

Konsolidierung des Modells der Ergänzungsleistung für Familien im Kanton Freiburg

**Schlussbericht zuhanden des Kantonalen Sozialamts des
Kantons Freiburg**

Lausanne, 4. Juli 2022

| Autorinnen und Autoren

Dr. Nicolas Grosjean, (Projektleitung)

Helen Amberg, MA (Projektmitarbeit)

Dr. Oliver Bieri (Qualitätssicherung)

INTERFACE Politikstudien
Forschung Beratung GmbH

Seidenhofstrasse 12
CH-6003 Luzern
Tel. +41 (0) 41 226 04 26

Rue de Bourg 27
CH-1003 Lausanne
Tel. +41 (0) 21 310 17 90

www.interface-pol.ch

| Mandat

Kantonales Sozialamt des Kantons Freiburg

| Zeitraum

Dezember 2021 bis April 2022

| Referenz

Projektnummer: 21-089

1. Ausgangslage und Ziele	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Ziele und Methode	4
1.3 Berichtsstruktur	4
2. Ausgestaltung der FamEL	5
2.1 Vorgesehene Ausgestaltung im Kanton Freiburg	5
2.2 Vergleich mit den Systemen Solothurn und Waadt	8
2.3 FamEL-Varianten für den Kanton Freiburg	10
3. FamEL-Vollzugsorgan	15
4. Empfehlungen	17
Anhang	18

1. Ausgangslage und Ziele

1.1 Ausgangslage

Art. 60 Abs. 2 der Freiburger Verfassung besagt «Er [der Staat] richtet Familien mit Kleinkindern ergänzende Leistungen aus, sofern ihre finanziellen Verhältnisse es erfordern.»

Der Freiburger Staatsrat schickte den Vorentwurf zum Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien vom 15. März bis 15. Juni 2021 in die Vernehmlassung.

Parallel dazu beauftragte das Kantonale Sozialamt (KSA) das Kompetenzzentrum für Evaluation, Forschung und Beratung Interface mit der Durchführung einer Studie zu den Schwelleneffekten und den negativen Auswirkungen auf die Berufstätigkeit im Freiburger System der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, zu denen die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) gehören. Diese Studie wurde im September 2021 abgeschlossen.

Im Anschluss an diese Studie und die darauf folgende Beratung erwies es sich als notwendig, die Bestandteile des Freiburger FamEL-Modells wissenschaftlich zu vertiefen und zu konsolidieren. Das KSA hat Interface in diesem Zusammenhang einen zusätzlichen Auftrag erteilt. Dieser Auftrag soll ausserdem die Feststellung ermöglichen, ob die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVVA) das geeignetste Organ für die Umsetzung der FamEL ist, oder ob ein anderes Organ geeigneter wäre.

1.2 Ziele und Methode

Der Auftrag hat zum Ziel:

- den (hypothetischen oder Mindest-) Einkommensbetrag festzulegen, der bei der Berechnung der FamEL zu verwenden ist, um Jojo-Effekte mit der Sozialhilfe zu verhindern,
- den notwendigen Einkommensfreibetrag festzulegen, der für den Arbeitsanreiz notwendig ist,
- Empfehlungen oder Lösungen zu erarbeiten, insbesondere dazu, ob sich die FamEL auf ein hypothetische Einkommen oder auf ein Mindesteinkommen stützen sollen,
- Empfehlungen zur geeignetsten Struktur für die Umsetzung der FamEL zu erarbeiten, die sich auf die Erfahrungsanalyse anderer Kantone stützt.

Die im folgenden vorgestellte Arbeit berücksichtigt Kinder im Alter zwischen 0 und 12 Jahren einerseits und den zentralen Grundsatz des Arbeitsanreizes andererseits. Die Berechnungen und Modellierung basieren auf denselben Annahmen wie bei der Studie zu den Schwelleneffekten. Die Wirkung der FamEL auf das verfügbare Einkommen wird für die zwei Modellhaushalte «Einelternhaushalt mit einem Kind» und «Paar mit zwei Kindern» untersucht.

1.3 Berichtsstruktur

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Die aktuelle Ausgestaltung der FamEL wird im zweiten Kapitel vorgestellt. Die Frage, in welcher Stelle der Verwaltung die FamEL zu verankern sind, wird in Kapitel 3 behandelt. Das vierte Kapitel schliesslich enthält die Empfehlungen zur Ausgestaltung und Organisation der FamEL.

2. Ausgestaltung der FamEL

2.1 Vorgesehene Ausgestaltung im Kanton Freiburg

Das geplante FamEL-System basiert auf dem Antragssystem, das heisst die Anspruchsberechtigten müssen bei der verantwortlichen Stelle einen Antrag für den Bezug der Sozialleistung stellen. Bezugsberechtigt sind Familien mit Kindern unter 12 Jahren, die seit mindestens zwei Jahren im Kanton Freiburg wohnhaft sind. Das System ist analog den EL zur AHV/IV bedarfsabhängig ausgestaltet und stellt anrechenbare Einnahmen und anerkannte Ausgaben gegenüber. Der Ausgabenüberschuss schliesslich entspricht der Sozialleistung.

F 2.1: Vorgesehene Ausgestaltung der FamEL im Kanton Freiburg

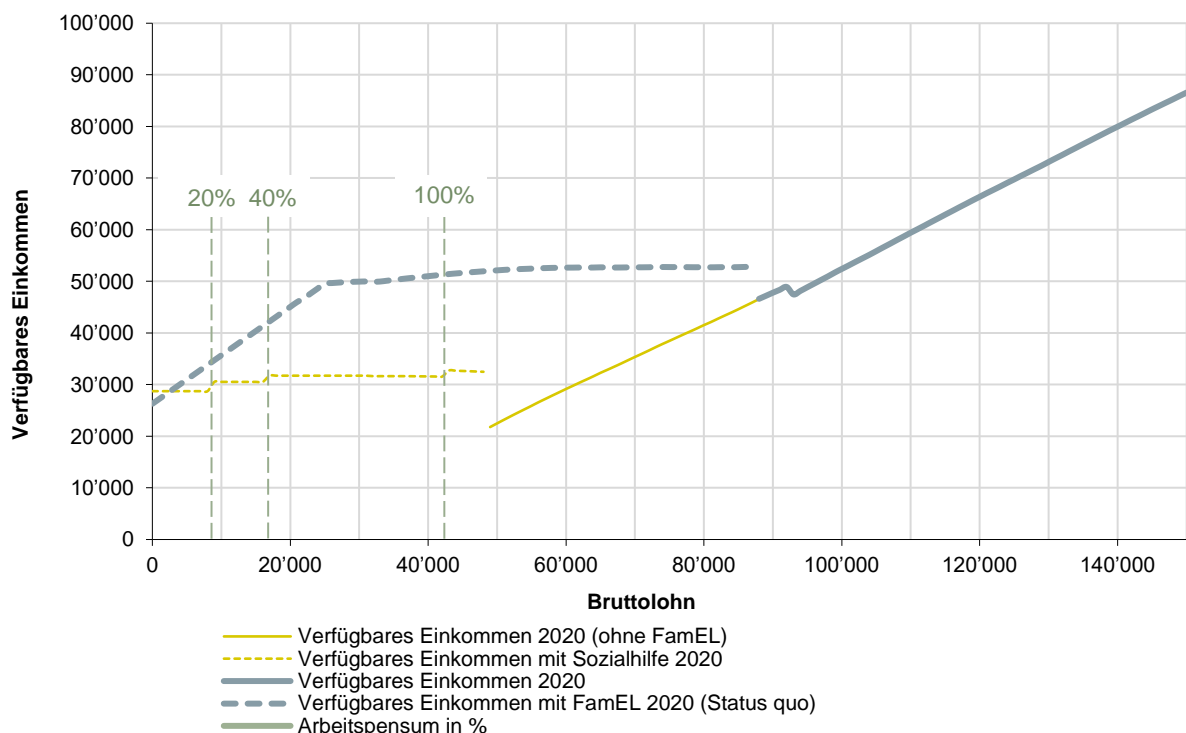
<i>Anspruch auf FamEL</i>	
Alter der Kinder	< 12 Jahre
Wartefrist	2 Jahre mit Wohnsitz im Kanton Freiburg
Anspruchskonkurrenz mit anderen Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> – Die Leistungen sind subsidiär gegenüber allen anderen Formen monetärer Hilfeleistungen, mit Ausnahme der Sozialhilfe. Wenn die Leistungen nicht ausreichen, um den Unterhalt des Haushalts zu bestreiten, können sie durch die Sozialhilfe ergänzt werden. – Der Anspruch auf eidgenössische Ergänzungsleistungen sowie der Verzicht auf einen solchen Anspruch schliessen den Anspruch auf Leistungen nach diesem Gesetz aus. – Personen, die Hilfeleistungen aufgrund der Bundesgesetzgebung im Asylbereich beanspruchen können, haben keinen Anspruch auf die Leistungen nach diesem Gesetz. – Die familienrechtliche Unterstützungspflicht nach Artikel 328 und 329 ZGB hat Vorrang vor den Leistungen. – Bei rückwirkender Auszahlung von Leistungen nach diesem Gesetz kann es sinngemäss nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts zu einer Abtretung der Vorschusszahlungen der Sozialhilfe kommen.
Mindesteinkommen	Keine Bedingungen an das Mindesteinkommen
<i>Funktionsweise / Inhalt</i>	
Anrechenbare Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> – Nettoerwerbseinkommen – ein hypothetischer Mindestbetrag für das Erwerbseinkommen (CHF 12 500/Jahr pro volljähriger Person, die nicht in Ausbildung ist) – ein Freibetrag von 15 % wird von jenem Anteil des Erwerbseinkommens abgezogen, der über dem hypothetischen Einkommen liegt – 20 % des Vermögens für den Teil über 25 000 Franken für Einzelnerhaushalte und über 40 000 Franken für Paare – weitere Sozialleistungen (Unterhaltsbeiträge und Vorschüsse auf Unterhaltsbeiträge, Stipendien, Taggelder von Versicherungen, EOG-Leistungen; andere Einkommen, sofern sie gemäss ELG ebenfalls berücksichtigt werden)
Anerkannte Ausgaben	<p>Die anerkannten Ausgaben des Haushalts im Sinn dieses Gesetzes folgen der Systematik von Art. 10 ELG, mit Ausnahme des Mietbetrags:</p> <ul style="list-style-type: none"> – eine Pauschale für den Lebensbedarf, – ein Mietpauschalbetrag wird vom Staatsrat abhängig von der Anzahl Personen im Haushalt festgelegt,¹ – Gewinnungskosten (namentlich Reise- und Essenskosten), – Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen,

- Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes (ausser Krankenversicherung),
- der Betrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung; er entspricht einem jährlichen Pauschalbetrag, der in der Höhe der kantonalen oder regionalen Durchschnittsprämie für die obligatorische Krankenpflegeversicherung (inkl. Unfalldeckung), höchstens jedoch der tatsächlichen Prämie,
- geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge,
- Netto-Betreuungskosten für die notwendige und ausgewiesene familienergänzende Betreuung von Kindern, die das 11. Altersjahr noch nicht vollendet haben.

Quelle: Gesetz über die Ergänzungsleistungen für Familien (FamELG) – Arbeitsversion, internes Dokument des Kantons Freiburg.
 Legende: ¹ In unseren Berechnungen verwenden wir die Mieten der vergleichenden Mietübersicht der Sozialhilfe (nicht öffentliches Dokument). Die betrachteten Mieten liegen in der Spanne der anerkannten Höchstbeträge gemäss Gesetz über Ergänzungsleistungen (ELG).

In der Studie zu den Schwelleneffekten im Kanton Freiburg haben wir festgestellt, dass die FamEL normalerweise nicht zu einem Schwelleneffekt führen. Allerdings gibt es auch keinen Arbeitsanreiz. Dies bedeutet, dass im Bruttoeinkommensbereich zwischen 0 und 87 000 Franken ein um einen Franken höheres Bruttoeinkommen nicht zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt. Der Grund dafür besteht darin, dass die konstante Zunahme der Steuerbelastung von den FamEL nicht kompensiert wird. Es ergibt sich jedoch klar, dass die FamEL den Eintritt in die Sozialhilfe verhindern (blaue Kurve im Verhältnis zur gelben Kurve). Das verfügbare Einkommen mit den FamEL liegt über dem verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe. So liegt der Grundbedarf für den Lebensunterhalt eines Paares mit zwei Kindern in der Sozialhilfe bei 25 320 Franken, während die Pauschale für den Lebensbedarf der FamEL bei 45 415 Franken liegt. Der Lebensbedarf besteht aus Betrag für die Grundbedürfnisse des Haushalts von 29 415 Franken plus 8000 Franken pro Kind.

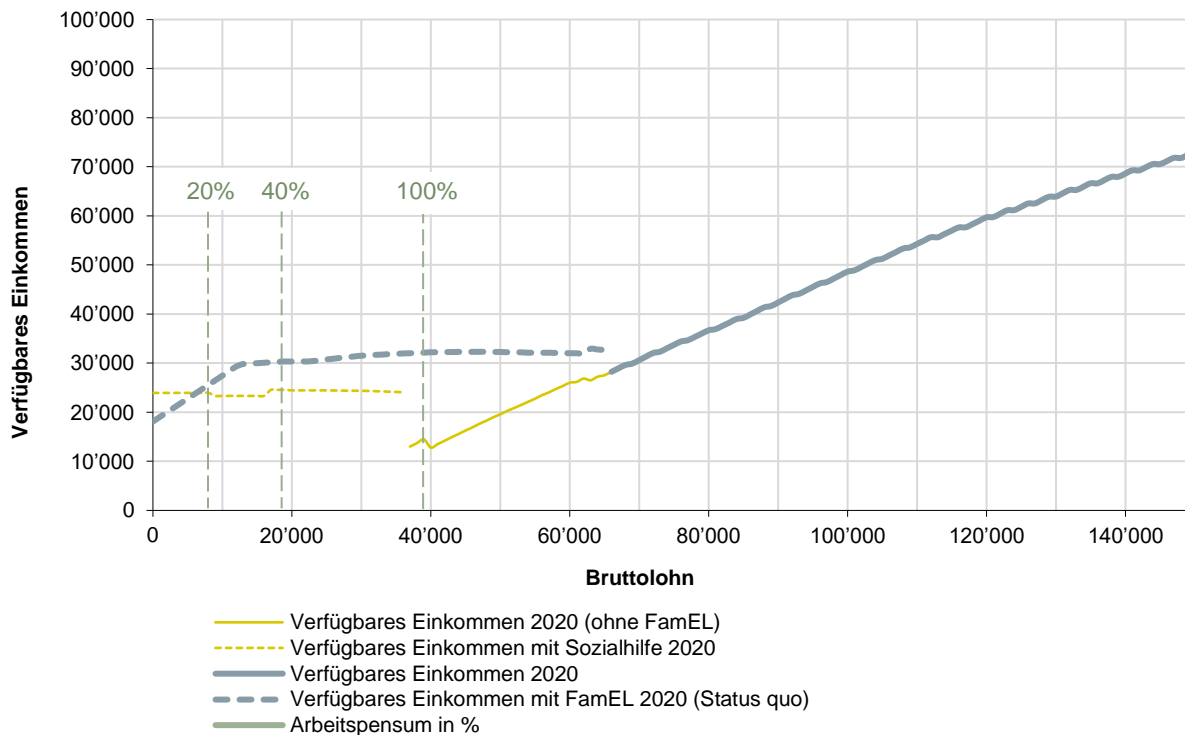
F 2.2: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe – Paar mit zwei Kindern



Quelle: Schema von Interface.

Die Tabelle für den Haushalt «Ei­nel­tern­haus­halt mit einem Kind» ist ähn­lich (vgl. Ab­bil­dung F 2.3). Der Betrag der Sozial­hilfe un­ter­scheidet sich je­doch viel we­ni­ger von jenem der FamEL als mit zwei Kin­dern. So liegt der Grund­be­darf für den Le­bens­un­ter­halt von Ei­nel­tern­haus­hal­ten mit einem Kind in der Sozial­hilfe bei 18 110 Fran­ken, wäh­rend die Paus­chale für den Le­bens­be­darf der FamEL bei 27 610 Fran­ken liegt.

