfeleistung der Steuerpflicht unterstehen.

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Im Jahr 2008 wurden rund 9'135⁷ Personen mit Sozialhilfeleistungen unterstützt.⁸ Die Finanzierung erfolgt über die Gemeinden. Die Kosten der Sozialhilfeleistungen beliefen sich auf rund 46 Mio. CHF.⁹ Zudem wurden Mutterschaftsbeiträge an 67 Familien ausgerichtet (Jahr 2008).

4.3 Bedarfsabhängige Leistungen spezifisch für Familien sowie Kinder und Jugendliche in Ausbildung

Für Familien respektive Kinder und Jugendliche in Ausbildung existieren spezifische bedarfsabhängige Leistungen. Dazu gehören die Ausbildungsbeiträge (Stipendien), die Alimentenbevorschussung (ALBV), aber auch die öffentliche Unterstützung von familienergänzender Kinderbetreuung. Familien erhalten zudem Familienzulagen, diese stellen zwar keine bedarfsabhängigen Leistungen dar (vgl. Abbildung 4-1), da sie unabhängig vom Einkommen gewährt werden. Aufgrund ihrer finanziellen Bedeutung für Familien und weil eine Anpassung der Zulagenhöhe analysiert wird, werden sie hier ebenfalls aufgeführt.

4.3.1 Familienzulagen

Familienzulagen dienen dem teilweisen Ausgleich der Kosten, die den Eltern durch den Unterhalt ihrer Kinder entstehen. Sie umfassen die Kinder- und Ausbildungszulagen, Geburts- oder Adoptionszulagen sowie Haushaltungszulagen für Arbeitnehmende in der Landwirtschaft.

⁷ Gem. BFS, Sozialhilfestatistik 2008

⁸ BSV, Schweizerische Sozialversicherungsstatistiken 2007-2010 sowie BFS, Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2006-2008 (www.sozinventar.bfs.admin.ch).

⁹ Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2008), Statistik der Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung 2006 im Kanton St.Gallen.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Kinderzulagen werden bis zur Vollendung des 16. Altersjahrs ausgerichtet. Jugendliche haben zudem Anrecht auf Ausbildungszulagen bis zum Ende ihrer Ausbildung, maximal aber bis zur Vollendung des 25. Altersjahres.

Seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Familienzulagen (per 1.1.2009) ist die minimale Zulagenhöhe in allen Kantonen gleich definiert: Kinderzulagen von mindestens 200 CHF und Ausbildungszulagen von mindestens 250 CHF pro Monat und Kind. Die Zulagen im Kanton St.Gallen entsprechen diesem Minimalbetrag. Die Zulagen werden auch bei Teilzeitarbeit voll ausgerichtet und sind nicht einkommensabhängig.

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

An St. Galler Arbeitnehmende und Selbständigerwerbende (ausserhalb der Landwirtschaft) wurden im Jahr 2009 insgesamt 101'800 Zulagen in einer Höhe von total rund 284 Mio. CHF ausbezahlt. Bei rund drei Vierteln davon handelt es sich um Kinderzulagen, bei einem Viertel um Ausbildungszulagen.¹⁰

4.3.2 Ausbildungsbeiträge (Stipendien)

Die Vergabe von Stipendien und Studiendarlehen ist Teil der Bildungspolitik von Bund und Kantonen. Ausbildungsbeiträge werden gewährt, soweit die vollen Kosten der Ausbildung oder Weiterbildung einem Bewerber oder seinen Eltern nicht zugemutet werden können. Stipendien haben nicht die Existenzsicherung zum Ziel, sondern sie dienen der konkreten Ausbildungsfinanzierung an eine Ausbildung. Während ausbezahlte Stipendien nicht zurückerstattet werden müssen, sind Darlehen zurückzubezahlen.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Anspruchsberechtigt sind Personen, die auf Ausbildungs- oder Weiterbildungsbeiträge angewiesen sind und deren anerkannte Ausgaben die anrechenbaren Einnahmen übersteigen.

Die Berechnung der Stipendienbeträge erfolgt als Fehlbetragsdeckung. Ausbildungsbeiträge werden in der Höhe gewährt, wie die anrechenbaren Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten die Summe des Einkommens des Stipendienempfängers und der Elternbeiträge (abhängig von deren Einkommenshöhe) übersteigen. Zu den anrechenbaren Beiträgen gehören Schul- und Studiengebühren, Materialkosten und Lebenshaltungskosten.

Die jährlichen Höchstansätze für Stipendien betragen 13'000 CHF, für Verheiratete oder Stipendiensuchsteller mit eigenen Kindern werden höhere Beiträge gewährt.

¹⁰ Vgl. BSV (2009). Statistik über die Familienzulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen (FamZG) und den kantonalen Regelungen über die Familienzulagen an Selbständigerwerbende ausserhalb der Landwirtschaft 2009

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Im Jahr 2008 wurden im Kanton St.Gallen an 2'152 Personen Ausbildungsbeiträge in der Höhe von insgesamt 13.7 Mio. CHF gewährt, wobei der grössere Anteil der Beiträge (9.8 Mio. CHF) vom Kanton und der Rest vom Bund finanziert wurden.

4.3.3 Alimentenbevorschussung (ALBV)

Um zu verhindern, dass Einelternfamilien aufgrund nicht vollumfänglich oder nicht rechtzeitig bezahlter Unterhaltsbeiträge für Kinder in wirtschaftliche Not geraten, bevorschusst die Wohngemeinde im Bedarfsfall die Alimente.

Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe

Anspruchsberechtigt sind Kinder (resp. der obhutsberechtigte Elternteil), deren unterhaltspflichtiger Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht oder nur teilweise nachkommt.

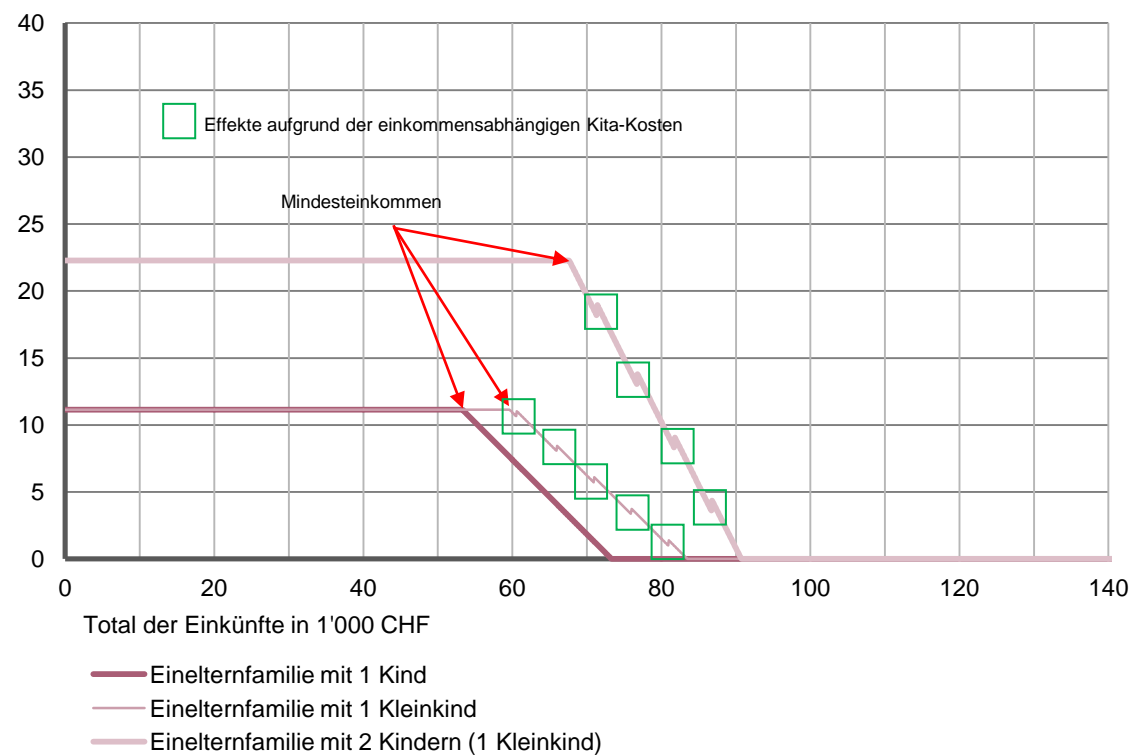
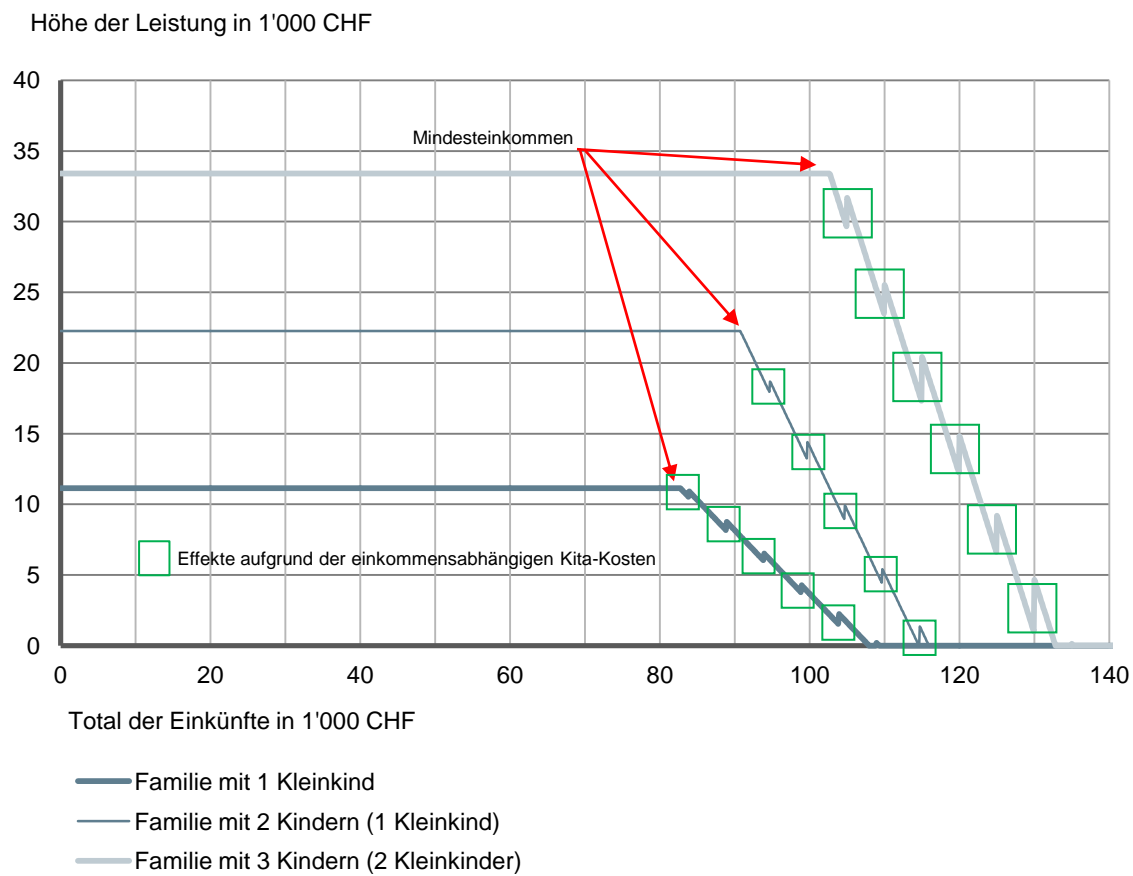
Die Alimentenbevorschussung richtet sich nach Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils. Sie beträgt maximal 928 CHF pro Monat und pro Kind, selbst wenn die geschuldeten Unterhaltsbeiträge diesen Betrag übersteigen.

Die Alimentenbevorschussung wird bis maximal zu diesem Betrag gewährt, wenn das anrechenbare Einkommen des obhutsberechtigten Elternteils ein festgelegtes Mindesteinkommen nicht überschreitet. Liegt das anrechenbare Einkommen zwischen diesem Mindesteinkommen und einer oberen Bevorschussungsgrenze, wird die Alimentenbevorschussung proportional gekürzt.

Bis zum Erreichen des Mindesteinkommens entspricht die Alimentenbevorschussung unabhängig vom Einkommen stets dem jeweiligen Unterhaltsbetrag bis zu einem Maximalbetrag von 928 CHF pro Kind. Anschliessend reduziert sich der Anspruch linear bis zur Bevorschussungsgrenze. Ist der Alimentenanspruch höher als die Differenz zwischen Bevorschussungsgrenze und Mindesteinkommen (rund 20'000 CHF) reduzieren sich die ALBV-Zahlungen überproportional zum Einkommen: D.h. für jeden zusätzlich verdienten Franken des Haushalts reduziert sich die Alimentenbevorschussung um 1.10 CHF es entsteht ein Schwelleneffekt. Abbildung 4-4 zeigt die Höhe der Alimentenbevorschussung für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom massgeblichen Einkommen.¹¹

¹¹ Als Einkommen zur Berechnung der Anspruchshöhe ist das Total der Einkünfte gemäss Steuererklärung massgeblich.

Abbildung 4-4: Höhe der ALBV in Abhängigkeit vom Total der Einkünfte nach Familientyp



Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Im Jahr 2008 wurden 2'417 Kindern eine Alimenterbevorschussung zugesprochen. Die Kosten von rund 8.4 Mio. CHF werden von den Gemeinden getragen.¹²

4.3.4 Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung

Erwerbstätige Eltern sind häufig auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen, damit beide Elternteile ihrer Arbeit nachgehen können. Die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung werden vielerorts von den Gemeinden mitsubventioniert. Zudem können Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung bis zu einem Maximalbetrag vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden.

Anspruch und Leistungshöhe

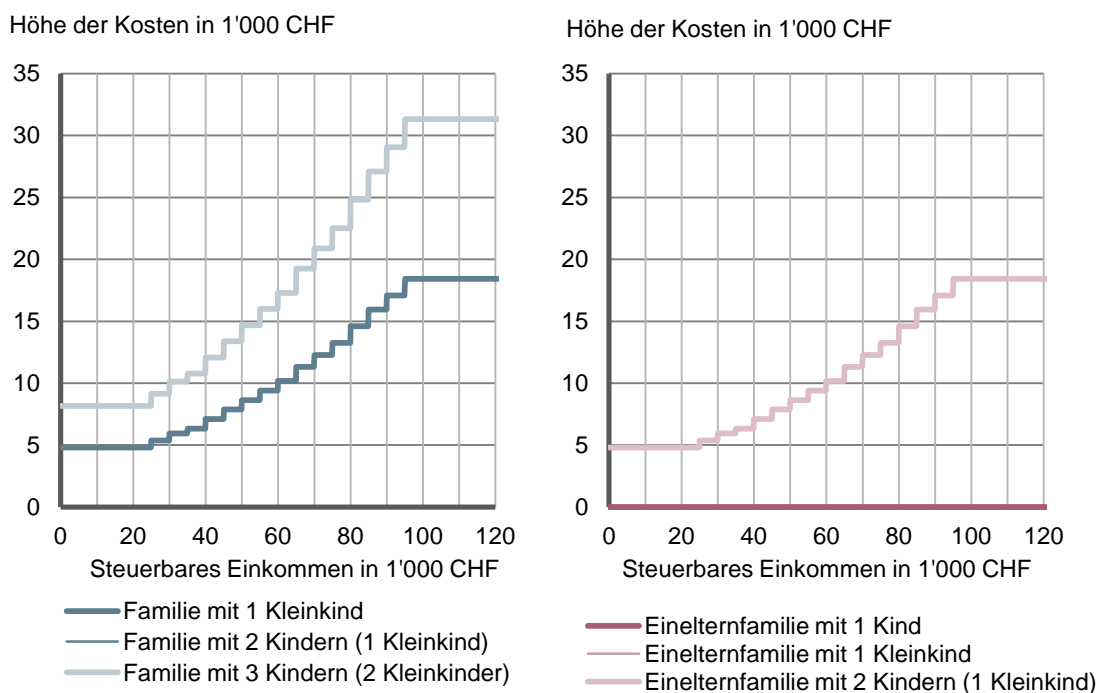
Grundsätzlich besteht keine Anspruchsberechtigung auf einen subventionierten Platz in einer Kindertagesstätte oder bei Tageseltern. Der Steuerabzug in der Höhe von max. 5'000 CHF pro Jahr und Kind kann für Kinder unter 15 Jahren geltend gemacht werden, sofern die Eltern bzw. der alleinerziehende Elternteil erwerbstätig sind.

