

Simulation Familien-Ergänzungsleistungen

Die Wirkungen der drei von der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats SGK in Vernehmlassung gegebenen Modelle

Schlussbericht
im Auftrag des Schweizerischen Nationalfonds

Tobias Fritschi und Heidi Stutz

Bern, 24. September 2004

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
1 Ausgangslage	1
2 Das BASS-Simulationssystem	1
3 Detailvorgehen bei der Berechnung der SGK-Modelle	2
4 Zusammenfassung der Wirkungen der SGK-Modelle	2
4.1 Kosten	2
4.2 Wirkungen auf Haushaltstypen	4
4.3 Wirkungen auf Armutsquoten	6
5 Erläuterungen zu den Resultaten der Simulationsrechnung	8
6 Simulationsrechnung SGK Modell 1	10
7 Simulationsrechnung SGK Modell 2	11
8 Simulationsrechnung SGK Modell 3	12
9 Ergänzungsleistungen im BASS-Dreisäulenmodell	13
9.1 Wirkungen	15
10 Verwendete Literatur	16

1 Ausgangslage

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit SGK des Nationalrats interessiert sich dafür, die Auswirkungen der drei von ihr in Vernehmlassung gegebenen Modelle der Familien-Ergänzungsleistungen mit dem Simulationsmodell für Familientransfers berechnen zu lassen, welches das Büro BASS im Rahmen des NFP 45 für das Projekt «Familien, Geld und Politik» entwickelt hat. Der Nationalfonds hat das Büro BASS in der Folge angefragt, diese drei Modelle im BASS-Simulationsmodell zu implementieren.

Die SGK gab drei Modelle für Familien-Ergänzungsleistungen in die Vernehmlassung. Die Grundcharakteristika sind in allen Modellen gleich:

- Analogie zum Ergänzungsleistungssystem AHV/IV
- Anrechnung eines hypothetischen Einkommens
- Anrechenbarkeit des Eigenverdiensts zu 80 Prozent bis zu einer Einkommensgrenze
- Bezugsberechtigung für Familien mit Kindern unter 16 Jahren

Die Unterschiede zwischen den Modellen beziehen sich insbesondere auf die folgenden Punkte:

- **Modell 1** ist dem System der Ergänzungsleistungen bei der AHV am nächsten. Das Ziel ist es, das Mitteldefizit der ganzen Familie zu decken. Die Einkommenslücke für die ganze Familie wird gedeckt bis zu einem Maximalbetrag von 25'320 Franken pro Jahr. Es wird ein Beitrag an den Mietzins gewährt.
- **Modell 2** zielt einzig auf den Fehlbetrag für den Unterhalt der Kinder. Die Obergrenze für den Lebensbedarf des 1. und 2. Kindes liegt bei 13'520 Franken, für das 3. und 4. Kind bei 9'013 Franken und für weitere Kinder bei 4'507 Franken.
- **Modell 3** ist eine Mischform der beiden ersten Modelle. Grundsätzlich ist es analog zum Modell 2 ausgestaltet, mit leicht veränderten Obergrenzen. Zusätzlich wird ein Beitrag an den Mietzins gewährt.

Die drei Modelle werden im Simulationsmodell aus dem NFP 45-Projekt «Familien, Geld und Politik» berechnet. Damit können die Auswirkungen der Modelle auf die Einkommensverteilung (in 5 Quintilien) nach Haushaltstypen (Konkubinatspaare mit Kindern, Alleinerziehende mit Kindern, Ehepaare mit 1, 2, 3 und mehr Kindern) untersucht werden, ebenso die Auswirkung auf die entsprechenden Armutsquoten. Als Vergleich stellen wir zusätzlich das Modell der Ergänzungsleistungen aus dem BASS-Dreisäulenmodell nach Bauer et al. (2003) dar.

2 Das BASS-Simulationssystem

Das Büro BASS hat im Rahmen des NF-Forschungsprojekts «Familien, Geld und Politik» ein empirisch gestütztes Simulationssystem entwickelt, das es erlaubt, Kosten und Wirkungen verschiedener familienpolitischer Massnahmen sowie deren gesamthaftes Zusammenwirken zu berechnen. Das Simulationssystem basiert einerseits auf **Individualdaten** aus repräsentativen Befragungen des Bundesamts für Statistik ein (Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE 2000, Einkommens- und Verbrauchserhebung EVE 1998, Schweizer Haushalt-Panel SHP 1999). Diese kombinieren wir andererseits mit zahlreichen, teils nach Kantonen differenzierten, **institutionellen Daten** zu Steuern, Kinderzulagen etc.

Die Resultate werden immer mit dem gleichen Raster differenziert ausgewiesen:

- **8 Haushaltstypen** (Single, Alleinerziehende, Konkubinatspaar ohne Kinder, Konkubinatspaar mit Kindern, Ehepaar ohne Kinder, Ehepaar mit 1, 2 oder 3 und mehr Kindern)
jeder davon differenziert nach
- **5 Einkommensklassen**, die jeweils einen Fünftel aller betrachteten Haushalte ausmachen (Quintile; jeweils 1. Quintil tiefstes, 5. höchstes).

3 Detailvorgehen bei der Berechnung der SGK-Modelle

Damit die Simulation mit begrenztem Aufwand durchgeführt werden kann, muss sie auf der gleichen Datenbasis (Basisjahr 2000) beruhen. Die Vorgaben sind, wo nicht ausdrücklich anders erwähnt, dieselben wie im Forschungsprojekt «Familien, Geld und Politik». Die Auswirkungen der drei Modelle der SGK für Ergänzungsleistungen zugunsten einkommensschwacher Familien wurden ausgehend von dem in genanntem Forschungsprojekt entwickelten Simulationsmodell berechnet.

Um die Vorgaben der Modelle umsetzen zu können, mussten innerhalb des bestehenden Simulationsmodells folgende Annahmen getroffen werden:

- Wir gehen von einer Gleichverteilung der Haushalte innerhalb der einzelnen Einkommensquintile aus. Diese Annahme ist besonders für das unterste Einkommensquintil nicht ganz zutreffend (nahe der oberen Quintilsgrenze befinden sich mehr Haushalte als nahe der unteren Quintilsgrenze).
- Die im Simulationsmodell (Bauer et al. 2003) festgestellte Anzahl dritte und weitere Kinder in den Haushaltstypen Alleinerziehende und Konsensualpaare befinden sich ausschliesslich in Haushalten der betreffenden Typen mit 3 Kindern.
- Die festgestellte Anzahl vierte und weitere Kinder im Haushaltstyp Ehepaare mit 3 und mehr Kindern befinden sich ausschliesslich in Haushalten mit 4 Kindern.
- Zur Bestimmung der Anzahl Kinder unter 3 Jahren wurde ausgehend von der im Simulationsmodell verwendeten Anzahl Kinder unter 2 Jahren davon ausgegangen, dass die Geburtenjahrgänge gleich stark sind und somit die Anzahl Kinder unter 3 Jahren 50 Prozent über der Anzahl Kinder unter 2 Jahren liegt. Die gleiche Annahme wurde auf den Anteil der Haushalte mit Kindern unter 2 bzw. 3 Jahren angewandt.
- Wir gehen bei allen Modellen von der gleichen Bezugsquote von zwei Dritteln (analog EL zur AHV) aus.
- Bezüglich der Finanzierung des Bundesanteils der Ergänzungsleistungen wurde angenommen, dass diese aus allgemeinen Bundesmitteln erfolgt. Da dies einer Mischfinanzierung aus direkter Bundessteuer und Mehrwertsteuer entspricht, ergibt sich dadurch eine Progressionswirkung, welche in etwa derjenigen einer Staatssteuer entspricht. Folgedessen wurde zuerst die gesamte Finanzierung über eine marginale Erhöhung der Staatssteuer simuliert, welche danach zu den im Gesetzesvorschlag festgelegten Anteilen (Bund 5/8, Kantone 3/8) verteilt wird.

Das vorgegebene Budget reichte nicht aus, um durch SPSS-Analysen der SAKE 2000 bzw. 2003 die getroffenen Annahmen überprüfen zu können. Dies könnte in einer Vertiefung des vorliegenden Projekts erfolgen.

