

## Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen

Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Hüttner, E., & Bauer, T. (2002). *Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-376541>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## **Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen**

Bericht

Zuhanden der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF

Eveline Hüttner / Tobias Bauer

Bern, April 2002

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>II</b>
<b>Abkürzungen</b>	<b>III</b>
<b>1 Ausgangslage und Fragestellung</b>	<b>1</b>
<b>2 Das Tessiner Modell der assegni di famiglia</b>	<b>2</b>
2.1 Die Bausteine des Modells	2
2.2 Die Ausgestaltung der Assegni	4
2.2.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung	4
2.2.2 Anrechenbare Einnahmen	4
2.2.3 Anrechenbare Ausgaben	5
<b>3 Finanzierungsmodalitäten der Assegni</b>	<b>6</b>
3.1 Die Entwicklung der Fälle und der Ausgaben	6
3.2 Die geplante Revision und ihre Folgekosten	7
3.3 Die Finanzierung	8
<b>4 Administrative Lösung</b>	<b>10</b>
4.1 Organisation und Antragsstellung	10
4.2 Dossierverwaltung, Mutationen	11
4.3 Verwaltungsaufwand	11
4.4 Modalitäten der Einführung	12
<b>5 Zielerreichung und unerwünschte Nebeneffekte</b>	<b>13</b>
5.1 Erreichung des Existenzbedarfs	13
5.2 Nebeneffekt: Assegni und Erwerbstätigkeit	16
<b>6 Folgerungen für eine gesamtschweizerische Lösung</b>	<b>19</b>
6.1 Ausgestaltungselemente und Bemessungsgrundlagen	19
6.1.1 Das Bezugssystem der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	19
6.1.2 Anpassung der API an das Vorschulsystem	21
6.1.3 Wohnort und Karenzfrist	23
6.2 Administration	23
6.3 Finanzierung	24
<b>7 Literaturverzeichnis</b>	<b>26</b>
<b>Anhang: Antragsformular</b>	<b>27</b>

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht hat Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen zum Thema. Dabei stützt er sich vor allem auf die Erfahrungen mit dem Tessiner Modell der Ergänzungsleistungen für Familien. Er erläutert die Funktionsweise des Modells und die praktische Umsetzung im Kanton Tessin. Ferner werden Erfolg und die Schwachstellen des Systems anhand der Ergebnisse einer sozioökonomischen Evaluation analysiert. Schliesslich wird der Frage nachgegangen, welche Folgerungen zu ziehen sind, wenn das Modell auf die gesamte Schweiz übertragen werden soll.

■ Die Ergänzungsleistungen sind eine wirksame Massnahme, um das Armutsrisiko von Familien, das durch die Kinderkosten entstehen kann, aufzufangen und um phasenspezifische Erwerbsausfälle während den intensivsten Betreuungszeiten eines Kleinkindes abzufedern.

Rund drei Viertel der Paarhaushalte erreichen das Existenzminimum, bei den Alleinerziehenden und Einkindfamilien ist der Erfolg geringer, denn das Modell bevorzugt tendenziell Familien mit mehreren Kindern. Zum einen liegt das an den Kinderkosten, die sich kumulieren und zum andern, weil Mehrkindfamilien eher in den Genuss des Assegno di prima infanzia, welcher den ganzen Familienbedarf deckt, kommen.

Das Modell kann langfristige und erhebliche Einkommensdefizite von Familien nicht decken. Die Folgen einer mangelhaften Arbeitsmarktpolitik (Mindestlöhne) sowie fehlende Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie müssen durch weitere Begleitmassnahmen aufgefangen werden. Insbesondere ist jeder Ausstieg aus dem Erwerbsleben wenn immer möglich zu verhindern. In Zukunft werden deshalb im Tessin die Kosten für die externe Betreuung zusätzlich übernommen.

Grundsätzlich kann das Modell auf die ganze Schweiz angewendet werden und es soll sich an den Ergänzungsleistungen der AHV/IV orientieren. Anpassungsbedarf sehen wir auf zwei Ebenen: Zum einen müssen die unterschiedlichen Vorschulsysteme in den Kantonen berücksichtigt werden und zum andern möchten wir anregen, dass gewisse Gestaltungselemente neu diskutiert werden. Dies betrifft vor allem die Relationen der Kinderkosten in Abhängigkeit der Kinderzahl und die Bedarfsleistungen für die Alleinerziehenden oder deren erstes Kind.

■ Rund 23 Millionen Franken kosten die Leistungen den Tessiner Staat brutto. Davon sind etwa vierzig Prozent Umlagerungen aus der Sozialhilfe, deren Ausgaben entsprechend abge-

nommen haben. Finanziert werden die Nettoausgaben durch Einsparungen bei den allgemeinen Kinderzulagen. Zum einen wurde die Bezugsdauer um ein Jahr, von 16 auf 15 Jahren, gesenkt und zum andern sind die Kinderzulagen nicht mehr indexiert und werden erst wieder angepasst, wenn die Teuerung die Fünf-Prozentmarke erreicht hat. Die Selbständigen haben ebenfalls Anrecht auf die Ergänzungsleistungen. Da sie aus den allgemeinen Kinderzulagen ausgeschlossen sind, wird diese Bezugsgruppe durch einen Beitrag im Umfang von 0.15 Prozent ihrer AHV-Erwerbssumme an den Kosten beteiligt. Der Restbetrag wird durch Steuer-gelder getragen.

Auch für die Schweiz liessen sich die Ausgaben über die Reduktion der Bezugsdauer der allgemeinen Kinderzulagen finanzieren. In gleichem Ausmass wie diese Kinderzulagen reduziert werden, müsste jedoch die Ausbildungszulage verlängert werden. In den Kantonen, in welchen die Selbständigen an den Kinderzulagen nicht beteiligt sind, wären diese durch einen Beitrag zu belasten, welcher Opfersymmetrie zwischen Lohnabhängigen und Selbständigen herstellt.

■ Die Administration erfolgt im Tessin zentral durch die Sozialversicherungsanstalt. Sowohl die Abklärung des Bezugsrechts als auch die Kontrolle der Mutationen erweisen sich als aufwendig. Dies ist zum einen auf die komplexe Reglementierung der Bezugsberechtigung zurückzuführen, zum andern auf die hohe Fluktuation der für die Bemessungsgrundlage relevanten Daten. Die Situation von erwerbstätigen Eltern unterliegt laufend Änderungen; darin unterscheidet sich diese Bezugsgruppe von den Rentnern und Rentnerinnen massgeblich. Pro Jahr mussten die Dossiers durchschnittlich dreimal überarbeitet werden.

Bei einer Übertragung der Ergänzungsleistungen auf die ganze Schweiz sollte nach einfacheren Lösungen gesucht werden: Ziel könnte es sein, die Anforderungen an die Bezugsberechtigung so zu gestalten, dass der Rechtsanspruch im Rahmen der jährlichen Steuererklärungen abgeklärt werden kann.

## Abkürzungen

Das Papier verwendet die folgenden Begrifflichkeiten und Abkürzungen:

AE	Alleinerziehende
AB	Assegno di base (allg. Kinderzulage)
Aform	Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi (allg. Ausbildungszulage)
AFI	Assegno per figli integrativo (ergänzende Kinderzulage)
Assegno integrativo	Kurzform von Assegno per figli integrativo
API	Assegno di prima infanzia (ergänzende Kleinkinderzulage)
Assegni oder Assegni familiari	Assegni di famiglia (AFI + API)
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EL-AHV/IV	Ergänzungsleistungen zur AHV/IV
FZ	Familienzulagen
LAF	Legge sugli assegni di famiglia (Gesetz der AF)
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen)
Paar	Paarhaushalte
IAS	Istituto delle assicurazioni sociali (Sozialversicherungsanstalt)
N	Anzahl (Nummer)
SUPSI	Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

### 1 Ausgangslage und Fragestellung

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) plant mit anderen Behörden und Organisationen eine familienpolitische Plattform. In dieser wird (neben einer Bundesregelung der Kinderzulagen) auch die Einführung eines gesamtschweizerischen Systems von Familien-Ergänzungsleistungen gefordert. Dieses System soll sich am Tessiner Modell der assegni di famiglia ausrichten. Im Rahmen des vorliegenden Papiers werden die Erfahrungen mit dem Tessiner Modell dargestellt und der Anpassungsbedarf bei einer Übertragung auf die gesamte Schweiz diskutiert.

Das Tessiner Gesetz „Legge sugli assegni di famiglia dell’11 giugno 1996“ (nachfolgend LAF) sah von Anbeginn an eine Evaluation vor, welche zwei Untersuchungen umfasste:

- Eine sozioökonomische Evaluation, welche die LAF und ihre Umsetzung in Bezug auf die wichtigsten Ziele überprüft. Diese Untersuchung führte die Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI) durch (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001).
- Ferner eine Überprüfung über die Anwendung des Gesetzes aus juristischer und technischer Sicht vom Istituto delle assicurazioni sociali (IAS), der Sozialversicherungsanstalt des Sozialdepartementes.

Die Untersuchung der SUPSI hat zum einen die Fallstatistik der ersten dreieinhalb Jahre (Juli 1997 bis Ende 2000) aufbereitet und zum andern eine persönliche Befragung am Wohnort von 35 Personen, welche die Assegni di famiglia beanspruchen, durchgeführt. Die qualitative Befragung ist nicht repräsentativ, sie gibt das Spektrum der Meinungen wieder.

Die Studie der IAS hat die Rechtssprechung des kantonalen Versicherungsgerichtes in Sachen Familienzulagen, die Vereinbarkeit des Gesetzes mit dem Abkommen über den freien Personenverkehr sowie die Folgen des Inkrafttretens des Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (Legge sull’armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, LAPS) untersucht. Dieses Gesetz hat die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen, die in der Zuständigkeit des Kantons liegen, zum Ziel. Hierzu gehören die KVG-Prämienverbilligung, Stipendien, Zusatzleistungen für Arbeitslose, Assegno integrativo und Assegno di prima infanzia und die Fürsorgeleistungen. Ziel ist es, eine koordinierte Handhabung und die rechtliche Basis für das Bezugsrecht zu harmonisieren.

Diese zwei Studien waren die Grundlage für die Botschaft des Regierungsrates (Messaggio 5189, 2001) an das Kantonsparlament. Darin werden der Erfolg der LAF als familienpolitisches Instrument bestätigt, die kritischen Aspekte ausgeleuchtet und die Revision einzelner Punkte empfohlen. Für die vorliegende Aufarbeitung stützen wir uns in erster Linie auf die erwähnten Studien und die Botschaft sowie telefonische Gespräche mit folgenden Fachleuten: Matteo Ferrari, Divisione della salute pubblica, Bellinzona; Carlo Marazza, Istituto delle assicurazioni sociali, Bellinzona; Iginio Pedrioli, Istituto delle assicurazioni sociali, Bellinzona; Avv. Anna Trisconi Rossetti, Istituto delle assicurazioni sociali, Servizio giuridico, Bellinzona; Carmen Vaucher de la Croix, SUPSI, Dipartimento di lavoro sociale, Canobbio. Wir möchten unseren Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern für ihre Unterstützung ganz herzlich danken.

Im Kapitel 2 wird das System der assegni di famiglia (nachfolgend einfach Assegni) und die Ausgestaltung der Elemente dargestellt. In den Kapiteln 3-5 werden die Ergebnisse aus der Evaluation und die Revisionsvorschläge des Regierungsrates, soweit sie für die Fragestellung der Studie von Bedeutung sind, ausgeführt: Kapitel 3 zeigt die Entwicklung der Kosten seit Beginn der Einführung und die Finanzierungsmodalitäten auf, in Kapitel 4 werden die Organisation und einzelne administrative Probleme, welche direkt mit dem System zusammenhängen, besprochen und in Kapitel 5 wird die Effektivität des Modells in bezug auf die postulierten Ziele behandelt. Im Kapitel 6 schliesslich wird der Anpassungsbedarf bei einer gesamtschweizerischen Einführung des Systems andiskutiert.