Da die Mitfinanzierung auf kommunaler und nicht kantonaler Ebene geregelt wird, unterscheiden sich diese Tarife von Ort zu Ort. Die Stadt St.Gallen kennt einkommensabhängige Standardtarife für die Betreuung von Kindern in subventionierten Kindertagesstätten: Diese sehen nach Einkommen abgestufte Höchstarife pro Kind und Tag vor. Für das zweite und jedes weitere Kind wird zudem ein Geschwisterrabatt gewährt.

Abbildung 4-5 zeigt die Höhe der Betreuungskosten für verschiedene Haushaltstypen in Abhängigkeit vom massgeblichen Einkommen.

¹² Vgl. BFS. Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, 2008 und 2006 (www.sozinventar.bfs.admin.ch).

Abbildung 4-5: Höhe der Kosten in Abhängigkeit des massgeblichen Einkommens nach Familientyp



Anm.: Bei den Berechnungen wird davon ausgegangen, dass nur Kleinkinder in die Kita gehen. Die Kosten unterscheiden sich daher nicht zwischen Familien mit einem Kleinkind und mehreren Kindern, sofern nur ein Kind ein Kleinkind ist.

Die Stufen in den Kinderbetreuungskosten ergeben sich wegen der stufenweisen Ausgestaltung des Tarifmodells. Beim Übergang zur jeweils höheren Tarifstufe entsteht die Schwelle. Erhöht sich das Einkommen geringfügig, kann dies dazu führen, dass sich der Kitatarif um ein Mehrfaches des zusätzlichen Einkommens erhöht.

Beispiel: Erhöht sich das steuerbare Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kleinkindern, wovon eines während 4 Tagen in der Kita betreut wird, geringfügig und erreicht die Schwelle von 80'000 CHF pro Jahr, so kann eine Einkommenserhöhung von wenigen Franken eine Erhöhung der Kinderbetreuungskosten von bis zu 1'340 CHF pro Jahr auslösen. Lässt die Familie beide Kinder in der Kita betreuen, kann dies aufgrund der abgestuften Tarife insgesamt eine Einkommensschmälerung von bis zu 2'260 CHF resultieren.

Finanzierung und Zahl der Leistungsbezüger

Es existieren keine Angaben zur Nutzung der familienexternen Kinderbetreuung. Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung werden grundsätzlich von den Eltern getragen. Bei subventionierten Plätzen liegt die Zuständigkeit bezüglich Finanzierung bei der Gemeinde. Die Subventionen ergeben sich aus der Differenz zwischen dem kostendeckenden Tagessatz und den Elternbeiträgen, wobei die Subventionen den Institutionen zugesprochen werden (Objektfinanzierung).

4.4 Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen – ein Fallbeispiel

In den vorherigen Abschnitten wurden die Sozialleistungen der öffentlichen Hand vorgestellt, die zur Existenzsicherung von Familien im Kanton St.Gallen beitragen. Zusammen bilden sie ein Gesamtsystem mit gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen. Im folgenden Abschnitt wird am Fallbeispiel einer Zweielternfamilie mit 2 Kindern aufgezeigt, wie die verschiedenen bedarfsabhängigen Leistungen zusammenwirken. Die Beispielfamilie lebt in der Stadt St.Gallen hat ein Kind im schulpflichtigen Alter (6 Jahre) und ein Kleinkind (2 Jahre), welches während vier Tagen familienergänzend in einer Kindertagesstätte betreut wird.

In den nachfolgenden Grafiken wird das frei verfügbare Einkommen der Familie in Abhängigkeit des Totals der Einkünfte dargestellt. Das Total der Einkünfte entspricht dem Nettoerwerbseinkommen beider Elternteile sowie zusätzlichen Einkommen aus Rentenleistungen, Alimentenzahlungen etc.¹³

Mit Ausnahme der Steuern und der Kosten für die familienergänzenden Kinderbetreuung sind die Ausgaben von der Einkommenshöhe unabhängig, sie belaufen sich für die Beispielfamilie auf rund 14'470 CHF pro Jahr.¹⁴ Die effektive Höhe der Steuern hängt vom Einkommen abhängig, wobei die progressive Ausgestaltung die leichte Krümmung in der Einkommensgeraden erklärt und dazu führt, dass das frei verfügbare Einkommen weniger stark ansteigt als das Total der Einkünfte.

4.4.1 Kita-Tarife: Abstufung führt zu Schwelleneffekte von bis zu 1'300 CHF

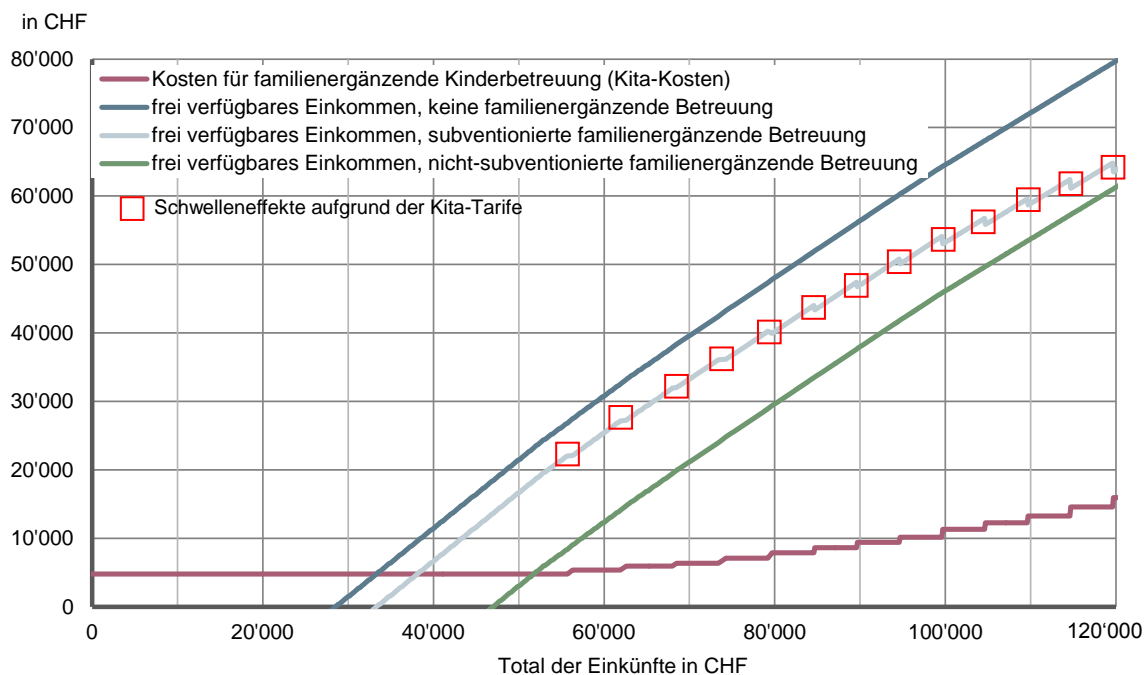
In Abbildung 4-6 sind ebenfalls die Kosten für die familienergänzenden Kinderbetreuung abgebildet. Das Kleinkind besucht während 4 Tagen pro Woche eine Kindertagesstätte. Wie aus der Abbildung ersichtlich wird, ist das effektiv frei verfügbare Einkommen des Haushaltes (**grüne**, **hellblaue** oder **dunkelblaue** Linie) wesentlich davon abhängig, ob die Familie einen subventionierten Kinderbetreuungsplatz erhält oder nicht.

Wird der Kindertagesstätten-Tarif nicht subventioniert, betragen die Betreuungskosten 96 CHF pro Tag. Das verfügbare Einkommen (**grüne Linie**) verläuft deutlich unterhalb der Einkommenslinien mit subventionierter Kinderbetreuung oder der Linie bei Verzicht auf familienergänzende Kinderbetreuung. Ohne Transfereinkommen erreicht die Familie erst bei einem Total der Einkünfte von 33'400 CHF überhaupt ein „frei verfügbares“ Einkommen. Ein frei verfügbares Einkommen, das auch ausreichen würde, um den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (25'080 CHF) gemäss Sozialhilfe zu decken, wäre jedoch erst ab einem Total der Einkünfte von 59'600 CHF gegeben. Erzielt die Familie ein tieferes Einkommen hat sie Anrecht auf bedarfsabhängige Leistungen.

¹³ Vgl. auch die Zusammensetzung von Einkommen und Ausgaben in Kapitel 2.2.2.

¹⁴ Für detaillierte Informationen zu den Annahmen siehe Ecoplan(2011): Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien, Etappe 2: Schwelleneffekte, S.10 ff

Abbildung 4-6: Frei verfügbares Einkommen mit / ohne (subventionierten) Kinderbetreuungskosten



Sofern die Familie einen subventionierten Betreuungsplatz erhält, wird der Tarif einkommensabhängig nach Einkommensklassen abgestuft. In der Stadt St.Gallen liegt der minimale Betrag bei 25 CHF pro Tag. Die hellblaue Linie zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Haushaltseinkommens. Diese verläuft nicht linear, sondern stufenweise: Die Stufen ergeben sich aufgrund des abgestuften Tarifmodells, welches Schwelleneffekte zur Folge hat:

Bei einem Wechsel in eine höhere Tarifstufe reduziert sich das frei verfügbare Einkommen um ein Mehrfaches der Tarifierhöhung. Die erste Schwelle tritt bei einem Einkommen (Total der Einkünfte) von 55'700 CHF auf, die letzte bei einem Total der Einkünfte von 129'600 CHF. Die Schwellen haben negative Auswirkungen auf das frei verfügbare Einkommen: Übersteigt das Total der Einkünfte z.B. den Betrag von 114'600 CHF, reduziert dies das frei verfügbare Haushaltseinkommen der Familie um 1'280 CHF.

4.4.2 Individuelle Prämienverbilligung: Nur wenige Schwellen mit geringen finanziellen Auswirkungen

Im Folgenden wird das frei verfügbare Einkommen betrachtet, wenn die Familie Prämienverbilligungen bezieht. Auf individuelle Prämienverbilligungen hat sie Anspruch, wenn die Krankenkassenprämie die maximale Belastungsgrenze ihres Einkommens überschreitet. Für die Beispielfamilie darf die Krankenkassenprämie maximal 13% des Einkommens betragen – ansonsten besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Diese Belastungsgrenze gilt für ein Einkommen ab 20'000 CHF, bei einem tieferen Einkommen reduziert sich die Belastungsgrenze entsprechend auf 11% resp. 9%.

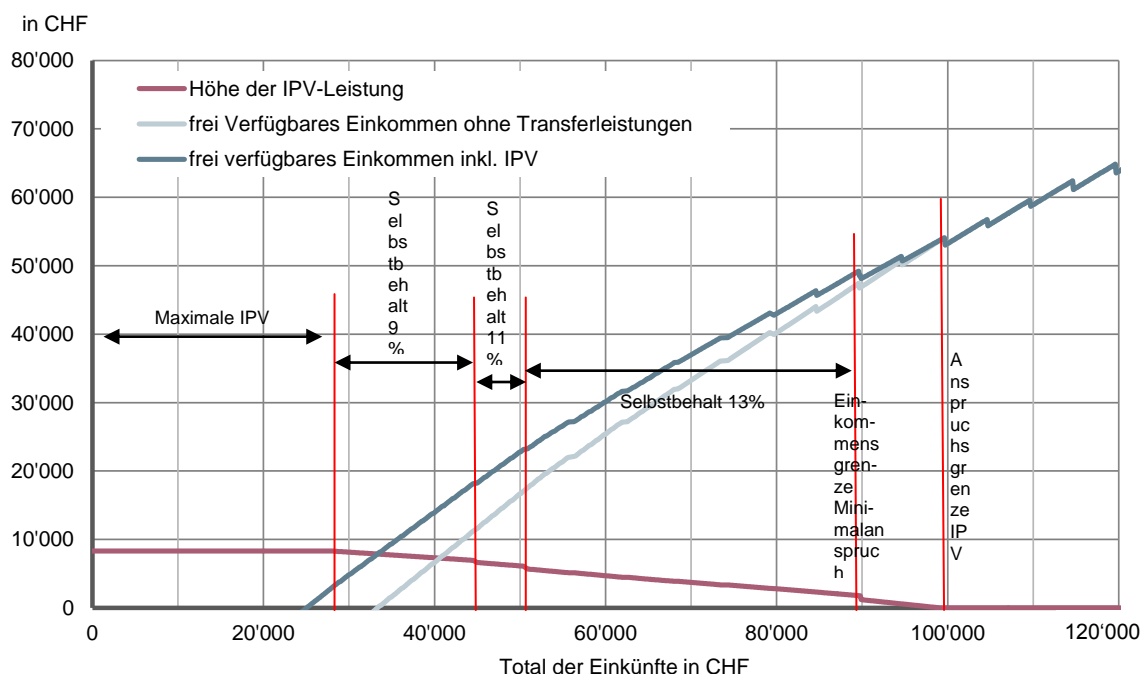
Die Prämienverbilligung stattet einen Teil der zu bezahlenden obligatorischen Krankenkassenkosten zurück. Abbildung 4-7 zeigt, wie sich die IPV-Zahlungen je nach Einkommenshöhe auf das frei verfügbare Einkommen auswirken.

Im tiefen Einkommensspektrum erhöht sich das frei verfügbare Einkommen durch die Prämienverbilligung sichtlich. Die **dunkelblaue** Linie des frei verfügbaren Einkommens verläuft bei steigenden Einkünften nahezu linear, die Schwellen sind gering und daher in der Abbildung kaum zu erkennen. Aufgrund des Wechsels von einem tieferen auf einen höheren Selbstbehalt resultieren zwar Schwelleneffekte, dies bei einem Total der Einkünfte von 45'000 CHF und 50'900 CHF. Diese haben jeweils aber nur einen vernachlässigbaren Effekt auf das frei verfügbare Einkommen.

Grösser fällt die Einkommensreduktion aus, wenn der Mindestanspruchs für Kinder und Jugendliche in Ausbildung wegfällt: Dies geschieht, wenn ein Total der Einkünfte von 89'800 CHF überschritten wird – das frei verfügbare Einkommen reduziert sich um ca. 600 CHF.

Im Vergleich zu den anderen Sozialleistungen ist die Prämienverbilligung so ausgestaltet, dass nur an drei Stellen Schwelleneffekte resultieren können: Beim Wechsel des Selbstbehaltes auf 11% resp. 13% oder wenn der Mindestanspruch auf 50%-Verbilligung für Kinder und Jugendliche in Ausbildung wegfällt. In allen Fällen hat dies aber nur geringe Schwelleneffekte und einen Einkommensverlust von maximal 600 CHF pro Haushalt und Jahr zur Folge.