4 Zusammenfassung der Wirkungen der SGK-Modelle

4.1 Kosten

In einem ersten Schritt wurde überprüft, inwiefern sich die Kostenberechnungen der SGK zu den einzelnen Modellen mit denjenigen des Simulationsmodells des BASS decken. Die Kostenberechnungen für die drei Modelle, jeweils nach BASS-Simulationsmodell und nach den Berechnungen der SGK, finden sich in **Tabelle 1**. Dabei ist anzumerken, dass im BASS-Simulationsmodell das Basisjahr 2000 verwendet wird, während die Berechnungen der SGK auf den Steuerdaten zur Bundessteuer aus der Steuerperiode 1997/98 beruhen.

Die Werte in Tabelle 1 leiten sich aus den umfangreichen Abbildungen 3, 4 und 5 in den Kapiteln 6, 7 und 8 zu den Resultaten der einzelnen Modellrechnungen ab.

Tabelle 1: Kosten der 3 Modelle der SGK (Beträge in Mio. Franken)

Berechnung nach	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	BASS	SGK	BASS	SGK	BASS	SGK
Jährliche EL brutto	1'197	855	949	860	1'085	845
Betreuungskosten	94	125	88	125	95	125
Gesamt Kosten brutto	1'291	980	1'037	985	1'180	970
davon bisherige EL zu AHV/IV ¹	90	90	90	90	90	90
Einsparung Sozialhilfe	345	215	253	205	300	220
Mittelbare Kosten	856	675	694	690	790	660
Anteil Bund 5/8	535	422	434	431	494	413
Anteil Kantone 3/8	321	253	260	259	296	248

Anmerkung: 1) Übernahme Wert aus Berechnung SGK, keine Schätzung durch Simulationsmodell
Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

Wie aus **Tabelle 1** ersichtlich wird, liegen die Kostenschätzungen nach dem Simulationsmodell des BASS bei der jährlichen Ergänzungsleistung durchwegs höher als diejenigen der SGK. Dies kann folgende Gründe haben:

- In den Modellen 1 und 3, wo die Differenz am grössten ist, haben wir durchwegs mit den maximal anrechenbaren Mietzinskosten von 12'000 Franken pro Jahr gerechnet. In der Schätzung der SGK wurde eventuell ein tieferer Wert genommen oder die Werte wurden differenziert nach Familientypen.
- Die Anrechnung des Vermögens ab einem Freibetrag von 60'000 Franken (10% davon als jährliche Einnahmen) wurde nicht berücksichtigt, da uns dazu keine Zahlen vorlagen und dies in der Simulation im Rahmen des NFP 43-Projekts (Bauer et al. 2004) keine Rolle spielte.
- Die Annahme der Gleichverteilung der Haushalte innerhalb des ersten Einkommensquintils führt zu einer Überschätzung der Haushalte mit einem sehr geringen Einkommen (nahe bei 0). Da diese (bis zum hypothetischen Einkommen) die höchsten Bezüge von Familien-Ergänzungsleistungen geltend machen können, führt diese Annahme ebenfalls zu einer leichten Überschätzung der Kosten.
- Es ist unklar, von welcher Bezugsquote die Berechnung der SGK ausgeht. Es wird nur erwähnt (SGK 2004, 29), dass davon ausgegangen wird, dass diejenigen 10 Prozent der Familien, welche den geringsten Anspruch an Ergänzungsleistungen haben, diese nicht beanspruchen würden. In der BASS-Simulation wird davon ausgegangen, dass die Bezugsquote von 66 Prozent unabhängig von der Höhe des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen für alle Familientypen gilt.
- Da die Berechnungen der SGK auf den Bundessteuerdaten zu Reineinkommen beruhen, können sich durch die Umrechnung von Reineinkommen in Nettoerwerbseinkommen Differenzen ergeben.

Einschub: Kosten der Anhebung der Bezugshaushalte bis zur SKOS-Grenze

Wir äusserten im Rahmen des Auftrags die Bereitschaft, wichtige Kritikpunkte aus der Vernehmlassung der Modelle in eine Variantenrechnung aufzunehmen. Von SGK-Sekretär Hänsenberger wurde das Interesse geäussert, eine Schätzung der zusätzlichen Kosten zu erhalten, die entstehen würden, wenn das verfügbare Haushaltseinkommen der nach dem Bezug von Familien-Ergänzungsleistungen sich immer noch unterhalb des Existenzminimums befindenden Haushalte noch auf das SKOS-Existenzminimum angehoben würde. Dies aus der Idee, dass das neue Instrument der Familien-Ergänzungsleistungen für diese Haushalte nach Möglichkeit die Sozialhilfe ablösen sollte.

In **Tabelle 2** werden die im Simulationssystem verwendeten SKOS-Existenzminima nach Familientyp dargestellt. Es wurde stets der Betrag inklusive Miete und Krankenkassenprämie angenommen (ganz rechts).

Tabelle 2: Verwendete SKOS-Existenzminima

Haushaltsgrösse (E: Erwachsene, K: Kinder 0-16 Jahre)	Grund- bedarf I	Grund- bedarf II	Grund- bedarf gesamt	Miete	Grund- bedarf + Miete	KV- Prämie	Grund- bedarf + Miete + KV-	pro Jahr
2 Personen (1E / 1K)	1'545	155	1'700	1'029	2'729	267	2'996	35'952
3 Personen (1E / 2K)	1'880	190	2'070	1'101	3'171	322	3'493	41'916
4 Personen (1E / 3K)	2'160	215	2'375	1'164	3'539	377	3'916	46'992
3 Personen (2E / 1K)	1'880	190	2'070	1'101	3'171	479	3'650	43'800
4 Personen (2E / 2K)	2'160	215	2'375	1'164	3'539	534	4'073	48'876
5 Personen (2E / 3K)	2'445	215	2'670	1'226	3'896	589	4'485	53'820
6 Personen (2E / 4K)	2'725	215	2'940	1'288	4'228	644	4'872	58'464

Quelle: Bauer et al. 2004

Dazu konnten folgende Zahlen berechnet werden (vgl. Abbildungen 3, 4 und 5):

■ Im **Modell 1** fehlen zu einer Anhebung sämtlicher Familienhaushalte, welche Ergänzungsleistungen beziehen auf das SKOS-Existenzminimum jährlich **666 Millionen Franken**.

■ Im **Modell 2** beträgt dieser Fehlbetrag **999 Millionen Franken**.

■ Im **Modell 3** beträgt der Fehlbetrag **672 Millionen Franken**.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass den Berechnungen die Annahme einer Bezugsquote von 66 Prozent zugrunde liegt. Mit den angegebenen Beträgen würde daher die Armut nur für diejenigen 66 Prozent der für Ergänzungsleistungen anspruchsberechtigten Haushalte unter der Armutsgrenze vollständig behoben, welche diese auch beantragen.

Die Schätzungen der Kosten, welche für die Anhebung der Bezugshaushalte von Ergänzungsleistungen auf das SKOS-Niveau anfallen würden, können als Mass für die Wirksamkeit der Modelle in der Bekämpfung der Familienarmut betrachtet werden: Je geringer der noch fehlende Betrag bis zur Armutsgrenze, um ist wirkungsvoller ist das Modell in der Bekämpfung der Familienarmut. In dieser Hinsicht wirken die Modelle 1 und 3 besser als Modell 2. Ein weiteres Mass für diesen Zusammenhang ist die Senkung der Armutsquoten nach Haushaltstypen, welche in Abschnitt 4.3 beschrieben wird.