## 2 Das Tessiner Modell der assegni di famiglia

Die Legge sugli assegni di famiglia (LAF) ist Bestandteil einer umfassenderen Familienpolitik im Kanton Tessin. Hierzu gehört das Gesetz über die „Mutterschaft und Kindheit“ (Legge per la protezione della maternità, dell’infanzia, della fanciullezza e dell’adolescenza), welches in Überarbeitung ist und voraussichtlich dieses Frühjahr vorliegen wird. Einfluss auf die Ausgestaltung der LAF wird das Gesetz zur Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (Legge sull’armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali) haben. Die Bestimmung des Rechtsinhabers bzw. der Rechtsinhaberin und die Maximalbeträge der Leistungen werden jedoch durch das Gesetz nicht tangiert (Botschaft 5189, 2001).

### 2.1 Die Bausteine des Modells

Das Familienzulagensystem im Kanton Tessin umfasst vier Bausteine:

- Erstens eine **kantonale Kinderzulage (Assegno di base)** von 183 Franken für Kinder von 0 bis 14 Jahren (bis zum 15. Geburtstag). Die Grenze wurde von 16 Jahren auf 15 Jahre gesenkt, um einen Teil der Assegni finanzieren zu können.
- Zweitens eine **kantonale Ausbildungszulage (Assegno per giovani in formazione o giovani invalidi)** von 183 Franken für Kinder in Ausbildung von 15 bis 19 Jahren (bis zum 20. Geburtstag). Die ersten zwei Zulagen sind einkommensunabhängig und werden nur an Angestellte in Abhängigkeit ihres Beschäftigungsgrades ausbezahlt. Sie entsprechen den Kinder- und Ausbildungszulagen in den anderen Kantonen.
- Drittens eine **ergänzende Kinderzulage (Assegno integrativo)** für Kinder von 0 bis 14 Jahren in einkommensschwachen Familien. Diese Leistung hat den Zweck, die Existenz von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Sie soll die **Kinderkosten** decken, nicht jedoch den Erwachsenenbedarf. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend EL-AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht (vgl. Abschnitt 2.2.3, Anrechenbare Ausgaben).
- Viertens eine **Kleinkinderzulage (Assegno di prima infanzia)** für Haushalte mit Kindern von 0 bis 2 Jahre (bis zum 3. Geburtstag) und einem Einkommen, das trotz Assegno integrativo immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Diese Leistung hat den Zweck, die **Existenz der gesamten Familie** mit Kindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts bis zum Existenzminimum gemäss den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV abdecken. Die Kleinkinderzulage hat eine oberste Limite, die das Vierfache der minimalen Altersrente beträgt (4'120 Franken pro Monat). Eine Kleinkinderzulage kann nur beantragen, wer Assegno integrativo erhält.

Um Verwechslungen mit anderen Leistungen zu vermeiden, werden im weiteren die italienischen Begriffe bzw. deren Abkürzungen verwendet: AB (Assegno di base), AFI (Assegno per figli integrativo) und API (Assegno di prima infanzia). Die Bausteine AB, AFI und API wirken kumulativ: Je nach Einkommens- und Familiensituation wird nur AB, AB + AFI oder AB + AFI + API entrichtet. API ohne AFI ist jedoch nicht möglich.

In der nachfolgenden **Tabelle 1** werden für das Beispiel eines Paares mit einem Kind und das Beispiel einer alleinerziehenden Person mit einem Kind die **anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen berechnet** und die daraus folgenden Assegni berechnet. Die Beispiele beziehen sich auf die Praxis zwischen 1997 bis 2001. Die einzelnen Gestaltungselemente werden im nächsten Abschnitt erklärt.

Tabelle 1: Berechnung der Assegni an zwei Beispielen

<b>A) Paar mit einem Kind</b>					
Anrechenbare Ausgaben	Jahr	Monat	Einnahmen ohne Assegni	Fr/Jahr	Fr/Monat
Lebensbedarf der Eltern	22'920	1'910	Bruttolohn	40'000	3'333
AFI (Bedarfsleistung für 1 Kind)	8'050	671			
Wohnung (effektiv)	9'600	800			
Krankenkassenprämie	2'595	216			
AHV/IV - Beiträge	2'620	218			
Pensionskassenbeitrag	1'800	150			
<b>Total</b>	<b>47'585</b>	<b>3'965</b>		<b>40'000</b>	<b>3'333</b>
			<u>Einkommenslücke</u>	7'585	632
			- Assegno di base*	2'196	183
			- Assegno integrativo**	5'389	449
			- Assegno di prima infanzia	0	0
			<b>Total der Leistungen</b>	<b>7'585</b>	<b>632</b>
			<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>47'585</b>	
<b>B) Alleinerziehende mit zweijährigem Kind, Teilzeitbeschäftigt</b>					
Anrechenbare Ausgaben	Jahr	Monat	Einnahmen ohne Assegni	Jahr	Monat
Lebensbedarf Alleinstehende	15'280	1'273	Bruttolohn (Teilzeit 50%)	15'000	1'250
AFI (Bedarfsleistung für 1 Kind)	8'050	671	Erhaltene Alimente	5'000	417
Wohnung (effektiv)	7'800	650			
Krankenkassenprämie	920	77			
AHV/IV-Beiträge	980	82			
<b>Total</b>	<b>33'030</b>	<b>2'753</b>		<b>20'000</b>	<b>1'667</b>
			<u>Einkommenslücke</u>	<u>13'030</u>	<u>1'086</u>
			- Assegno di base	1'098	92
			- Assegno integrativo	6'952	579
			- Assegno di prima infanzia***	4'980	415
			<b>Total der Leistungen</b>	<b>13'030</b>	<b>1'086</b>
			<b>Verfügbares Einkommen</b>	<b>33'030</b>	

Wenn das Kind älter als drei wird und die API wegfallen, verfügt diese Familie noch über 28'050 Franken

\* Assegno di base beträgt für eine Vollzeitanstellung monatlich 183.--, jährlich 2'196 Franken.

\*\* Assegno integrativo ergänzt den assegno di base bis zum maximalen Beitragsanspruch von 8'050 Franken (8'050.-/. 2'196.--= 5'854.-), maximal jedoch soviel wie es braucht, um die Einkommenslücke zu decken (7'585.-).

\*\*\* Die API decken die Einkommenslücke, welche nach Auszahlung von Assegno di base und Assegno integrativo noch übrigbleibt: 13'030.- /. 1'098.- /. 6'952.-= 4'980.-

Quelle: eigene Darstellung

## 2.2 Die Ausgestaltung der Assegni

Wie bereits erwähnt, liegt vom Regierungsrat ein Revisionsvorschlag<sup>1</sup> vor, der frühestens im Juni 2002 im Grossen Rat behandelt wird. Bei der Darstellung der Ausgestaltungselemente, die sich im Rahmen des Revisionsantrages ändern sollen, werden im folgenden beide Varianten dargestellt: Die noch heute gültige Regelung wird mit Ziffer (a) bezeichnet, diejenige gemäss Revisionsantrag mit Ziffer (n). Ist keine Ziffer erwähnt, so soll am Kriterium nichts geändert werden.

### 2.2.1 Grundsätzliche Bezugsberechtigung

Um einen Rechtsanspruch auf die Assegni geltend machen zu können, müssen die Eltern oder der Elternteil die folgenden Voraussetzungen erfüllen:

- Sowohl Schweizer/innen als auch ausländische Staatsbürger/innen müssen seit mindestens drei Jahren im Kanton Tessin wohnhaft sein (C-Bewilligung). Da der Unterhalt von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen aufgrund des Asylgesetzes gewährleistet ist, sollen diese Gruppen vom Gesetz ausgeschlossen sein.
  - (a) Bis anhin mussten beide Elternteile diese Voraussetzung erfüllen.
  - (n) Neu soll diese Voraussetzung nur noch von einem Elternteil erfüllt werden müssen.
- Das anrechenbare Einkommen liegt unter dem Existenzminimum, das heisst unter dem für diesen Haushalt berechneten Lebensbedarf.
- Das Alter der Kinder darf für den Bezug von AFI höchstens 15 Jahre betragen; für den Bezug von API muss ein Kind jünger als drei Jahre alt sein.
- Beschäftigungsgrad und Eigenbetreuung:
  - (a) Vorausgesetzt wurde bisher ein maximaler Beschäftigungsgrad des betreuenden Elternteils von 50%. Bei Paaren durfte der Beschäftigungsgrad 150% nicht überschreiten.
  - (n) Neu soll die Forderung der Eigenbetreuung aufgehoben werden. Die Erwerbstätigkeit beider Eltern oder der Alleinerziehenden wird gefördert, indem die Kosten für die externe Betreuung angerechnet werden.

### 2.2.2 Anrechenbare Einnahmen

Zu den anrechenbaren Einkommen zählen:

- Einnahmen aus Erwerb und Vermögen beider Eltern.
- Sofern der nicht betreuende Elternteil „ohne berechtigte Gründe“ keiner oder einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht, wird ihm ein hypothetisches Einkommen angerechnet.
- Die allgemeinen Kinder- bzw. Ausbildungszulagen.
- Allfällige Alimente.

Nicht angerechnet werden Verwandtenunterstützungen, Leistungen mit ausgesprochenem Fürsorgecharakter, Stipendien und ähnliche Unterstützungen.

---

<sup>1</sup> Am 18. Dezember 2001 hat der Regierungsrat seine Botschaft mit den Änderungsanträgen zu Händen des Parlamentes überwiesen. Eine Unterkommission der ständigen Finanzkommission erarbeitet nun einen Gesetzesvorschlag, der im Juni im Parlament behandelt werden soll.

## 2.2.3 Anrechenbare Ausgaben

### Allgemeiner Lebensbedarf pro Jahr

Für den allgemeinen Lebensbedarf sind zur Zeit die gesetzlichen **Mindestbeträge** der Ergänzungsleistungen von AHV/IV massgebend (im folgenden Jahrespauschalen für 2001).

Bandbreite EL-AHV/IV Ansätze in Franken/Jahr	Mindestbetrag	Maximalbetrag
■ Für Alleinstehende:	15'280	16'880
■ Für Ehepaare:	22'920	25'320
■ Für die ersten zwei Kinder je	8'050	8'850
■ Für zwei weitere Kinder je	5'368	5'900
■ Für jedes weitere Kind	2'684	2'950

Die Mindestbeträge des Lebensbedarfes, welche das LAF anwendet, liegen zehn Prozent unter den Maximalansätzen. Der Lebensbedarf für das dritte und vierte Kind macht zwei Drittel und derjenige für jedes weitere Kind ein Drittel der ersten zwei Kinder aus.

### Mietzins und Wohn-Nebenkosten

Bei den Wohnkosten werden die effektiven Ausgaben bis zu einer maximalen Grenze angerechnet. Das Maximum liegt für Alleinerziehende bei 13'200 und für Paare bei 15'000 Franken pro Jahr. Bei Personen, die in einer ihnen gehörenden Liegenschaft wohnen, wird der Eigenmietwert als Mietzins angerechnet.

### Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung

Zu den weiteren anrechenbaren Ausgaben gehört ein Pauschalbetrag für die obligatorische Krankenpflegeversicherung.

