

Beschluss Nr. 535/2021

Schwyz, 24. August 2021 / jh

Interpellation I 10/21: Familien-Ergänzungsleistungen, die Unterstützung für armutsgefährdete Familien

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 23. Februar 2021 haben Kantonsrat Leo Camenzind und Kantonsrätin Aurelia Imlig-Auf der Maur folgende Interpellation eingereicht:

«Ziel von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien ist die Verringerung der Armut von Familien. Die FamEL Bedarfsleistungen sollen insbesondere die Working-Poor-Problematik entschärfen. Sie sollen erstens bei jenen Familien, die mit einem Erwerbseinkommen ihr Existenzminimum nicht decken können, eine Anhebung des verfügbaren Einkommens über die Armutsgrenze erreichen. Und sie sollen zweitens die Sozialhilfe entlasten. Gemeinden sollen von Sozialhilfeausgaben entlastet werden, indem die FamEL bei einem Teil der Familien den Bezug von Sozialhilfe ablösen.»

Der Kanton Tessin hat als erste Kanton im Jahr 1997 Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien eingeführt. Seit der Annahme von Vorstössen Anfang der 2000er Jahre hat das Bundes-Parlament, aber auch die Schwyzer Politik (Motion 9/2005, Kleine Anfrage 704/2009, Initiativbegehren „Familien stärken – Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien“), über 10 Jahre gerungen ohne eine nationale Lösung auf den Weg zu bringen (vgl. Parlamentsdienste 2012; Ehrler 2010, 13ff.). Im Grundlagenpapier «Ergänzungsleistungen für Familien – Modell SKOS» fordert die SKOS deshalb die Kanton auf, massgeschneiderte Kantonale Lösungen zu finden.

Der finanzielle Druck auf die Familien im Kanton Schwyz hat sich in den letzten Jahren stetig erhöht. Das frei verfügbare Einkommen ist – vor allem im unteren Mittelstand – zurückgegangen. In dieser Situation wirkt eine steuerliche Entlastung nur marginal. Echte Unterstützung können armutsgefährdete Familien erfahren, wenn ein hypothetisches Einkommen die Basis bildet, auf welcher der Zugang zur familiären Ergänzungsleistung festgelegt wird. Für die Leistungsberechnung wird also ein bestimmtes Haushaltseinkommen angenommen. Wenn ein Haushalt dieses nicht

erreicht, wird es fiktiv anstelle des effektiven Einkommens als Einnahme angerechnet und die Leistung fällt entsprechend tiefer aus. Dadurch wird implizit Erwerbstätigkeit vorausgesetzt, da Familien ohne Einkommen in der Sozialhilfe verbleiben. Trotzdem kann die Sozialhilfe zumindest teilweise entlastet werden und auch tiefe Einkommen können durch die FamEL besser gestellt werden. Hierzu muss das hypothetische Einkommen auf einer sozialpolitisch sinnvollen Höhe angesetzt werden, wobei eine Orientierung an der Einkommensverteilung in der Sozialhilfe vorgeschlagen wird. Ausserdem soll die Anspruchskonkurrenz von Sozialhilfe und FamEL geregelt werden, da es sonst zu Doppelbezug kommt, was es aus Effizienzgründen zu vermeiden gilt.

Inzwischen haben mehrere Kantone die FamEL eingeführt. Auswertungen über die letzten Jahre zeigen nachweislich positive Wirkungen. Der Kanton Solothurn hat nach einer erfolgreichen Pilotphase die FamEL definitiv eingeführt.

Unseres Erachtens wären die FamEL auch im Kanton Schwyz ein sinnvolles Instrument zur Verringerung der Armut von Familien. Das führt uns zu folgenden Fragen:

- Wie viele der Sozialhilfebezüger sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren?*
- Wie viele Schwyzer Familien bekämen nach dem Modell Solothurn (oder alternativ anhand des theoretischen Modells SKOS) Familien-Ergänzungsleistungen?*
- Wie hoch wären diese Beiträge an armutsgefährdete Schwyzer Familien?*
- Wie beurteilt der Regierungsrat das Potential dieses Instruments zur Bekämpfung von Familienarmut?*

Wir danken für die Beantwortung der Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Bisherige Vorstösse im Zusammenhang mit Ergänzungsleistungen für Familien

Wie die Interpellanten richtig festhalten, gab es sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantons-ebene bereits Bestrebungen, Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) einzuführen. Auf Bundesebene wurden im Jahr 2011 zwei entsprechende parlamentarische Initiativen abgeschrieben, und auch im Jahr 2015 wurde eine entsprechende Motion abgelehnt. Aktuell sind noch zwei Vorstösse im Zusammenhang mit FamEL im Parlament hängig.