4.2 Wirkungen auf Haushaltstypen

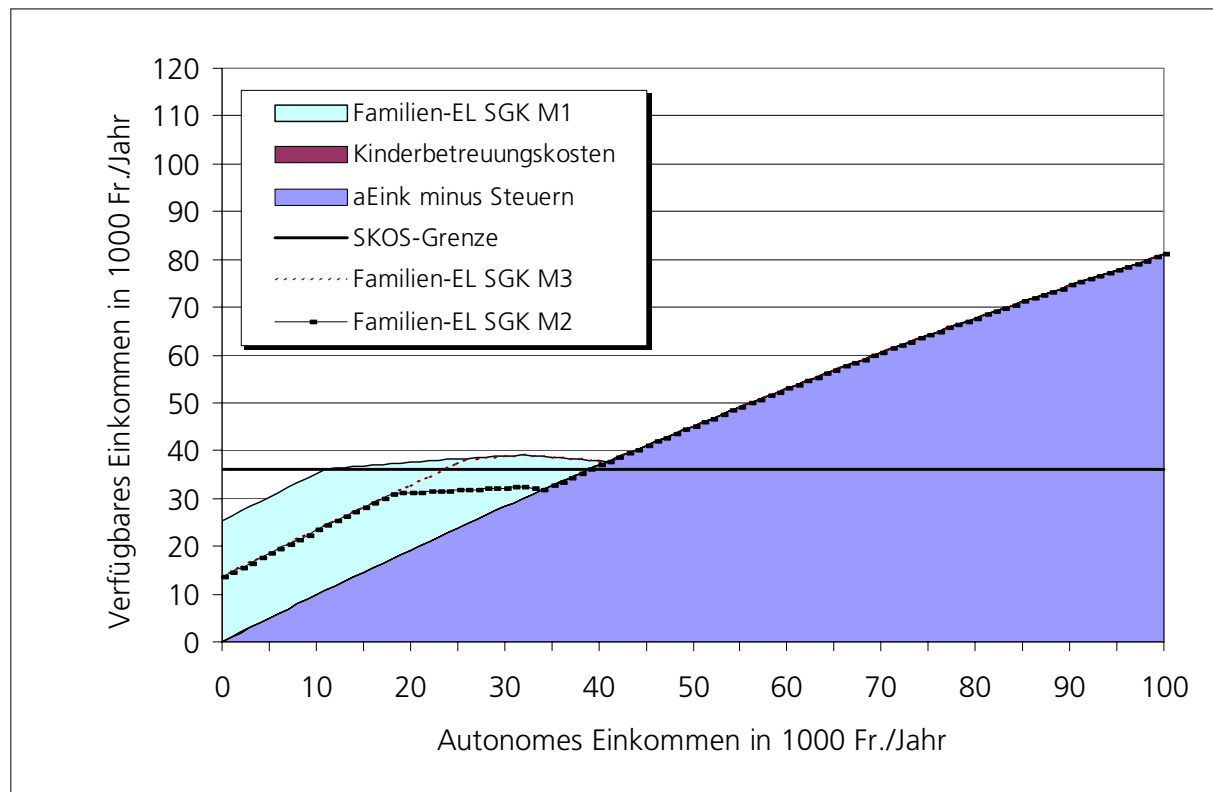
In den folgenden zwei Abbildungen wird die Wirkung der Ergänzungsleistungen nach den drei Modellen der SGK auf zwei exemplarische Familientypen dargestellt. **Abbildung 1** bezieht sich auf den Familientyp «Alleinerziehend mit 1 Kind unter 3 Jahren», **Abbildung 2** auf den Familientyp «Ehepaar mit 2 Kindern über 3 Jahren». Die beiden Familientypen stellen unter den Alleinerziehenden bzw. Zweielternfamilien die zahlenmässig am stärksten vertretenen dar.

Modell 1 der SGK wird mit einer hellen Fläche für die jährliche Familien-EL und einer dunklen Fläche für die Kinderbetreuung dargestellt. Die **Kinderbetreuungskosten** machen aufgrund der geringen anfallenden Kosten für einkommensschwache Familien (Sozialtarife) einen verschwindend kleinen Anteil an der Wirkung der ausgeschütteten **Ergänzungsleistungen** aus und sind deshalb auf der Abbildung kaum sichtbar. Sie liegen in der Abbildung zwischen dem autonomen Einkommen und der jährlichen Familien-EL. Für die beiden Modelle 2 und 3 der SGK wird die Summe des verfügbaren Einkommens inklusive Ergänzungsleistung als Linie dargestellt, um die Wirkungen der drei Modelle direkt vergleichbar zu machen.

Es wird deutlich, dass die Wirkung der drei Modelle auf den Familientyp **Alleinerziehende** sehr unterschiedlich ist. Modell 1 erzeugt in bezug auf die Armutsbekämpfung in diesem Familientyp die grösste

Wirkung, Modell 3 die zweitgrösste Wirkung und Modell 2 nur eine geringe Wirkung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch in Modell 2 viele Haushalte zumindest in die Nähe des Existenzminimums gelangen.

Abbildung 1: Wirkung der SGK-Modelle für den Haushaltstyp Alleinerziehend mit 1 Kind unter 3 Jahren



Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

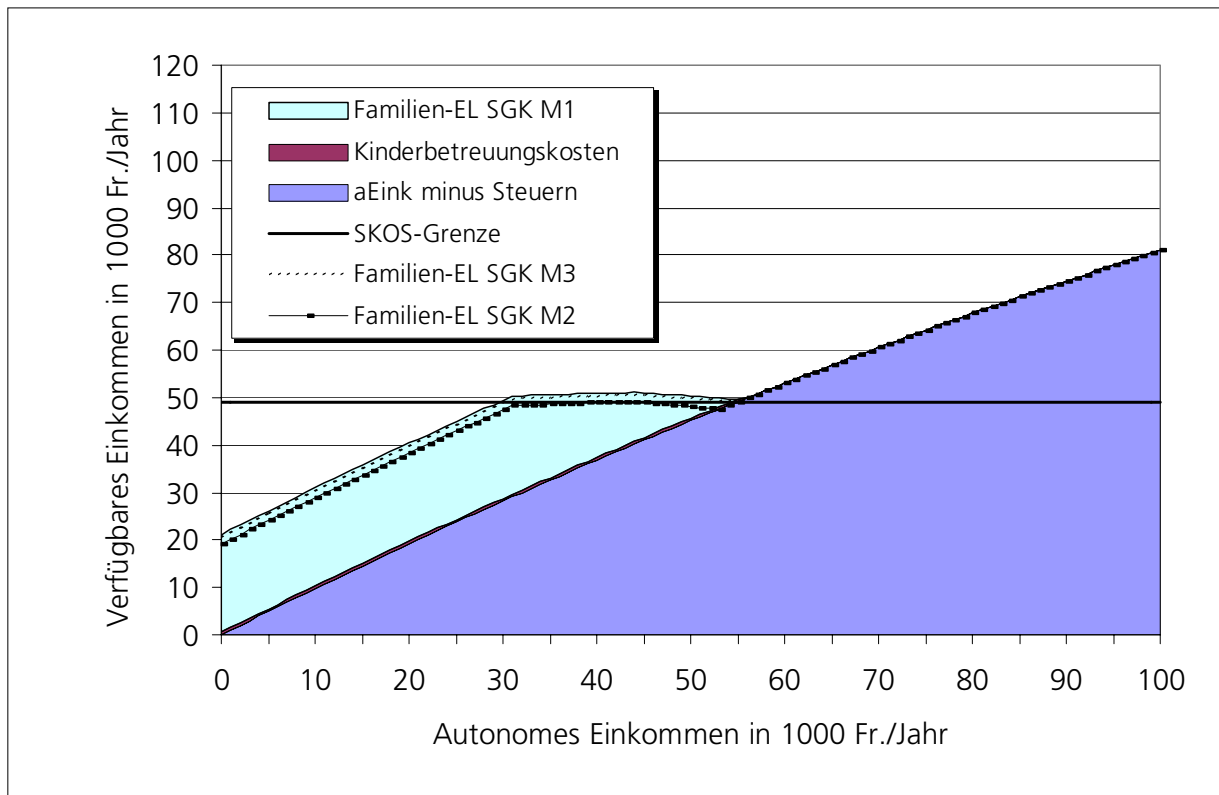
Die Wirkungen der drei Modelle auf den Familientyp **Ehepaar mit 2 Kindern** dagegen sind praktisch identisch. Das Modell 1 erzielt in bezug auf die Senkung der Armutsquote auch hier die grösste, Modell 3 die zweitgrösste und Modell 2 die kleinste Wirkung. Die Unterschiede in den Armutsquoten in Tabelle 3 sind jedoch zu relativieren, da die Haushalte mit einem autonomen Einkommen über 30'000 Franken mit der Ergänzungsleistung alle sehr nahe beim Existenzminimum liegen.