### Ausgaben für familienbegleitende Betreuung

- (a) Bisher wurden diese Ausgaben nicht berücksichtigt, weder bei den AFI noch bei den API.
- (n) Im Revisionsvorschlag sollen neu die externen Betreuungskosten entschädigt werden. Vorgesehen ist, dass die effektiven Kosten für die Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit der Eltern zurückbezahlt werden und zwar im Nachhinein. Die effektiven Kosten werden auch bei den AFI voll zurück erstattet und nicht durch Maximalansätze der Kinderkosten beschränkt. Die Rückzahlung der Ausgaben soll gewährleistet werden, bis das Kind in den Kindergarten gehen kann, höchstens aber bis zum vollendeten 4. Lebensjahr. Damit soll der Ausfall der API, wenn das Kind drei wird, abgedeckt und der Übergang in die volle Berufstätigkeit erleichtert werden.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Das Platzangebot in der scuola dell'infanzia ist für die Dreijährigen nicht in allen Gemeinden gewährleistet. Siehe hierzu Kapitel 5.2.

### 3 Finanzierungsmodalitäten der Assegni

#### 3.1 Die Entwicklung der Fälle und der Ausgaben

Die Entwicklung der beziehenden Haushalte (**Tabelle 2**) zeigt, dass sich der Bestand der Bezugsberechtigten nach massiven Zunahmen in den Jahren 1998 (+958 Haushalte) und 1999 (+486 Haushalte) bei rund 1800 Haushalten eingependelt hat. Die durchschnittliche Zulage begann sich Anfangs 1998 zu konsolidieren und liegt im Jahr 2000 bei 660 Franken pro Monat für die AFI und 1'000 Franken für die API (Anhang 2, Seite 3).

Tabelle 2: Entwicklung der beziehenden Haushalte (Stichtag Anfangs Dezember)

	Fälle AFI	Zunahme Vorjahr	AFI und API	Zunahme Vorjahr
Dezember 1997 (6 Monate)	327	--	40	--
Dezember 1998	1'285	+ 958	192	152
Dezember 1999	1'771	+ 486	283	91
Dezember 2000	1'840	69	295	12

Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 31.

Über den Umfang der nicht in Anspruch genommenen Leistungen können keine näheren Angaben gemacht werden, die Bezugsquote wird jedoch aufgrund der Ausgestaltung des Modells und des einfachen Zugangs als hoch eingeschätzt. Insgesamt gab es in den ersten zweieinhalb Jahren 5532 Gesuche. Rund 50 Prozent der Fälle mussten abgewiesen werden, entweder weil das Haushaltseinkommen die Limite überstieg oder weil die Antragstellenden die rechtlichen Voraussetzungen nicht erfüllten.

Die direkten Kosten für die Assegni beliefen sich Ende 2001 auf rund 23 Millionen Franken. Die Entwicklung der Ausgaben für die **AFI** widerspiegelt obige Fallstatistik. Nach einem sprunghaften Anstieg innerhalb der ersten drei Jahre haben sich deren Ausgaben bei rund **17,5 Millionen Franken stabilisiert**. Die Beiträge für die **API** nahmen hingegen weiterhin jährlich um eine halbe Million zu und betrugen im letzten Jahr 5,3 Millionen Franken. Insgesamt machen die API gut ein Fünftel der gesamten Ausgaben aus.

Tabelle 3: Entwicklung der Assegni

	2. Hälfte 1997		1998		1999		2000		2001	
	Franken	%	Franken	%	Franken	%	Franken	%	Franken	%
<b>AFI</b>	1'505'436	84	11'080'855	81	16'220'395	79	17'442'495	78	17'600'000	77
<b>API</b>	281'264	16	2'652'266	19	4'257'936	21	4'807'895	22	5'300'000	23
<b>Total</b>	1'786'700	100	13'733'121	100	20'478'331	100	22'250'390	100	22'900'000	100

Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 35.

Die Zunahme der Kosten in den ersten drei Jahren ist zum einen auf den Einführungsprozess selbst zurückzuführen, die Assegni wurden zu Beginn nur langsam in Anspruch genommen. Ein weiterer Grund für die Zunahme liegt in der Regimeänderung für Ausländer/innen. Die Mindestaufenthaltsdauer für Ausländer und Ausländerinnen wurde in der Gesetzesanwendung dahingehend ausgelegt, dass diese drei Jahre Niederlassung nachweisen müssen, was de facto zu einer Karenzfrist von acht Jahren geführt hat (fünf Jahre Arbeitsbewilligung und drei Jahre Niederlassung). Diese Praxis wurde vom kantonalen Versicherungsgericht als rechtswidrig eingestuft. Die im Jahre 1998 erfolgte Senkung der Karenzfrist auf insge-

samt drei Jahre auch für Ausländer/innen hat sich ebenfalls auf die Kosten ausgewirkt (ca. 2 Millionen Franken).

## 3.2 Die geplante Revision und ihre Folgekosten

In der geplanten Gesetzesänderung der LAF, wird die Bedingung, dass beide Elternteile ihren Wohnsitz seit mindestens drei Jahren im Tessin haben müssen, fallen gelassen. Vorausgesetzt beide Elternteile leben mit dem Kind zusammen, kann jetzt neu entweder die Mutter oder der Vater das Bezugsrecht in Anspruch nehmen, je nachdem welcher der Elternteile die Bedingungen erfüllt. Dies wird zu einer Zunahme der Bezugsberechtigten führen. **Tabelle 4** zeigt die geschätzten zusätzlichen Ausgaben. Die Lockerung des Bezugsrechts wird die Ausgaben um 293'280 bis 574'080 Franken erhöhen.

Eine weitere Änderung, sofern die Revision vom Grossen Rat angenommen wird, betrifft den Beschäftigungsgrad der Beziehenden von API: Die Eltern sollen künftig nicht mehr an einer vollen Erwerbstätigkeit gehindert werden, das heisst die 50-Prozentklausel soll fallen gelassen werden. Für die Betreuungskosten wird ein Ausgabenzuwachs von 483'000 bis 873'000 Franken geschätzt (Tabelle 4). Die Tessiner Regierung rechnet mit zukünftigen direkten Kosten je Betreuungsstunde von 7 Franken und einer durchschnittlichen Präsenzzeit pro Kind von 806,5 Stunden (Botschaft 5189 (2001), Ziffer 7.2.2). Diese Ansätze sind jedoch nicht ohne weiteres auf andere Kantone übertragbar. Zu berücksichtigen ist unter anderem, dass die gesetzlichen Anforderungen an die Betreuungsqualität, insbesondere das Betreuungsverhältnis (Anzahl Kinder pro Erzieherin), von Kanton zu Kanton differieren und damit die Kosten erheblich variieren können.<sup>3</sup> Je nach dem, wie hoch der Beschäftigungseffekt dieser Massnahme sein wird, kann die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu einem unterschiedlichen Nettoeffekt führen: Bei relativ tiefen Betreuungskosten und auch geringem Beschäftigungseffekt werden sich die Ausgaben um zusätzliche 258'000 Franken erhöhen. Ist der Beschäftigungsimpuls erfolgreich, kann dies die Ausgaben um bis zu 1,5 Millionen Franken verringern.

Tabelle 4: Kosten der geplanten Gesetzesänderung (in Franken, Schätzungen)

Lockerung Bezugsrecht:	Minimum	Maximum
AFI	192'192	270'816
API	101'088	303'264
Total Assegni	293'280	574'080
Förderung Erwerbstätigkeit:	Minimum	Maximum
Betreuungskosten	483'000	873'000
Reduktion der Assegni dank Zunahme der Erwerbstätigkeit	- 225'000	- 2'450'000
Total API	+ 258'000	- 1'577'000

Quelle: [www.ti.ch/DOS/temi/politica\\_familiare/1-rev-laf/](http://www.ti.ch/DOS/temi/politica_familiare/1-rev-laf/)

<sup>3</sup> Im Tessin ist das Betreuungsverhältnis in der Krippenverordnung festgelegt. Das Verhältnis lautet für Säuglinge (bis 12 Monate) 1:4; für Kleinkinder von 13-24 Monate 1:5; für Kinder von 24-36 Monate 1:8, und darüber 1:12 (Botschaft 5189, 2001).

### 3.3 Die Finanzierung

Die Finanzierung der AFI im Tessin basiert auf einer Mischfinanzierung, für die drei Finanzierungsquellen herangezogen werden (vgl. **Tabelle 5**):

■ Beiträge der selbständig Erwerbenden. Die selbständig Erwerbenden erhalten keine AB (und Aform) und bezahlen entsprechend auch keine Beiträge an die Familienausgleichskasse. Hingegen ist auch diese Erwerbsgruppe berechtigt, AFI und API zu beziehen. Der Beitragssatz von 0.15 Prozent von der AHV-Lohnsumme ist eine politische Festsetzung, welche die Zahl der Selbständigen berücksichtigt und den Umstand, dass auch die Lohnabhängigen ihren Beitrag (siehe nächsten Abschnitt) leisten. Er wird über die AHV-Ausgleichskasse erhoben. Die Beiträge der Selbständigen decken 6 bis 7 Prozent des Finanzierungsbedarfes der AFI.

■ Beiträge der Familienausgleichskassen: Zum einen wurde die Altersgrenze für die allgemeinen Kinderzulagen (AB) von 16 auf 15 Jahren gesenkt. Zum andern wurde die Indexierung der allgemeinen Kinderzulagen gestoppt. Diese Zulagen waren im Kanton Tessin ursprünglich indexiert. Mit Einführung der LAF werden sie erst wieder bei einer Teuerungszunahme von fünf Prozent angepasst. So hätten bei einer kontinuierlichen Anpassung an den Preisindex die Kinderzulagen im Jahr 2001 190.30 Franken betragen müssen, sie wurden jedoch auf dem Niveau von 1996 (183 Franken) belassen. Die sich im Ausgleichsfonds anhäufenden Gelder werden für die AFI verwendet. Bei der Einführung der LAF rechnete man mit höheren Beiträgen aus diesem Indexierungsmechanismus. Die geringe Teuerung bzw. Lohnentwicklung hat dann diese Hoffnungen zunichte gemacht. Erst im Jahr 2001 lieferte der Indexierungsstopp einen substantziellen Beitrag (31%) zu den Ausgaben der AFI.

■ Die Ersparnisse bei der Sozialhilfe. Die Schätzung des IAS geht davon aus, dass dieser Betrag rund 40 Prozent der Ausgaben für die AFI ausmacht. Die Reduktion der Ausgaben für die Sozialhilfe wurde geschätzt: Für alle Familien, die Sozialhilfe in Anspruch genommen hatten und ans System der LAF überwiesen wurden, hat man während ihrer Verweildauer im System der Assegni die Kosten geschätzt, die sie verursacht hätten, wenn sie weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt worden wären. Zu dieser Zahl müsste man theoretisch die Haushalte hinzuzählen, welche die Sozialhilfe neu beansprucht hätten, gäbe es keine Assegni. Eine solche Schätzung würde kaum gültige Werte ergeben. Aus diesem Grund hat sich das IAS auf die 40 Prozent Kostenanteil festgelegt und nimmt dies bis heute als gültigen Wert an. Da im Tessin die Sozialhilfe kantonal geregelt und administriert wird, kann der Transfer durch eine innerkantonale Umbuchung erfolgen.

Tabelle 5: Finanzierung der Assegni

	7.-12.1997	%	1998	%	1999	%	2000	%	2001	%
<b>AFI</b>	1'505'436	100	11'080'855	100	16'220'395	100	17'442'495	100	17'600'000	100
- Beitrag Selbständige		-	1'010'831	9	1'043'558	6	1'260'951	7	1'000'000	6
- Indexstop	771'150	51	1'112'910	10	1'119'297	7	2'226'553	13	5'400'000	31
- Transfer Sozialhilfe	602'174	40	4'432'342	40	6'491'758	40	6'976'998	40	7'000'000	40
Total Beiträge	1'373'324	91	6'556'082	59	8'654'613	53	10'464'502	60	13'400'000	76
<b>Defizit AFI</b>	132'112	9	4'524'773	41	7'565'782	47	6'977'993	40	4'200'000	24
- Defizitanteil FAK	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
- Defizitanteil Kanton	66'056		2'262'386		3'782'891		3'488'997		2'100'000	
<b>API</b>	281'264		2'652'266		4'257'936		4'807'895		5'300'000	
Belastung Kanton durch AFI + API	<b>347'320</b>		<b>4'914'652</b>		<b>8'040'827</b>		<b>8'296'892</b>		<b>7'400'000</b>	

Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 35.