Abbildung 4-7: Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit / ohne IPV



4.4.3 Alimentenbevorschussung: Negative Arbeitsanreize in bestimmten Einkommensbereichen

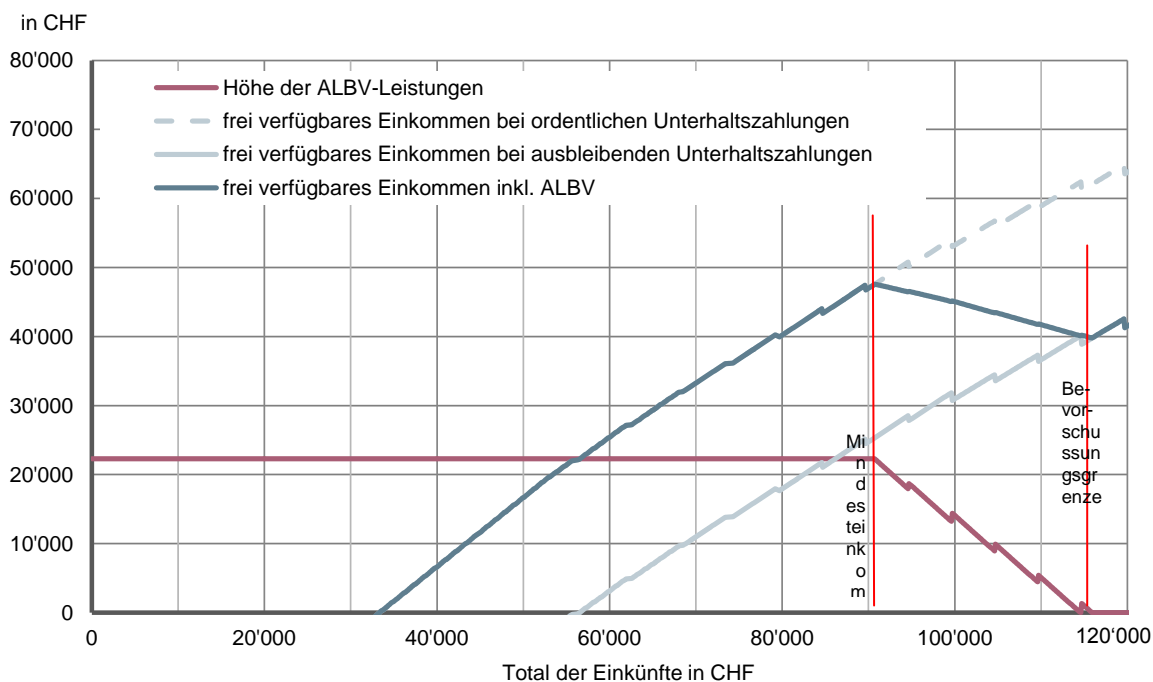
Anders als bei den restlichen Transferleistungen werden mit der Alimentenbevorschussung rechtlich zugesprochene, aber nicht rechtzeitig oder vollständig bezahlte Alimentenzahlungen bevorschusst. Die **dunkelblaue** Linie (bis zum Mindesteinkommen) und anschliessend die gestrichelte **hellblaue** Linie zeigen den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens, wenn die Alimentenzahlungen ordentlich erfolgen. Treffen die Unterhaltszahlungen nicht rechtzeitig oder vollständig ein, erhält die Familie diese bevorschusst.

Inklusive Bevorschussungen entspricht das frei verfügbare Einkommen bis zu einem Mindesteinkommen – für die Zweielternfamilie mit zwei Kindern ist diese bei einem Total der Einkünfte von 78'010 CHF erreicht – dem verfügbaren Einkommen bei einem ordnungsgemässen Erhalt der Unterhaltszahlungen.

Erzielt die Familie höhere Einkünfte als das Mindesteinkommen, reduziert sich das verfügbare Einkommen stärker, als sich die Einkünfte erhöhen. Dieser Effekt tritt auf bis die Einkünfte die Bevorschussungsgrenze von 98'012 CHF übersteigen, ab diesem Einkommen werden keine Alimentenzahlungen mehr bevorschusst. Daher steigt das frei verfügbare Einkommen bei Erhöhung der Einkünfte wiederum parallel zum frei verfügbaren Einkommen bei ordnungsgemässen Erhalt der Unterhaltszahlungen an.

Im Einkommensbereich (Total der Einkünfte) zwischen 90'700 und 116'000 CHF schmälert eine Erhöhung des Einkommens das verfügbare Einkommen um den Faktor 1.1. Bei einer Einkommenserhöhung von 1'000 CHF reduziert sich somit das verfügbare Einkommen des Haushalts um 1'100 CHF.

Abbildung 4-8: Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit / ohne ALBV



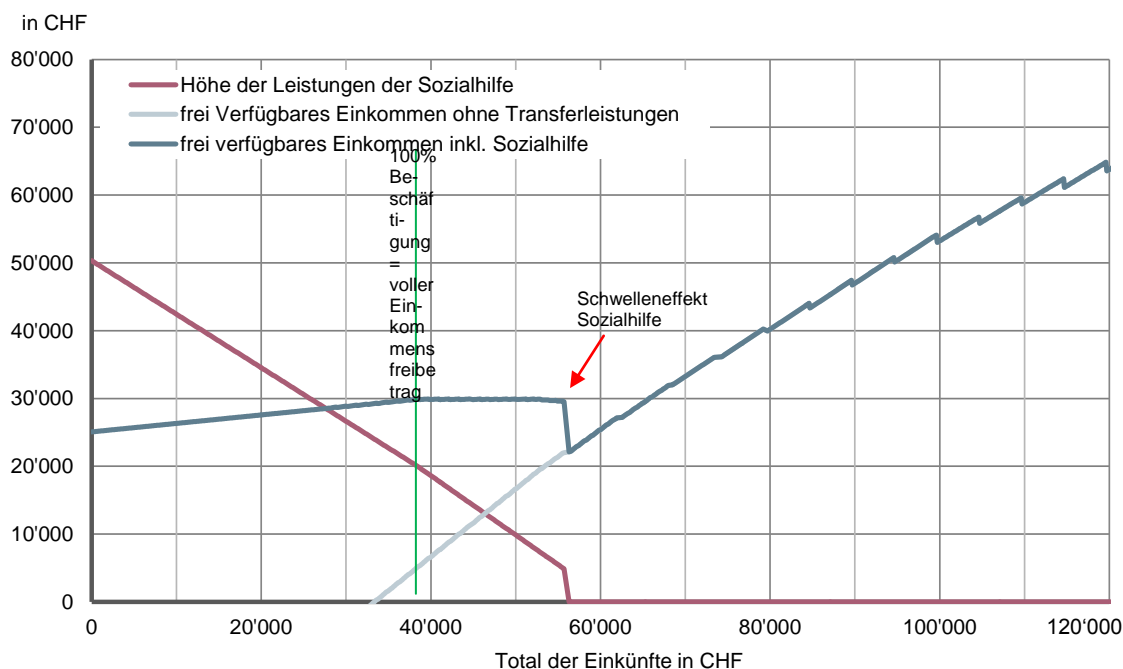
Negative Arbeitsanreize resp. Schwelleneffekte aufgrund der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung entstehen nur in Haushalten mit mind. zwei Kindern. Sie betreffen bestimmte Einkommensintervalle (hier zwischen 90'700 und 116'000 CHF) und treten auch nur dann auf, wenn die gesamte Bevorschussung pro Haushalt mehr als 20'000 CHF pro Jahr beträgt.

4.4.4 Sozialhilfeleistung: Fällt diese weg reduziert sich das verfügbare Haushaltseinkommen deutlich

In der folgenden Abbildung 4-9 werden die Auswirkungen der Sozialhilfe auf das frei verfügbare Einkommen betrachtet. Die Familie erhält Sozialhilfeleistungen, wenn ihre anrechenbaren Ausgaben das Total der Einkünfte übersteigen. Das ist dann der Fall, wenn ihr frei verfügbares Einkommen nicht ausreicht, um den Grundbedarf für den Lebensunterhalt (25'080 CHF) zu decken.

Die Transferleistungen aus der Sozialhilfe vermögen das frei verfügbare Einkommen im unteren Einkommensspektrum bis zur Anspruchsgrenze von 55'800 CHF (= Anspruchsgrenze für eine 4-köpfige Familie) deutlich zu erhöhen.

Abbildung 4-9: Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit / ohne Sozialhilfe



Erzielt die Familie kein Einkommen, entspricht das frei verfügbare Einkommen der Jahrespauschale, welche zur Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gemäss Sozialhilfe gewährt wird (= 25'080 CHF). Erzielt die Familie ein geringes Einkommen, sorgen die Einkommensfreibeträge dafür, dass sich arbeiten lohnt: Bei Ausdehnung des Beschäftigungsgrades resp. bei steigenden Einkünften erhöht sich auch das frei verfügbare Einkommen der Familie.

Bei einem Total der Einkünfte von 53'100 CHF setzt die Steuerpflicht ein: Dadurch reduziert sich das verfügbare Einkommen trotz höheren Einkünften geringfügig. Dieser Effekt entsteht, weil die Steuerpflicht bei der Berechnung der Leistungshöhe der Sozialhilfe nicht berücksichtigt wird: Die Sozialhilfebeträge werden in Höhe des Einkommenszuwachses vor Steuern gekürzt. Dadurch sinkt das frei verfügbare Einkommen um den Steuerbetrag.

Für unsere 4-köpfige Familie liegt die Austrittschwelle aus der Sozialhilfe bei 55'800 CHF. Sobald die Familie Einkünfte oberhalb dieses Betrags erzielt, reduziert sich das frei verfügbare Einkommen deutlich. Der Schwelleneffekt entsteht aufgrund des Einkommensfreibetrags, welcher zur der Berechnung der Sozialhilfeleistung, nicht aber zur Bestimmung der Austrittschwelle berücksichtigt wird.

Der Schwelleneffekt verstärkt sich, wenn das Kleinkind in einem subventionierten Kitaplatz betreut wird: Im betroffenen Einkommensbereich wechselt gleichzeitig der Tarif für die familienergänzende Kinderbetreuung auf eine höhere Stufe. Fällt die Sozialhilfe weg, fällt das frei verfügbare Einkommen von 29'500 auf 22'100 CHF und liegt sogar tiefer als die Jahrespauschale zur Deckung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gemäss Sozialhilfe (25'080 CHF).

4.4.5 Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen

Nachdem in den obenstehenden Abschnitten eine individuelle Betrachtung der wichtigsten vier Sozialleistungen resp. Unterstützungen von Familien mit Kindern vorgenommen wurde wird nun Zusammenwirken der verschiedenen Sozialleistungen betrachtet. Auch hier beschränken wir uns auf die Leistungen Prämienverbilligung, subventionierte Kita-Tarife, Alimentenbevorschussung und Sozialhilfeleistung. Die weiteren Sozialleistungen werden ausgeklammert.¹⁵

Abbildung 4-10 zeigt wie das frei verfügbare Einkommens für die betrachtete Zweielternfamilie mit zwei Kindern unter Berücksichtigung der Sozialhilfe, der Prämienverbilligung und der Kosten für der Tarifsabzweckung in der familienergänzende Kinderbetreuung in Abhängigkeit von den Einkünften verläuft.

Lesehilfe:

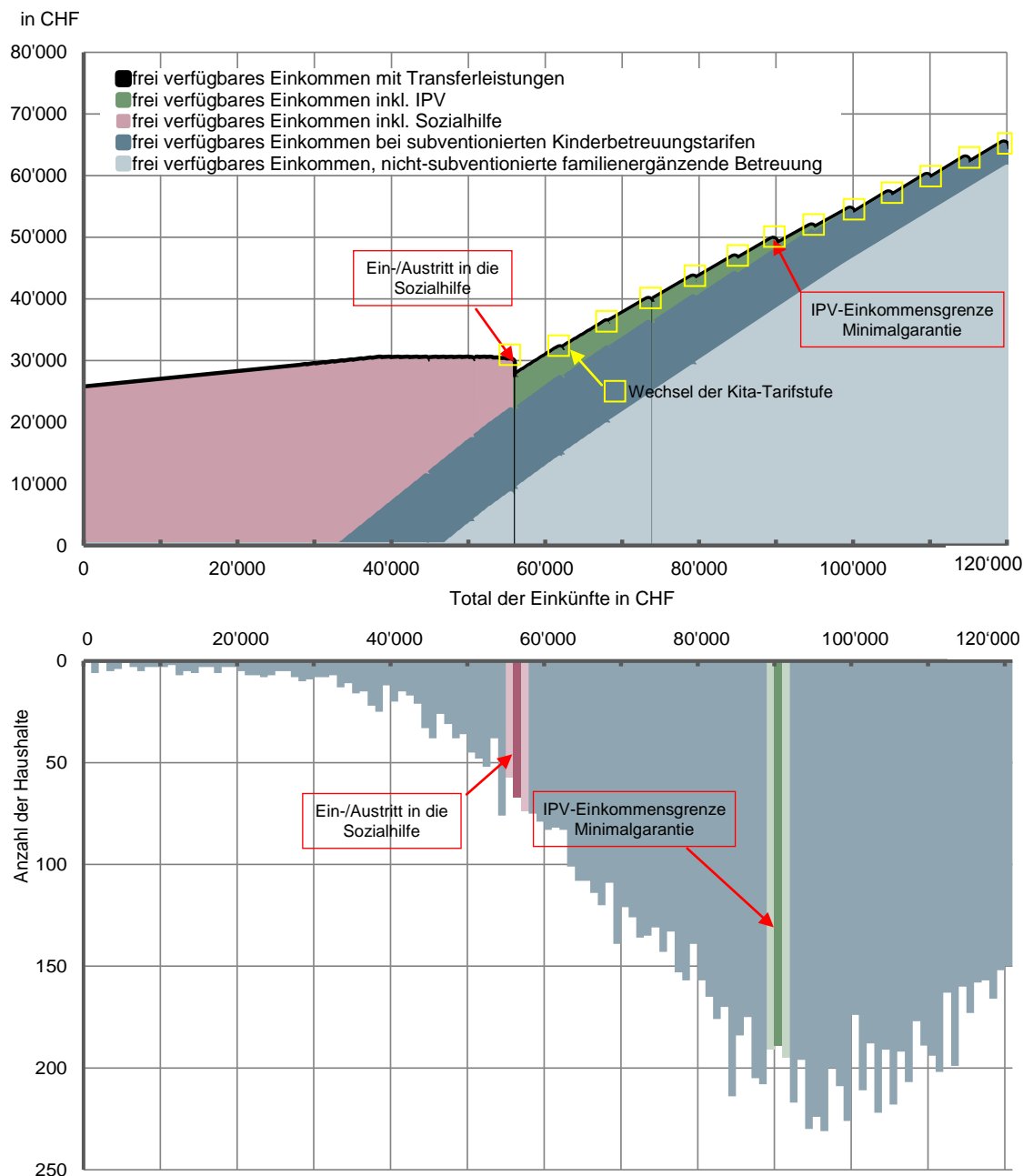
Auf der horizontalen x-Achse (horizontal) ist das Total der Einkünfte (Erwerbseinkommen inkl. Familienzulagen, Rentenleistungen und Alimente) in Franken abgebildet. Auf der vertikalen y-Achse ist die Höhe des frei verfügbaren Einkommens in Franken dargestellt.

Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit vom Total der Einkünfte und unter Berücksichtigung der ausgewählten Transferleistungen ist durch die schwarze Linie gekennzeichnet. Die Fläche unterhalb dieser schwarzen Einkommenslinie ist in verschieden farbige Bereiche aufgeteilt. Die hellblaue Fläche zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ohne Sozialleistungen. Bei subventionierten Kinderbetreuungstarifen verschiebt sich frei verfügbare Einkommen des Haushalts um die dunkelgraue Fläche nach oben. Je tiefer das Einkommenssegment, desto grösser ist der Anteil der Transferleistungen am frei verfügbaren Einkommen: Die rote Fläche zeigt die Sozialhilfeleistungen, die grüne Fläche stellt die Leistungen aus der Prämienverbilligung dar. Aufsummiert ergeben all diese Leistungen wiederum das frei verfügbare Einkommen.