Ein wichtiges Element der drei Modelle der SGK ist die Berücksichtigung des **Arbeitsanreizes**. Dieser soll gewährleistet werden, indem ein hypothetisches Einkommen angerechnet wird und das Einkommen über dem hypothetischen Einkommen bis zu einer bestimmten Grenze nur zu 80 Prozent angerechnet wird. Es wird aus den beiden Abbildungen 1 und 2 jedoch deutlich, dass dieser Arbeitsanreiz nur in geringem Mass wirkt. Der Arbeitsanreiz im heutigen System der Sozialhilfe ist allerdings noch weniger vorhanden. Dies hat hauptsächlich folgende zwei Gründe:

- Es wird in der Darstellung vom verfügbaren Einkommen nach Steuern ausgegangen, nicht vom Nettoeinkommen, aufgrund dessen die Ergänzungsleistungen berechnet werden. Da auch Einkommen unter der Armutsquote zur Zeit teilweise von den Kantonen besteuert werden, ergibt sich eine Differenz zu den erwarteten Effekten aus der Modellrechnung der SGK.
- Ab einer Einkommensgrenze von 31'650 Franken (Eielfternfamilien) bzw. 44'310 Franken (Zweieifternfamilien) wird das zusätzliche autonome Einkommen zu 100 Prozent angerechnet. Dieser Bereich ist je nach Modell gross, insbesondere in den Modellen 1 und 3 bei den Alleinerziehenden. Durch den Miteinbezug der Steuerbelastung (s. oben) nimmt in diesem Bereich das verfügbare Einkommen inklusive Ergän-

zungsleistung mit zunehmendem autonomem Einkommen leicht ab, was immer noch einen negativen Erwerbsanreiz bedeutet.

Abbildung 2: Wirkung der SGK-Modelle für den Haushaltstyp Ehepaar mit 2 Kindern über 3 Jahren



Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

Die beiden Abbildungen zu den Wirkungen der drei Modelle der SGK auf die beiden Haushaltstypen sind exemplarisch und dienen hauptsächlich der grafischen Verdeutlichung. Von ihnen lassen sich keine direkten Abschätzungen der entstehenden Kostenwirkungen sowie der Veränderungen der Armutsquoten ableiten.

4.3 Wirkungen auf Armutsquoten

In **Tabelle 3** wird die Wirkung der Ergänzungsleistungen nach den drei Modellen der SGK auf die Armutsquoten der verschiedenen Familientypen, auf die Familien insgesamt sowie auf die Gesamtbevölkerung dargestellt. Für Familien zeigt **Modell 1** nach der Simulation des BASS die besten Wirkungen zur Senkung der Armutsquote, diese wird um 70 Prozent gesenkt und beträgt noch 2 Prozent. Auch in bezug auf die Gesamtbevölkerung kann die Armutsquote damit um ein Drittel gesenkt werden. Die Senkung der Armutsquoten fällt bei den Alleinerziehenden mit 51 Prozent schwächer aus als bei den Zweielternfamilien, bei welchen die Armutsquote um 77 Prozent gesenkt werden kann. **Modell 3** senkt die Armutsquote unter Familien auch noch um 55 Prozent, bei den Alleinerziehenden fällt die Senkung mit 29 Prozent jedoch deutlich geringer aus als in Modell 1. **Modell 2** senkt die Armutsquote von Familien am wenigsten, nämlich nur um 37 Prozent.

Die Berechnungen der SGK beruhen auf den Daten aus der Steuerperiode 1997/98. Um diese mit den Berechnungen aus dem BASS-Simulationsmodell vergleichbar zu machen, welche auf dem Basisjahr 2000

beruht, übernehmen wir aus dem ergänzenden Bericht der SGK die prozentualen Werte und wenden diese auf die Armutsquote aus der SAKE 2000 an.

Tabelle 3: Wirkung der Modelle auf die Armutsquoten

Haushaltstyp	Armutsquote SAKE 2000	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
		BASS	SGK	BASS	SGK	BASS	SGK
Alleinerziehende	15.3%	7.5%	2.6%	13.3%	4.3%	10.9%	2.6%
Senkung in %		51.0%	83.0%	13.1%	72.0%	28.8%	83.0%
Ehepaare mit 1 K.	3.8%	2.0%		3.2%		2.7%	
Senkung in %		47.4%		15.8%		28.9%	
Ehepaare mit 2 K.	4.5%	0.2%		1.2%		0.5%	
Senkung in %		95.6%		73.3%		88.9%	
Ehepaare mit 3 K.	10.6%	1.7%		5.8%		3.5%	
Senkung in %		84.0%		45.3%		67.0%	
Zweielternfamilien	5.6%	1.3%	2.3%	3.1%	2.2%	2.0%	2.1%
Senkung in %		76.6%	60.0%	45.5%	61.0%	64.2%	62.0%
Familien Gesamt	6.7%	2.0%	2.2%	4.2%	2.4%	3.0%	2.1%
Senkung in %		70.1%	67.0%	37.3%	64.0%	55.2%	69.0%
Alle Haushaltstypen	6.0%	4.0%		5.0%		4.5%	
Senkung in %		33.3%		16.7%		25.0%	

Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

Die Wirkung der Modelle der SGK auf die Armutsquoten wird in der Simulation des BASS durchwegs tiefer geschätzt als in den Berechnungen der SGK. Am nächsten sind sich die beiden Schätzungen bei Modell 1, hier wird die Senkung der Armutsquote bei Alleinerziehenden durch die Simulation tiefer und bei Zweielternfamilien höher geschätzt, die Schätzung der Gesamtwirkung differiert nicht stark. Am grössten ist die Differenz zwischen den beiden Schätzungen bei Modell 2, hier wird die Senkung der Armutsquote insgesamt durch die Simulation nur halb so hoch geschätzt als durch die Berechnungen der SGK. Die Differenzen in der Berechnung haben folgende Gründe:

■ In den Berechnungen der SGK (erläuternder Bericht, 31) werden die Armutsgrenzen anhand der Reineinkommen nach Bundessteuerdaten festgelegt, welche dem Lebensbedarf (ohne Mietzins) der Familie gemäss den minimalen Ansätzen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV entsprechen. Diese liegen aufgrund eigener Berechnungen rund 20 Prozent tiefer als die von uns verwendeten SKOS-Existenzminima (vgl. Tabelle 2).

Es wird allerdings aus dem erläuternden Bericht der SGK nicht deutlich, ob die Armutsgrenzen nach Reineinkommen auf ein Nettoerwerbseinkommen hochgerechnet werden, wonach die von der SGK verwendeten Armutsgrenzen leicht höher liegen würden als die im BASS-Simulationsmodell verwendeten.

■ Durch die Nicht-Berücksichtigung der Mietzinsausgaben in den Armutsgrenzen der SGK liegen die Schätzungen der Armutsquoten in den Modellen 1 und 3 weiter von den Schätzungen nach BASS-Simulationsmodell entfernt als im Modell 2, da im Simulationsmodell Armutsgrenzen nach SKOS inklusive Mietzinsausgaben verwendet werden.

■ Die Armutsquoten werden im Simulationsmodell des BASS in einem ersten Schritt für Familien mit Kindern bis 25 Jahre berechnet und danach für Familien mit Kindern unter 16 Jahren angenähert.

■ Des weiteren können die in Abschnitt 4.1 erwähnten Gründe für Differenzen zu den Berechnungen der SGK auch hier eine Rolle spielen, insbesondere die Verwendung einer unterschiedlichen Bezugsquote.

Insgesamt sind die beiden Schätzungen der Senkung der Armutsquote durch die drei Modelle der SGK nur schwer vergleichbar. Eine schlüssige Beurteilung der Unterschiede zwischen den beiden Berechnungen bedürfte näherer Untersuchungen.

5 Erläuterungen zu den Resultaten der Simulationsrechnung

Im Folgenden werden die Resultate der Simulationsrechnungen kurz erläutert. Die Abbildungen zu den Resultaten der drei Simulationsrechnungen befinden sich in den Kapiteln 6 (Modell 1), 7 (Modell 2) und 8 (Modell 3). Die wichtigsten Resultate wurden in Kapitel 4 zusammengefasst. In Kapitel 9 folgt als Ergänzung die Darstellung der Simulation der Ergänzungsleistungen aus dem BASS-Dreisäulenmodell.