### 3 Finanzierungsmodalitäten der Assegni

Dank dieser Beiträge werden zwischen 60 bis 70 Prozent der Gesamtkosten der AFI gedeckt. Das jährlich resultierende Defizit von zwischen 4 bis 7 Millionen Franken teilen sich der Kanton und die kantonale Familienausgleichskasse je hälftig.

Die API werden ausschliesslich durch Steuergelder des Kantons finanziert. In den letzten zwei Jahren resultierte aufgrund der Assegni, AFI und API zusammen, eine **zusätzliche Belastung** des Kantons von zwischen **8.3 und 7.4 Millionen Franken**. Das Gesamtbudget des Kantons betrug in den letzten Jahren um die 2.5 Milliarden Franken. Die zusätzliche Belastung macht folglich etwa 0.3 Prozent aus. Bezogen auf die 750 Millionen Franken Ausgaben für die soziale Sicherheit des Kantons und der Gemeinden zusammen (1999) betragen diese Mehrausgaben rund ein Prozent.

## 4 Administrative Lösung

### 4.1 Organisation und Antragsstellung

Die Administration der Antragsstellung und die Dossierverwaltung liegen bei der Fachstelle „Assegni familiari“ der Sozialversicherungsanstalt (Istituto delle assicurazioni sociali, IAS). Hier werden die Dossiers auf ihre Vollständigkeit überprüft, die Antragsberechtigung abgeklärt und die allfällige Auszahlung veranlasst.

Das Antragsformular wird bei der lokalen AHV-Stelle der Gemeinden bezogen und eingereicht. Dieses Vorgehen erlaubt eine erste Überprüfung der Angaben mit den Daten des Einwohneramtes. Die Antragsformulare (Anhang 1, Antragsformular) sind aus der Sicht der Befragten nur schwer verständlich. Sie müssen die Hilfe der Beamten in Anspruch nehmen. In den kleineren Gemeinden sind die Sachbearbeiter/innen vom Prozedere ihrerseits häufig überfordert und suchen Hilfe bei der Fachstelle „Assegni familiari“. Sie kennen sich zu wenig mit dem System der EL-AHV/IV aus. Es soll vorgekommen sein, dass die Antragstellenden – sei es aus Überforderung oder aus Unwissen – mit dem Argument, sie seien ohnehin nicht bezugsberechtigt, davon abgehalten worden sind einen Antrag zu stellen (Carmen Vaucher de la Croix).

Die Schwierigkeiten beginnen damit, dass die Bestimmung der Haushaltsmitglieder, welche für die Berechnung der Assegni relevant sind, für die Antragstellenden nicht ohne weiteres nachvollziehbar ist: Lebt zum Beispiel eine Mutter mit einem Kind aus erster Ehe und einem neuen Lebenspartner zusammen, gehört letzterer nicht zum Referenzhaushalt. Hat die Frau jedoch ein gemeinsames zweites Kind mit diesem Partner, gehören alle vier Mitglieder zum Referenzhaushalt. Die Definition des Referenzhaushaltes wird im Gesetz zur Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (LAPS, Botschaft, Ziffer 7.1) bestimmt und gilt für mehrere Sozialleistungen gleichzeitig. Die Abgrenzungen sind komplex und erfordern sehr genaue Kenntnisse über die familiären Verhältnisse<sup>4</sup>.

Die Mindestanforderungen an die Erwerbstätigkeit erfordert Anfragen bei dem oder den Arbeitgebern. Die Abklärung der grundsätzlichen Bezugsberechtigung (drei Jahre Wohnsitz im Kanton) wird bei häufigem Wohnortwechsel erschwert und erfordert genaue Nachrecherchen in den Gemeinden.

Rund 80 bis 90 Prozent aller Anträge werden denn auch unvollständig eingereicht und die Fachstelle muss durch telefonisches oder schriftliches Nachfragen die Anträge präzisieren. Häufig fehlen zudem die Belege, welche mit dem Antrag einzureichen sind. Meist folgt darauf eine langwierige Korrespondenz.

In andern Fällen sind die Angaben widersprüchlich, nicht plausibel oder stimmen nicht mit den übrigen Daten überein, welche aus irgendeinem Grund zur Situation der Familie, zum Beispiel beim Einwohneramt, Steueramt oder Grundbuchamt, schon vorliegen. Besonders langwierig wird die Einschätzung, wenn Antragsstellende Vermögen besitzen, an einer Erbengemeinschaft beteiligt sind oder Vermögenswerte an Dritte übertragen haben, wie zum Beispiel ein von den Eltern geerbtes Grundstück, welches an die Kinder übertragen wurde.

Komplex ist auch die Bestimmung des Einkommens bei selbständig Erwerbstätigen. Das Einkommen wird eingeschätzt und in einer vertraglichen Vereinbarung wird die Höhe der Assegni festgehalten. Aufgrund der Steuererklärung für das Kontraktjahr werden dann ex post allfällige Differenzen zurückgefordert oder ergänzend ausbezahlt.

---

<sup>4</sup> Zum Referenzhaushalt gehören: Antragssteller/in, Ehepartner/in, Lebenspartner/in mit gemeinsamem Kind, unmündige Kinder und mündige Kinder die ökonomisch abhängig sind. Nicht dazu gehören: Mündige Kinder, die ökonomisch unabhängig sind, Partner/in ohne gemeinsame Kinder, Eltern, Verwandte, auch wenn sie im gleichen Haushalt leben.

Zu Beginn der Einführung mussten die Antragsteller/innen rund 158 Tage auf eine Bewilligung (oder Ablehnung) warten. Mit zunehmender Routine der Bearbeiter/innen sank **die Wartezeit auf rund vier Monate (111 Tage)**.

Fehlende Praxis und Normen der Gesetzesinterpretation haben zudem zu vielen Rekursen geführt. Zum Teil hängt das damit zusammen, dass die Regelungen des Gesetzes wenig praxisnah war, zu sehr an den EL-AHV/IV orientiert und kaum auf die neue Zielgruppe anwendbar war. Dies betrifft vor allem die Berechnung der Karenzfrist (Wohndomizil), das Thema des Sorgerechts, die Interpretation des Beschäftigungsgrades, Anforderungen an das Bezugsrecht, welche denn auch in der Revision geändert wurden.

### 4.2 Dossierverwaltung, Mutationen

Neben der Erstaufnahme ist auch die **Dossierbearbeitung** sehr aufwendig. Die Situation wechselt laufend, zwei bis drei Mal pro Jahr ist eher die Regel denn die Ausnahme. Erwerbsaufgabe folgt auf Erwerbsaufnahme. Dann wechseln auch die Beschäftigungsgrade und damit die Einkommen. Im Durchschnitt wurde ein Dossier im Laufe von zwei Jahren rund sechs Mal überarbeitet (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001)

Das Gesetz (LAF) sieht für den AFI eine zweijährige Überprüfung vor, für den API eine jährliche. Die Fachstelle ist dazu übergegangen, bei beiden Assegni mindestens jährliche Kontrollen durchzuführen. Die Bezüger/innen geben eine Veränderung ihrer Situation nicht von sich aus bekannt, und die Fachstelle müsse dann die Zahlungen zurückfordern oder anrechnen, wenn es der Familie wieder schlechter geht und sie Anspruch auf Assegni hätte.

Eine Vereinfachung der Antragsstellung ist aus der Sicht der Verantwortlichen nicht möglich, soll das System der individuellen Bedarfsleistung beibehalten bleiben. Eine erste Abklärung der Anspruchsberechtigung über Steuerdaten scheint im Kanton Tessin zur Zeit nicht realisierbar. Man ist dieser Frage im Rahmen einer Vorabklärung zur Auszahlung der Ergänzungsleistungen der AHV/IV nachgegangen. Die Vorabklärung ergab, dass die Steuerdaten selbst für die Altersgruppe der AHV-Bezüger/innen zu wenig mit den effektiven Daten übereinstimmen. Hierzu muss allerdings erwähnt werden, dass die Gegenwartsbesteuerung im Kanton Tessin erst per 2004 eingeführt wird.

Eine gewisse Entlastung erhoffen sich die Verantwortlichen durch die LAPS. Das Gesetz wird zu einer zentralen Datenadministration für alle Sozialleistungen führen und das Verfahren vereinfachen. Geplant ist, dass etwa 18-20 Fachkräfte in maximal acht regionalen Stellen die Abklärungen aller Leistungen, welche unter das Gesetz fallen, durchführen werden.

### 4.3 Verwaltungsaufwand

Der Verwaltungsaufwand für beide Leistungen betrug in den letzten Jahren um die 800'000 Franken (siehe **Tabelle 6**). Diese Kosten machten in den letzten drei Jahren weniger als vier Prozent der ausbezahlten Summen aus. Der Verwaltungsaufwand wird vollumfänglich von der kantonalen und den 34 privaten Familienausgleichskassen im Verhältnis zur Kinderzahl finanziert.

Tabelle 6: Kosten der Administration von AFI und API

	1998		1999		2000		2001	
	Franken	In % Auszahlung						
AFI	585'886	5.3	614'692	3.8	648'501	3.7	699'897	4.0
API	146'103	5.5	167'234	3.9	131'497	2.7	151'264	2.9
Total	731'989	5.3	781'926	3.8	779'998	3.5	851'161	3.7

Quelle: IAS

#### 4.4 Modalitäten der Einführung

Die Einführung des neuen Regimes wurde in Amtsblättern und Zeitungen publiziert. Das ist möglicherweise die beste Methode, um einen Ansturm auf die Assegni zu verhindern. Die qualitative Befragung ergab, dass nur ganz wenige Bezugsberechtigte auf diesem Weg von der LAF erfahren haben. Weitaus der grösste Teil der Befragten erfuhr über Mundpropaganda oder mehr zufällig, weil man aus andern Gründen auf der Gemeindekanzlei war, von den Assegni. Obwohl die Fachstelle die Verantwortlichen in den Gemeinden eingeführt hat, war die Handhabung mit dem System zuwenig gut vorbereitet. Die Verantwortlichen der Fachstelle sind sich heute einig, dass es Sachbearbeiter/innen braucht, die ausgewiesene Erfahrungen mit dem System der Ergänzungsleistungen haben.