In der unteren Grafik ist die Anzahl der Haushalte dargestellt, welche sich gemäss Auswertungen der Daten aus dem Jahre 2006 überhaupt im Einkommensbereich der Schwellen befinden. Die dicke rote Linie kennzeichnet den bedeutendsten Schwelleneffekt, dieser entsteht bei der Eintritts- resp. Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe. Die grüne hervorgehobene Linie zeigt den Schwelleneffekt, welcher beim Wegfall des 50%-Mindestanspruchs auf Prämienverbilligung für Jugendliche und Kinder in Ausbildung entsteht.

¹⁵ Die Auszahlung von Ausbildungsbeträgen (Stipendien) hat keine Schwelleneffekte zur Folge: Eine geringfügige Erhöhung des Elterneinkommens reduziert den Stipendienanspruch in derselben Höhe Und die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV haben zwar negative Arbeitsanreize dort zur Folge, wo der EL-Anspruch erlischt. Da das Zielpublikum der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nicht primär Familien mit Kindern sind wird auf die Einzelbetrachtung dieser Sozialleistung und das Zusammenwirken mit den weiteren bedarfsabhängigen Leistungen verzichtet.

Abbildung 4-10: Verlauf des frei verfügbaren Einkommens – Gesamtbetrachtung



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Das frei verfügbare Einkommen des Haushalts bewegt sich dank den verschiedenen Transferleistungen stets über dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt. Wie die Abbildung zeigt, treten jedoch auch bei der Gesamtbetrachtung Schwelleneffekte auf, diese sind insbesondere beim Austritt aus der Sozialhilfe und bei einem Wechsel der Kita-Tarifklasse sichtbar:

- Verliert die Familie den **Sozialhilfeanspruch**, so reduziert sich ihr frei verfügbares Einkommen. Dieser Verlust wird zwar teilweise durch die Prämienverbilligungen kompensiert, der Schwelleneffekt bleibt aber bestehen. Die Analysen zeigen, dass dieser Effekt mehrheitlich auf die Tarifstufen in den Kinderbetreuungskosten zurückzuführen ist. Sofern die

Familie keine familienergänzenden Betreuungsangebote beansprucht, kompensieren die Prämienverbilligungszahlungen den Rückgang des frei verfügbaren Einkommens aufgrund des Wegfalls der Sozialhilfeausgaben vollständig. Mit Ausnahme allfälliger situationsbedingter Leistungen bleibt in diesem Fall kein Schwelleneffekt zurück.

- Die Schwelleneffekte, die sich bei der familienergänzenden Kinderbetreuung aufgrund des **Wechsels von einer Tarifklasse** in die nächst höhere ergeben, bleiben bestehen. Sie führen vor allem bei höheren Einkommensklassen zu Einbussen im frei verfügbaren Einkommen.
- Die Schwelleneffekte, die sich bei der **Prämienverbilligung** aufgrund des veränderten Selbstbehaltes ergeben, fallen bei einem Total der Einkünfte unterhalb der Austrittsschwelle der Sozialhilfe an. Sie sind daher im Zusammenwirken der verschiedenen Leistungen nicht mehr von Bedeutung. Bestehen bleibt aber der Schwelleneffekt, der beim Verlust des Mindestanspruches entsteht. Dieser ist in der Abbildung nur schwer zu erkennen, da fast gleichzeitig ein Wechsel der Tarifstufe bei der familienergänzenden Kinderbetreuung stattfindet.

Wie viele Haushalte sind von den systembedingten Ungerechtigkeiten betroffen?

Mit Hilfe der Steuerdaten aus dem Jahr 2006 kann eine Schätzung vorgenommen werden, wie viele Haushalte ein Einkommen im Bereich der Schwelleneffekte aufweisen und daher potentiell von den einzelnen Schwelleneffekten betroffen sind. Die effektive Einkommensverteilung für das dargestellte **Fallbeispiel der Zweielternhaushalte mit zwei Kindern** ist in der unteren Grafik in der Abbildung 4-10 abgebildet.

Demnach befinden sich rund 200 Zweielternfamilien mit zwei Kindern im Einkommensbereich, der vom Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe betroffen ist: Sie erzielen ein Total der Einkünfte zwischen 54'000 und 57'000 CHF. Die Anzahl der Zweielternfamilien mit zwei Kindern, die von den Schwelleneffekten aufgrund des Verlustes der Minimalgarantie der Prämienverbilligung betroffen sind, wird auf rund 580 Haushalte geschätzt. Diese Haushalte befinden sich in einem Einkommensbereich zwischen 88'000 und 91'000 CHF.

Die hier nicht dargestellten Haushaltstypen sind natürlich ebenso betroffen: So befinden sich rund 160 Einelternfamilien mit einem Kind im Einkommensintervall um den Schwelleneffekt der Sozialhilfe (Total der Einkünfte zwischen 46'000 CHF und 48'000 CHF) und ebenso sind rund 160 Einelternfamilien mit einem Kind potenziell von Schwelleneffekten aufgrund des Verlustes der Minimalgarantie der IPV betroffen sind (Total der Einkünfte zwischen 52'000 CHF bis 54'000 CHF).

5 Verbesserung der sozialen Sicherung

Wie kann die soziale Sicherung der Familien im Kanton St.Gallen gezielt verbessert werden? Hierzu sind verschiedene Ansätze denkbar. Bereits durch eine Optimierung der bereits bestehenden Leistungen durch den gezielten Abbau der vorherrschenden Schwelleneffekte können einzelne Familien bessergestellt werden. Eine *generelle* Entlastung von Familien mit Kindern, resp. eine Besserstellung von armutsbetroffenen Familien wird mit der Beseitigung der Schwelleneffekte aber nicht erreicht. Hierzu ist entweder ein Ausbau bestehender Leistungen, wie bspw. mit einer Erhöhung der Familienzulagen, oder die Entwicklung einer neuen Leistung - z.B. einer Familien-EL - angezeigt. In den nachfolgenden Abschnitten werden die einzelnen Ansätze vertieft diskutiert.

5.1 Optimierung bestehender Sozialleistungen

5.1.1 Abbau von Schwelleneffekten

In allen untersuchten Bedarfsleistungen treten zum Teil beträchtliche Schwelleneffekte auf. Familien erzielen trotz Einkommenserhöhung nicht in allen Fällen eine Verbesserung des verfügbaren Einkommens. Das Optimierungspotenzial der bestehenden Transferleistungen wird in der untenstehenden Übersicht zusammengefasst. Von zentraler Bedeutung ist der Schwelleneffekt bei Eintritt in die bzw. bei Austritt aus der Sozialhilfe.

Wirtschaftliche Sozialhilfe

Der Schwelleneffekt tritt auf, weil die gewährten Einkommensfreibeträge (maximal 400 CHF pro Monat bei einer 100%-Beschäftigung) zur Berechnung der Sozialhilfeleistung, nicht aber zur Berechnung der Anspruchsberechtigung herbeigezogen werden.








Erwerbstätige ohne Sozialhilfebezug werden dadurch gegenüber Erwerbstätigen mit geringerem Einkommen und ergänzender Sozialhilfeleistung benachteiligt. Dies schafft bei Haushalten mit Einkommen im Schwellenbereich einen negativen Arbeitsanreiz.

Optimierungspotenzial durch Verminderung des Schwelleneffekts

- **Anspruchsgrenze mit Freibetrag:** Indem die Anspruchsgrenze (aktuell ohne Einkommensfreibetrag) ersetzt wird durch eine Anspruchsgrenze, welche den Einkommensfreibetrag eines 100%-Pensums (max. 400 CHF pro Monat auch bei reduzierter Beschäftigung) berücksichtigt. Dies wird in mehreren Kantonen bereits angewendet und von der SKOS empfohlen.
- **Prozentualer Einkommensfreibetrag:** Ist der volle Einkommensfreibetrag erreicht, wirkt sich ein höheres Einkommen nicht mehr auf das verfügbare Einkommen aus, da die Sozialhilfe im vollen Umfang des zusätzlichen Einkommens reduziert wird. Dadurch wird ein weiterer negativer Arbeitsanreiz gesetzt. Mit einem prozentualen Einkommensfreibetrag (z.B. 20% des zusätzlich erwirtschafteten Einkommens) wird die Sozialhilfeleistung nur um einen Anteil des zusätzlichen Einkommens gekürzt. Somit besteht über den gesamten Bezugsbereich von Sozialhilfe ein positiver Arbeitsanreiz.
- **Steuerpflicht der Sozialhilfeleistung:** Indem nicht nur das Erwerbseinkommen, sondern das Erwerbseinkommen inkl. Sozialhilfeleistung der Steuerpflicht unterstellt wird können negative Arbeitsanreize im Einkommensbereich der Schwelle weiter eliminiert werden.

Übersicht Schwellenhöhen und Anzahl betroffene Familien

Nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl Haushalte nach Typen (vgl. Definition der Beispielfamilien in Kapitel 7.1) und Einkommenshöhe, welche vom Schwelleneffekt beim Verlust der Sozialhilfeleistungen schätzungsweise betroffen sind:

Typ Haushalt:	Schwelle bei Einkommenshöhe		Einkommensverlust	Anzahl Haushalte
HT 1:	51'200 CHF		4'800 CHF	143
HT 2:	55'800 CHF		4'800 CHF	198
HT 3:	65'500 CHF		4'800 CHF	272
HT 4:	41'500 CHF		4'800 CHF	129
HT 5:	51'700 CHF		4'800 CHF	159
HT 6:	51'200 CHF		4'800 CHF	111

Individuelle Prämienverbilligung

Bei der IPV entstehen Schwelleneffekte aufgrund der unterschiedlichen Selbstbehalte und des garantierten Minimalanspruchs für Kinder in Ausbildung. Im Zusammenspiel mit den weiteren Sozialleistungen resultieren nur wenige Schwellen mit geringen Einkommensminderungen.

Optimierungspotenzial

- **Einheitlicher oder feiner abgestufter Selbstbehalt:** Zur Reduktion dieser Benachteiligung kann ein einheitlichen (oder feiner abgestuften) Selbstbehalt beitragen
- Der Schwelleneffekt, der beim Wegfall des garantierten Minimalanspruchs für Kinder und Jugendliche in Ausbildung entsteht, könnte nur mit einem relativ komplizierten linearer Rückgang von 50% auf 0% der Referenzprämien aufgefangen werden oder mit einem Verzicht des (an und für sich sinnvollen) Minimalanspruchs.

Schwellenhöhen und Anzahl betroffene Familien

Während die Schwelleneffekte aufgrund der unterschiedlichen Selbstbehalte bei relativ tiefen Einkommen auftreten, ist vor allem der Schwelleneffekt aufgrund des garantierten Minimalanspruchs für Kinder in Ausbildung von Bedeutung. Davon betroffen sind (nach Haushaltstypen und Einkommenshöhe) schätzungsweise:

Typ Haushalt:	Schwelle bei Einkommenshöhe	Einkommensverlust	Anzahl Haushalte
HT 1:	86'800 CHF	300 CHF	281
HT 2:	89'900 CHF	600 CHF	575
HT 3:	100'200CHF	400 CHF	375
HT 4:	52'300 CHF	400 CHF	160
HT 5:	52'300 CHF	400 CHF	160
HT 6:	54'900 CHF	200 CHF	111

Alimentenbevorschussung

Ob die Alimentenbevorschussung zu Schwelleneffekten führt hängt ab von der Höhe der gesetzlich verordneten Unterhaltszahlungen, dem Einkommensbereich des obhutsberechtigten Elternteils und der Anzahl Kinder, deren Alimente bevorschusst werden.

Ein Schwelleneffekt entsteht, weil sich das Einkommensintervall, in welchem sich die erhaltene ALBV-Leistung vom maximalen Anspruch bis auf null reduziert wird (= Differenz zwischen dem Mindesteinkommen und der Bevorschussungsgrenze), unabhängig

Optimierungspotenzial

- **Differenz zwischen Mindesteinkommen und Bevorschussungsgrenze anderes festsetzen:** In Abhängigkeit von der Anzahl bevorschusster Kinder festlegen
- **Bevorschussung stets im Verhältnis zum gesetzlich festgelegten Maximalbetrag:** Indem sich die teilweise Bevorschussung stets im Verhältnis zum gesetzlich festgelegten Maximum der Bevorschussung reduziert und nicht im Verhältnis zum tatsächlich zugesprochenen Unterhaltsbetrag

Schwellenhöhen und Anzahl betroffene Familien

Ob ein Schwelleneffekt eintritt und welche Einkommensklassen davon betroffen sind, ist von der Höhe der gesetzlich verordneten Unterhaltszahlungen abhängig. Die Analysen zeigen, dass nur sehr wenige Haushalte, mit mind. 2 Kindern und relativ hohen Einkommen, betroffen sind:

von der Anzahl der Kinder und der Höhe der zugesprochenen Unterhaltszahlungen konstant gleich verhält. Die zugesprochenen Leistungen variieren hingegen mit diesen Faktoren.

Typ Haushalt:	Schwelle bei Einkommenshöhe	Einkommensverlust
HT 2:	90'700 - 116'000 CHF	Pro 100 CHF Einkommenszunahme 110 CHF Verlust: max. 2'530 CHF/Jahr
HT 3:	102'600 - 132'800 CHF	Pro 100 CHF Einkommenszunahme 167 CHF Verlust: max. 5'315 CHF/Jahr
HT 6:	54'900 CHF	Pro 100 CHF Einkommenszunahme 110CHF Verlust: max. 2'530 CHF/Jahr

Tarifsystem subventionierte familienergänzende Kinderbetreuung

Schwelleneffekte bei den subventionierten Tarifen der familienergänzenden Kinderbetreuung ergeben sich aufgrund der einkommensabhängigen Tarifstufe. Sie treten insbesondere dann auf, wenn die Tarifstufen zu hoch gesetzt werden.

Optimierungspotenzial

– **Lineare Tarife oder feinere Abstimmung:** Schwelleneffekte können mit einer lineare Ausgestaltung des Tarifs (zwischen Minimal- und Maximaltarif – z.B. Tarif als Prozentsatz des steuerbaren Einkommens) verhindert werden oder durch eine feinere Abstimmung der Tarifstufen reduziert werden

Schwellenhöhen und Anzahl betroffene Familien

Die Anzahl der betroffenen Haushalte lässt sich nur sehr ungenau abschätzen. Im untersuchten Tarifsystem treten insgesamt 15 Schwellen auf, je nach Einkommenshöhe und Anzahl familienextern betreuter Kinder resultieren Schwellen in der Höhe zwischen 500 und 2'300 CHF pro Jahr und Haushalt.¹⁶

¹⁶ Detailliertere Ergebnisse in: Ecoplan(2011): Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien, Etappe 2: Schwelleneffekte

5.1.2 Erhöhung der Familienzulagen

Im aktuellen Jahr (2012) erhalten Familien im Kanton St.Gallen eine Kinderzulage von 200 CHF pro Monat für jedes Kind bis zum 16. Altersjahr. Die Ausbildungszulage von 250 CHF pro Monat wird für Jugendliche in Ausbildung bis max. zum 25. Altersjahr gewährt.

Auf Basis der Datenverknüpfung aus dem Jahr 2006 wurden verschiedene Varianten überprüft, wie eine Entlastung von Familien mittels Erhöhung der Familienzulagen erreicht werden kann.

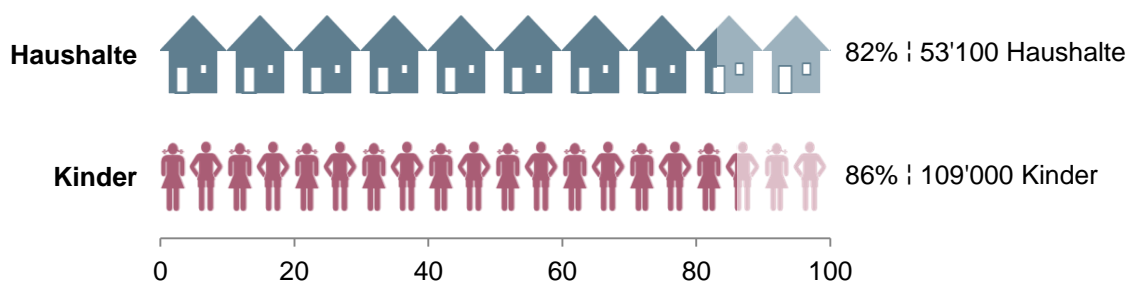
Wie wirkt sich eine Erhöhung der Familienzulagen auf die frei verfügbaren Haushaltseinkommen aus?