Abkürzungen

In den Kapiteln 6, 7 und 8 folgt die Darstellung der detaillierten Resultate der Simulationsrechnung für die drei Modelle der SGK. In den **Abbildungen 3, 4 und 5** werden folgende Abkürzungen verwendet:

AE	Alleinerziehende
AHH	Haushalt im Erwerbsalter
Betr.Plätze	Plätze familienergänzender Kinderbetreuung
BSt	Bundessteuer
EL	Ergänzungsleistungen
EP	Ehepaar
F-EL	Familien-Ergänzungsleistungen
Fin.	Finanzierung
FV-BSt	Familienvergünstigungen bei der Bundessteuer
FV-StaSt	Familienvergünstigungen bei den Staatssteuern
HH	Haushalt(e)
K	Kind(er)
K-Betr	familienergänzende Kinderbetreuung
KK	Kinderkosten
KP	Konsensualpaar / Konkubinatspaar
KZ	Kinderzulage
mK	Mit Kindern
N	Anzahl (Nummer)
oK	Ohne Kinder
PP	Prozentpunkt(e): Differenz zwischen Prozentwerten
RHH	Rentnerhaushalte
SI	Einpersonenhaushalt (Single)
StaSt	Staatssteuer (Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuer)
Steuer-GS	Steuergutschrift
TV	Transfervolumen
G.V.	Gesamtvolumen Differenz

Erläuterungen

In der Darstellung der Resultate der Simulationsrechnung findet stets ein Vergleich der Wirkungen des Reformmodells (heutige familienpolitische Transfers plus Ergänzungsleistungen entsprechend gerechnetem Modell) mit dem Zustand heute (Jahr 2000) statt. Die Resultate der Simulationsrechnungen werden in den folgenden Abbildungen stets nach folgenden vier Abschnitten dargestellt:

■ **A) Transfervolumen:** Die obere Tabelle zeigt die Transfervolumen der einzelnen familienpolitischen Transfers heute und nach dem Reformmodell. Ein Unterschied besteht lediglich bei den Ergänzungsleistungen, wo heute 48 Millionen ausbezahlt werden. Dies ist heute (Jahr 2000) in den Kantonen FR, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG und ZH der Fall. Die bestehenden Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien sind jedoch mit Ausnahme des Kantons Tessin relativ gering. Die untere Tabelle zeigt zuoberst die direkten (Brutto-)kosten der Reform und berechnet durch den Abzug der eingesparten Sozialhilfe die mittelbaren (Netto-)kosten der Reform. Zuunterst werden die geschätzten Kosten einer Anhebung des verfügbaren Einkommens der Bezugshaushalte auf SKOS-Niveau (vgl. Einschub in Abschnitt 4.1) ausgewiesen.

■ **B) Anteil des Nettotransfers an Bruttotransfer nach Haushaltstypen:** Dieser Abschnitt dient der Darstellung der relativen Verteilung des Nettotransfers durch Ergänzungsleistungen nach Haushaltstypen. Die heutige Verteilung bezieht sich dabei auf die im Jahr 2000 ausgeschütteten 48 Millionen Franken an Ergänzungsleistungen, die Verteilung nach Reform (in Modell 1) auf die 1339 Millionen Franken Ergänzungsleistungen.

■ **C) Durchschnittlicher Nettotransfer nach Einkommensquintilen:** Dieser Abschnitt stellt den durchschnittlichen Nettotransfer durch Ergänzungsleistungen nach Einkommensquintilen dar. Es wird deutlich, dass nur Haushalte im 1. Einkommensquintil Nettozubehörer von Ergänzungsleistungen sind, während die Haushalte der übrigen Einkommensquintile Nettozahler von Ergänzungsleistungen sind.

■ **D) Armutsquoten:** In diesem Abschnitt werden die Armutsquoten nach verschiedenen Haushaltstypen vor und nach der Reform dargestellt.

6 Simulationsrechnung SGK Modell 1

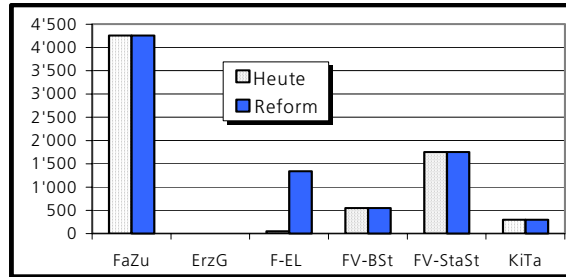
Abbildung 3: Simulation des Modells SGK 1

A. Transfervolumen in Mio Fr./Jahr

Schweiz (keine Wahl)

Gesamtvolumen einzelne Transfers

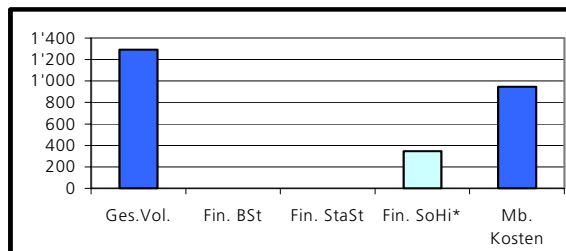
	Heute	Reform	Diff.
FaZu	4'254	4'254	0
ErzG	0	0	0
F-EL	48	1'339	1'291
FV-BSt	550	550	0
FV-StaSt	1'750	1'750	0
KiTa	300	300	0
Gesamt	6'903	8'194	1'291
Fehlender Betrag bis SKOS			666



Mittelbare Kosten der Reform

	Diff.	Heute	Reform
Ges. Vol.	1'291	6'903	8'194
Fin. BSt	0	7'141	7'141
Fin. StaSt	0	30'628	30'628
Fin. SoHi*	345	1'500	1'155
Mb. Kosten	946		

* in % G.V. 27%

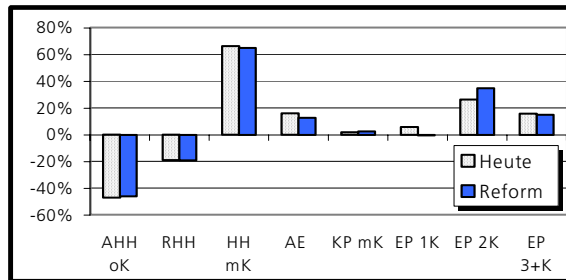


B. Anteil des Nettotransfers an Bruttotransfer nach Haushaltstypen (in %)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp **3** Ergänzungsleistungen

	Heute	Reform
AHH oK	-47%	-46%
RHH	-19%	-19%
HH mK	66%	65%
AE	16%	13%
KP mK	2%	3%
EP 1K	6%	0%
EP 2K	26%	35%
EP 3+K	16%	15%

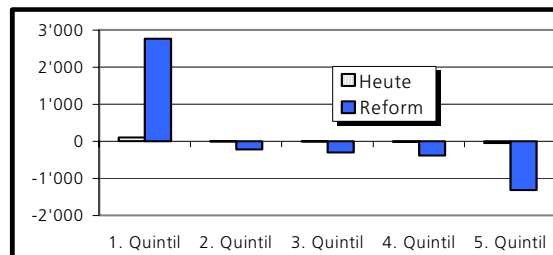


C. Durchschnittlicher Nettotransfer nach Quintilen (in Fr./Jahr)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp **3** Ergänzungsleistungen
Haushaltstyp **0** total

	Heute	Reform
1. Quintil	101	2'766
2. Quintil	-9	-219
3. Quintil	-9	-300
4. Quintil	-13	-379
5. Quintil	-50	-1'313

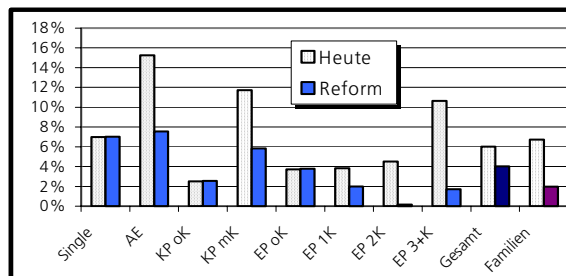


D. Armutsquoten (aktive Haushalte)

Schweiz / Kanton

CH

	Heute	Reform
Single	7.0%	7.0%
AE	15.3%	7.5%
KP oK	2.5%	2.6%
KP mK	11.7%	5.8%
EP oK	3.7%	3.8%
EP 1K	3.8%	2.0%
EP 2K	4.5%	0.2%
EP 3+K	10.6%	1.7%
Gesamt	6.0%	4.0%
Familien	6.7%	2.0%



Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

7 Simulationsrechnung SGK Modell 2

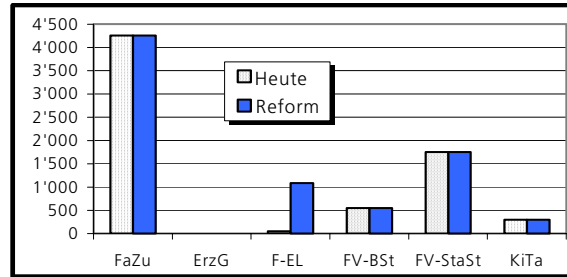
Abbildung 4: Simulation des Modells SGK 2