F 2.3: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe – Ei­nel­tern­haus­halt mit einem Kind



Quelle: Schema von Interface.

Die für die Festlegung der FamEL verwendeten Parameter sind diesbezüglich (noch) nicht optimal. Mithilfe eines Vergleichs mit den angewandten Systemen der Kantone Solothurn und Waadt (Kapitel 2.2) soll eine für den Kanton Freiburg optimale Ausgestaltung der FamEL gefunden werden.

2.2 Vergleich mit den Systemen Solothurn und Waadt

Die FamEL-Systeme in den Kantonen Solothurn und Waadt gestalten sich wie folgt.

F 2.4: Ausgestaltung der FamEL in den Kantonen Solothurn und Waadt

	<i>Kanton Solothurn</i>	<i>Kanton Waadt</i>
Anspruch auf FamEL		
Alter der Kinder	< 6 Jahre	< 16 Jahre
Wartefrist	2 Jahre mit ununterbrochenem Wohnsitz im Kanton Solothurn	3 Jahre im Kanton Waadt wohnhaft
Anspruchskonkurrenz mit anderen Leistungen	Doppelbezug FamEL/Sozialhilfe ist möglich; kann jedoch nicht gleichzeitig wie EL zur AHV/IV bezogen werden; die Krankenkassenprämie wird als Ausgabe berücksichtigt, womit die Prämienverbilligung nicht zusätzlich entrichtet wird	subsidiär gegenüber anderen finanziellen Leistungen, ausser: <ul style="list-style-type: none"> – Prämienverbilligungen: nicht Teil der Ressourcen – EL zur AHV/IV: ausschliesslich. Nicht möglich, beide zu beziehen; ausser für Betreuungskosten (Ergänzung zu den EL zur AHV/IV) – Sozialhilfe: ausschliesslich. Es können nicht beide bezogen werden. Keine Sozialhilfe, wenn die FamEL verhindern können, dass Sozialhilfe notwendig ist
Mindesteinkommen	die Familie erzielt ein minimales Bruttoeinkommen (Bruttolohn + Kinderzulage) zwischen CHF 7500 und CHF 30 000 pro Jahr (je nach Familientyp)	keine Bedingungen an das Mindesteinkommen
Funktionsweise / Inhalt		
Anrechenbare Einkommen	<ul style="list-style-type: none"> – Nettoerwerbseinkommen – hypothetisches Einkommen zwischen 10 000 Franken (Eielernterhaushalt mit Kindern unter 3 Jahren) und 40 000 Franken (zwei Erwachsene mit Kindern) – Einkommensfreibetrag (20 % bis 10 000 Franken pro erwachsene Person über dem Mindesteinkommen) – 10 % des Reinvermögens, soweit es 40 000 Franken übersteigt – Immobilienvermögen gemäss Bestimmungen der EL zur AHV/IV – weitere Einnahmen (z. B. Renten, Familienzulagen, Unterhaltsbeiträge) 	<ul style="list-style-type: none"> – Nettoerwerbseinkommen – ein hypothetischer Mindestbetrag für das Erwerbseinkommen (CHF 12 700/Jahr für Eielernterhaushalte und CHF 24 370/Jahr für Paare) – ein Freibetrag von 12 % wird von jenem Anteil des Erwerbseinkommens abgezogen, der über dem hypothetischen Einkommen liegt. Ein Mindestfreibetrag wird festgelegt. Er entspricht der Hälfte des Einkommens, das über dem hypothetischen Einkommen liegt, bis in Höhe eines Betrags von 2400 Franken – 20 % des Vermögens für den Teil über 25 000 Franken für Eielernterhaushalte und 40 000 Franken für Paare – wenn Anspruchsberechtigte oder ein Mitglied ihrer Familie Eigentümer/in der Immobilie sind, in der sie wohnen, zählt

einzig der Steuerwert der Immobilie
über 112 500 Franken zum Vermögen

Anerkannte Ausgaben

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Pauschale für den Lebensbedarf (Einelternhaushalte CHF 19 450, Paare CHF 29 175, für die ersten zwei Kinder je CHF 10 170) - Krankenversicherung - Miete (max. CHF 15 000 pro Jahr) - Kinderbetreuung (für Kinder < 6 Jahren, max. CHF 6 000) - weitere Ausgaben (z. B. Unterhaltsbeiträge, Gebäudeunterhaltskosten) | <ul style="list-style-type: none"> - Pauschale für den Lebensbedarf - Mietkosten, einschliesslich 10 % für die Nebenkosten (Maximalmietskala entspricht Eingliederungseinkommen; die Beträge können bei Wohnungsmangel um 20 % überschritten werden) - Gewinnungskosten (namentlich Reise- und Essenskosten) - Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen - Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes (ausser Krankenversicherung) - geleistete Unterhaltsbeiträge |
|---|--|
-

Quellen: Baumgartner et. al. (2014): Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn, Schlussbericht, Olten/Bern. Abrassart, A.; Guggenbühl, T.; Stutz, H. (2015): Evaluation des Gesetzes über die kantonalen Familienergänzungsleistungen und Überbrückungsrenten (LPCFam) im Kanton Waadt, Bern.

2.3 FamEL-Varianten für den Kanton Freiburg

In diesem Kapitel stellen wir drei verschiedene Varianten für die FamEL im Kanton Freiburg vor. Die Varianten unterscheiden sich im Wesentlichen bei der Höhe des Lebensbedarfs, bei der Verwendung eines Mindesteinkommens, bei der Höhe des hypothetischen Einkommens sowie beim Einkommensfreibetrag:

- *Variante 1* berücksichtigt einen um fünf Prozentpunkte höheren Einkommensfreibetrag als ursprünglich (Status quo) vorgesehen,
- *Variante 2* orientiert sich am Solothurner Modell. Entsprechend wird ein Mindesteinkommen festgelegt, ab dem FamEL entrichtet werden. Das hypothetische Einkommen wird für Einelternfamilien tiefer angesetzt als für Paare. Der Einkommensfreibetrag beträgt wie in der *ersten Variante* wiederum 20 %,
- *Variante 3* basiert auf dem Modell des Kantons Waadt und unterscheidet sich in der Höhe des Lebensbedarfs sowie im höheren Einkommensfreibetrag vom Status quo.

Nachfolgende Darstellung zeigt eine Übersicht der verschiedenen Varianten. Die gegenüber dem Status quo veränderten Parameter sind jeweils grau hinterlegt.

F 2.5: FamEL-Varianten (alle Beträge in CHF)

	Status quo	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Lebensbedarf Einelternhaushalte	19 610	19 610	19 610	29 176 (mit 1 Kind)
Lebensbedarf Paarhaushalte	29 415	29 415	29 415	39 921 (mit 2 Kindern)
Lebensbedarf pro Kind	8000	8000	8000	nicht separat ausgewiesen
Mindesteinkommen	0	0	7500 (Einelternhaushalt mit einem Kind < 3 Jahren) 25 000 (Paare mit zwei Kindern)	0
Hypothetisches Einkommen	12 500 pro erwachsene Person	12 500 pro erwachsene Person	10 000 (Einelternhaushalt mit einem Kind < 3 Jahren) 30 000 (Paare mit zwei Kindern)	12 500 pro erwachsene Person
Einkommensfreibetrag ¹	15 %	20 %	20 %	20 %

Quelle: Schema von Interface.

Legende: ¹ Prozentuale Anrechnung der Differenz zwischen den beiden Einkommen, wenn das Einkommen grösser als das hypothetische Einkommen ist. Entgegen der Regelung im Kanton Solothurn wird der Einkommensfreibetrag unabhängig von der maximalen Höhe des Einkommens gewährt.