Eine Erhöhung der Familienzulagen erhöht die Haushaltseinnahmen vor Transferleistungen. Ob sich dadurch das effektiv verfügbare Einkommen eines Haushalts tatsächlich erhöht, ist davon abhängig, inwiefern die höheren Einkommen Ansprüche bei den bedarfsabhängigen Leistungen vermindern und/oder zu höhere Ausgaben z.B. bei den Steuern oder bei einkommensabhängigen Tarifen (z.B. familienergänzende Kinderbetreuung) eines Haushalts zur Folge haben.

Von einer Erhöhung der Familienzulagen um 100 CHF profitieren 82% der Familienhaushalte mit durchschnittlich 1'680 CHF pro Jahr

Die zusätzlichen Familienzulagen erhöhen das steuerbare Einkommen, die Haushalte bezahlen jedoch etwas mehr Steuern und unter Umständen einen höheren Kitatarif für die familienergänzende Kinderbetreuung. Zudem reduzieren sich unter Umständen die Ansprüche auf bedarfsabhängige Leistungen wie z.B. die individuelle Prämienverbilligung.

Abbildung 5-1: Anteil der Haushalte und Kinder, die von einer Erhöhung profitieren



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Im Resultat verbessert sich das effektiv verfügbare Einkommen von 82% der Familienhaushalte – dies um durchschnittlich 1'680 CHF pro Jahr. Kinderreiche Familien und Familien mit

mittleren Einkommen¹⁷ profitieren mit bis zu 3'470 CHF pro Haushalt und Jahr am stärksten: Sie erhalten zum einen mehrere Zulagen(-erhöhungen). Andererseits fällt ihnen aufgrund der Steuerprogression ein geringerer Teil des zusätzlichen Einkommens wieder als Steuern weg – ein geringerer Anteil als bei Haushalten in hohen Einkommensklassen.

Für 2% der Familien vermindert sich das verfügbare Einkommen aufgrund der Schwellen in den bedarfsabhängigen Leistungen

Trotz Erhöhung der Zulagen ergibt sich für 2% der Familienhaushalte eine geringfügige Verschlechterung der finanziellen Situation um durchschnittlich 400 CHF pro Jahr. Dies betrifft meist Haushalte mit tiefen Einkommen, die Prämienverbilligungen und/oder Sozialhilfeleistungen beziehen oder Haushalte mit Einkommen in den Schwellenbereichen. Einelternfamilien sind in dieser Einkommenskategorie überdurchschnittlich vertreten. Ihr verfügbares Einkommen reduziert sich, weil ihr Anspruch aufgrund der Schwellen resp. Tarifabstufungen in den bedarfsabhängigen Sozialleistungen der Einkommenserhöhung stark geschmälert wird oder ganz wegfällt. Für 16% der Familienhaushalte ändert sich nichts. Weil sie keine Kinder- und/oder Ausbildungszulagen beziehen, können sie auch nicht von einer Erhöhung profitieren. Dies ist z.B. bei Familienhaushalten mit Kindern über 16 Jahren, die sich nicht (mehr) in Ausbildung befinden der Fall; bei Selbständigerwerbende mit steuerbaren Einkommen oberhalb CHF 65'000 pro Jahr oder bei Familien, welche Sozialhilfe beziehen.

Mehrkosten von 92 Mio. CHF pro Jahr

Mit welchen Mehrkosten wäre insgesamt zu rechnen? Mit einer Erhöhung der Familienzulagen um 100 CHF pro Monat würden rund 128 Mio. CHF zusätzliche Familienzulagen pro Jahr ausbezahlt. Dies führt zu einer Erhöhung der Haushaltseinnahmen der Familien, womit sich wiederum Entlastungen bei den bedarfsabhängigen Leistungen von ca. 9 Mio. CHF ergeben und zusätzliche Steuereinnahmen von rund 27 Mio. CHF generiert werden. Insgesamt resultieren Mehrkosten von rund 92 Mio. CHF pro Jahr.

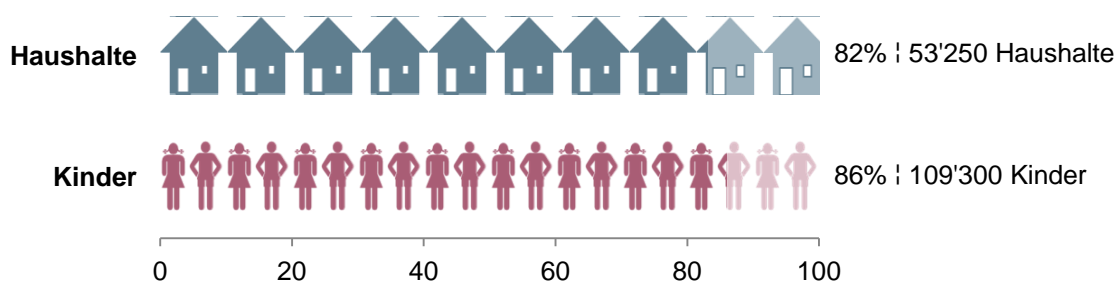
Werden die Familienzulagen um 200 CHF erhöht, profitieren dieselben Haushalte, dies aber mit deutlich höheren Beträgen von durchschnittlich 3'340 CHF pro Jahr

Das effektiv verfügbare Einkommen der 82% Familienhaushalte steigt um 3'340 CHF pro Jahr. Kinderreiche Familien und Familien mit mittleren Einkommen¹⁸ profitieren auch hier am stärksten - mit bis zu 6'900 CHF pro Haushalt und Jahr.

¹⁷ Primär Haushalte mit Einkommen im zweiten und dritten Quintil des Einkommensspektrums der jeweiligen Familienkategorie. Ein Quintil zerlegt die Verteilung in fünf gleich grosse Teile. Unterhalb des ersten Quintils (Q₂) liegen 20 % der Verteilung, unterhalb des zweiten Quintils (Q₄) 40% etc.

¹⁸ Haushalte mit Einkommen im zweiten und dritten Quintil der jeweiligen Familienkategorie.

Abbildung 5-2: Anteil der Haushalte und Kinder, die von einer Erhöhung profitieren



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Rund 2% der Familienhaushalte hätten nach der Zulagenerhöhung weniger Geld in der Haushaltskasse: Im Schnitt würden ihnen 750 CHF fehlen. Am häufigsten betroffen wären Haushalte mit tiefen Einkommen – und häufig Alleinerziehende – bei welchen die Einkommenserhöhung wegen der Schwelleneffekte die Ansprüche auf bedarfsabhängige Sozialleistungen schmälert. Für 16% der Familienhaushalte ändert sich nicht, weil sie keine Kinder- und/oder Ausbildungszulagen beziehen.

Mehrkosten von 184 Mio. CHF pro Jahr

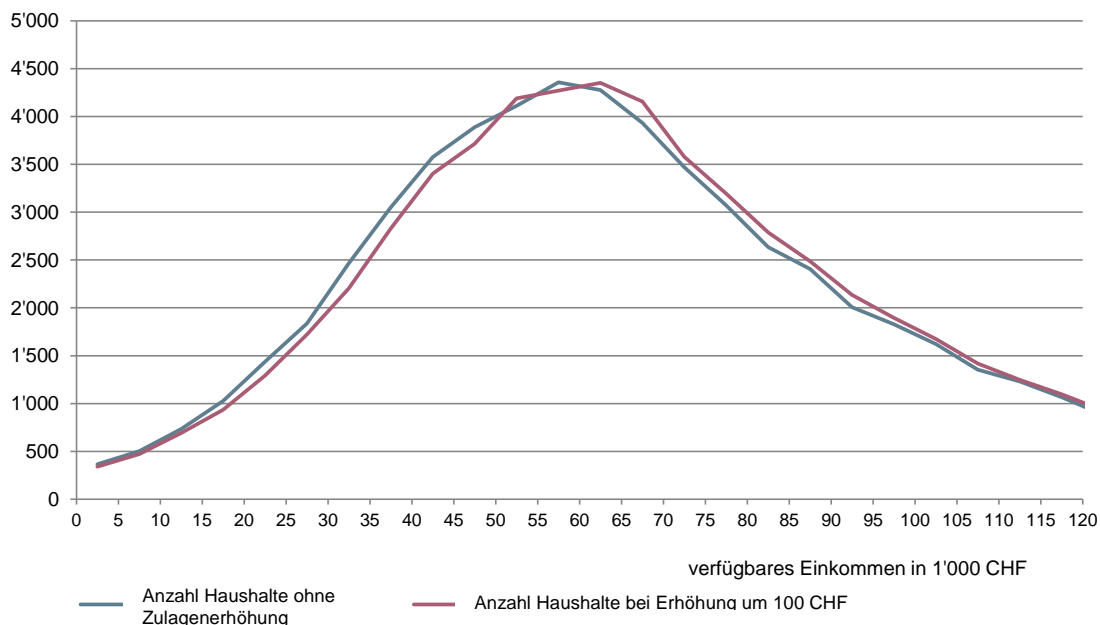
Den zulagenberechtigten Familien würden rund 257 Mio. CHF an zusätzlichen Familienzulagen ausbezahlt. Die höheren Einkommen der Haushalte entlasten die bedarfsabhängigen Sozialleistungen um ca. 17 Mio. CHF und generieren im Gegenzug zusätzliche Steuereinnahmen von 55 Mio. CHF. Insgesamt resultieren Mehrkosten von ungefähr 184 Mio. CHF pro Jahr.

Abbildung 5-3 zeigt die Anzahl der Familienhaushalte nach Einkommenskategorien vor und nach einer Erhöhung der Familienzulagen um 100 CHF. Eine Verbesserung im verfügbaren Einkommen ist dadurch ersichtlich, dass mit der Systemänderung die Zahl der Haushalte (auf der vertikalen Achse) in den tiefen Einkommensklassen (horizontale Achse) abnimmt, hingegen sich die Anzahl der Familienhaushalte in den oberen Einkommensklassen erhöht.

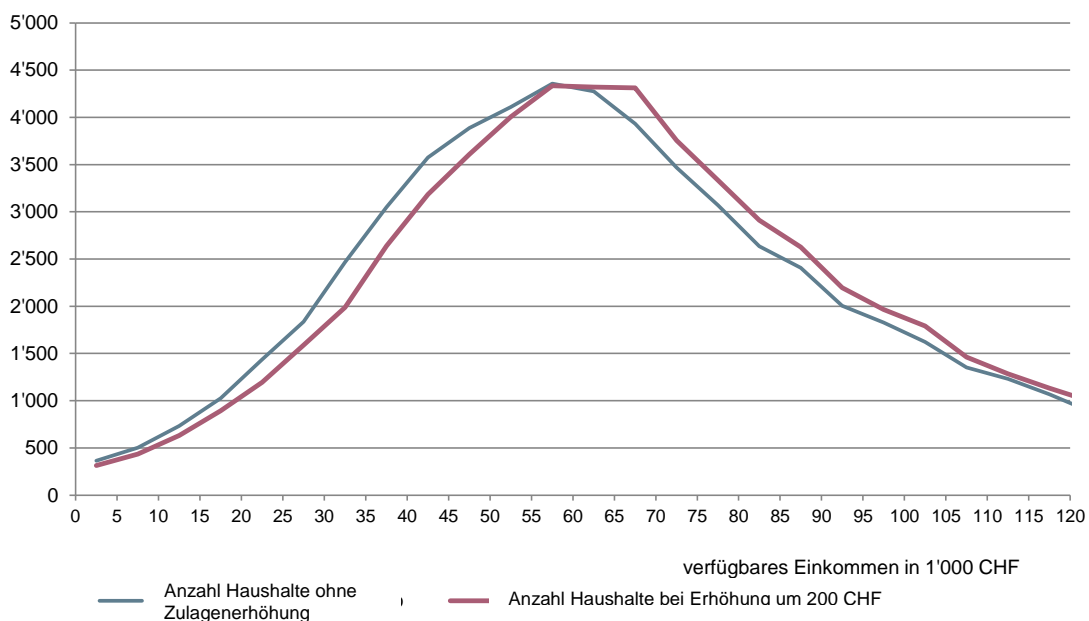
Dabei wird deutlich, dass eine allgemeine Zulagenerhöhung Familienhaushalte in allen Einkommensklassen besserstellt (die Einkommenskurve verschiebt sich insgesamt nach rechts), wobei die Veränderung bei einer Zulagenerhöhung von 200 CHF pro Kind und Monat deutlicher ausfällt als bei einer Erhöhung um 100 CHF.

Abbildung 5-3: Haushalte nach Einkommensstufen vor und nach einer Erhöhung der Familienzulagen

... um 100 CHF pro Kind und Monat



... um 200 CHF pro Kind und Monat



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Fazit: Was bringt und was kostet eine Erhöhung der Familienzulagen?

Eine Zulagenerhöhung stellt 82% der Familienhaushalte besser. Dies im Schnitt um 1'680 CHF (bei einer Erhöhung von 100 CHF/Kind/Monat) respektive um 3'340 CHF (bei einer Erhöhung von 200 CHF/Kind/Monat) pro Jahr. Die Spannbreiten sind allerdings beträchtlich: Je grösser die Anzahl der Kinder und je tiefer die Steuerprogression, desto stärker profitiert ein Haushalt – mit Ausnahme der Haushalte, die aufgrund der Schwelleneffekten in den bedarfsabhängigen Leistungen einen Unterstützungsanspruch verlieren oder sich dieser stärker vermindert.

Tiefe und mittlere Einkommen werden aufgrund der Steuerprogression etwas stärker entlastet werden, ihnen bleibt ein grösserer Anteil der Zulagenerhöhung zur „freien“ Verfügung. Insgesamt führt dies zur Besserstellung nahezu aller zulagenberechtigten Familien.

Die Leistung richtet sich aber nicht am Bedarf. Es profitieren auch alle Familienhaushalte, welche keine (zusätzlichen) finanziellen Leistungen benötigen. Eine Reduktion von Familienarmut/Working Poor wird mit diese Variante nicht oder nur sehr geringfügig erreicht.

Es ist mit Mehrkosten von 92 respektive 184 Mio. CHF bei einer Zulagenerhöhung von 100 CHF oder 200 CHF zu rechnen.

EXKURS: Weitere Optimierungsmöglichkeiten

Mögliche weitere Optimierungsmöglichkeiten sind die Erhöhung der individuellen Prämienverbilligung, eine generelle Subventionierung der familienexternen Kinderbetreuung oder eine Erhöhung der Steuerabzüge. Je nach Massnahme werden dadurch bestimmte Einkommensklassen stärker entlastet. Auch hier gilt jedoch, dass diese Möglichkeiten nur in Kombination mit der vorgängigen Beseitigung der Schwelleneffekte als sinnvoll erachtet werden.

Anpassung der Leistungen bei der individuellen Prämienverbilligung:

Mit einer Anpassung oder Erhöhung dieser Leistungen können Familien generell entlastet werden. Denkbar ist, dass für *alle* Kinder und allenfalls auch für *alle* Jugendliche in Ausbildung eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien gewährt wird. Die Auswirkungen einer solchen Anpassung sind ähnlich einer Erhöhung der Familienzulagen – Familien werden generell unabhängig vom Bedarf bessergestellt. Eine andere (bedarfsabhängige) Variante besteht in der Erhöhung der bestehenden bedarfsabhängigen Leistungen, z.B. mittels Erhöhung der Referenzprämie für Kinder oder mittels Erhöhung des gewährten Pauschalabzugs pro Kind (heute 9'000 CHF) bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens.