A. Transfervolumen in Mio Fr./Jahr

Schweiz (keine Wahl)

Gesamtvolumen einzelne Transfers

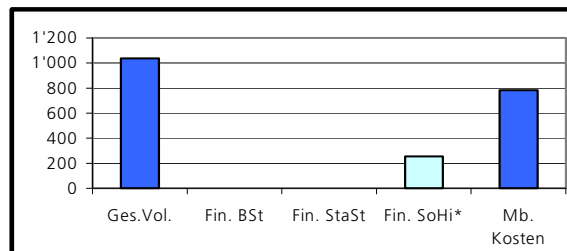
	Heute	Reform	Diff.
FaZu	4'254	4'254	0
ErzG	0	0	0
F-EL	48	1'086	1'037
FV-BSt	550	550	0
FV-StaSt	1'750	1'750	0
KiTa	300	300	0
Gesamt	6'903	7'941	1'037
Fehlender Betrag bis SKOS			999



Mittelbare Kosten der Reform

	Diff.	Heute	Reform
Ges. Vol.	1'037	6'903	7'941
Fin. BSt	0	7'141	7'141
Fin. StaSt	0	30'628	30'628
Fin. SoHi*	253	1'500	1'247
Mb. Kosten	784		

* in % G.V. 24%

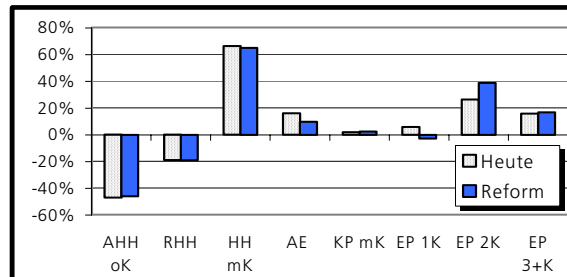


B. Anteil des Nettotransfers an Bruttotransfer nach Haushaltstypen (in %)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp Ergänzungsleistungen

	Heute	Reform
AHH oK	-47%	-46%
RHH	-19%	-19%
HH mK	66%	65%
AE	16%	10%
KP mK	2%	2%
EP 1K	6%	-3%
EP 2K	26%	39%
EP 3+K	16%	17%

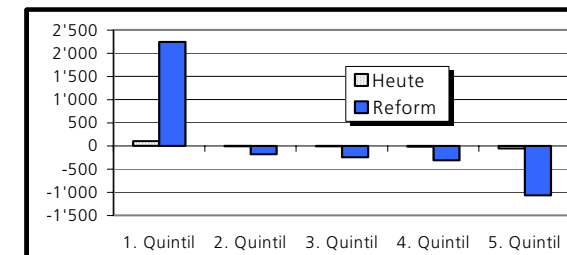


C. Durchschnittlicher Nettotransfer nach Quintilen (in Fr./Jahr)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp Ergänzungsleistungen
Haushaltstyp total

	Heute	Reform
1. Quintil	101	2'242
2. Quintil	-9	-178
3. Quintil	-9	-244
4. Quintil	-13	-307
5. Quintil	-50	-1'063

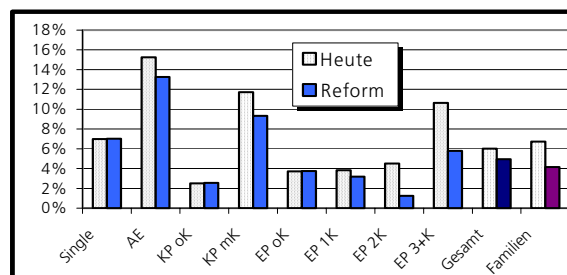


D. Armutsquoten (aktive Haushalte)

Schweiz / Kanton

CH

	Heute	Reform
Single	7.0%	7.0%
AE	15.3%	13.3%
KP oK	2.5%	2.5%
KP mK	11.7%	9.3%
EP oK	3.7%	3.8%
EP 1K	3.8%	3.2%
EP 2K	4.5%	1.2%
EP 3+K	10.6%	5.8%
Gesamt	6.0%	5.0%
Familien	6.7%	4.2%



Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

8 Simulationsrechnung SGK Modell 3

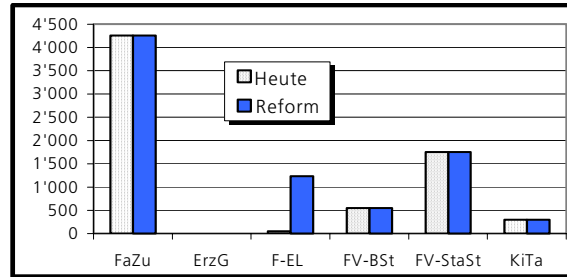
Abbildung 5: Simulation des Modells SGK 3

A. Transfervolumen in Mio Fr./Jahr

Schweiz (keine Wahl)

Gesamtvolumen einzelne Transfers

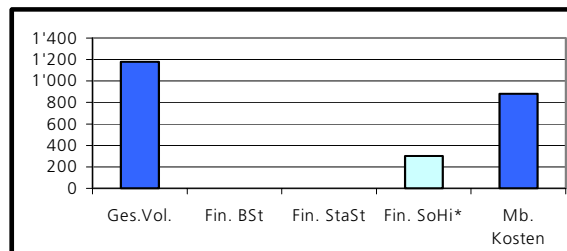
	Heute	Reform	Diff.
FaZu	4'254	4'254	0
ErzG	0	0	0
F-EL	48	1'229	1'180
FV-BSt	550	550	0
FV-StaSt	1'750	1'750	0
KiTa	300	300	0
Gesamt	6'903	8'084	1'180
Fehlender Betrag bis SKOS			672



Mittelbare Kosten der Reform

	Diff.	Heute	Reform
Ges.Vol.	1'180	6'903	8'084
Fin. BSt	0	7'141	7'141
Fin. StaSt	0	30'628	30'628
Fin. SoHi*	300	1'500	1'200
Mb. Kosten	880		

* in % G.V. 25%

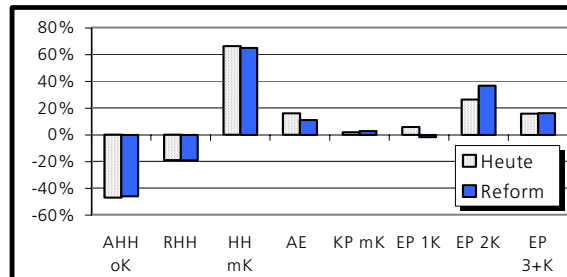


B. Anteil des Nettotransfers an Bruttotransfer nach Haushaltstypen (in %)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp Ergänzungsleistungen

	Heute	Reform
AHH oK	-47%	-46%
RHH	-19%	-19%
HH mK	66%	65%
AE	16%	11%
KP mK	2%	3%
EP 1K	6%	-2%
EP 2K	26%	37%
EP 3+K	16%	16%

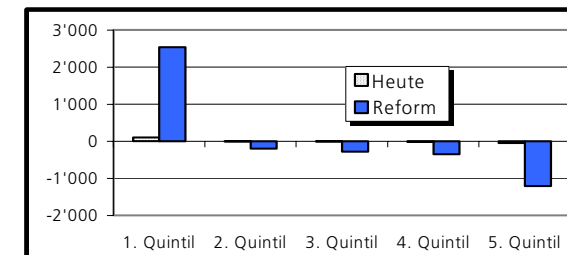


C. Durchschnittlicher Nettotransfer nach Quintilen (in Fr./Jahr)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp Ergänzungsleistungen
Haushaltstyp total

	Heute	Reform
1. Quintil	101	2'536
2. Quintil	-9	-199
3. Quintil	-9	-276
4. Quintil	-13	-348
5. Quintil	-50	-1'204

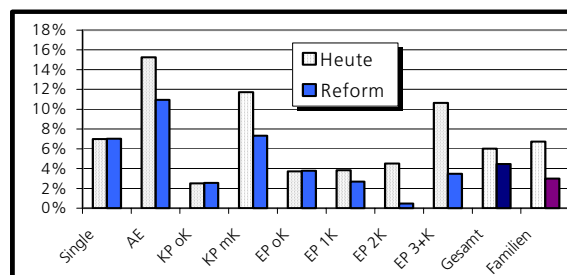


D. Armutsquoten (aktive Haushalte)

Schweiz / Kanton

CH

	Heute	Reform
Single	7.0%	7.0%
AE	15.3%	10.9%
KP oK	2.5%	2.6%
KP mK	11.7%	7.3%
EP oK	3.7%	3.8%
EP 1K	3.8%	2.7%
EP 2K	4.5%	0.5%
EP 3+K	10.6%	3.5%
Gesamt	6.0%	4.5%
Familien	6.7%	3.0%