Für die maximal anrechenbaren Mietkosten und für die maximal anrechenbaren Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder wurde bei allen Varianten keine Obergrenze berücksichtigt. Diese wurden bisher nicht definitiv festgelegt, weshalb im Modell von einer vollumfänglichen Kostenübernahme der angenommenen Mietkosten (diese entsprechen dem Freiburger Durchschnitt) ausgegangen wird. Gemäss Arbeitsversion des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen für Familie (FamELG) des Kantons Freiburg

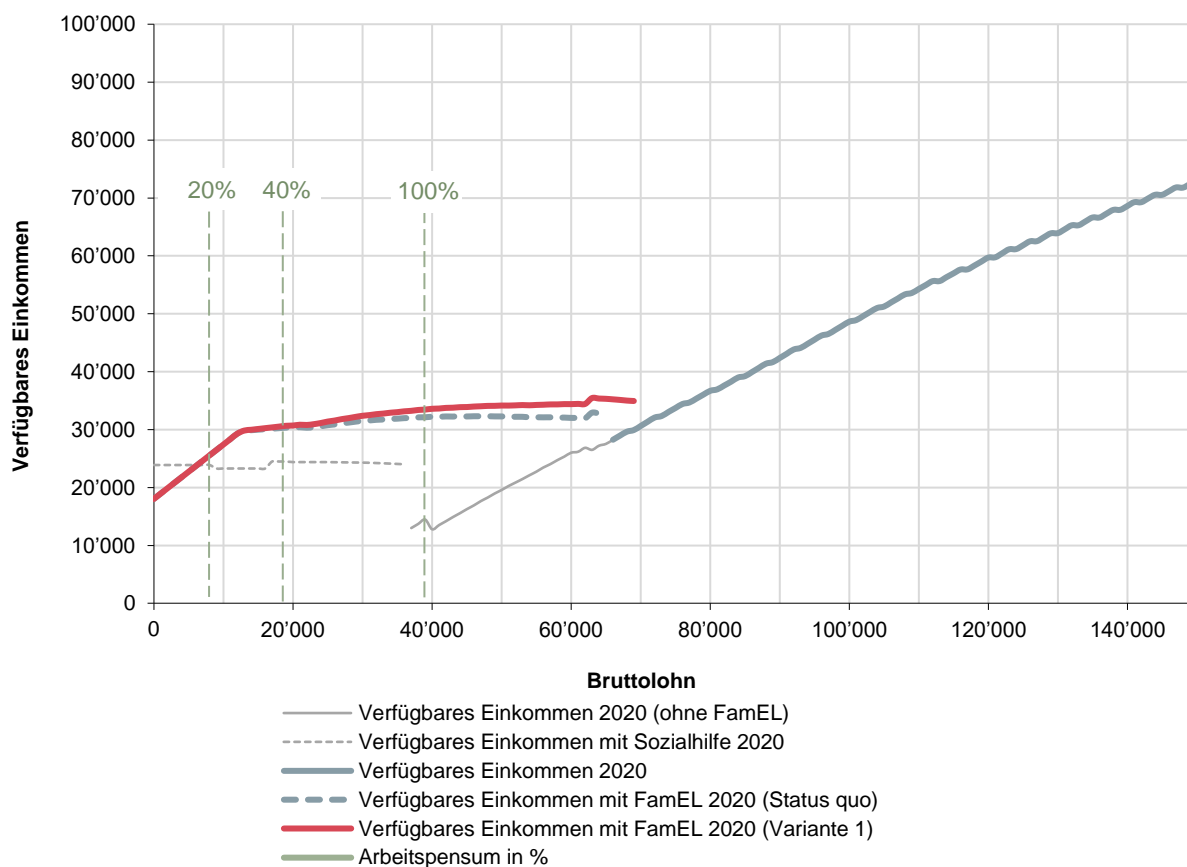
setzt der Staatsrat die Beträge und Einzelheiten in Bezug auf den Mietzins sowie für die Vergütung der Betreuungs- und der Krankheitskosten im Ausführungsreglement fest. In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass sich die Kosten durch die Anpassung der Miete stark verändern, die Wirkungsziele hingegen nur am Rande beeinflusst werden. Die Anrechnung des Vermögens hat insgesamt nur schwache Auswirkungen auf die Kosten, weshalb dieser Parameter im Modell generell vernachlässigt wurde.

Bei Variante 1 zeigt sich analog zum Modell Status quo im untersten Einkommensbereich bis 12 500 Franken kein Arbeitsanreiz. Zudem sind FamEL-Beziehende gegenüber Sozialhilfebeziehenden nicht bessergestellt, was an der Anrechnung des hypothetischen Einkommens liegt. Ab 12 500 Franken Bruttoeinkommen besteht jedoch ein indirekter Arbeitsanreiz, weil das verfügbare Einkommen mit FamEL – im Gegensatz zum verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe (graue Kurve in Abbildung F 6) – mit zunehmenden Bruttoeinkommen steigt. Damit sich dieser positive Arbeitsanreiz einstellt, muss der Freibetrag – die Höhe der prozentualen Anrechnung des effektiven Einkommens, das über dem hypothetischen Einkommen liegt – auf mindestens 20 % festgelegt werden (rote Kurve in Abbildung F 6). Mit einem Freibetrag von 15 %, wie im Modell Status quo vorgesehen, ergäbe sich kein Arbeitsanreiz (blau gestrichelte Kurve in Abbildung F 6).

Im Einkommensbereich zwischen 64 000 und 70 000 Franken besteht auch mit erhöhtem Freibetrag kein Arbeitsanreiz. Die Begründung liegt darin, dass die zunehmende Steuerbelastung nicht vollumfänglich durch die steigenden FamEL kompensiert wird. Um die zunehmende Steuerbelastung durch die FamEL auszugleichen, müsste der Einkommensfreibetrag auf mindestens 30 % erhöht werden. Da es sich jedoch um einen beschränkten Einkommensbereich ohne positiven Arbeitsanreiz handelt, ist eine solche Erhöhung aus unserer Sicht nicht notwendig.

Bei Wegfall der FamEL kann eine leichte Schwelle aufgrund des gleichzeitigen Wegfalls der Prämienverbilligung entstehen. Um diesem Effekt entgegenzuwirken, müsste jedoch das System der Prämienverbilligung angepasst werden. Ausserdem ist diese Schwelle im Vergleich zur Schwelle bei Austritt aus der Sozialhilfe (siehe auch Abbildung FA 3 im Anhang) vernachlässigbar.

F 2.6: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens im Modell Status quo und Variante 1 – Einelternhaushalt mit einem Kind



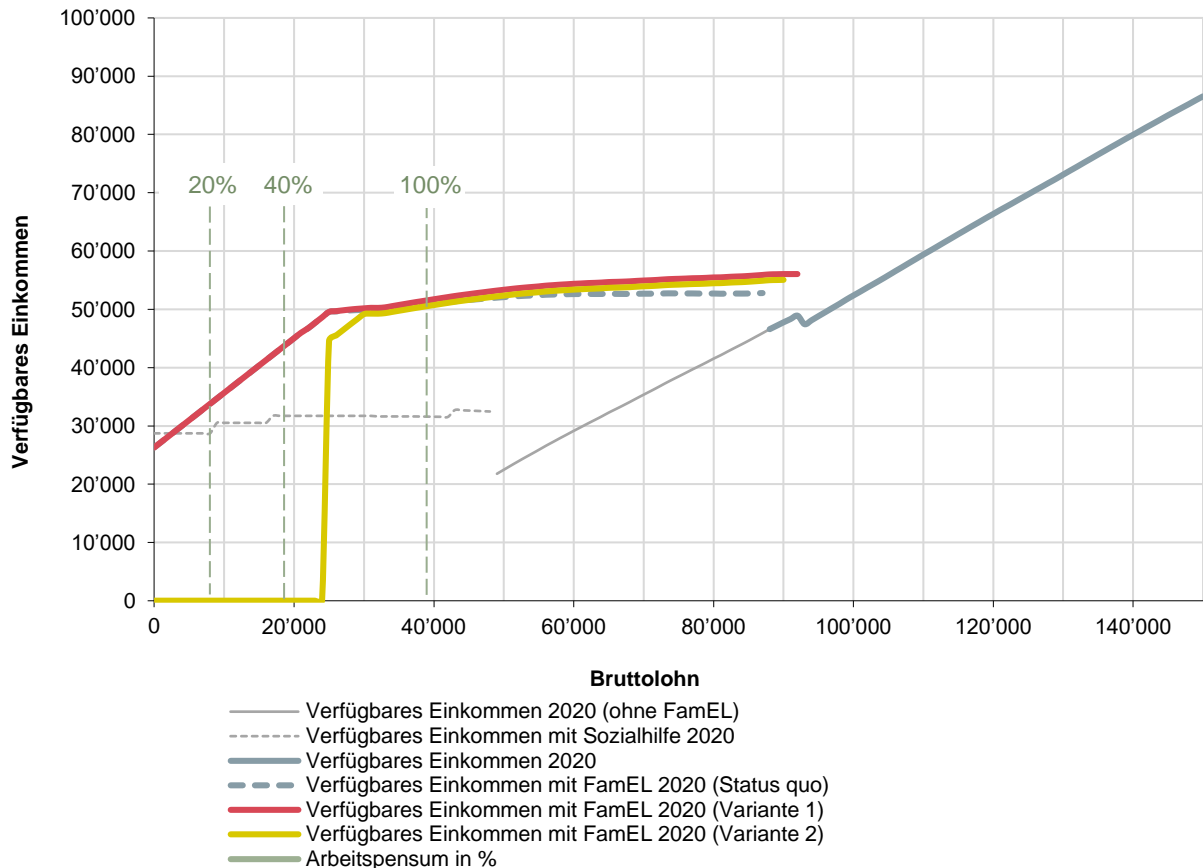
Quelle: Schema von Interface.

Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) schlägt als Anspruchsvoraussetzung für den FamEL-Bezug die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vor. Dies wird beispielsweise in den Kantonen Solothurn, Waadt und Genf vorausgesetzt. Zusätzlich geht der Kanton Solothurn für die Anspruchsberechtigung von einem Mindesteinkommen aus. Das heisst Familien im untersten Einkommensbereich werden weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt und ab dem Mindesteinkommen werden FamEL entrichtet. Die Ergänzungsleistung erfolgt somit analog zum System der EL zur AHV/IV als Ergänzung zu einem bereits vorhandenen Einkommen. Die Kombination von Sozialhilfe und FamEL kann jedoch zu Jojo-Effekten zwischen den beiden Systemen führen. So beispielsweise, wenn befristete Arbeitsverhältnisse bestehen. Ausserdem kann die Anknüpfung an die Erwerbstätigkeit bei Einelternhaushalten problematisch sein. Für diese ist es möglicherweise insbesondere im ersten Jahr des Kindes schwieriger, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Wirkung der FamEL wird aber gerade bei dieser Gruppe am grössten sein: So nehmen Einelternfamilien fünfmal häufiger Sozialhilfeleistungen in Anspruch als andere Haushalte und stellen zudem eine Risikogruppe für *Working-Poor-Situationen* dar.

Bezüglich der Modellrechnungen unterscheidet sich Variante 2 für Einelternfamilien mit einem Kind abgesehen von dem geringfügig höheren FamEL-Beitrag ab einem Mindesteinkommen von 7500 Franken nicht wesentlich von der Variante 1 (vgl. Abbildung FA 1 im Anhang). Etwas anders stellt sich die Situation bei einer Familie mit zwei Kindern dar, für welche Variante 2 ein höheres hypothetisches Einkommen vorsieht als Variante 1 (vgl.

Abbildung F.2.7). Entsprechend liegt die gelbe Kurve knapp unter der roten Kurve (Variante 1) aber leicht über der blau gestrichelten Kurve (Status quo).

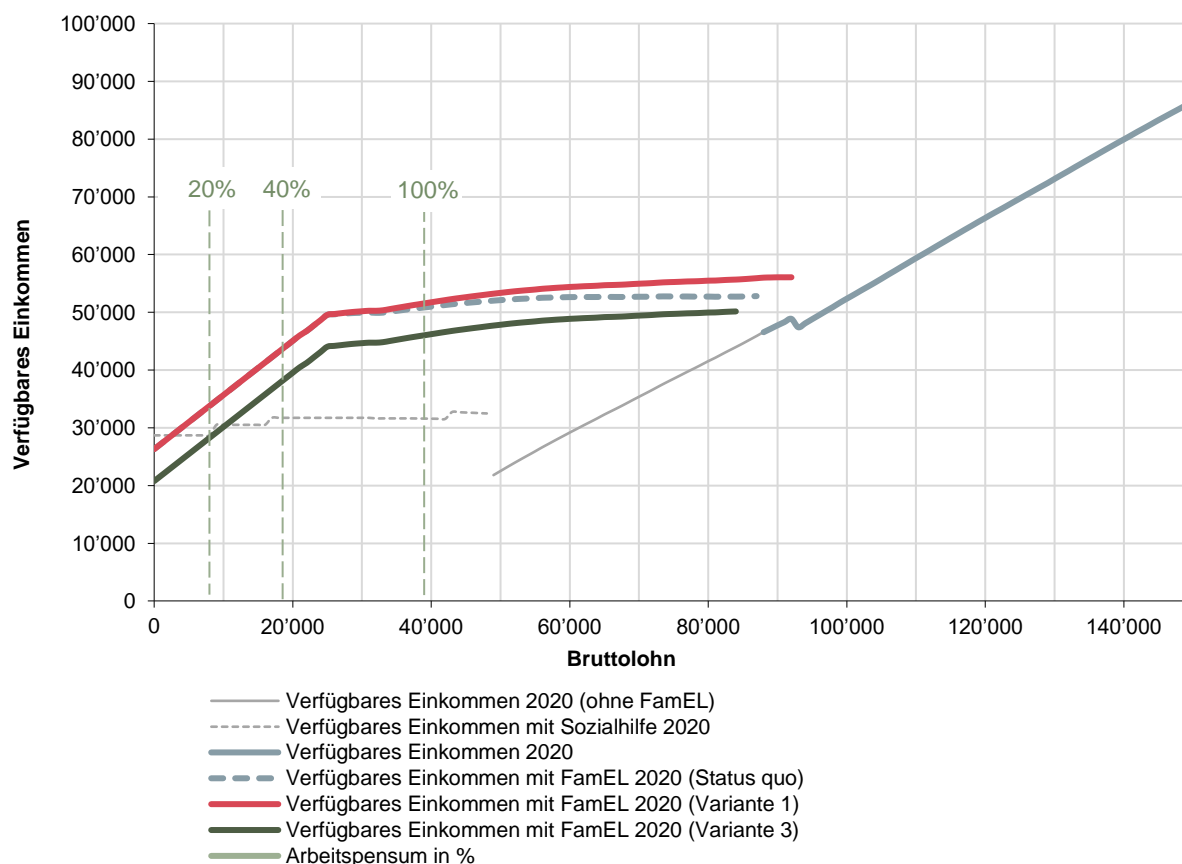
F.2.7: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens Modell Status quo, Variante 1 und 2 – Paar mit zwei Kindern



Quelle: Schema von Interface.

Insgesamt zeigen die Modellierungen, dass sich die Wahl der Höhe des Mindesteinkommens, des hypothetischen Einkommens sowie des Beitrags zum Einkommen deutlich auf die Erreichung der Hauptzielgruppe auswirkt. Der Einfluss dieser Parameter auf die Kosten ist dagegen vergleichsweise gering, wie frühere Studien von Interface in anderen Kantonen zeigen. Die Anpassung der Pauschale für den Lebensbedarf hat hingegen sowohl Auswirkungen auf die Erreichung der Zielgruppe als auch auf die Kosten. Die Kurve verschiebt sich vertikal, wie Abbildung F.2.8 (oder Abbildung FA 1 im Anhang) zeigt. Für den dargestellten Modellhaushalt «Paar mit zwei Kindern» ergibt sich mit dem im Status quo gewählten Lebensbedarf eine wesentliche Besserstellung für FamEL-Beziehende gegenüber Sozialhilfebeziehenden. Dies liegt jedoch insbesondere am angerechneten Lebensbedarf pro Kind, der höher ausfällt als jener der Sozialhilfe. Hätte die Familie nur ein Kind, würde der Unterschied zwischen Sozialhilfe und FamEL im untersten Einkommensbereich geringer ausfallen (vgl. Abbildung FA 1 im Anhang). Dennoch gibt es auch bei einer Familie mit einem Kind eine nicht unwesentliche Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen mit FamEL und jenem mit Sozialhilfe.