Generelle Subventionierung der Kinderbetreuung

Die statistischen Auswertungen zeigen, dass die von den Familien zu bezahlenden Tarifen in der familienergänzenden Kinderbetreuung – je nachdem ob sie subventioniert sind oder Vollkosten zu bezahlen sind – das effektiv frei verfügbare Einkommen der Haushalte stark beeinflussen.

In den meisten Regionen der Schweiz stehen längst nicht für alle Familien subventionierte Krippenplätze zur Verfügung. Somit profitieren längst nicht alle Familien, die aufgrund ihres Einkommens einen

reduzierten Tarif beanspruchen könnten, auch tatsächlich von einem subventionierten Kita-Platz. Dadurch entsteht eine systematische Benachteiligung von Familien mit identischen Erwerbseinkommen ohne subventionierten Kita-Platz gegenüber jenen, welche von subventionierten Tarifen profitieren können.

Eine Verbesserung kann durch höhere Investitionen in die familienergänzende Kinderbetreuung resp. einer breiteren Verteilung dieser auf alle Familien erzielt werden. Systembedingte Ungerechtigkeiten können vermieden werden, indem alle Familien (in Abhängigkeit von ihren Einkommen) von der Subventionierung der familienexternen Kinderbetreuung profitieren können. Ein mögliches Modell stellen die in Luzern eingeführten Betreuungsgutscheine dar, dabei handelt es sich um eine Subjekt- statt Objektfinanzierung (Subventionen für das Kind statt für die Kita). Mit der stärkeren Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung können nicht nur Familien entlastet werden, sondern auch die Erwerbstätigkeit (insbesondere von Frauen) gefördert werden, da vom allfälligen Zweiteinkommen letztlich mehr zur freien Verfügung steht.

5.2 Konzeption einer neuen Ergänzungsleistung für Familien

Wie können einkommensschwache Familien, die die Armutsgrenze nicht oder nur knapp überschreiten, wirksam finanziell entlastet und aus der Abhängigkeit von Sozialhilfeleistungen befreit werden? Verschiedene Kantone haben sich in den vergangenen Jahren Gedanken über eine Einführung und die Ausgestaltung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien gemacht, nachdem Bestrebungen auf nationaler Ebene vorerst sistiert wurden. Im Kanton Solothurn haben die Stimmberechtigten im Mai 2009 einer Vorlage zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien zugestimmt.

Mit den Ergänzungsleistungen (EL) wird die Differenz zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anerkannten Ausgaben eines Haushalts gedeckt. Die Ergänzungsleistung für Familien wird grundsätzlich nach den gleichen Regeln berechnet wie die EL zur AHV/IV. Um sicherzustellen, dass die Anspruchsgruppe nur erwerbstätige Familien umfasst, werden ein Mindesteinkommen oder -pensum festgelegt.

Auf Basis der Steuerdatenverknüpfung des Jahres 2006 wird für den Kanton St.Gallen eine mit dem Modell des Kantons Solothurn sehr ähnliche Familien-Ergänzungsleistung analysiert. Es wird statistisch berechnet, wie viele Familien mit einer Ergänzungsleistung erfasst würden, welche Haushalte und Familientypen vorwiegend Unterstützung erhalten und mit wie hohen Beträgen sie unterstützt würden.

Um zu vermeiden, dass durch das neue Instrument negative Arbeitsanreize entstehen und die allfällige neue Leistung zudem in das Gefüge der bestehenden kommunalen und kantonalen Sozialleistungen passt, werden Modell-Parameter definiert, die bei der konkreten Ausgestaltung berücksichtigt werden sollen.

5.2.1 Modelle und Funktionsweise¹⁹

Die Ergänzungsleistung für Familien kompensiert die Einkommenslücke der ganzen Familie bis zum doppelten Mindestbetrag der jährlichen vollen Altersrente der AHV. Diese beträgt im Jahr 2011 27'840 CHF. Die Obergrenze für die jährliche Ergänzungsleistung liegt somit bei 55'680 CHF pro Haushalt. Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird dieser Höchstbetrag für jedes weitere Kind um 5'000 CHF erhöht. Bei einer Familie mit 3 Kindern wird also bspw. die Einkommenslücke bis zu einem Betrag von 60'680 CHF kompensiert.

Mit Anspruchsvoraussetzungen soll sichergestellt werden, dass gezielt Working-Poor-Familien unterstützt werden:

- **Maximalalter des jüngsten Kindes:** Die meisten Modelle sehen für einen Anspruch auf Familien-Ergänzungsleistungen ein Maximalalter des jüngsten Kindes vor. In Solothurn wird die Ergänzungsleistung bspw. bis zum 6. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet.
- **Mindesterwerbseinkommen oder Mindesterwerbsspensum:** Die Ergänzungsleistung will erwerbstätige Familien unterstützen und den Haushalten einen Anreiz geben, ihr Erwerbsspensum auszudehnen. In Solothurn muss ein Mindesterwerbseinkommen erzielt werden. Dieses variiert je nach Alter der Kinder und Familientyp und beträgt 7'500 CHF für Einelternfamilien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren, resp. 15'000 CHF falls kein Kind jünger als 3 Jahre ist. Bei Zweielternfamilien müssen mindestens 30'000 CHF pro Jahr aus Erwerbseinkommen erzielt werden. Haushalte, welche dieses Mindesteinkommen nicht erreichen, werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt und erhalten keine Ergänzungsleistungen.

Berechnung: Ergänzungsleistung = Anrechenbare Einnahmen – Anerkannte Ausgaben

Die Berechnung erfolgt aufgrund des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistung zur AHV/IV. Die anerkannten Ausgaben werden den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt. Die Familien-Ergänzungsleistung entspricht dem Ausgabenüberschuss.

Zu den **anerkannten Ausgaben** zählen neben einem Betrag für den allgemeinen Lebensbedarf (für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern sind dies seit 2010 z.B. 48'465 CHF) die (Durchschnitts-)Kosten für Wohnungsmiete, Sozialversicherungsbeiträge, die (Durchschnitts-)Prämien der obligatorische Krankenpflegeversicherung, geleistete Unterhaltsbeiträge und Gewinnungskosten.²⁰

¹⁹ Die berücksichtigten Parameter richten sich grundsätzlich am Solothurner Modell.

²⁰ Berücksichtigt wurden externe Kinderbetreuungskosten von max. 5'000 CHF je Kind unter 6 Jahren und die Kosten eine 2. Klasse-Generalabonnements als Pendlerkosten

Die **anrechenbaren Einnahmen** setzen sich nicht einfach aus den Einkünften des Haushalts zusammen. Sie berücksichtigen ebenfalls die Vermögenswerte²¹ eines Haushaltes. Zudem werden mit dem Instrument eines hypothetischen Einkommens und einem Einkommensfreibetrag zwei Mechanismen geschaffen, welche positive Arbeitsanreize setzen sollen:

- Das **hypothetisches Einkommen**: Ein über dem Mindesteinkommen liegendes hypothetisches Einkommen wird stets als Nettoerwerbseinkommen angerechnet, auch wenn dieses effektiv nicht erzielt wird. Im unteren Einkommensspektrum wird damit ein Anreiz geschaffen, das Erwerbsspensum resp. Erwerbseinkommen zu erhöhen, weil Leistungsbeziehende, deren Erwerbseinkommen unterhalb des hypothetischen Einkommens liegt, erhalten entsprechend tiefere Ergänzungsleistungen als Leistungsbeziehende mit einem Lohn in der Höhe des hypothetischen Einkommens.
- Damit auch Haushalte, deren Erwerbseinkommen über dem hypothetischen Einkommen liegt, finanziell von einem höheren Erwerbseinkommen profitieren können, wird ihnen ein **Freibetrag** gewährt: Jeder Franken ihres erwirtschafteten Erwerbseinkommen, der oberhalb dem hypothetischem Einkommen liegt, wird bis zu einem bestimmten Grenzbetrag nur zu 80% den anrechenbaren Einnahmen angerechnet. Haushalte in diesem Einkommensbereich haben dadurch weiterhin einen finanziellen Anreiz, ihr Erwerbsspensum resp. Erwerbseinkommen zu erhöhen. Dieser Mechanismus wird im Anhang an einem Beispiel illustriert.

5.2.2 Wie viele Familien, und welche Familientypen werden bessergestellt

Eine Familien-EL unterstützt 9% der Familienhaushalte mit durchschnittlich 12'700 CHF pro Jahr und stellt 1/3 der 20% ärmsten Haushalte besser

Von einer Familien-Ergänzungsleistung könnten rund 9% der Familienhaushalte oder 6'100 Haushalte mit 13'500 Kindern profitieren. Ihr verfügbares Einkommen würde sich durchschnittlich um 12'700 CHF im Jahr erhöhen. Je nach Einkommen und Haushaltszusammensetzung fällt die Höhe der bedarfsabhängigen Leistung sehr variabel aus: Je nach Haushalt beträgt die Unterstützung wenige Hundert bis zu 44'000 CHF.

²¹ Verfügen die Haushalte über bestimmte Vermögenswerte, erfolgt zuerst ein Vermögensverzehr bevor Ergänzungsleistungen gewährt werden. Für die Analysen wurde die Grenze bei 60'000 CHF (Ehepaare) zuzüglich 15'000 pro Kind gewählt. Für Alleinstehende gilt ein tieferer Wert von 37'500 CHF.

Abbildung 5-4: Anteil der Haushalte und Kinder, die von einer Einführung einer Familien-EL profitieren



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Die Ergänzungsleistung unterstützt gezielt einkommensschwache Haushalte: Ein Drittel der 20% ärmsten Haushalte (diese verfügen im 2006 über ein Einkommen unterhalb von 41'100 CHF pro Jahr) würden bessergestellt. Überdurchschnittlich häufig profitieren Alleinerziehende und kinderreiche Familien: 16% der Alleinerziehenden mit drei oder mehr Kindern und 13% der Zweielternfamilien mit drei oder mehr Kindern haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen.

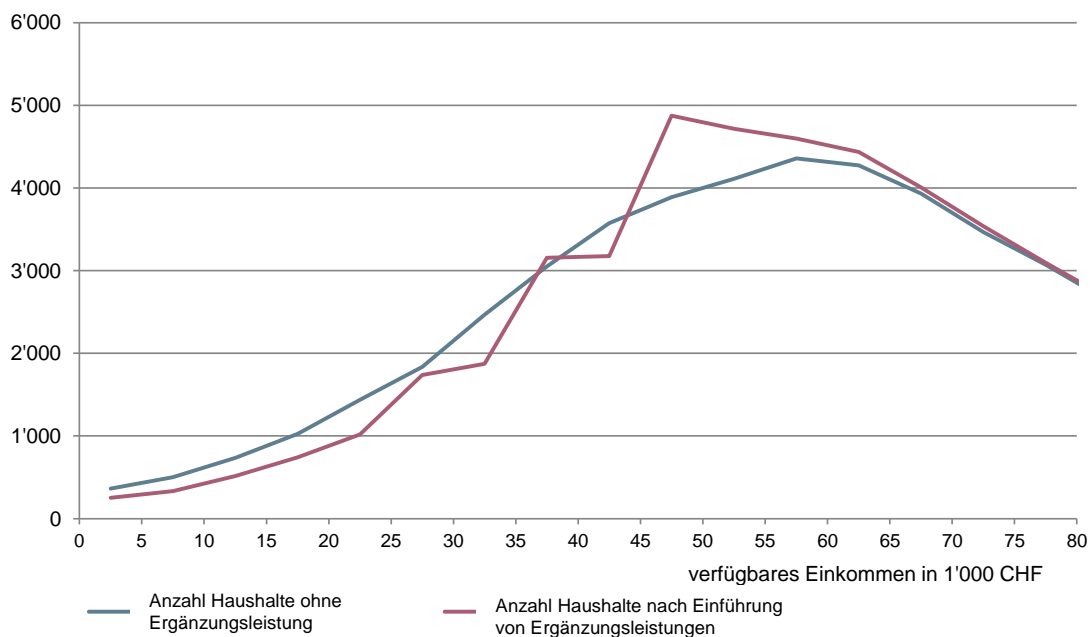
Mehrkosten von bis zu 77 Mio. CHF – Entlastung der Sozialhilfe

Sofern alle berechtigten Haushalte ihren Anspruch auf Familien-Ergänzungsleistungen geltend machen, werden Ergänzungsleistungen von rund 80 Mio. CHF pro Jahr ausbezahlt. Viele Familien, welche bis anhin Sozialhilfeleistungen beziehen, werden neu über Ergänzungsleistungen unterstützt. Im Gegenzug wird die Sozialhilfe um 3 Mio. CHF entlastet werden. Insgesamt ist mit Mehrkosten von bis zu 77 Mio. CHF pro Jahr zu rechnen.

Die Einführung einer Familien-EL zeigt deutliche Veränderungen im verfügbaren Einkommen bei Haushalten in den Einkommensklassen bis rund 65'000 CHF pro Jahr, wie Abbildung 5-5 zeigt. Wird eine Ergänzungsleistung ausgerichtet, reduziert sich die Anzahl der Haushalte mit verfügbarem Einkommen unterhalb 42'500 CHF deutlich. Im Gegenzug verfügen mehr Haushalte (neu) über ein Einkommen zwischen 42'500 und 65'000 CHF.²²

²² Die in Abbildung 5-5 ersichtlichen Schwellen resultieren daher, dass sich die Einkommen mit der Einführung einer F-EL nicht linear erhöhen, sondern je nach Familiengrösse die Einkommenslücke bis zu einem bestimmten Betrag ausgeglichen wird.

Abbildung 5-5: Haushalte nach Einkommensstufen vor und nach der Einführung einer Ergänzungsleistung für Familien



Quelle: Anzahl Haushalte gemäss Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen - WILA 2006. Auswertung Ecoplan.

Fazit: Was bringt und was kostet eine Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien?

Eine Ergänzungsleistung für Familien unterstützt 9% der Familien. Sie profitieren von Beiträgen in sehr unterschiedlicher Höhe – je nach Einkommenslücke und Haushaltszusammensetzung. Mit der Ergänzungsleistung können gezielt einkommensschwache Haushalte unterstützt werden: Ein Drittel der 20% ärmsten Haushalte (dies verfügen im 2006 über Einkommen unterhalb von 41'100 CHF pro Jahr) werden bessergestellt. Dies betrifft häufig Alleinerziehende und kinderreiche Familien.

Die Einführung einer Ergänzungsleistung ähnlich dem Solothurner Modell würde den Kanton St.Gallen basierend auf den Einkommensdaten des Jahres 2006 bis zu 77 Mio. CHF kosten.

Die Ergänzungsleistung für Familien reduziert gezielt die Armut von Familien mit Kindern und deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Bestimmte Eckpunkte bei der Ausgestaltung müssen aber berücksichtigt werden, damit negative Arbeitsanreize sowohl von Anspruchsberechtigten wie auch von Familien mit Einkommen im Bereich der Anspruchsgrenze vermieden und keine neuen Ungleichheiten geschaffen werden. Im folgenden Abschnitt werden die zu berücksichtigenden Eckpunkte für die Ausgestaltung des Modells beschrieben.