## 5 Zielerreichung und unerwünschte Nebeneffekte

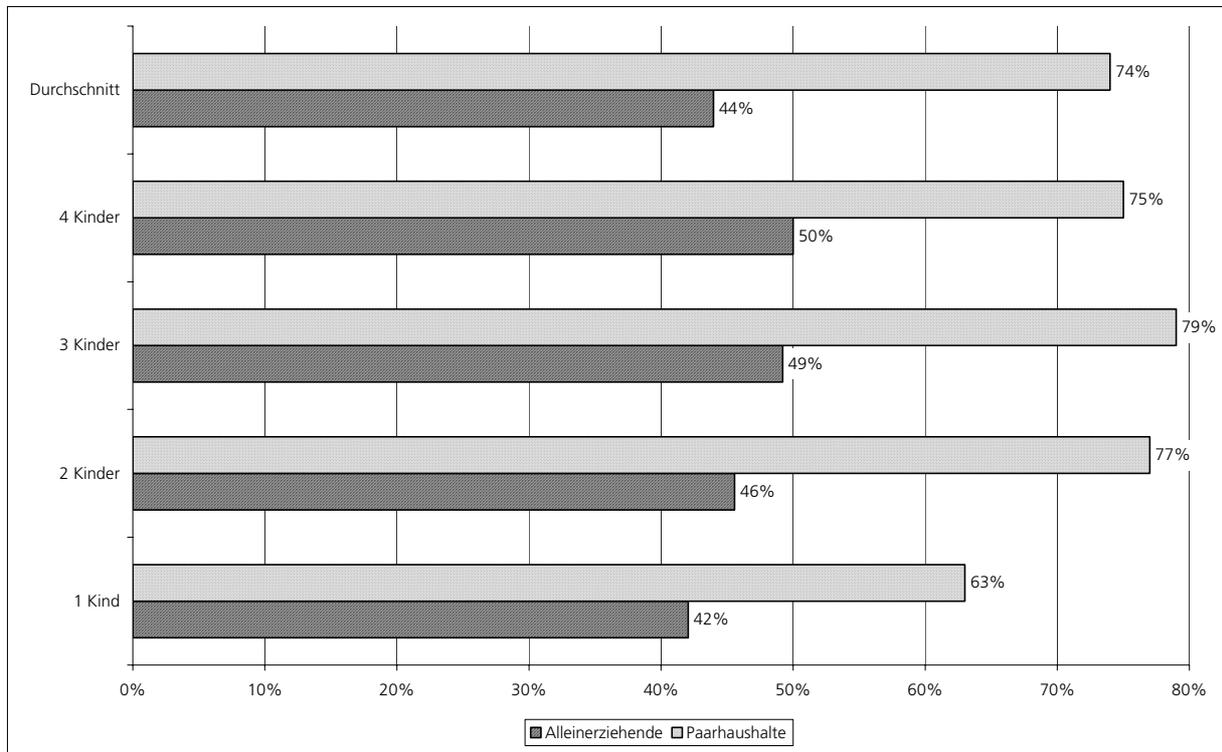
Das Gesetz über die Assegni di famiglia (LAF) bezweckt die folgenden Ziele (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 2):

- Die Wahlfreiheit für oder gegen Kinder soll gewährleistet sein.
- Es ist zu vermeiden, dass die direkten Kosten für die Kinder zu Armut führen.
- Die Familienpolitik von der Sozialpolitik abzukoppeln.
- Die Eltern sollen zudem die Möglichkeit haben, die Kleinkinder (0-2 Jahre) selber zu betreuen oder zu arbeiten und Fremdbetreuung in Anspruch zu nehmen.
- Die Wahlfreiheit der familieninternen Aufteilung von Erwerb und Betreuung zu gewährleisten.

### 5.1 Erreichung des Existenzbedarfs

Vorweg folgendes: Die Erreichung des Existenzbedarfes ist nicht das Ziel der Assegni. Einzig für die kleine Gruppe der Kleinkinderfamilien (Kinder unter 3 Jahren) wird dieses Ziel anvisiert. Für alle anderen sollen die Assegni eine Erleichterung der Lebensumstände bringen und verhindern, dass die direkten Kosten für die Kinder in die Armut führen. Gleichwohl werden wir die Erreichung dieses durch das Gesetz selber definierte Existenzminimum als Kriterium nehmen, um zu überprüfen, inwieweit die LAF die Familien unterstützt und damit „eine Voraussetzung für das Wohlergehen des Kindes schafft“ (Botschaft, 2001).

Abbildung 1: Anteil der Haushalte, die den Existenzbedarf erreichen



Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, eigene Darstellung

**Abbildung 1** zeigt den Anteil der Haushalte, nach Paarhaushalten und Haushalten von Alleinerziehenden unterschieden, welche den **Existenzbedarf nach Auszahlung beider Assegni** erreichen. Im Durchschnitt sind es 62 Prozent aller Haushalte: 74 Prozent aller Paarhaushalte, aber nur 44 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden. Ein Vergleich der Haushalte mit gleicher Kinderzahl zeigt, dass dieser Unter-

schied, sieht man von den Einkindfamilien ab, für jede Untergruppe gilt: Unabhängig von der Zahl der Kinder erreichen rund **30 Prozent mehr Haushalte von Paaren den Existenzbedarf**.

Wie die nachfolgende **Tabelle 7** zeigt, können mehr als 60 Prozent aller Paarhaushalte mit mehr als einem Kind die Einkommenslücke (Differenz zwischen dem berechneten Existenzbedarf und dem effektiven Haushaltseinkommen) bereits durch den Beitrag des AFI decken und sind nicht auf einen API angewiesen. Für Alleinerziehende mit mehr als einem Kind liegt dieser Anteil bei einem Drittel.

Damit erreicht die LAF ihr demografisches Ziel: Sie kann verhindern, dass für Familien deren finanziellen Verhältnisse problematisch sind, Kinder zu haben und aufzuziehen ein Armutsrisiko darstellt. In der Befragung wurde denn auch vereinzelt darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit Assegni zu beziehen nicht unerheblich war für den Entscheid, ein (weiteres) Kind auf die Welt zu stellen.

Tabelle 7: Anzahl Haushalte, die den Existenzbedarf bereits mit den Zulagen des AFI erreichen

	Alleinerziehende		Paarhaushalte	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %
1 Kind	95	23	96	36
2 Kinder	84	32	310	61
3 Kinder	23	36	162	65
4 Kinder	3	25	41	59
Total	205	27	619	56

Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001

Das gute Ergebnis der Paarhaushalte ist vor allem auf ihre bessere Ausgangslage (relativ höhere Haushaltseinkommen) zurückzuführen. Aber der kumulative Effekt der AFI bei mehreren Kindern spielt auch eine gewisse Rolle (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 45f).

Weniger erfolgreich sind die Assegni bei der **Deckung von Einkommenslücken von Alleinerziehenden**. Dafür lassen sich mehrere Gründe ausmachen: Alleinerziehende starten häufig mit einem tiefen Ausgangseinkommen, sie haben mehrheitlich nur ein Kind - während die AFI Mehrkindfamilien begünstigt – und sie sind etwas weniger häufig berechtigt, API zu beantragen. Letzteres lässt sich dadurch erklären, dass rund 60 Prozent aller Alleinerziehenden geschiedene Personen sind und geschieden wird häufig erst, wenn die Kinder schon älter sind.

Es sind nun aber vor allem die Alleinerziehenden mit einem oder zwei Kinder, welche einen weiteren Zuschuss dringend nötig hätten, wie die Daten der **Tabelle 8** zeigen. In dieser Zusammenstellung werden der berechnete Existenzbedarf (Bedarf), das effektive Haushaltseinkommen der Beziehenden, die Einkommenslücke (Bedarf minus Einkommen; Defizit 1) und das Restdefizit nach Auszahlung des AFI (Defizit 2) für die verschiedenen Haushaltskategorien der Beziehenden dargestellt. Da 82% aller Haushalte keinen API beziehen, interessierte uns vor allem, welche Einkommenssituation die verschiedenen Haushaltskategorien nach Auszahlung des AFI aufweisen. Die Daten sind Mittelwerte.

Tabelle 8: Einkommenslücken nach Auszahlung des AFI (Mittelwerte)

	Anzahl	Bedarf	Einkommen	Defizit 1	AFI	Defizit 2	Anzahl Fälle mit Defizit 2	Anzahl Fälle mit Anrecht auf API
AE+1	427	35'022	<b>19'800</b>	15'222	5'815	<b>9'406</b>	332	88
AE+2	259	44'439	28'286	16'153	9'319	6'834	175	31
AE+3	63	50'755	32'583	18'172	11'895	6'277	40	8
AE+4	12	56'316	36'915	19'401	13'877	5'524	9	3
alle AE	761						556	130
Paar+1	263	46'098	<b>34'421</b>	11'677	5'342	<b>6'335</b>	167	72
Paar+2	511	54'115	42'714	11'401	7'832	3'569	201	77
Paar+3	250	59'392	46'526	12'866	9'394	3'472	88	35
Paar+4	69	63'728	47'265	16'463	12'541	3'922	28	12
Paar+5	17	65'408	44'609	20'799	13'911	6'888	8	4
alle Paare	1110						492	200

Quelle: Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001; eigene Darstellung

Die Bedarfslücken nach Auszahlung des AFI (Defizit 2) zeigen deutlich, dass sowohl bei den Alleinerziehenden als auch den Paarhaushalten die Einkindfamilien die höchsten Einkommensdefizite ihrer Gruppe aufweisen. **9'406 Franken fehlen den Alleinerziehenden mit einem Kind** im Durchschnitt. Wie viele Familien effektiv ein Einkommensdefizit in dieser Höhe haben, lässt sich aufgrund der Daten nicht beurteilen.<sup>5</sup> Sicher ist nur, dass von diesen 332 Haushalten, welche den Existenzbedarf mit den AFI nicht erreichen, nur gerade 88 Anspruch auf einen API haben und somit mit der Verbesserung ihrer Einkommenssituation rechnen können. Unter den Alleinerziehenden mit zwei Kindern sind 144 Haushalte, welche sich mit dem AFI-Beitrag begnügen müssen. Deren durchschnittliches Einkommensdefizit liegt um die 6'834 Franken.

Insgesamt können 426 Haushalte von Alleinerziehenden, das sind 56 Prozent dieser Gruppe (vergleiche auch Abbildung 1), kein API beziehen und müssen also mit einem Einkommen leben, das je nach Kinderzahl zwischen 9'406 bis 5'524 Franken unter dem Existenzbedarf liegt. Zu berücksichtigen bleibt ferner, dass die vorliegenden Daten Mittelwerte sind. Effektiv werden Familien auch mit Einkommenslücken leben müssen, die über den hier ausgewiesenen Werten liegen.

Auch ein Viertel aller Paarhaushalte liegen unter dem Existenzbedarf und erhalten keine API-Beiträge. Mit Ausnahme der Einkindfamilie, deren Einkommensdefizit bei 6335 Franken liegt, betragen deren Einkommenslücken jedoch weniger als 4'000 Franken.

Auch wenn der Existenzbedarf der Assegni höher liegt als das SKOS-Minimum, er deckt letztlich doch nicht viel mehr als die lebensnotwendigen Ausgaben und lässt kaum Spielraum für Unvorhergesehenes. Freizeitkultur und Ferien liegen ohnehin ausserhalb jeder Möglichkeiten. Aber auch ausserordentliche Kosten wie der Schuleintritt eines Kindes oder ein Zahnarztbesuch<sup>6</sup> bringen die Familien in grössere Schwierigkeiten (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 60).

<sup>5</sup> Die Interpretation der quantitativen Ergebnisse basiert auf den Mittelwerten, welche in der Evaluation (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001) ausgewiesen werden. Andere Daten standen nicht zur Verfügung. Gemäss Auskunft von Carmen Vaucher de la Croix weichen jedoch die Mittelwerte nicht stark vom Median ab und für die Mehrheit der Werte ist die Streuung gering.

<sup>6</sup> Auf das Problem der Zahnarztkosten hat die Regierung reagiert: Im Voranschlag 2002 ist die Bereitstellung der notwendigen Kredite vorgesehen, um die Wiederaufnahme der vertraglichen schulärztlichen Dienstleistungen zu ermöglichen, wie sie vor 1997/98 bestanden hatten.

Das bedeutend höhere Ausgangsdefizit hängt damit zusammen, dass die Einkinderhaushalte gegenüber den Mehrkindhaushalten ein durchwegs schlechteres Ausgangseinkommen haben (Tabelle 8). Sowohl bei den Haushalten der Alleinerziehenden als auch bei den Paarhaushalten ist deren Einkommen gegenüber dem der Zweikinderhaushalten um gut 8'000 Franken tiefer. Dies ist unter anderem auch eine Folge des Systems der Assegni selber: Bei den Einkinderhaushalten findet sich ein höherer Anteil, welcher API bezieht. Mit dem Assegno di prima infanzia ist die Auflage verbunden, dass das Kind mindestens zu 50 Prozent selber betreut wird und ein Elternteil folglich höchstens zu 50% erwerbstätig sein darf. Dies führt zu den tieferen durchschnittlichen Haushaltseinkommen der jeweiligen Gruppe.