F 2.8: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens Modell Status quo, Variante 1 und 3 – Paar mit zwei Kindern



Quelle: Schema von Interface.

Abbildung F.2.9 zeigt exemplarisch die Diskrepanz zwischen dem verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe und jenem mit FamEL bei einem Bruttolohn von 13 000 Franken. Dabei wird offensichtlich, dass die Höhe des Lebensbedarfs der FamEL demjenigen der Sozialhilfe anzunähern ist. Es ist anzumerken, dass sich neben dem Lebensbedarf auch die für die Sozialhilfe anrechenbare Miete von derjenigen der FamEL unterscheidet. Zentral ist aber, dass das frei verfügbare Einkommen in beiden Modellen ungefähr gleich hoch ausfällt.

F 2.9: Frei verfügbares Einkommen mit Sozialhilfe oder mit FamEL (Bruttolohn CHF 13 000)

	<i>Grundbedarf für den Lebensunterhalt der Sozialhilfe</i>	<i>Frei verfügbares Einkommen mit Sozialhilfe</i>	<i>Pauschale für den Lebensbedarf der FamEL</i>	<i>Frei verfügbares Einkommen mit FamEL</i>	<i>Verfügbares Einkommen Differenz Sozialhilfe / FamEL</i>
Einelter Haushalt mit einem Kind	18110	23'300	27610	29'840	6'540
Paare mit zwei Kindern	25320	30'500	45415	50'500	20'000

Quelle: Schema von Interface.

3. FamEL-Vollzugsorgan

Die Umsetzung der FamEL kann entweder durch die regionalen Sozialdienste (21 im Kanton Freiburg), durch die Ausgleichskasse des Kantons Freiburg oder aber durch eine neu geschaffene Stelle erfolgen. Im Kanton Waadt wurde die Abwicklung der FamEL aufgrund der Nähe zur Bevölkerung von der Waadtländer Ausgleichskasse CCVD an die sechs regionalen Entscheidungszentren CRD verlegt, die ihrerseits administrativ in den zehn Sozialhilferegionen (RAS)¹ verankert sind. Im Kanton Solothurn wickelt seit 2018 die Fachstelle für Familienergänzungsleistungen, die dem kantonalen Amt für Gesellschaft und Soziales angliedert ist, die FamEL ab. Zuvor war die Ausgleichskasse für die FamEL zuständig. Dies erklärt sich in erster Linie durch die Tatsache, dass die Ausgleichskasse bereits über die notwendige Software und das Know-how für die Berechnung der FamEL verfügte, wodurch Synergien genutzt werden konnten. Da die FamEL jedoch sehr individuell berechnet werden, ist ihre Integration in die Massenverwaltungstätigkeit der Ausgleichskasse nicht ideal. Deshalb wurde im Amt für Gesellschaft und Soziales nach der achtjährigen Pilotphase eine eigene Stelle geschaffen und eine Software für die FamEL entwickelt. Ein weiterer Vorteil der Fachstelle im Amt für Gesellschaft und Soziales ist der enge Austausch mit den kommunalen Sozialdiensten. Trotzdem war es für den Kanton Solothurn wichtig, die FamEL klar von der Sozialhilfe zu trennen, da die FamEL-Beziehenden nicht mit der Sozialhilfe gleichgestellt werden möchten.

Für den Kanton Freiburg wird die definitive Entscheidung, wer künftig für die Abwicklung der FamEL zuständig sein soll, erst möglich sein, wenn die Ausgestaltung der FamEL abschliessend festgelegt ist. Dabei ist in erster Linie die Anbindung an eine Erwerbstätigkeit für die Anspruchsvoraussetzung ausschlaggebend. Nachfolgend werden Argumente dargelegt, die für oder gegen eine Umsetzung durch die Sozialdienste oder die Ausgleichskasse sprechen.

¹ Die Régions d'action sociale (RAS) verfügen über höchstens ein CRD pro Region (Art. 41b Ausführungsreglement des Gesetzes vom 23. September 2010 über die kantonalen Familienergänzungsleistungen und die Überbrückungsrenten [RLPCFam], Kanton Waadt).

F 3.1: Argumente für die Umsetzung der FamEL durch die Sozialdienste oder die Ausgleichskasse

	<i>Sozialdienste</i>	<i>Ausgleichskasse</i>
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> - Nähe zur Bevölkerung - Erfahrung in der Sozial- und Budgetberatung - Übergang von Sozialhilfe zu FamEL kann fließend erfolgen, kein Jojo-Effekt (bei Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung) 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanzierung und Vollzug erfolgt auf gleicher Ebene (Kanton) - technische Umsetzung und Erfahrung in der Berechnung von Ergänzungsleistungen vorhanden - Berechnungen werden durch eine Stelle vorgenommen - standardisiertes niederschwelliges Verfahren
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> - Beratungen sind kostspielig - die Stellen führen die Berechnungen (möglicherweise) unterschiedlich durch - Professionalisierung zahlreicher Fachpersonen notwendig - persönliche Beratung kann Hindernis für Antragsstellung sein 	<ul style="list-style-type: none"> - unpersönliche Abwicklung ohne Beratung - Jojo-Effekt mit den Sozialdiensten (bei Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung)

Quelle: Schema von Interface gestützt auf die Gespräche in den Kantonen.

4. Empfehlungen

Wir empfehlen den Verantwortlichen des Kantons Freiburg, das FamEL-Modell folgendermassen auszugestalten:

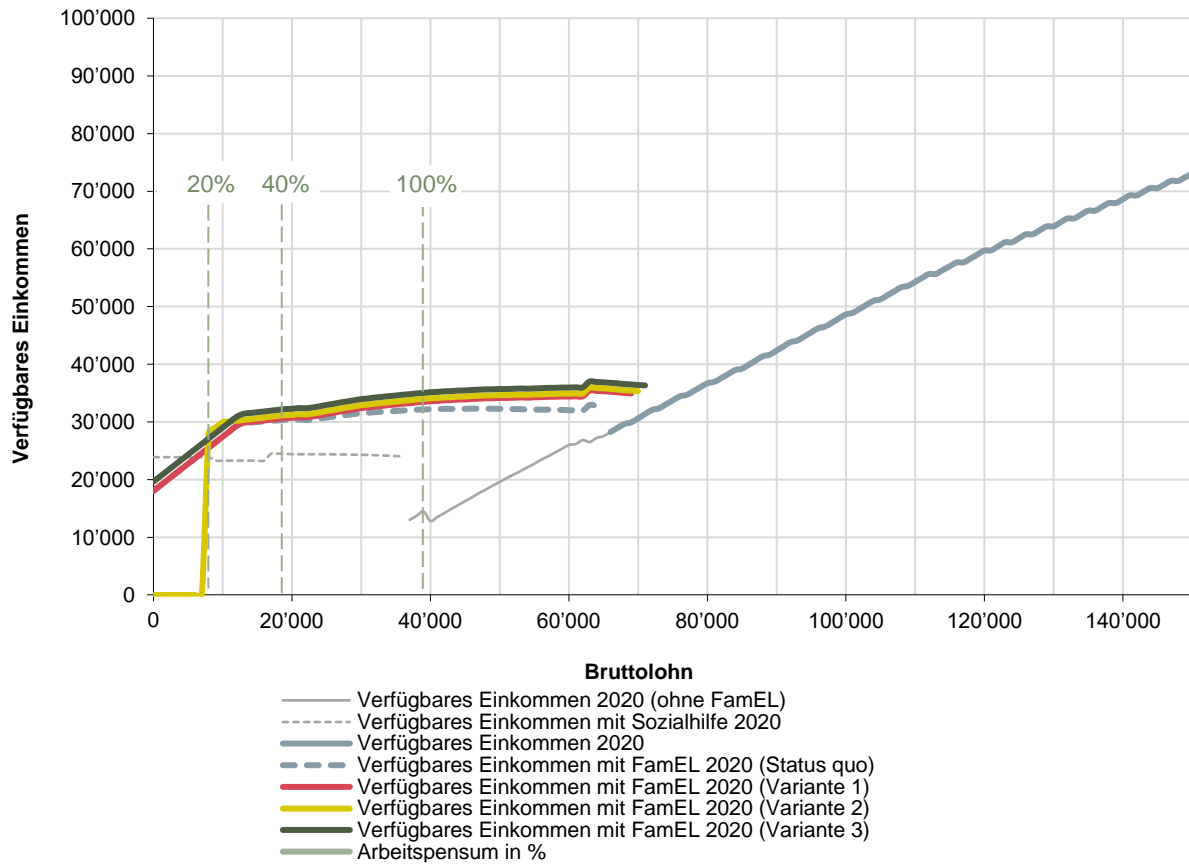
- Wir empfehlen, den Anspruch auf FamEL weder generell an eine Erwerbstätigkeit zu knüpfen noch ein Mindesteinkommen für die Bezugsberechtigung festzulegen. Vielmehr ist die Anrechnung des effektiv erwirtschafteten Einkommens (Freibetrag) ausreichend hoch zu wählen, so dass ein indirekter Arbeitsanreiz entsteht. Zusätzlich ist das hypothetische Einkommen so festzulegen, dass im untersten Einkommensbereich keine Besserstellung gegenüber der Sozialhilfe entsteht.
- Damit ein positiver Arbeitsanreiz entsteht und das verfügbare Einkommen mit FamEL – im Gegensatz zum verfügbaren Einkommen mit Sozialhilfe – kontinuierlich ansteigt, empfehlen wir, das hypothetische Einkommen mit 12 500 Franken pro erwachsene Person anzurechnen und den Freibetrag auf 20 % festzulegen. Von einer Deckelung des Freibetrags ist abzusehen. Dieser Vorschlag entspricht der Variante 1 (vgl. Abschnitt 2.3).
- Die übrigen Parameter (z. B. Pauschale für den Lebensbedarf, Anrechnung des Vermögens) sollen wie vorgesehen in Anlehnung an die EL zur AHV/IV beibehalten werden. Damit die Differenz zwischen Sozialhilfe und FamEL nicht zu gross ausfällt, ist eine Reduktion des Lebensbedarfs pro Kind und möglicherweise eine zusätzliche Staffelung (1. Kind 8000 Franken, 2. Kind 6500 Franken usw.) vorzunehmen. Dies würde die Senkung dieser Differenz für Familien mit mehreren Kindern zwischen dem im aktuellen System verfügbaren Einkommen und dem im neuen FamEL-System verfügbaren Einkommen ermöglichen.
- Die Parameter sollten mit einfachen (raschen) normativen Vorgaben festgelegt werden, die angepasst werden können, da das verfügbare Einkommen stark auf Änderungen reagiert, die in anderen Sozialleistungen greifen (wie die Prämienverbilligungen).

Ausgehend davon, dass die Erwerbstätigkeit keine Anspruchsvoraussetzung für die FamEL ist, empfehlen wir, die Abwicklung der FamEL in einer ersten Zeit bei der Ausgleichskasse anzusiedeln. Aus unserer Sicht ist es wichtig, dass in der Einführungsphase viel Know-how zur Berechnung von Ergänzungsleistungen vorhanden ist und IT-Programme zur Verfügung stehen. Dies ist bei der Ausgleichskasse der Fall. Ausschlaggebend ist zudem, dass die finanzierende Instanz auch Hoheit über den Vollzug hat. Ein weiterer Vorteil ist schliesslich, dass die Berechnung nicht von unterschiedlichen Stellen durchgeführt werden muss, sondern professionell an einem Ort stattfindet. Die Distanz zu den Bezugsberechtigten kann zudem ein Vorteil sein: Der Antragsprozess ist unpersönlich und daher auch niederschwellig. Für weiterführende Beratungen (auch im Zusammenhang mit den FamEL) kann die Ausgleichskasse die Bezugsberechtigten an die Sozialdienste oder andere Beratungsstellen weiterverweisen.

Sobald ausreichend Erfahrung in der Abwicklung der FamEL erworben wurde (z. B. Erkennen der Anfragen, die eine Beratung benötigen) ist in einer zweiten Phase in Betracht zu ziehen, die Umsetzung einem oder mehreren anderen Organen anzuvertrauen (z. B. den 21 regionalen Sozialdiensten des Kantons). In diesem Rahmen könnte für die Beratung und enge Begleitung der FamEL-Bezugsberechtigten ein Fallmanagement eingeführt werden.

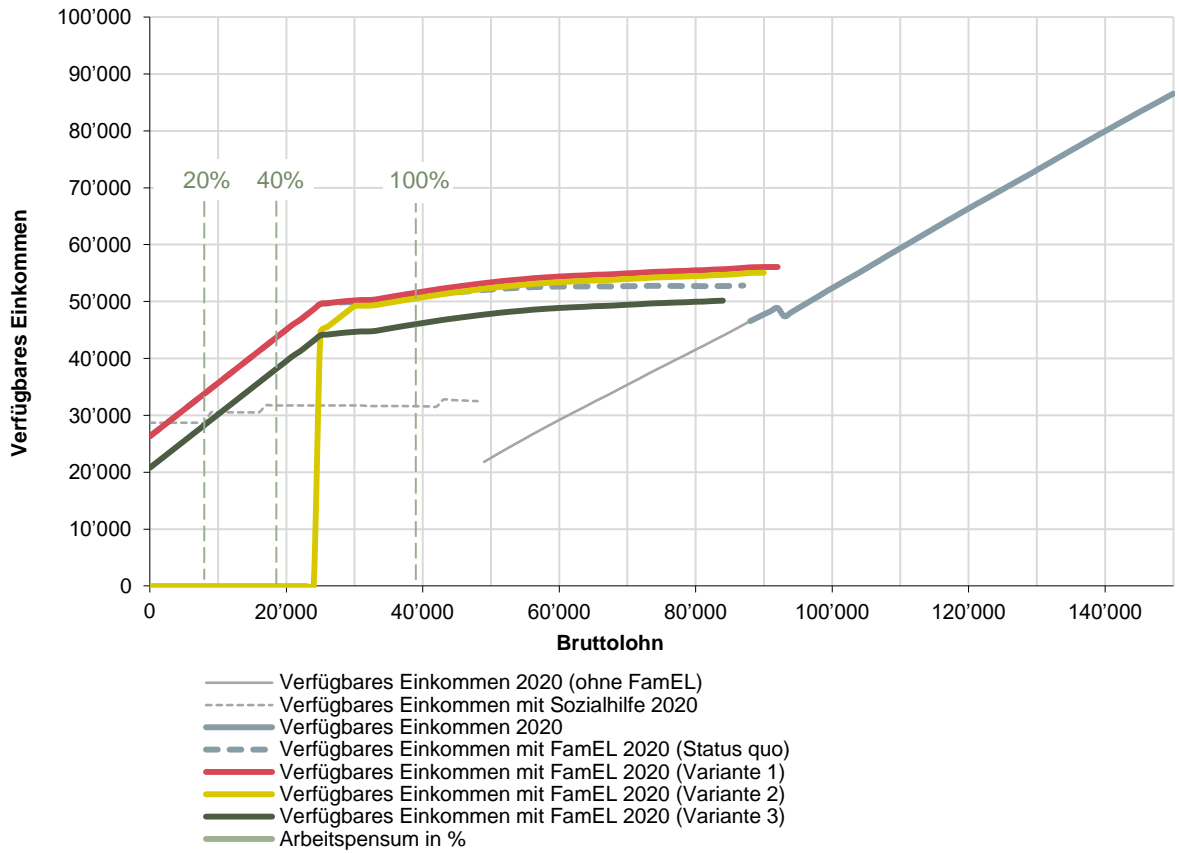
Anhang

FA 1: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens der verschiedenen Modelle – Einelternerhaushalt mit einem Kind



Quelle: Schema von Interface.