Quelle: eigene Berechnungen, SGK 2004 erläuternder Bericht

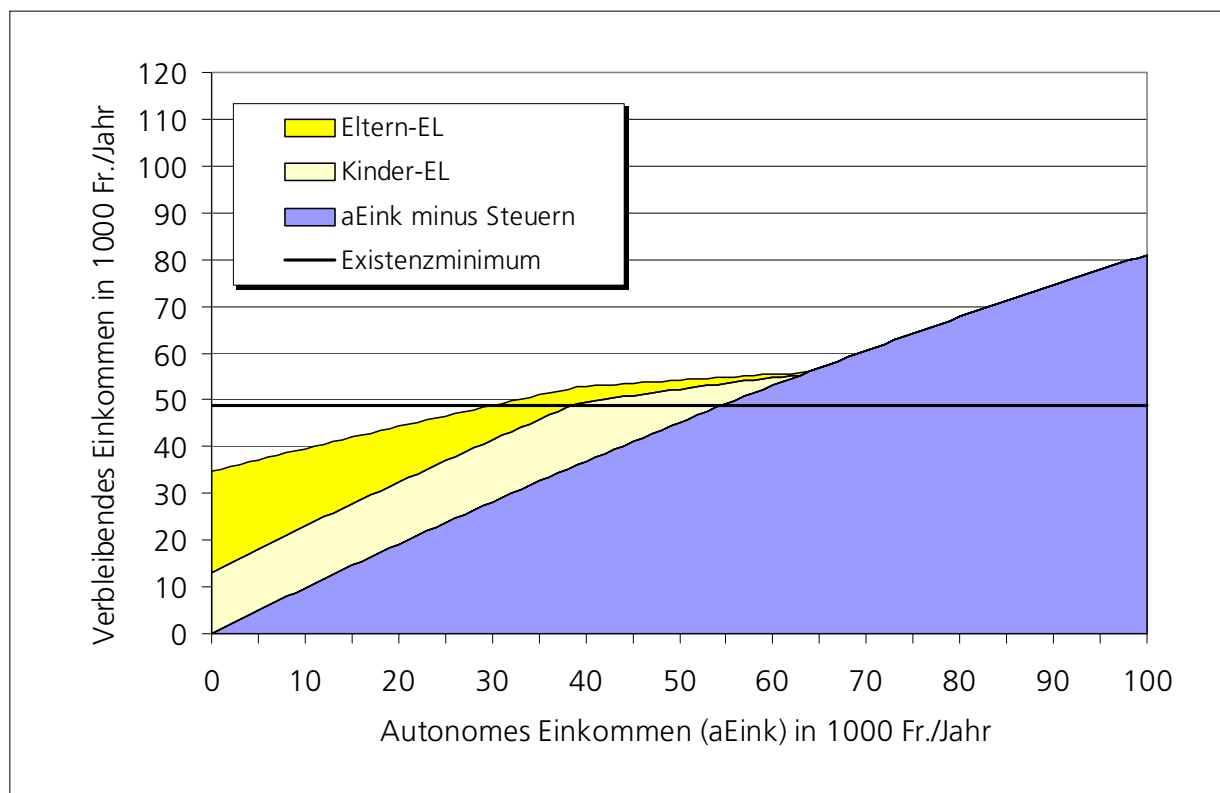
9 Ergänzungsleistungen im BASS-Dreisäulenmodell

Ergänzungsleistungen entsprechen im BASS-Dreisäulenmodell der zweiten Säule. Sie bauen auf einem Zusammenspiel von Kinder- und Eltern-Ergänzungsleistungen auf. **Abbildung 6** zeigt schematisch die Wirkung der Ergänzungsleistung nach BASS für den Haushaltstyp Ehepaar mit 2 Kindern.

■ **Kinder-Ergänzungsleistungen:** Es werden Kinder-Ergänzungsleistungen im Bedarfsfall für alle Kinder im Alter von 0 bis 15 Jahren, sowie in Ausbildung stehende Kinder von 16 bis 24 Jahren eingeführt. Die Kinder-Ergänzungsleistung wird auf der Höhe der minimalen monatlichen Unterhaltskosten (gemäss SKOS) abzüglich der Leistungen aus der „ersten Säule“ (minimale Kinderzulage für jedes Kind Fr. 200.- pro Monat; Umwandeln der Steuerabzüge in Steuergutschriften) festgelegt. Im Grenzbereich des Existenzminimums der gesamten Familie wird das über dem Existenzminimum liegende autonome Einkommen der Familie nur zu 50 Prozent angerechnet. In der Folge werden Kinder-Ergänzungsleistungen bis zum Erreichen eines verbleibenden Einkommens von 60'000 Franken ausbezahlt. Da der Einkommensbereich knapp über dem Existenzminimum relativ stark besetzt ist, steigen die Kosten stärker an. In den Berechnungen sind diese Mehrkosten berücksichtigt. Für die Finanzierung wird die nötige proportionale Erhöhung des Tarifs bei den Staatssteuern berechnet.

■ **Eltern-Ergänzungsleistungen:** Ergänzend werden für Familien mit Kindern unter 7 Jahren (vor der Schulpflicht) prozentuale Eltern-Ergänzungsleistungen eingeführt. Diese decken die Hälfte der Lücke zwischen dem autonomen Einkommen plus „erste Säule“ und Kinder-Ergänzungsleistungen zum Existenzbedarf der Familie nach SKOS, welche um 15 Prozent erhöht wird (und somit etwa dem Existenzbedarf nach den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV entspricht). Für die Finanzierung wird wiederum die nötige proportionale Erhöhung des Tarifs bei den Staatssteuern zugrundegelegt.

Abbildung 6: Wirkung der Ergänzungsleistung nach BASS für den Haushaltstyp Ehepaar mit 2 Kindern



Quelle: eigene Darstellung

In **Abbildung 7** werden analog zu den Darstellungen für die Modelle der SGK (s. Abbildungen 3 bis 5) die Resultate der Simulationsrechnung der Ergänzungsleistungen aus dem BASS-Dreisäulenmodell dargestellt.

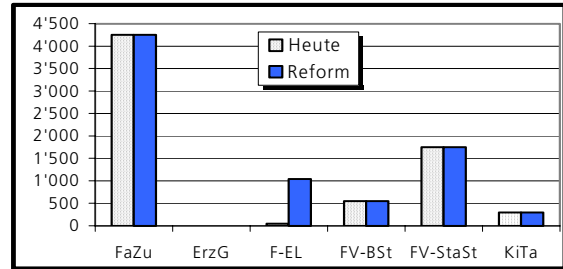
Abbildung 7: Simulation Ergänzungsleistungen nach BASS-Dreisäulenmodell

A. Transfervolumen in Mio Fr./Jahr

Schweiz (keine Wahl)

Gesamtvolumen einzelne Transfers

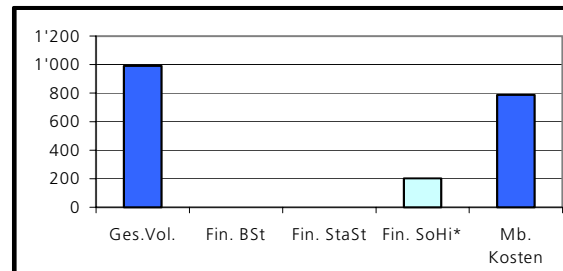
	Heute	Reform	Diff.
FaZu	4'254	4'254	0
ErzG	0	0	0
F-EL	48	1'041	992
FV-BSt	550	550	0
FV-StaSt	1'750	1'750	0
KiTa	300	300	0
Gesamt	6'903	7'896	992



Mittelbare Kosten der Reform

	Diff.	Heute	Reform
Ges.Vol.	992	6'903	7'896
Fin. BSt	0	7'141	7'141
Fin. StaSt	0	30'628	30'628
Fin. SoHi*	204	1'500	1'296
Mb. Kosten	788		