Sieht man von diesen eher problematischen Aspekten ab, so muss doch auch festgehalten werden, dass die Assegni die Lebensbedingungen der Familien erheblich verbessert haben. Auch wenn für die Familien von Alleinerziehenden ein hohes Restdefizit resultiert, so liegt deren Einkommenszuwachs dank der Assegni zwischen 39 bis 48 Prozent. Im Durchschnitt aller Haushalte ist das Ausgangseinkommen um 30 Prozent erhöht (Anhang 2, Seite 7). Fast ebenso wichtig ist für viele Familien der Paradigmawechsel von der demütigenden Hilfe der Fürsorge zu Beiträgen, auf die sie Rechtsanspruch erheben können. Viele Befragte konnten dank der Assegni das Fürsorgeregime verlassen.

### 5.2 Nebeneffekt: Assegni und Erwerbstätigkeit

Die Evaluation ist der Frage, welchen Einfluss die Assegni auf die Erwerbstätigkeit der Eltern haben, vor allem in der persönlichen Befragung nachgegangen. Die Dossier enthielten keine Angaben, die verwertbar gewesen wären.

Auch wenn die Einkommenssituation der Haushalte, welche API beziehen können, eine relativ komfortable ist, würden aus sozialen Gründen viele Befragte eine Erwerbstätigkeit vorziehen. Denn die Erwerbstätigkeit ist vor allem auch eine Möglichkeit, aus der armutsbedingten Isolation auszubrechen und am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können. Dies gilt in besonderem Ausmass für die Alleinerziehenden. Viele Befragten wären denn auch froh, wenn sie wieder in den Arbeitsmarkt einsteigen könnten, es wäre dies für die ganze Familie von Vorteil (die nachfolgenden Zitate stammen aus der Evaluation von Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001):

*"Non è bello per i figli vedere i genitori disoccupati. Alla fine si sentono degli emarginati anche loro".*

Der Entscheid zur Eigenbetreuung ist nicht nur ein kulturell-emotionaler sondern ein durchwegs ökonomischer: Für Personen, welche im Niedriglohnbereich ihr Einkommen erwirtschaften müssen, sind die Betreuungskosten viel zu hoch, als dass ein zusätzlich erwirtschaftetes Einkommen diese decken könnte.

Der Mangel an sozialen Beziehungen führt auch zu einem Ausschluss von jeglichen Formen der Unterstützung bei der Betreuung der Kinder auf Quartiersebene. Auch innerhalb der Familien sind die Netze brüchiger und die Möglichkeit, auf Familienangehörige zurückzugreifen, reduzierter.

Problematisch ist der - zumindest teilweise - auferlegte Erwerbsunterbruch während der Kleinkinderphase, weil er zu einem Ausschluss aus dem Arbeitsmarkt führen kann. Die betroffenen Frauen, und es betrifft in der Mehrheit Frauen, werden aufgrund des Konkurrenzdruckes auf dem Arbeitsmarkt nur schwer wieder eine Arbeitsstelle finden, wenn sie einmal ausgestiegen sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die Möglichkeit, das dreijährige Kind in die scuola dell'infanzia (Kindergarten) zu bringen, auf dem Kantonsgebiet

des Tessins von Gemeinde zu Gemeinde sehr unterschiedlich ist.<sup>7</sup> Folglich sind die Erwerbsmöglichkeiten durch die Familienpflichten auch nach der dreijährigen Kleinkinderphase beschränkt. Hinzu kommen die Folgen eines zunehmend segmentierten und deregulierten Arbeitsmarktes, der den Bedürfnissen einer Erwerbstätigen mit Familienpflichten in keiner Weise entgegen kommt. Wenn die API wegfallen, führt dies zu kaum bewältigbaren Situationen (Vaucher de la Croix/Marazzi 2001, 57).

*"Da quando mi sono separata e devo gestire da sola i miei due figli non riesco più a trovare un lavoro adeguato alla mia situazione".*

*"Ho trovato dei lavori mica male, ma non avendo la macchina il lavoro a tempo parziale significa un tempo pieno".*

Offensichtlich ist auch der Stundenplan in der scuola dell'infanzia nicht so angelegt, dass eine volle Erwerbsmöglichkeit resultieren kann, wie wir aus der Botschaft vernehmen: „...das Gesetz nimmt ausdrücklich Bezug auf die Möglichkeit, das Kind in den Kindergarten oder eine Krippe einzuschreiben. Aufgrund der Stundenpläne des Kindergartens ist es allerdings nicht selbstverständlich, den eigenen Beruf ausüben zu können.“(Botschaft 5189, 2001, Ziffer 2.1.2)

Die Evaluation kommt denn auch zur Erkenntnis, dass "die Assegni zwar effektiv sind, um die finanzielle Armut der Familien abzufedern, gleichzeitig aber auch die Gefahr in sich bergen, eine neue Art der Abhängigkeit zu schaffen. Es fehle eine Familienpolitik, welche den vielfältigen Bedürfnissen der einkommensschwachen Frauen Rechnung trägt". (Vaucher de la Croix/Marazzi, 2001, 63f).

Wenn man den API einen integrationshemmenden Effekt zuschreibt, so unterstellt man jedoch implizit, dass beide Elternteile vor dem Bezug der Assegni beschäftigt waren. Dies mag für einen Teil der Beziehenden stimmen, ein beachtlicher Anteil muss jedoch bereits vor der Einführung der Assegni zumindest teilweise erwerbslos gewesen sein, wie der Kostentransfer von 40 Prozent aus Sozialhilfegeldern vermuten lässt.

Effektiv waren denn fast alle befragten alleinerziehenden Mütter vor der Scheidung auch nicht erwerbstätig und der Wiedereinstieg in eine Erwerbstätigkeit dürfte sich äusserst schwierig gestalten. Sie tragen die Folgen der klassischen Teilung von Familie und Beruf und sind ein Opfer der sogenannten „Familienfalle“ (Bauer, 2000) und zwar in ihrer extremen Ausprägung. Bei den Paarhaushalten haben in der Regel beide Eltern gearbeitet. In der Befragung ist man nur auf einen einzigen Fall gestossen, bei denen die Assegni der Auslöser für die Erwerbsaufgabe der Mutter war (Auskunft von Carmen Vaucher de la Croix).

In seiner Botschaft reagiert der Regierungsrat auf die Mängel, welche die Evaluation aufgezeigt hat. Der Regierungsrat will an der Struktur des Ergänzungsleistungssystems nichts ändern. Er nimmt zwar zur Kenntnis, dass die Mehrkindfamilien stärker unterstützt werden und die Einkindfamilien, insbesondere die Alleinerziehenden, durch das System eher benachteiligt werden. Er sieht jedoch in der Einführung von zwei begleitenden Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen sollen, das adäquate Mittel, um die wirtschaftliche Lage auch dieser Familien zu verbessern: Erstens können auch bei einem Bezug von API beide Elternteile voll erwerbstätig sein (die 50 Prozentklausel wird aufgehoben) und zweitens wird die familienexterne Betreuung unterstützt. Vorgesehen ist die volle Rückerstattung der effektiven Kosten für eine externe Betreuung der Kinder während der Arbeitszeit der Eltern. Voraussetzung ist der Nachweis, dass man während der Betreuungszeit berufstätig ist.

---

<sup>7</sup> Der Anteil der Kinder, welche die scuola dell'infanzia besuchen, variiert nach dem Alter: Praktisch alle fünfjährigen Kinder besuchen den Kindergarten. Im Alter von 4 Jahren sind es etwa 95Prozent und etwa drei Viertel aller dreijährigen. Für diese Altersgruppe ist das Platzangebot je nach Region zu klein.

### **Abschliessend sollen Erfolg und Wirksamkeit der Assegni kurz zusammengefasst werden:**

- Die Assegni haben die Lebensbedingungen der Familien erheblich verbessert. Im Durchschnitt wird das Ausgangseinkommen um 30 Prozent erhöht.
- Der Existenzbedarf scheint die laufenden Kosten der Haushalte ausreichend zu berücksichtigen. Schwierigkeiten verursachen ausserordentliche Kosten wie Zahnarztrechnungen oder der Schuleintritt eines Kindes.
- Rund drei Viertel aller Paarhaushalte und knapp die Hälfte aller Alleinerziehenden erreichen den Existenzbedarf. Massgebend für die Erreichung dieser Grenze ist der Effekt des Assegno integrativo: Denn nur 18 Prozent aller Haushalte können Assegni di prima infanzia beantragen.
- Grund für die kleinere Erfolgsquote der Haushalte von Alleinerziehenden ist ihr durchwegs tieferes Ausgangseinkommen. Sie werden aber auch durch die Regelung der Assegni benachteiligt, weil sie häufiger nur ein Kind haben und das System Mehrkindfamilien bevorzugt.
- 56 Prozent der Haushalte von Alleinerziehenden müssen mit einem Einkommen leben, das je nach Kinderzahl um 9'406 bis 5'524 Franken unter dem Existenzbedarf liegt. Auch ein Viertel aller Paarhaushalte liegen unter dem Existenzbedarf. Sieht man von den Einkindfamilien ab, so liegt deren Einkommenslücke unter 4'000 Franken.
- Um das Armutsrisiko von kinderreichen Familien aufzufangen, ist das System der Assegni di Famiglia sehr wirksam. Es eignet sich ebenfalls, um die finanziellen Folgen der working poor Familien abzufedern. Es ist zudem optimal, um kurzfristige phasenspezifische Erwerbsausfälle während der intensivsten Betreuungszeit eines Kleinkindes aufzufangen.
- Nicht geeignet ist das Modell, um langfristige und erhebliche Einkommensdefizite von Familien zu decken oder um Langzeiterwerbslosigkeit aufzufangen. Die Folgen einer mangelhaften Arbeitsmarktpolitik (Mindestlöhne) sowie fehlende Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie lassen sich durch die Assegni nicht beheben. Hierfür sind andere Massnahmen erforderlich.
- Aufgrund der Evaluation lässt sich nicht bestimmen, ob die API einen beschäftigungshemmenden Einfluss haben; ob tradierte Wertvorstellungen und die Möglichkeit Assegni zu beziehen oder mangelnde Chancen auf dem Arbeitsmarkt zur Erwerbsaufgabe führen, muss offen bleiben. Deutlich wird nur, dass im Tessin bezahlbare Angebote fehlen, damit die Eltern eine externe Kinderbetreuung als reelle Möglichkeit erwägen.

### 6 Folgerungen für eine gesamtschweizerische Lösung

In diesem Kapitel skizzieren wir den Anpassungsbedarf für eine gesamtschweizerische Lösung. Dabei werden wir die Faktoren lediglich aufzeigen, die Entwicklung eines eigentlichen Modelles war nicht Gegenstand dieses Auftrages. Gleichfalls nicht zur Diskussion steht hier, ob die geeignete Lösungsvariante im Rahmen einer Bundesregelung, eines eidgenössischen Rahmengesetzes oder einer interkantonalen Vereinbarung realisiert werden soll.

#### 6.1 Ausgestaltungselemente und Bemessungsgrundlagen

##### 6.1.1 Das Bezugssystem der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV

Ergänzungsleistungen für Familien haben vergleichbare Aufgaben zu erfüllen wie die EL zur AHV/IV. Es geht in beiden Leistungen darum, Lücken im sozialen Versicherungssystem für eine spezifische Gruppe zu decken. Ergänzungsleistungen von Familien haben das fehlende Sicherungssystem für Familien, wie eine angemessene Mutterschaftsversicherung, einen gesetzlich gesicherten Elternurlaub, adäquate allgemeine Kinderzulagen, welche den minimalen Kinderkosten entsprechen würden, für die Zielgruppe der einkommensschwachen Familien aufzufangen. Es ist folglich naheliegend, dass das System der Familienergänzungsleistungen die Erfahrungen mit der EL-AHV/IV nutzt und deren Bedarfsgrenzen sowie Bemessungsgrundlagen bezieht.