5.2.3 Modellvorschlag für den Kanton St.Gallen

Wie müssen Ergänzungsleistungen für Familien ausgestaltet werden, damit genügend Arbeitsanreize bestehen und keine Schwelleneffekte auftreten und die neue Leistung in das Gefüge der bestehenden kommunalen und kantonalen Sozialleistungen passt? Ein Vorschlag findet sich im Anhang. Die zentralen Eckwerte sind folgende:

Steuerpflicht der Familien-Ergänzungsleistungen

Im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV müssen Ergänzungsleistungen für Familien der Steuerpflicht unterstellt werden. Damit wird verhindert, dass Haushalte, die ihr Einkommen selber durch Erwerb erwirtschaften und keine Ergänzungsleistungen beziehen, gegenüber den Ergänzungsleistungs-Bezüglern nicht benachteiligt werden. Werden Ergänzungsleistungen nicht versteuert, haben die Haushalte in Einkommenskategorien unter- und oberhalb der Bezugsgrenze einen negativen Arbeitsanreiz, d.h. sie profitieren finanziell, wenn sie ihr Erwerbsumsatz reduzieren oder nicht weiter ausdehnen.

Verminderung negativer Arbeitsanreize von Anspruchsberechtigten

Bei der Berechnung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen darf nicht das ganze erwirtschaftete Erwerbseinkommen angerechnet, sondern – wie in Solothurn in der Höhe von 20% vorgesehen – ein Freibetrag gewährt werden. Damit werden positive Arbeitsanreize geschaffen. Dieser Einkommensfreibetrag sollte aber über den ganzen Bezugsbereich gewährt werden. Wird der Freibetrag nur bis zu einer Obergrenze gewährt, resultiert ein negativer Arbeitsanreiz. In diesem Fall steigt das frei verfügbare Einkommen bei zusätzlichen Erwerbseinkommen nicht weiter an, sondern kann aufgrund der steigenden Steuerbelastung und der veränderten Transferleistungen sogar sinken.

Erwerbsanforderung – Mindesteinkommen oder –pensum voraussetzen

Um gezielt Working Poor zu unterstützen, muss eine Erwerbsanforderung erfüllt werden, die zum vollen Bezug der Ergänzungsleistungen berechtigt. Je nach Zielgruppe der Leistung – Familien mit geringen Einkommen, die bewusst ein reduziertes Arbeitspensum gewählt haben, oder ausschliesslich Working-Poor – eignen sich unterschiedliche Erwerbsanforderungen: Einen Mindestbeschäftigungsgrad²³, ein Mindesterwerbseinkommen²⁴ oder eine Kombination von Pensum und Einkommen, das zum Bezug von Ergänzungsleistungen berechtigt.

²³ Der Kanton Genf gibt z.B. als Anspruchsvoraussetzung ein Mindesterwerbseinkommen von 40% bei Einelternerfamilien und 90% bei Zweielternerfamilien vor.

²⁴ Solothurn setzt ein Mindesteinkommen voraus und rechnet ein **hypothetisches Einkommen** als Mindesteinkommen an auch wenn das effektiv erzielte Einkommen kleiner ist. Die Modelle aus den Kantonen VD und TI sehen ähnliche Anspruchsvoraussetzungen vor.

Abstimmung mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen

Von zentraler Bedeutung ist die Abstimmung mit weiteren bedarfsabhängigen Leistungen, da wechselseitige Abhängigkeiten zur Berechnung der Leistungen existieren. Dazu ein Beispiel: Aktuell wird der Anspruch und die Höhe von individuellen Prämienverbilligungen auf Basis des Reineinkommens (=steuerbares Einkommen nach Abzügen) bestimmt. Werden die Familien-Ergänzungsleistungen (da steuerpflichtig) als Einkommen angerechnet, vermindert sich dadurch bspw. auch die Höhe der Prämienverbilligungszahlung. Diese Wechselwirkungen gilt es zu vermeiden. Im vorangehenden Beispiel kann dies bspw. erreicht werden, indem die Ergänzungsleistungen zwar versteuert, jedoch zur Berechnung der Prämienverbilligungshöhe nicht herangezogen werden.

6 Zusammenfassung und Fazit

Finanzielle Situation der Familienhaushalte im Kanton St.Gallen erstmals durch eine Datenverknüpfung berechnet

Dank der Verknüpfung von Steuerveranlagungsdaten mit Datenquellen der bedarfsabhängigen Leistungen können erstmals die verschiedenen Einkommensbestandteile der Familienhaushalte sehr genau analysiert werden. Die Analyse zeigt, dass Familienhaushalte nach Abzug der Zwangsausgaben und fixen Kosten über ein durchschnittlich frei verfügbares Einkommen von 64'850 CHF (Median) verfügen. Die einkommensschwächsten 25% der Haushalte verfügen über ein frei verfügbares Einkommen von maximal 45'496 CHF (1. Quartil), die einkommensstärksten 25% der Haushalte über ein frei verfügbares Einkommen von über 91'247 CHF (3. Quartil).

Verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen tragen zur Existenzsicherung bei

Verschiedene bedarfsabhängige Sozialleistungen tragen neben den Erwerbseinkommen zur Existenzsicherung bei. Im Kanton St.Gallen sind dies unter anderem die wirtschaftliche Sozialhilfe, die individuellen Prämienverbilligungen (IPV), Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie Stipendien und Mutterschaftsbeiträge. Im Zusammenwirken dieser verschiedenen Leistungen treten gegenseitigen Abhängigkeiten und Wechselwirkungen auf, diese werden anhand eines Fallbeispiels für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern illustriert.

In der Ausgestaltung der einzelnen Sozialleistungen treten Schwelleneffekte auf

Die einzelnen bedarfsabhängigen Leistungen sind z.T. so ausgestaltet, dass negative Arbeitsanreize resultieren, bzw. Schwelleneffekte auftreten. Bevor eine generelle Besserstellung der Familienhaushalte oder eine Verbesserung der finanziellen Situation von armutsbetroffenen Familien ins Auge gefasst wird, lohnt sich eine Optimierung der bestehenden Leistungen, indem diese systembedingten Ungerechtigkeiten beseitigt werden. Im Zentrum stehen Optimierungen in der Sozialhilfe, in der Alimentenbevorschussung und im Tarifsysteem der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Optimierung der bestehenden Sozialleistungen

Die grössten systembedingten Ungerechtigkeiten treten bei der Sozialhilfe auf, weil für die Berechnung der effektiven Sozialhilfeleistung andere Grundlagen gelten als zur Berechnung der grundsätzlichen Anspruchsberechtigung. Bei Haushalten mit Einkommen im Schwellenbereich entsteht aufgrund der Steuerbefreiung der Sozialhilfeleistung ein negativer Arbeitsanreiz, indem Erwerbstätige ohne Sozialhilfebezug gegenüber Erwerbstätigen mit geringerem Einkommen und ergänzender Sozialhilfeleistung benachteiligt werden. Die Sozialhilfe lässt sich mit drei Massnahmen wirksam optimieren: Indem die Anspruchsgrenze ebenfalls inkl. Freibetrag berechnet wird, indem der Einkommensfreibetrag prozentual ausgestaltet wird und indem die Sozialhilfeleistung der Steuerpflicht unterstellt wird.

Schwelleneffekte im Tarifsystem der familienergänzenden Kinderbetreuung können eliminiert werden, indem die Tarife linear statt stufenweise ausgestaltet werden.

Verbesserungspotenzial besteht ebenfalls in der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung und der individuellen Prämienverbilligung.

Generelle Entlastung von Familien durch Erhöhung der Familienzulagen

Eine Erhöhung der Kinder- und Ausbildungszulagen um 100 oder 200 CHF pro Monat und Kind führt zu einer Einkommensverbesserung bei 82% der Familienhaushalte. Je nach Höhe der Zulagenerhöhung erhöht sich das Einkommen dieser Familien um durchschnittlich 1'680 CHF (bei einer Erhöhung von 100 CHF/Kind/Monat) respektive um 3'340 CHF (200 CHF) pro Jahr. Je grösser die Anzahl der Kinder und je tiefer die Steuerprogression, desto stärker profitiert ein Haushalt: Tiefe und mittlere Einkommen werden aufgrund der Steuerprogression etwas stärker entlastet werden, ihnen bleibt ein grösserer Anteil der Zulagenerhöhung zur „freien“ Verfügung.

Die Erhöhung der Familienzulage stellt einen Grossteil der Familien besser. Die Leistung richtet sich aber nicht nach dem Bedarf. Es profitieren auch Haushalte, welche keine (zusätzlichen) finanziellen Leistungen benötigen. Eine Reduktion von Familienarmut bzw. der Working Poor wird mit dieser Variante nicht oder nur sehr geringfügig erreicht.

Wenige Familien (2% der Familienhaushalte) erleiden mit der Erhöhung der Familienzulagen eine geringfügige Verschlechterung der finanziellen Situation: Aufgrund der (aktuellen) Schwellen resp. Tarifabstufungen in den bedarfsabhängigen Sozialleistungen wird ihre Einkommenserhöhung geschmälert oder fällt ganz weg. Und für 16% der Familienhaushalte ändert sich nichts, diese beziehen keine Kinder- und/oder Ausbildungszulagen und können somit auch nicht von einer Erhöhung profitieren.

Die Mehrkosten betragen schätzungsweise 92 respektive 184 Mio. CHF (Erhöhung um 100 resp. 200 CHF).

Entlastung von armutsbetroffenen Working-Poor-Familien mithilfe einer Ergänzungsleistung für Familien

Die Ergänzungsleistung für Familien kompensiert die Einkommenslücke der ganzen Familie. Um gezielt Working-Poor-Haushalte zu unterstützen und diese aus der Abhängigkeit von der Sozialhilfe zu entlasten, gelten bestimmte Mindestvoraussetzungen für den Bezug: Leistungen werden nur an Haushalte mit kleinen Kindern (<6 Jahre), welche ein Mindesteinkommen erzielen, ausbezahlt. Mittels verschiedener Instrumente werden positive Arbeitsanreize geschaffen. Die Einführung einer Ergänzungsleistung für Familien wird rund 9% der Familienhaushalte oder 6'100 Haushalte mit 13'500 Kindern betreffen. Ihr verfügbares Einkommen erhöht sich um durchschnittlich 12'700 CHF pro Haushalt und Jahr, wobei je Haushaltsgrösse und Einkommen die Leistungen stark variieren.

Die Kosten dieser neuen Leistung werden auf maximal 77 Mio. CHF pro Jahr geschätzt – dies sofern alle Haushalte ihren Anspruch geltend machen. Eine Familien-Ergänzungsleistung stellt primär einkommensschwache Haushalte besser. 1/3 der ärmsten 20% der Haushalte profitieren, wobei es sich hierbei häufig um Alleinerziehende oder Verheiratete mit drei oder mehr Kindern handelt. Die Einführung einer solchen Ergänzungsleistung trägt massgeblich zur Eliminierung von Familienarmut und zur Reduktion der Abhängigkeit dieser Familien von der Sozialhilfe bei.

Um bei einer allfälligen Einführung einer solchen neuen Ergänzungsleistung neue Schwelleneffekte zu vermeiden, sind einige Eckpunkte in der Ausgestaltung zu beachten. Der vorliegende Bericht zeigt hierzu einen Vorschlag auf.

7 Anhang

7.1 Definition der Beispielfamilien

Für die Analyse der Schwelleneffekte werden sechs verschiedene Beispielfamilien mit folgenden Eigenschaften gebildet:

Nr.	Bezeichnung Haushaltstyp	Anzahl Erwachsene im Haushalt	Anzahl & Alter der Kinder	Wohnungsgrösse / Miete pro Monat
1	Zweielternfamilie mit 1 Kleinkind	Zwei erwachsene Personen	1 Kleinkind (2 J.)	3 Zimmer / 1'279 CHF
2	Zweielternfamilie mit 2 Kindern	Zwei erwachsene Personen	2 Kinder (2 J., 6 J.)	3 Zimmer / 1'279 CHF
3	Zweielternfamilie mit 3 Kindern	Zwei erwachsene Personen	3 Kinder (2 J., 4 J., 8. J)	4 Zimmer / 1'438 CHF
4	Einelternfamilie mit 1 Kind	Eine erwachsene Person	1 Kind (8 J.)	3 Zimmer / 1'279 CHF
5	Einelternfamilie mit 1 Kleinkind	Eine erwachsene Person	1 Kind (2 J.)	3 Zimmer / 1'279 CHF
6	Einelternfamilie mit 2 Kindern	Eine erwachsene Person	2 Kindern (2J., 8 J.)	3 Zimmer / 1'279 CHF

Zudem werden folgende Annahmen für alle Beispielfamilien getroffen:

Parameter	Annahmen
Erwerbstätigkeit	Alle erwachsenen Personen sind (zumindest mit einem Teilpensum) erwerbstätig (als Arbeitnehmende, keine selbständige Tätigkeit)
Familienergänzende Kinderbetreuung	Für alle nicht schulpflichtigen Kinder (Alter unter 5 Jahren) wird während 4 Tagen pro Woche eine familienergänzende Betreuung in Anspruch genommen. Die dafür berechneten (subventionierten) Tarife entsprechen dem Krippentarifmodell der Stadt St.Gallen. (Diese Annahme gilt nicht für Zweielternfamilien mit Sozialhilfebezug und einem gemeinsamen Erwerbseinkommen unter 38'400 CHF pro Jahr)
Einkommenssteuern	Es gilt der Steuersatz der Stadt St.Gallen. Als Abzüge anerkannt werden: <ul style="list-style-type: none"> – Berufskosten von 3'300 CHF pro Haushalt – Versicherungsprämien und Sparzinsen unter Berücksichtigung der IPV-Prämien (Maximalabzug Kanton: 2'400 CHF pro erwachsene Person, 600 CHF pro Kind; Bund: 1'700 CHF resp. 1'750 CHF pro erwachsene Person [alleinstehend/verheiratet], 700 CHF pro Kind) – Abzug für familienergänzende Kinderbetreuung: Effektiv oder max. Abzug Kanton 7'500 CHF pro Kind /Jahr, Bund: 10'000 CHF pro Kind /Jahr – Der Sonderabzug bei Erwerbstätigkeit des Ehepartners (Kanton: 500 CHF, Bund: 8'100 CHF)
Vermögen	Die Haushalte verfügen über kein steuerbares Vermögen. Wir gehen

	von einem Reinvermögen von 30'000 CHF pro Haushalt aus.
Prämien obligatorische Krankenversicherung	Es gelten die kantonalen Durchschnittsprämien für das Jahr 2011: Erwachsene 331.40 CHF pro Monat, Kinder bis 18 Jahre 80.60 CHF pro Monat ²⁵
Wohnkosten	Kein Wohneigentumsbesitz. Als Mietpreise berücksichtigt werden die durchschnittlichen Nettomieten der Agglomeration St.Gallen inkl. 12.6 % Nebenkosten (Jahr 2011: 3-Zimmerwohnung 1'279 CHF pro Monat, 4-Zimmerwohnung 1'438 CHF pro Monat) ²⁶

²⁵ Quelle: <http://www.bag.admin.ch/themen/krankversicherung/00261/index.html?lang=de>

²⁶ Eigene Berechnung der durchschnittlichen Nettomietpreise für das erste Quartal 2011, basierend auf der Mietpreis-Strukturerhebung 2003 (BFS) und dem Landesindex für Konsumentenpreise (LIK)