* in % G.V. 21%

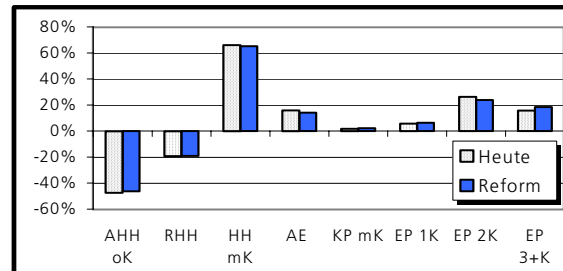


B. Anteil des Nettotransfers an Bruttotransfer nach Haushaltstypen (in %)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp **3** Ergänzungsleistungen

	Heute	Reform
AHH oK	-47%	-46%
RHH	-19%	-19%
HH mK	66%	65%
AE	16%	14%
KP mK	2%	2%
EP 1K	6%	6%
EP 2K	26%	24%
EP 3+K	16%	19%

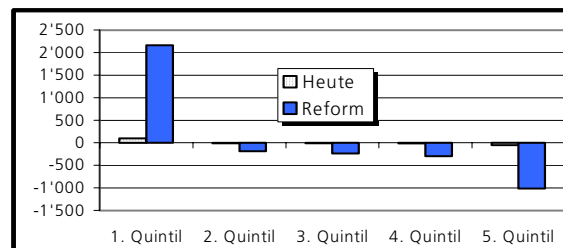


C. Durchschnittlicher Nettotransfer nach Quintilen (in Fr./Jahr)

Schweiz (keine Wahl)

Transfertyp **3** Ergänzungsleistungen
Haushaltstyp **0** total

	Heute	Reform
1. Quintil	101	2'164
2. Quintil	-9	-188
3. Quintil	-9	-235
4. Quintil	-13	-296
5. Quintil	-50	-1'014

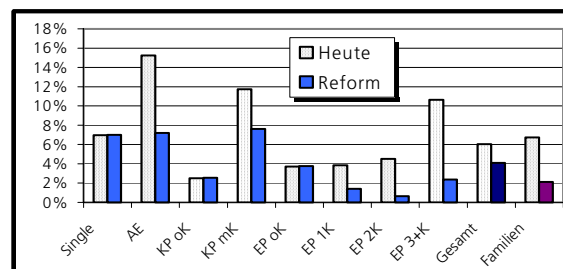


D. Armutsquoten (aktive Haushalte)

Schweiz / Kanton

CH

	Heute	Reform
Single	7.0%	7.0%
AE	15.3%	7.2%
KP oK	2.5%	2.5%
KP mK	11.7%	7.6%
EP oK	3.7%	3.8%
EP 1K	3.8%	1.4%
EP 2K	4.5%	0.6%
EP 3+K	10.6%	2.4%
Gesamt	6.0%	4.1%
Familien	6.7%	2.1%



Quelle: eigene Berechnungen

9.1 Wirkungen

Die Kosten der beiden Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien aus dem BASS-Dreisäulenmodell fallen ohne gleichzeitige Einführung der ersten Säule (Familienzulagen und Steuergutschriften) höher aus als in der Schätzung von Bauer et al. (2003).

■ **Kinder-Ergänzungsleistungen:** Die Einführung kostet unmittelbar gut 700 Mio. Franken und mittelbar (nach Abzug der eingesparten Sozialhilfe) knapp 600 Mio. Franken pro Jahr. Diese Massnahme hat einen sehr starken Einfluss auf die Einkommenssituation der Familien im untersten Einkommensquartil. Der Nettotransfer wird hier um 74 Prozent angehoben. In der Folge kann die Familienarmut stark verringert werden. Das selbe gilt auch für die Sozialhilfe-Abhängigkeit im untersten Einkommensquartil. Da die Ergänzungsleistungen auf die Ärmsten ausgerichtet sind, reduziert sich der Nettotransfer für die einkommensschwachen Familien des zweituntersten Quintils (welche kaum mehr Ergänzungsleistungen beziehen können, aber an deren Finanzierung beitragen müssen). Dagegen vermindern die Kinder-Ergänzungsleistungen die kantonale Ungleichheit deutlich. Gleichstellungspolitisch von grosser Bedeutung ist die starke Verbesserung der finanziellen Situation einkommensschwacher Alleinerziehender. Die Differenz zwischen ihrer Armutsquote und jener der Ehepaare mit einem Kind geht stark zurück. Auf die Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen Müttern und Vätern hat sie keinen Einfluss, ebenfalls nicht auf den durchschnittlichen Erwerbsumfang von Familien. Dass der Erwerbsanreiz durch die Kinder-Ergänzungsleistungen nicht eingeschränkt wird, ist durch den Umstand zu erklären, dass diese Leistungen zu einem guten Teil Sozialhilfe ablösen.

■ **Eltern-Ergänzungsleistungen:** Die zusätzliche Einführung von Eltern-Ergänzungsleistungen kostet unmittelbar gut 300 Mio. Franken und mittelbar (nach Abzug der eingesparten Sozialhilfe) gut 200 Mio. Franken pro Jahr. Gesamthaft machen die Kosten des Ausbaus der zweiten Säule (Kinder- und Eltern-Ergänzungsleistungen) also unmittelbar rund 1 Mia. Franken und mittelbar rund 800 Mio. Franken aus.¹ Dabei ist nicht berücksichtigt, dass ein Teil der ausbezahlten Ergänzungsleistungen bisherige Ergänzungsleistungen ersetzt. Werden diese von der SGK auf 90 Mio. Franken geschätzten Leistungen abgezogen, so belaufen sich die mittelbaren Kosten insgesamt auf rund 700 Mio. Franken pro Jahr.

Der vertikale Ausgleich wird mit den Eltern-Ergänzungsleistungen weiter gestärkt. Der Nettotransfer steigt im untersten Einkommensquartil einen guten Drittel an. Die Armut unter Familien und die Sozialhilfeabhängigkeit werden verringert. Der Nettotransfer im zweituntersten Quintil hingegen wird nochmals leicht verringert. Keinen Einfluss haben die Eltern-Ergänzungsleistungen auf die Ungleichheit zwischen den Kantonen.

Vergleich mit den Modellen der SGK

■ **Senkung der Armutsquoten:** Die Senkung der Armutsquoten durch die Ergänzungsleistungen nach BASS-Dreisäulenmodell entspricht der Wirkung des Modells 1 der SGK. Die Armut unter Familien wird ebenfalls um rund 70 Prozent gesenkt, allerdings ist die Wirkung bei den Alleinerziehenden etwas stärker und bei den Zweielternhaushalten etwas schwächer als im Modell 1 der SGK (ausser bei den Ehepaaren mit einem Kind).

■ Die mittelbaren **Kosten** der Ergänzungsleistungen nach BASS-Dreisäulenmodell liegen mit 700 Millionen Franken etwas tiefer als diejenigen des Modells 1 (856 Mio. Franken) und des Modells 3 der SGK (790 Mio. Franken). Sie sind etwa gleich hoch wie diejenigen des Modells 2 der SGK (694 Mio. Franken).

¹ Diese Kosten entsprechen in der Grössenordnung dem in einzelnen Details leicht anders ausgestalteten Grundmodell, wie es die im Auftrag der SODK / TAK erstellte Studie von Hüttner & Bauer (2003) aufgrund einer auf die Individualdaten der SAKE 1999 gestützten Simulation ausweist.

■ Die Wirkung des **Arbeitsanreizes** ist bei den Ergänzungsleistungen nach BASS-Dreisäulenmodell stärker als in den drei Modellen der SGK. Eine ausführliche Diskussion der Verläufe des verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit von Steuern und familienpolitischen Transfers und der entsprechenden Wirkungen auf den Arbeitsanreiz findet sich in Hüttner/Bauer (2003).

10 Verwendete Literatur

BAUER Tobias; Silvia STRUB; Heidi STUTZ (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich/Chur

HÜTTNER, Eveline; Tobias BAUER (2003): Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bern

SGK (KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEIT) des Nationalrats (2004): Vorentwurf Teilrevision des Bundesgesetzes über Ergänzungsleistungen zur Alters- Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

SGK (KOMMISSION FÜR SOZIALE SICHERHEIT UND GESUNDHEIT) des Nationalrats (2004): Parlamentarische Initiativen EL für Familien – Tessiner Modell (Fehr, Jacqueline) und EL für Familien – Tessiner Modell (Meier-Schatz). Erläuternder Bericht zum Vorentwurf der SGK des Nationalrats