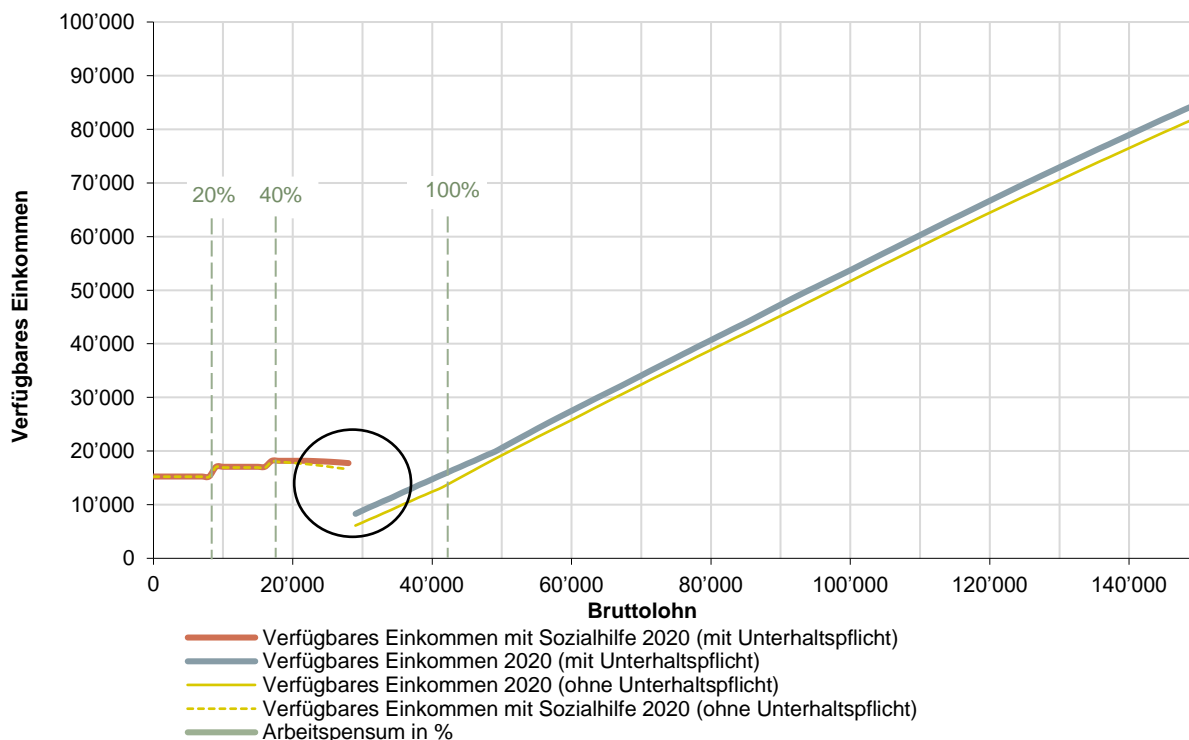
FA 2: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens der verschiedenen Modelle – Paar mit zwei Kindern



Quelle: Schema von Interface.

FA 3: Entwicklung des frei verfügbaren Einkommens mit und ohne Sozialhilfe

× Einelternhaushalt	× Paar + zwei Kinder	× Paar + zwei Kinder (zwei Einkommen)	× Einelternhaushalt + ein Kind	× Paar + ein Kind + ein/e Student/in
---------------------	----------------------	---------------------------------------	--------------------------------	--------------------------------------



Schwelleneffekte

- Bei einem Bruttogehalt von ungefähr 28 000 Franken entsteht ein Schwelleneffekt. Das mit der Sozialhilfe frei verfügbare Einkommen (rote Kurve) unterscheidet sich stark vom frei verfügbaren Einkommen ohne Sozialhilfe (blaue Kurve). Die Differenz zwischen dem frei verfügbaren Einkommen am Ende der roten Kurve und zu Beginn der blauen Kurve beträgt für den oben veranschaulichten Modellhaushalt (Einelternhaushalt) ungefähr 9400 Franken.
- Der Schwelleneffekt wird durch den Austritt aus der Sozialhilfe verursacht (kombiniert mit der Prämienverbilligung): Ohne Sozialhilfe muss die Person ihre Krankenkassenprämien selber tragen. Auch wenn die Prämienverbilligung den zu bezahlenden Betrag senkt, liegt die Höhe der Reduktion unter dem Austritt aus der Sozialhilfe (die Prämie von 5436 Franken wird für ein Bruttoeinkommen von 29 000 Franken nur um 2900 Franken verbilligt). Für Sozialhilfebeziehende hingegen übernimmt der Staat die gesamte Krankenkassenprämie.
- Der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe wird bei der Berechnung der Sozialhilfe durch die Berücksichtigung einer tieferen anrechenbaren Miete weiter verstärkt. So geht man beispielsweise bei der Sozialhilfe von einer Miete von 9000 Franken pro Jahr aus, während die Miete auf dem Markt bei ungefähr 15 000 Franken pro Jahr liegt. Das Sozialhilfegesetz sieht vor, dass die Personen beim Eintritt in die Sozialhilfe gegebenenfalls in eine günstigere Wohnung ziehen müssen. Wird diese Massnahme in der Praxis angewandt, wird der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe um fast 6000 Franken verstärkt.
- Dieser Schwelleneffekt entsteht bei allen untersuchten Haushalten, auch wenn die Höhe unterschiedlich ist. Der Schwelleneffekt ist für «verheiratete Paare mit zwei Kindern» am grössten. Dies erklärt sich dadurch, dass diese Fälle mehr Miete und Krankenkassenprämien bezahlen.
- Abgesehen von der Sozialhilfe gibt es fast keinen Unterschied zwischen dem verfügbaren Einkommen der Haushalte «Einelternhaushalt ohne Unterhaltspflicht» und «Einelternhaushalt mit Unterhaltspflicht» (Unterschied rote/blau Kurve und gelbe Kurve). Auch wenn der «Einelternhaushalt mit Unterhaltspflicht» eine geringere Steuerlast ausweist und aufgrund seines tieferen anrechenbaren Einkommens länger Anspruch auf eine Prämienverbilligung hat, wird die Differenz zwischen den verfügbaren Einkommen spätestens nach Ende der Prämienverbilligung vernachlässigbar (CHF 49 000 Brutto für Einelternhaushalte mit Unterhaltspflicht).

Lösungsvorschläge

Für die Senkung des Schwelleneffekts verzeichnen wir drei Ansätze:

- Der Kanton schafft Anreize für den Austritt aus der Sozialhilfe. Mit anderen Worten erhält eine Person, die keine Sozialhilfe mehr bezieht, eine zusätzliche Prämienverbilligung (vgl. z. B. mit dem Luzerner Modell).
 - Der Kanton erhöht die Prämienverbilligung. Der Betrag der Verbilligung beim Austritt aus der Sozialhilfe (2900 Franken) liegt klar unter der Verbilligung mit der Sozialhilfe (5436 Franken). Dieser Ansatz ist teurer für den Kanton (alle Personen profitieren davon). Der erste Ansatz ist für den Kanton billiger, verschiebt aber die Schwelle für den Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe. Der erste Ansatz führt dazu, dass Personen, die keine Sozialhilfe mehr beziehen, über ein höheres frei verfügbares Einkommen verfügen als Personen mit dem gleichen Bruttolohn, die nicht aus der Sozialhilfe ausgetreten sind.
 - Die Behörden passen die anrechenbare Miete für die Berechnung der Sozialhilfe an die Marktmiete an, die ausserhalb der Sozialhilfe die Regel ist. Diese Massnahme hätte die grösste Auswirkung auf den Schwelleneffekt.
-

Legende: : veranschaulichter Modellhaushalt; **x**: vom Schwelleneffekt aufgrund der Sozialhilfe betroffener Modellhaushalt; (**x**): Modellhaushalt, der aufgrund der Sozialhilfe keine Arbeitsanreize hat; **grau hinterlegt**: für diesen Modellhaushalt wird die Sozialhilfe nicht berücksichtigt.

Quelle: Interface 2021, Étude sur les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité dans le canton de Fribourg; Rapport final à l'intention du Service de l'action sociale du canton de Fribourg, S.13.