Im Kanton Tessin wird dieses Zulagensystem angewendet, und auch die Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien mit Kleinkindern, die weitere zehn Kantone anwenden, orientieren sich zur Mehrheit an diesem System. Bei einer gesamtschweizerischen Einführung sollte das System jedoch auf die neue Zielgruppe der Familien überprüft werden. Genauerer Überprüfung bedürfen vor allem die Relationen der Kinderkosten generell sowie die Berücksichtigung der höheren Kinderkosten von Alleinerziehenden, die Übernahme der Betreuungskosten und eine Freigrenze für den Erwerbtslohn des zuverdienenden Elternteils.

##### Relationen der Kinderkosten

Durch die Erfahrungen im Kanton Tessin wird deutlich, dass die EL-AHV/IV nicht für Familien konzipiert wurden. Dies betrifft vor allem die Kinderkosten, welche im System der AFI eine wesentliche Rolle spielen im Gegensatz zum System der EL-AHV/IV, wo sie nur selten zum Zuge kommen und wenn, dann lediglich als Kostenfaktor der anrechenbaren Ausgaben. Bei den AFI sind sie auch ein Kostenfaktor aber zusätzlich auch die Maximalgrenze der Leistungen selbst. Wie die Evaluation gezeigt hat, benachteiligen die Ansätze der EL-AHV/IV Familien mit einem Kind und die Alleinerziehenden. Bei einer Anwendung auf die gesamte Schweiz ist deshalb zu überlegen, ob die Berechnung der Kinderkosten nicht besser den effektiven Kostenrelationen angepasst werden sollte.

Zur Messung der direkten Kinderkosten werden Äquivalenzskalen verwendet. Eine Äquivalenzskala misst die Änderungen im Einkommen, die nötig sind, um Haushalte mit unterschiedlicher Zusammensetzung auf dasselbe Wohlstandsniveau zu bringen. Die Äquivalenzskala besteht aus einzelnen Äquivalenzziffern (oder Äquivalenzkoeffizienten), welche das entsprechende Verhältnis von benötigtem Einkommen im Vergleich zu einem Referenzhaushalt (im allgemeinen einem Einpersonenhaushalt) angeben. Das mittels der Äquivalenzziffer auf den Referenzhaushalt einer einzelnen Person umgerechnete Einkommen wird als Äquivalenzeinkommen bezeichnet.

Für die Schweiz bestehen verschiedene Schätzungen von Äquivalenzskalen. In **Tabelle 9** sind die wichtigsten Skalen aufgeführt. Bei den empirischen Schätzungen sind zwei Skalen angegeben, die im Auftrag des

## 6 Folgerungen für eine gesamtschweizerische Lösung

Bundesamtes für Statistik (BFS) aufgrund der repräsentativen Daten der Verbrauchserhebung 1990 errechnet wurden (Gerfin et al. 1994). Die BFS-Skala 1 ist dabei theoretisch besser fundiert als die BFS-Skala 2 (vgl. Spycher et al. 1995, 208ff.). Die Deiss-Skala stützt sich auf die früheren BIGA-Haushaltsrechnungen ab, welche keine repräsentative Datenbasis bildeten (Deiss et al. 1988).

Tabelle 9: Empirisch geschätzte Äquivalenzskalen für die Schweiz

	Äquivalenzziffern nach Haushaltstyp (E:Erwachsene / K:Kinder)					
	1E/0K	1E/1K	2E/0K	2E/1K	2E/2K	2E/3K
BFS-Skala 1	1.00	1.44	1.41	1.66	1.77	1.90
BFS-Skala 2	1.00	..	1.72	2.06	2.22	2.28
Deiss-Skala	1.00	1.40	1.37	1.70	1.96	2.19

E: Erwachsene, K: Kinder  
Quelle: Bauer/Streuli (2000,5)

Aus diesen Äquivalenzziffern lassen sich die Kosten eines Kindes in Äquivalenzeinheiten (Anteil der Kosten eines Einpersonenhaushaltes) berechnen. In **Tabelle 10** ist zudem ersichtlich, welche Kosten sich für weitere Kinder in Paarhaushalten und für ein Kind in einem Alleinerziehenden-Haushalt ergeben. Dargestellt ist auch, welche Verhältnisse sich bei den EL-Ansätzen ergeben (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Tabelle 10: Relative Kosten eines Kindes im Vergleich

	Paar			Alleinerziehend
	1. Kind	2. Kind	3. Kind	1. Kind
<b>Kosten in Äquivalenzeinheiten</b>				
BFS-Skala 1	0.25	0.11	0.13	0.44
BFS-Skala 2	0.34	0.16	0.06	..
Deiss-Skala	0.33	0.26	0.23	0.40
<b>Kosten in % von 1. Kind bei Paar</b>				
BFS-Skala 1	100%	44%	52%	176%
BFS-Skala 2	100%	47%	18%	..
Deiss-Skala	100%	79%	70%	121%
<i>Vergleich: EL-Ansätze</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>67%</i>	<i>100%</i>

Dabei werden zwei Umstände ersichtlich:

- Die empirischen Skalen belegen eine deutlich stärkere Degression der Kinderkosten mit zunehmender Kinderzahl. Gemäss der BFS-Skala 1 kosten ein zweites und drittes Kind jeweils rund die Hälfte eines ersten Kindes. Bei den Ansätzen der Assegni wird ein zweites Kind aber in gleicher Höhe wie ein erstes Kind, ein drittes zu zwei Dritteln des Ansatzes eines ersten Kindes angerechnet. Anders gewendet: Ein erstes Kind bei den EL-Ansätzen im Vergleich zu den weiteren Kindern tendenziell zuwenig hoch angerechnet.
- In einem Alleinerziehenden-Haushalt kostet das erste Kind deutlich mehr als in einem Paarhaushalt (76% mehr bei der BFS-Skala 1, 21% mehr bei der Deiss-Skala). Dies erklärt sich aus der allgemeinen Degression der Kosten für zusätzliche Haushaltsmitglieder. In einem Paarhaushalt ist ein erstes Kind die dritte hinzukommende Person, in einem Alleinerziehenden-Haushalt hingegen die zweite hinzukommende Person. Die EL-Ansätze nehmen darauf keine Rücksicht. Für die Kinder in einem alleinerziehenden-Haushalt werden die gleichen Ansätze ausbezahlt wie bei Paarhaushalten.

Die Berechnung der Kinderkosten war auch im Tessin Gegenstand von Diskussionen. Vorläufig will man jedoch an den in der ganzen Schweiz angewendeten System der EL-AHV/IV vor allem aus politischen Gründen nichts ändern. Für einen Kanton allein sei es schwierig, ein bewährtes und in der ganzen Schweiz anerkanntes System zu verändern. Bei der Einführung eines gesamtschweizerischen Systems von Familien-EL sollten die Fragen rund um die Anrechnung von Kinderkosten grundlegend diskutiert werden.

### **Entschädigung der Betreuungskosten**

Jeder Unterbruch in der Erwerbstätigkeit sollte wenn immer möglich vermieden werden, solange der Mutterschaftsurlaub keine Wiederanstellung garantiert. Denn jeder Ausstieg, und sei es nur für ein halbes Jahre, kann den Verlust des Arbeitsplatzes zur Folge haben und macht einen Neueinstieg von der Konjunkturlage abhängig. Im Niedriglohnbereich ist die Konkurrenz, insbesondere für Teilzeitstellen, enorm. Der Ausstieg sollte auch deshalb vermieden werden, weil jede Neueinstellung in der Regel mit hohen Flexibilitätsansprüchen von Seiten der Arbeitgeber/innen verbunden ist, während langgediente Mitarbeitende eher damit rechnen können, dass auch auf ihre Zeitautonomie Rücksicht genommen wird und sie dadurch Beruf und Familie leichter vereinbaren können (BFG, 2001). Die Entschädigung der Betreuungskosten sind deshalb die wichtigste Massnahme, um die Erwerbchancen der Betreuenden zu erhöhen. Die meisten Krippen und Horte sind in wenigen Kantonen und deren Zentren konzentriert, wie die Betriebszählungen des BFS aufzeigt (Buhmann, 2001). Im Kanton Genf gibt es rund 6 Krippen auf 1000 Kinder im entsprechenden Alter. Im Kanton Basel-Stadt sind 3,8 und in Zürich 3,4 solcher Institutionen. Die kleinsten Angebote (weniger als eine Krippe) weisen ländliche Kantone der deutschen Schweiz auf (beide Appenzell, Thurgau, Nidwalden, Uri, Obwalden und Graubünden). Eine wichtige Rolle dürfte somit den Tagesmüttern zukommen. Die Finanzierung der Ergänzungsleistungen sollte so ausgestaltet werden, dass für die Gemeinden ein Anreiz besteht, die entsprechende Infrastruktur für diese Zielgruppe zu fördern oder zu betreiben (vgl. Abschnitt 6.3). Wesentlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass das Betreuungsangebot die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt dieses Erwerbssegmentes (Gastgewerbe, Verkauf etc.) berücksichtigt.

### **Freigrenze für kleine Einkommen bei den Steuern**

Auch wenn die 50 Prozent-Klausel fällt, fördern die Assegni in der Tendenz den Ausstieg aus dem Erwerbsleben. Vor allem bei Paaren, wenn der «zuverdienende Teil», das heisst das kleinere der zwei Erwerbseinkommen, das Haushaltseinkommen über die Bedarfsgrenze erhöht. Eine Freigrenze, welche vom kleineren Erwerbseinkommen des Haushaltes abgezogen wird, könnte die durchgehende Erwerbsbeteiligung der Mütter fördern und die Aufteilung der Erwerbsarbeit bei Paaren finanziell belohnen. Diese Massnahme würde auch verhindern, dass Mütter ihre geringen Zuverdienste auf dem Schwarzmarkt suchen und damit von jeglichen Sozialleistungen ausgeschlossen werden.

### **6.1.2 Anpassung der API an das Vorschulsystem**

Das schulische Betreuungsangebot in den Kantonen und Gemeinden hat auf dem Hintergrund der Ergebnisse der Evaluation geringere Bedeutung als wir ursprünglich angenommen hatten. Denn, wenn immer möglich, sollte die Aufgabe einer Erwerbstätigkeit verhindert werden. Die Bezugsdauer des Assegno di prima infanzia wird sich zwar nach wie vor an den Schul- und Kindergartensystemen orientieren müssen. Ziel eines adäquaten Ergänzungsleistungssystems müsste jedoch sein, dass diese Zulagen praktisch nicht - oder je Fall nur wenige Monate - in Anspruch genommen werden, weil dank der Übernahme der Betreuungskosten die Eltern die Möglichkeit haben, eine familienexterne Betreuung auch in den ersten Lebensjahren des Kindes in Anspruch zu nehmen.