Auf Kantonebene wurde im Jahr 2005 die Motion M 9/2005 (Einführung von EL für einkommensschwache Familien) eingereicht. Daraufhin wurde eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, welche bereits in der Vernehmlassung war, jedoch am 20. Mai 2009 im Rahmen des Gesetzgebungsprogramms des Kantonsrates aus dem Programm gestrichen wurde. Zwischenzeitlich gingen im Jahr 2008 eine Interpellation und ein Postulat in diesem Zusammenhang ein. Letzteres wurde aufgrund des damals noch laufenden Gesetzgebungsverfahrens als nicht erheblich erklärt. Nach der Streichung des FamEL Gesetzes aus dem Gesetzgebungsverfahren wurde eine Initiative eingereicht, die ein entsprechendes Gesetz forderte. Diese wurde schliesslich am 27. November 2011 mit 65.10 % vom Stimmvolk abgelehnt.

2.2 Beantwortung der Fragen

Aufgrund der noch nicht vorhandenen Sozialhilfe- und Steuerdaten aus dem Jahr 2020 wird zur Beantwortung der Fragen auf die Zahlen aus dem Jahr 2019 abgestützt.

2.2.1 Wie viele der Sozialhilfebezüger sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren?

Gemäss der Sozialhilfeempfängerstatistik des Bundesamts für Statistik (BFS) vom Jahr 2020 wurden im Kanton Schwyz im Jahr 2019 total 2251 Personen von der Sozialhilfe unterstützt. Davon waren 693 Sozialhilfebezüger unter 18 Jahre alt, was einem Anteil von 31 % entspricht.

2.2.2 Wie viele Schwyzer Familien bekämen nach dem Modell Solothurn (oder alternativ anhand des theoretischen Modells SKOS) Familien-Ergänzungsleistungen?

Um diese Frage beantworten zu können, werden die beiden Modelle kurz erläutert.

2.2.2.1 SKOS-Modell

Bei diesem Modell handelt es sich um ein theoretisches Modell aus dem Jahr 2011, welches vor allem ein Augenmerk auf die fünf Eckpunkte legt, die bei der Einführung eines FamEL-Gesetzes beachtet werden müssen. Zu diesen Eckpunkten gehören die Erwerbstätigkeit als Anspruchsvoraussetzung, das Alter der Kinder, die Höhe des allgemeinen Lebensbedarfs, die Setzung von Erwerbsanreizen und die anerkannten Ausgaben. Die Eckpunkte können, je nach gewünschter sozialpolitischer Wirkung, verschieden ausgestaltet werden. Entsprechend kann anhand des SKOS-Modells nicht berechnet werden, wie viele Schwyzer Familien von der FamEL profitieren könnten.

2.2.2.2 Solothurner-Modell

Die FamEL im Kanton Solothurn wurde im Jahr 2010 vorerst als befristetes Projekt lanciert, mit dem Ziel, die Familienarmut einzudämmen und Familien mit tiefen Einkommen von der Sozialhilfe abzulösen. Nach einem Pilotprojekt wurde die FamEL im Jahr 2018 definitiv im Gesetz verankert.

Für den Bezug von FamEL müssen folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: ununterbrochener Wohnsitz oder ständiger Aufenthalt im Kanton Solothurn seit mehr als zwei Jahren; häusliche Gemeinschaft mit Kindern unter sechs Jahren; jährliches Bruttoeinkommen exklusiv Kinder- und Familienzulagen je nach Familienkonstellation von mehr als Fr. 7500.--, Fr. 15 000.-- oder Fr. 30 000.--.

Die FamEL besteht, analog den Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (EL), aus einem festgesetzten Jahresbetrag, welcher in monatlichen Raten ausbezahlt wird. Dieser Betrag entspricht dem Differenzbetrag zwischen anerkannten Ausgaben und anrechenbaren Einnahmen. Die Leistungen sind allerdings begrenzt auf maximal das Doppelte des jährlichen Mindestbetrags der Altersrente nach Art. 34 Abs. 5 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHVG, SR 831.10) und damit Fr. 28 680.--. Zählt die Familie mehr als zwei Kinder, so wird der Maximalbetrag pro Kind um Fr. 5000.-- erhöht.

Die anerkannten Ausgaben richten sich nach Art. 10 des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 6. Oktober 2006 (ELG, SR 831.30). Der Betrag für die Miete und den Lebensbedarf kann durch den Regierungsrat um bis zu 20 % gesenkt werden. Zusätzlich zu den anerkannten Ausgaben gemäss Art. 10 ELG werden die Kosten für die externe Kinderbetreuung für Kinder unter sechs Jahren eingerechnet. Der Maximalbetrag beträgt jährlich Fr. 6000.-- pro Kind.