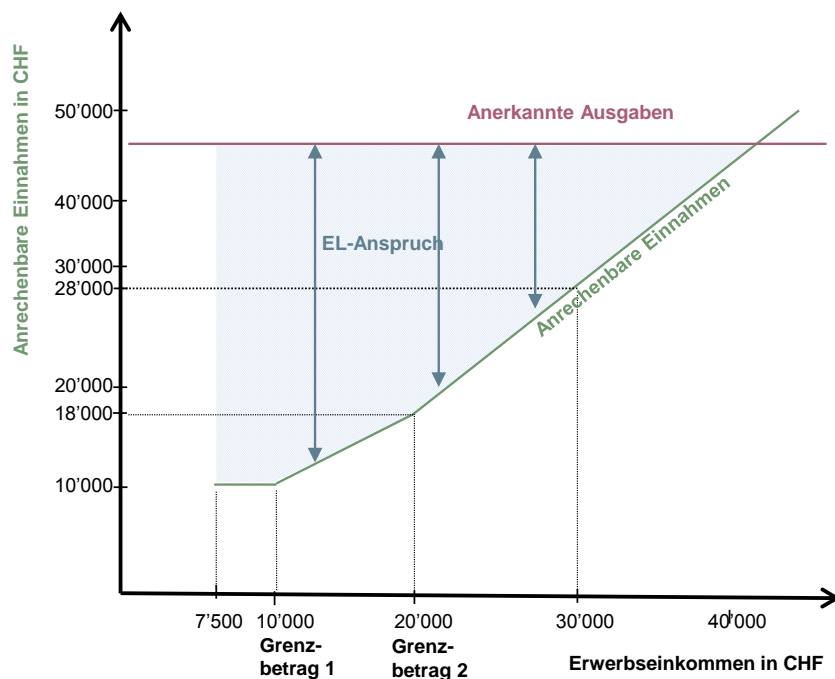
7.2 Mechanismus der Familienergänzungsleistung am Beispiel des Modells Solothurn

Untenstehende Abbildung illustriert diesen Mechanismus für eine Beispielfamilie eines Alleinerziehenden Elternteils mit einem Kind für das Jahr 2006

Die anerkannten Ausgaben des Haushalts betragen:

18'140 Lebensbedarf
 + 9'480 Lebensbedarf Kind
 + 14'038 Miete inkl. NK
 + 2'990 Pendlerkosten
 + 3'777 Krankenkassenprämien, kantonale Durchschnittsprämien 1 Erwachsene + 1 Kind
 = 47'426 Total anerkannte Ausgaben (**rote Linie**)

- Bis zum **Mindesterwerbseinkommen von 7'500** besteht kein Anspruch auf Ergänzungsleistungen.
- Wird ein **Erwerbseinkommen zwischen 7'500 und 10'000 CHF** (Grenzbetrag 1) erzielt, wird auf jeden Fall ein hypothetisches Einkommen von 10'000 CHF angerechnet, auch wenn dieses nicht erzielt wird. Der EL-Anspruch (**blaue Linie, bzw. schraffierte Fläche**) zwischen diesen beiden Eckwerten bleibt gleich hoch. Die finanziellen Mittel, die dem Haushalt zur Verfügung stehen, sind jedoch höher, wenn das tatsächlich erzielte Erwerbseinkommen mindestens das hypothetische Einkommen erreicht oder dieses übertrifft.
- Das **Erwerbseinkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt**, wird bis zu einem **Grenzbetrag von 20'000 CHF** (Eielfernfamilie) nur zu **80%** angerechnet, beträgt das Erwerbseinkommen also 20'000 CHF sind davon nur 18'000 den anrechenbaren Einnahmen zuzurechnen. Diese Regelung belohnt Arbeitsanstrengungen, weil die Leistungen nicht einfach im Verhältnis zum zusätzlich erwirtschafteten Einkommen abnehmen.
- **Übersteigt das Erwerbseinkommen den zweiten Grenzbetrag von 20'000**, wird es wiederum zu **100%** angerechnet.



7.3 Mögliche Ausgestaltung einer Familien-EL unter Berücksichtigung der formulierten Empfehlungen

Beschrieb	<p>Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (F-EL) haben zum Ziel, wirtschaftlich schwache Familien finanziell zu entlasten und deren Abhängigkeit von der Sozialhilfe zur Bestreitung des Lebensunterhalts zu vermeiden. Als bedarfsabhängige Leistungen zielen Ergänzungsleistungen (EL) darauf ab, die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben zu decken. Die EL für Familien wird grundsätzlich nach den gleichen Regeln berechnet wie die EL zur AHV/IV.</p> <p>Das hier beschriebene EL-Modell beruht im Wesentlichen auf dem Modell des Kantons Solothurn²⁷, wurde aber in einigen Belangen aufgrund der Analysen der Schwelleneffekte angepasst.²⁸ Die EL kompensiert die Einkommenslücke der ganzen Familie bis zum doppelten Mindestbetrag der jährlichen vollen Altersrente der AHV (2011: CHF 27'840) und wird bis zum 6. Altersjahr des jüngsten Kindes ausgerichtet. Bei mehr als 2 Kindern wird dieser Höchstbetrag für jedes weitere Kind um CHF 5'000 heraufgesetzt. Für die Anspruchsberechtigung wird ein Mindesteinkommen je nach Alter der Kindern und Familientyp vorausgesetzt.</p>
Anspruchsgruppe	<p>Familien haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen auf Familien (F-EL), wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen:</p> <ul style="list-style-type: none">– sie erzielen ein Mindesteinkommen²⁹ (bei Familien mit mindestens einem Kind unter 3 Jahren und entweder einer erwachsenen Person von mehr als 7'500 Franken oder zwei erwachsenen Personen von mehr als 30'000 Franken; bei Familien ohne Kinder unter 3 Jahren und entweder einer erwachsenen Person von mehr als 15'000 Franken oder zwei erwachsenen Personen von mehr als 30'000 Franken). Personen, welche ein Mindesteinkommen nicht erreichen, werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt und erhalten keine Ergänzungsleistungen.– ihre anerkannten Ausgaben übersteigen die anrechenbaren Einnahmen– Alter der Kinder die für einen Anspruch auf F-EL für Familien berechtigen: Jüngstes Kind unter 6 Jahre– sie haben Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt im Kanton St.Gallen und erfüllen diese Voraussetzung ununterbrochen während 2 Jahren unmittelbar vor dem Zeitpunkt, von welchem an die Ergänzungsleistung für Familien verlangt wird. <p>Es gelten weiter die Vermögens- und Einkommensgrenzen der EL zur AHV/IV</p>
Leistungen	<p>Die jährliche Ergänzungsleistung kompensiert die Einkommenslücke der ganzen Familie bis zum doppelten Mindestbetrag der jährlichen vollen Altersrente der AHV für 2011: CHF 27'840). Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, wird der Höchstbetrag um CHF 5'000 CHF für jedes weitere Kind heraufgesetzt.</p>
Rechtliches	<ul style="list-style-type: none">– SR 831.30 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) vom 6. Oktober 2006 (Stand am 1. Januar 2011)– 831.1 Sozialgesetz (SG) Kanton Solothurn vom 31.01.2007 (Stand 01.01.2011)

²⁷ Der Kanton Solothurn hat per 1. Januar 2010 eine F-EL eingeführt.

²⁸ Ebenfalls wäre im Kanton St.Gallen die Koordination mit den Mutterschaftsbeiträgen zu beachten, für Personen, die das Mindesteinkommen oder die Karenzfrist nicht erreichen.

²⁹ Die Mindesteinkommen sind je nach Lohnentwicklung entsprechend anzupassen.

Berechnung:

**EL-Anspruch =
Anerkannte Aus-
gaben minus
anrechenbare
Einnahmen**

Die Berechnung erfolgt aufgrund des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistung zur AHV/IV. **Die anerkannten Ausgaben werden den anrechenbaren Einnahmen gegenübergestellt, der EL-Anspruch entspricht der Höhe des Ausgabenüberschusses.**

Abbildung 7-1: Anerkannte Ausgaben

Ausgabenkategorie
Allgemeiner Lebensbedarf: Gemäss EL der AHV
+ Miete: Durchschnittsmieten + NK
+ Gewinnungskosten: max. in der Höhe des Bruttoerwerbseinkommens (Art. 10 ELG). Hier werden externe Kinderbetreuungskosten sowie allfällige Pendlerkosten (bis zu einem Maximalbetrag) berücksichtigt
+ Gebäudeunterhaltskosten + Hypothekarzins: max. Bruttoertrag der Liegenschaft
+ Sozialversicherungsbeiträge
+ Pauschalbetrag obligatorische Krankenpflegeversicherung: Durchschnittsprämie (Kanton/Region)
+ Geleistete Unterhaltsbeiträge
= Total anerkannte Ausgaben

Erläuterungen:

- Im Gegensatz zu den Ergänzungsleistungen der AHV sind die EL-Leistungen der Steuerpflicht zu unterstellen.
- Bei den Gewinnungskosten sind die Maximalbeträge für die Pendlerausgaben noch festzulegen (analog Sozialhilfe), die Kinderbetreuungskosten sind vollständig anzurechnen.

Abbildung 7-2: Anrechenbare Einnahmen³⁰

Einnahmekategorien:	CHF pro Jahr
Hypothetisches Einkommen	
Folgende Beträge (pro Jahr) werden stets als Nettoerwerbseinkommen angerechnet:	
Einelternefamilie mit mind. einem Kind unter 3 Jahren	10'000
Zweielternefamilie mit mind. einem Kind unter 3 Jahren	40'000
Einelternefamilie ohne Kinder unter 3 Jahren	20'000
Zweielternefamilie ohne Kinder unter 3 Jahren	40'000
+ 80% des tatsächlich erzieltes Nettoerwerbseinkommen oberhalb dem hypothetischen Einkommen	

³⁰ Vgl. Art 11 ELG sowie SG Solothurn, Abschnitt 3.3.2.

+ Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen
+ 1/15 des Reinvermögens³¹ soweit dieses folgende Beträge übersteigt:
– Bei alleinstehenden Personen 37'500 CHF
– Bei Ehepaaren 60'000 CHF
– Für jedes Kind werden weitere 15'000 Franken angerechnet
Bei selbstbewohntem Wohneigentum ist nur der 112 500 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen
+ Renten , Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen (einschliesslich AHV und der IV), Leistungen aus Verpfändungsverträge etc.
+ Familienzulagen
+ Individuelle Prämienverbilligung
+ Unterhaltsbeiträge
= Total anrechenbare Einnahmen

³¹ Bei Altersrentnerinnen und Altersrentnern sind es 1/10. Solothurn verwendet eine zum ELG abweichende Berechnung des anrechenbaren Vermögens: 1/10 des Nettovermögens wird angerechnet (Freibetrag CHF 40'000). Bei Wohneigentum gelten die gleichen Bestimmungen.

Literaturverzeichnis

Amt für Soziales im Kanton St.Gallen (2009)

Grundlagenpapier vom 14. Mai 2008 zur Bewilligung von Betreuungsangeboten für Säuglinge und Kleinkinder in Kindertagesstätten. Stand 6. Juli 2009. St.Gallen.

BAG Bundesamt für Gesundheit (2009)

Kantonale Durchschnittsprämien 2009/2010 der oblig. Krankenpflegeversicherung (mit Unfall). Bern.

BFS(2009)

Sozialhilfe- und Armutsstatistik im Vergleich. Konzepte und Ergebnisse, Neuchâtel.

BFS Bundesamt für Statistik (2008)

Tiefelöhne und Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006. Neuchâtel.

BFS,, Finanzstatistik der bedarfsabhängigen Sozialleistungen 2006-2008

(www.sozinventar.bfs.admin.ch).

BSV(2007, 2008, 2009, 2010)

Schweizerische Sozialversicherungsstatistiken.

BSV(2009)

Statistik über die Familienzulagen nach dem Bundesgesetz über die Familienzulagen

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2008)

Wichtige Masszahlen im Bereich der beruflichen Vorsorge 2008-2009. Online im Internet:

<http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/zahlen/00093/00460/index.html?lang=de>
(17.4.2011). Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010)

Arten und Ansätze der Familienzulagen nach dem FamZG, dem FLG und den kantonalen Gesetzen 2010. Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2010)

Familienzulagen in der Landwirtschaft 2009. Statistiken zur sozialen Sicherheit.

BSV Bundesamt für Sozialversicherungen (2011)

Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2010. Gesamtrechnung, Hauptergebnisse und Zeitreihen der AHV, IV, EL, BV, KV, UV, EO, ALV, FZ. Bern

Credit Suisse (2008)

Swiss Issues Regionen. Wo lebt sich's am günstigsten? Das verfügbare Einkommen in der Schweiz. Zürich.

- Dubach Philipp, Stutz Heidi, Calderón Ruth (2010)
Armutsbericht Kanton Basel-Stadt. Ursachen – Dynamiken – Handlungsempfehlungen.
Basel.
- Ecoplan (2004)
Verteilung des Wohlstands in der Schweiz. Im Auftrag der Eidgenössischen
Steuerverwaltung. Bern.
- Ecoplan (2011a)
Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien. Simulation der
Auswirkungen verschiedener Systemveränderungen auf die frei verfügbaren
Haushaltseinkommen (Technischer Schlussbereich - Etappe 1)
- Ecoplan (2011b)
Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien. Schwelleneffekte
(Technischer Schlussbereich - Etappe 2)
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2008)
Statistik der Sozialhilfe und Alimentenbevorschussung 2006 im Kanton St.Gallen. Online
im Internet: www.statistik.sg.ch > Publikationen > Statistik aktuell (8. April 2011).
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2010a)
STANUSDA - Variablendokumentation und Schnittstellendefinitionen. Variablen im
Steuerdatensatz: SN02xxer-Schnittstellen.
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2010b)
STANUSDA - Variablendokumentation und Schnittstellendefinitionen. Variablen im
Datensatz für Personendaten (Steuerregister).
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (2011)
Optimierungsmöglichkeiten der sozialen Sicherung für Familien: Dokumentation
Datenaufbereitung. Internes Dokument vom 8.3.2011.
- Fachstelle für Statistik Kanton St.Gallen (undatiert)
Kanton St.Gallen: Pendlerbilanz der Erwerbstätigen, 2000, Online im Internet:
[http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b03/erwerb.Par.0010.DownloadListPar.0010.File
.tmp/Pendlerbilanz-KantonSG-2000.pdf](http://www.statistik.sg.ch/home/themen/b03/erwerb.Par.0010.DownloadListPar.0010.File.tmp/Pendlerbilanz-KantonSG-2000.pdf) (17.4.2011).
- Kanton Solothurn (2008)
Ergänzungsleistungen für Familien; Änderung des Sozialgesetzes. Botschaft und
Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 1. Dezember 2008,
RRB Nr. 2008/2127.
- Knupfer Caroline, Pfister Natalie, Bieri Oliver (2007)
Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern und Luzern.
- KOS St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe (2009)
Merkblatt über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen und die Inkassohilfe für
mündige und unmündige Kinder sowie die Inkassohilfe für Unterhaltsbeiträge für
Erwachsene.

LUSTAT Statistik Luzern (2011)

Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. Luzern.

SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS / Interface (2008)

Verfügbare Einkommen in Solothurn. Simulationen von Anpassungen in bestehenden Bedarfsleistungen und Steuern, Simulationen der geplanten Ergänzungsleistungen für Familien. Bern.

SODK Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2010)

Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) zur Ausgestaltung der kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien.

Stadt Luzern (2010)

Merkblatt FAZ (Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende). Online im Internet: http://www.stadtluzern.ch/de/onlinemain/dienstleistungen/?dienst_id=18375 (27.7.2011).

Stadt St.Gallen (2004)

Tarifbestimmungen. Tarif für die subventionierten Kinderkrippen in der Stadt St.Gallen. Gültig ab 1. Januar 2004. Online im Internet: http://www.stadt.sg.ch/home/soziales_und_sicherheit/gesellschaftsfragen/familie___kinder/kinderbetreuung.Par.0011.DownloadListPar.0011.File.tmp/Tarif%20Kinderkrippen.pdf (27.7.2011).

SVA Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (2011)

Aktuelle Prämienregionen für den Kanton St.Gallen. Online im Internet: <http://www.svasg.ch/de/produkte/ipv/versicherungsleistungen/index.php> (20. Mai 2011).

SVA Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (2011)

Individuelle Prämienverbilligung (IPV) 2011. Erläuterungen zur Verfügung. Online im Internet: <http://www.svasg.ch/de/produkte/ipv/versicherungsleistungen/index.php> (20. Mai 2011).

SVA Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (2010)

Jahresbericht 2009 . Online im Internet: http://www.svasg.ch/de/ueber_die_sva/zahlen_und_fakten/geschaeftsberichte/jahresbericht_2009.pdf (01.03.2012)