Unabhängig vom effektiv erzielten Nettoeinkommen, werden je nach Familienkonstellation ein hypothetisches Einkommen zwischen Fr. 10 000.-- und Fr. 40 000.-- angerechnet. Wird effektiv ein höheres Nettoeinkommen erzielt, wird der übersteigende Betrag bis zu einem maximalen Be-

trag von Fr. 10 000.-- bei einer erwachsenen Person respektive Fr. 20 000.-- bei zwei erwachsenen Personen zu 80 % angerechnet. Einer Familie mit zwei erwachsenen Personen und einem Kind unter drei Jahren wird beispielsweise ein hypothetisches Einkommen von Fr. 40 000.-- angerechnet. Liegt das effektive Nettoerwerbseinkommen nun bei Fr. 60 000.--, wird der übersteigende Betrag von Fr. 20 000.-- nur mit Fr. 16 000.-- angerechnet (80 %) und somit ein Einkommen von Fr. 56 000.-- in der Berechnung berücksichtigt. Erzielt die Familie nun ein Nettoerwerbseinkommen von Fr. 65 000.-- wird vom übersteigenden Betrag maximal Fr. 20 000.-- zu 80 % berücksichtigt und die restlichen Fr. 5000.-- zu 100 %. In der Berechnung werden daher Fr. 61 000.-- als Einkommen ausgewiesen. Zu einem Zehntel wird auch das Reinvermögen in der Anspruchsberechnung mitberücksichtigt, sofern es Fr. 40 000.-- übersteigt. Bei Eigenheimbesitz kommt Art. 11 ELG zur Anwendung. Besitzt also eine Familie ein Reinvermögen von Fr. 100 000.-- wird 1/10 respektive 10 000.-- davon in der Berechnung berücksichtigt.

Im Kanton Solothurn wurden im Jahr 2019 insgesamt 1574 Familien mit ca. 8.6 Mio. Franken unterstützt.

2.2.2.3 Familien im Kanton Schwyz mit Anspruch auf FamEL nach Solothurner-Modell

Wie aus den vorherigen Ausführungen hervorgeht, spielen für die Berechnung des Anspruchs auf FamEL nach Solothurner-Modell diverse Faktoren, wie das Nettoeinkommen, die Kinderbetreuungskosten, das Alter der Kinder, das Vermögen, die Mietkosten und anderes mehr eine Rolle. Die genaue Anzahl der Familien mit Anspruch auf FamEL ist daher schwer zu bestimmen, was auch das nachfolgende Berechnungsbeispiel bestätigt.

Aufgrund der vorhandenen Daten werden im Folgenden nur die zwei Faktoren Nettoeinkommen zwischen Fr. 10 000.-- und Fr. 80 000.-- sowie Zusammenwohnen mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren berücksichtigt. Dadurch werden aber auch Familien in der Berechnung mitberücksichtigt, welche aufgrund des Vermögens keinen Anspruch hätten.

Gemäss kantonalen Steuerdaten lebten im Jahr 2019 insgesamt 7882 Familien mit mindestens einem Kind unter sechs Jahren im Kanton Schwyz. 1645 dieser Familien erzielten ein Einkommen zwischen Fr. 10 000.-- und Fr. 80 000.-- und bei 164 Familien fehlt die Auswertung. Geht man davon aus, dass alle diese Familien Anspruch auf FamEL hätten, so lebten im Jahr 2019 insgesamt 1809 Familien im Kanton Schwyz, welche ohne Berücksichtigung des Vermögens allenfalls einen Anspruch auf FamEL hätten. Dass diese Zahl viel zu hoch gegriffen ist, zeigt sich im Vergleich mit dem Kanton Solothurn, welcher fast doppelt so viele Einwohner wie der Kanton Schwyz hat, aber im Jahr 2019 lediglich 1574 Familien unterstützt hat. Es macht aber auch keinen Sinn, die Anzahl unterstützter Familien aus dem Kanton Solothurn zu halbieren, da die Rahmenbedingungen im Kanton Schwyz nicht gleich sind. Aus diesen Gründen ist es nicht möglich, eine realistische Schätzung zu den erwarteten anspruchsberechtigten Familien abzugeben.

2.2.3 Wie hoch wären diese Beiträge an armutsgefährdete Schwyzer Familien?

Zur Berechnung der Beiträge an armutsgefährdete Familien müssten neben der ungefähren Anzahl zu unterstützender Familien noch weitere Faktoren dieser Familien bekannt sein. Es kann daher gemäss vorheriger Ausführung auch keine Auskunft über die erwarteten Beiträge abgegeben werden.

2.2.4 Wie beurteilt der Regierungsrat das Potential dieses Instruments zur Bekämpfung von Familienarmut?

Es ist festzuhalten, dass das aktuelle Sozialhilferecht allen Familien die Existenz sichert. Auch dort wird die individuelle wirtschaftliche Situation jeder Familie im Einzelfall geprüft. Zwar könnten Familien mit geringem Einkommen mit Hilfe der FamEL von der Sozialhilfe abgelöst werden,

sie würden aber auch nicht mehr von den Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe profitieren, welche über die Geldleistungen hinausgehen. Die Sozialhilfe hat im Gegensatz zur FamEL eine nachhaltige finanzielle Selbstständigkeit zum Ziel. Zum Beispiel kann eine geringverdienende Familie mithilfe eines Jobcoachings zu einer Stelle mit höherem Einkommen gelangen, oder es können Kurse finanziert werden, welche die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Die Vorsteherin des Departements des Innern wird beauftragt, die Antwort im Kantonsrat zu vertreten.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departement des Innern; Amt für Gesundheit und Soziales.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