Auf den ersten Blick scheint zwar das Angebot an Kindergartensystemen sehr heterogen wie aus **Tabelle 11** ersichtlich ist. Relevant für eine Berufstätigkeit sind jedoch die effektiven Stundenzahlen und die Blockzeitangebot in den Kindergärten. Wir setzen die Grenze da, wo ein Blockzeitunterricht von mindestens 20 Stunden pro Woche angeboten wird. Damit reduziert sich die Vielfalt auf drei Kategorien: Der Kanton Tessin mit der scuola dell'infanzia, welche das Kriterium für Kinder ab drei Jahren erfüllt. Zu den Kantonen, die dies für Vierjährige anbieten, zählen Schaffhausen und Basel. Uri, Schwyz und Obwalden bieten einen entsprechenden Unterricht Kindern ab fünf Jahren an. In allen übrigen Kantonen sind gemäss dieser Statistik die Angebote der Kindergärten nicht so angelegt, dass ohne Hort- oder Krippenangebot eine Berufstätigkeit in Teilzeit möglich ist. Die Bezugsdauer der API muss an diesen gemeindespezifischen Angeboten ausgerichtet werden. Dies kann unter Umständen innerhalb eines Kantons je nach Gemeinde differieren. Geht man davon aus, dass die Gemeinden die AF mindestens im Umfang der bisherigen Sozialhilfeleistungen mittragen, so könnte auch hier, analog zur Finanzierung der Betreuungskosten, der Kanton vermehrt Einfluss auf die Gestaltung der Vorschule nehmen und dafür sorgen, dass diese die Vereinbarung von Beruf und Familie ermöglicht.

Tabelle 11: Einstiegsalter und Unterricht in der Vorschule

	Einstiegsalter	Vorschule		Block
		Unterrichtszeit		
		1.Jahr	2.Jahr	
AG	4	8-20	16-20	k.A.
AI	5	-	3-12	k.A.
AR	5	-	ca.15	0.33
BE	4 oder 5	20.5	20.5	k.A.
BL	4.25	20.5	20.5	1
BS	4	32.0	32.0	k.A.
FR	5	-	20-22	0
GE	3.75	15.0	15.0	1
GL	4.25	10.0	20.0	0.15
GR	4	8.0	20.0	0.05
JU	4	11.0	18.0	k.A.
LU	4.75	-	20-26	k.A.
NE	5	-	21	k.A.
NW	4 oder 5	15.0	18.0	1
OW	5.25	-	21	1
SG	4	12.0	20.0	1
SH	4	23.0	23.0	1
SO	4	19.0	19.0	0.9
SZ	5	-	15.0	k.A.
TG	4	15.0	15.0	0
TI	3	25.0	25.0	1
UR	5	-	18-20	1
VD	4	23.0	23.0	k.A.
VS	4	18.0	18.0	k.A.
ZG	5.25	-	18.0	1
ZH	4.25	16.0	18.0	grösster Teil

Quelle: IDES, Informations- und Dokumentationszentrum der EDK, ([www.ides.ch](http://www.ides.ch))

### 6.1.3 Wohnort und Karenzfrist

Die Anforderungen an einen Wohnsitz im Kanton sind nur dann obsolet, wenn das Regelwerk in den Kantonen einheitliche Endleistungen und Unterstützungsmassnahmen vorschreibt oder auslöst. Werden nur minimale Standards vorgeschrieben und sollen die Kantone angehalten werden, weitergehende Lösungen zu realisieren, werden nach wie vor auch Mindestanforderungen an das Wohndomizil des jeweiligen Kantons gefordert werden. Ebenso zu klären bleibt, ob für Ausländerinnen und Ausländer eine Karenzfrist für den Wohnsitz innerhalb der Schweiz gefordert werden soll und kann. In Zusammenhang mit Karenzfristen an ein Wohndomizil ist das bilaterale Abkommen mit der EU über den freien Personenverkehr von einiger Bedeutung. Es sollen nachfolgend die entsprechenden Abklärungen des IAS zusammenfassend wiedergegeben werden (Botschaft 5189, 2001,16):

Das Europäische Recht teilt die Leistungen zur sozialen Sicherung in drei Kategorien auf: Sozialversicherung, Spezialleistungen ohne Beitragscharakter und soziale Vorteile. Entscheidend ist, wie die Assegni nach europäischem Recht qualifiziert werden. Dies hat Auswirkungen sowohl was die Erfüllung der gesetzlichen Bedingungen für den Zugang zur Leistung selbst betrifft, als auch auf die Entscheidung, ob die Leistung selbst exportiert werden muss oder nicht. Die Rechtsabklärung der IAS geht davon aus, dass die Assegni zu der Gruppe der sozialen Vorteile gehören. Für diese Kategorie sieht das Europäische Recht weder eine Kumulierung der Aufenthalts- und Beitragsdauer in den EU-Staaten, noch eine Ausfuhr der Leistung vor. In diesem Fall ist eine Karenzfrist, die an die Dauer des Wohnsitzes in der Schweiz gekoppelt ist, möglich. Sollte jedoch die AF als Spezialleistung ohne Beitragscharakter qualifiziert werden, hätte dies Auswirkungen in Bezug auf die Karenzfrist – beziehungsweise auf das Prinzip der Unterbrechung der Karenzfrist - und den Verfall des laufenden Rechts auf die Leistung. Es würde die Aufenthaltsperioden in den EU-Staaten angerechnet werden müssen, wie wenn der Versicherte im Kanton Tessin gewohnt hätte, so dass faktisch die Karenzfrist ihrer Wirksamkeit beraubt würde. Im Wesentlichen könnte so die Karenzfrist nur jenen entgegeng gehalten werden, die keine Aufenthaltsperiode in EU-Staaten oder andern Schweizer Kantonen nachweisen können.

Im Tessin waren 44 Prozent der Beziehenden Schweizer/innen. Von den Ausländer/innen, welche Assegni bezogen, kamen 32 Prozent aus Westeuropa, 18 Prozent aus Osteuropa und 6 Prozent aus diversen andern Ländern.

## 6.2 Administration

Letztlich wird die Administration und die Organisation in den einzelnen Kantonen von der Organisationsstruktur der übrigen Sozialversicherungsleistungen abhängen. Sinnvoll ist sicher eine Organisationsgrösse, welche die Anstellung von kompetenten Fachkräften ermöglicht.

Grundsätzlich soll hier auch die Frage aufgeworfen werden, inwieweit das System nicht vereinfacht werden kann. Drei Ziele wären anzuvisieren: Erstens eine einfachere Ermittlung der Bezugsberechtigung, zweitens eine automatische Benachrichtigung der Bezugsberechtigten und drittens eine Vereinfachung der Überprüfung zu bezahlender Ergänzungsleistungen je Fall. Ein erster Abgleich mit den Steuerdaten, die um einige wesentliche zusätzlichen Angaben ergänzt werden, könnten die Administration erheblich vereinfachen. Ein ähnliches Verfahren wird in einzelnen Kantonen bei der KV-Prämienverbilligung angewandt. Im Kanton Bern beispielsweise führt das Amt für Sozialversicherung und Stiftungsaufsicht alle drei Monate eine automatische Berechnung der Berechtigung durch. Sie basiert auf den aktuellen Steuererklärungen und errechnet aufgrund des steuerbaren Einkommens die Höhe eines möglichen Anspruchs auf Prämienreduktion.

### 6.3 Finanzierung

Die Übertragung des Tessiner Modells der Assegni di famiglia in seiner heutigen Ausgestaltung auf die ganze Schweiz würde brutto 620 Millionen Franken betragen (Bauer/Streuli 2000). Werden die Transferkosten der Sozialhilfe im Umfang von 40 Prozent übertragen, so resultieren zusätzliche Nettoaufwendungen von 370 Millionen Franken. Da in den übrigen Kantonen ein Vorschulsystem fehlt, welches Kinder ab drei Jahren betreut, ist das Bezugsrecht für den Assegno di prima infanzia auszuweiten. Eine Ausweitung bis zum 6. Altersjahr führt grob geschätzt zu Mehrkosten von ungefähr 40 Millionen Franken (wir gehen von gleichen Kosten pro Jahrgang aus). Insgesamt ist also für die Übertragung des Tessiner Modells auf gesamtschweizerische Verhältnisse mit netto etwa 410 Millionen Franken zusätzlich zu rechnen.

Dem Finanzierungsmodus des Kantons Tessin lag die Prämisse zugrunde, dass die Assegni für die Arbeitgeber/innen kostenneutral finanziert werden. Bei einer Übertragung der Finanzierungsmodalitäten auf die Schweiz sind zu den einzelnen Posten die folgenden Überlegungen anzustellen:

■ **Sozialhilfe:** Wie oben schon erwähnt, gehen wir davon aus, dass der Transfer aus der Sozialhilfe auf die ganze Schweiz übertragbar ist. Wie diese Ausgleichszahlungen technisch realisiert werden, ist von Kanton zu Kanton unterschiedlich. Denn der Vollzug der öffentlichen Sozialhilfe ist in den Kantonen unterschiedlich organisiert. Im Tessin ist die Sozialhilfe kantonal geregelt und administriert, weshalb der Transfer durch eine Postenübertragung innerhalb des Kantonsbudgets geregelt werden kann. Bei einem schweizerischen System von Familien-EL müssten die Kantone im Rahmen der eingesparten Sozialhilfe Beträge erbringen. Dies wäre für die Kantone mit einer kantonalisierten Sozialhilfe (Kantone Nidwalden, Basel Stadt, Appenzell IR und Genf; Seiler, 2000) relativ einfach vorzunehmen. Im Kanton Freiburg, Graubünden, Waadt und Jura gilt ein regionalisierter Vollzug und in den übrigen 17 Kantone führen die Gemeinden die Sozialhilfe durch. In diesen Fällen müsste die Bereitstellung der eingesparten Sozialhilfe wiederum innerkantonal zwischen Kanton und Gemeinden geregelt werden.

■ **Indexstop:** Da die Indexierung der allgemeinen Kinder- und Ausbildungszulagen in keinem andern Kanton angewendet wird, fallen Spareffekte durch einen Indexierungsstop als Finanzierungsmodus dahin. Dieser Beitrag aus den Familienausgleichskassen deckte je nach Konjunkturlage zwischen 5 (1999) bis 24 Prozent (2001) der gesamten Ausgaben. Er wird durch eine Senkung der Altersgrenze bei den allgemeinen Kinderzulagen kompensiert werden müssen.

■ **Senkung der Altersgrenze bei den allgemeinen Kinderzulagen:** Der Kanton Tessin hatte bei der Einführung der Assegni die Altersgrenze für die allgemeinen Kinderzulagen um ein Jahr von 16 auf 15 Jahre gekürzt und die Familienausgleichskassen verpflichtet, die Ersparnisse für die Assegni bereitzustellen. Die Ausgaben für die Kinderzulagen eines Geburtsjahrgangs betragen rund 202 Millionen Franken<sup>8</sup>. Bei einer Senkung des Bezugsrechts für allgemeine Kinderzulagen um ein Jahr ist jedoch gleichzeitig die Bezugsdauer für Ausbildungszulagen um eben dieses Jahr zu erweitern. Die Kosten für diese Erweiterung belaufen sich auf rund 97 Millionen Franken<sup>9</sup>. Netto resultieren für jede Senkung der Altersgrenze um ein Jahr Einsparungen in der Höhe von rund 105 Millionen Franken.

■ **Beitrag Selbständige:** Die AHV-Lohnsumme der Selbständigen betrug 1997 etwa 9.5 Mia. Franken und macht fünf Prozent der AHV-Lohnsumme der Lohnabhängigen (193 Mia. Franken) aus (BSV, 1997). Ein adäquater Beitrag, der dem Prinzip der Opfersymmetrie zwischen Selbständigen und Lohnabhängigen (die entgangene Kinderzulage bei einer Senkung der Altersgrenze) entspricht, wäre an diesen Relationen

---

<sup>8</sup> Die Summe an Familienzulagen für die 0-15-jährigen Kinder beträgt rund 3'230 Mio. Franken (Bauer/Streuli 2000, 48). Pro Jahrgang resultiert ein durchschnittlicher Wert von 202 Mio. Franken.

<sup>9</sup> Die Summe an Ausbildungszulagen für die 16-24-jährigen Kinder in Ausbildung beträgt rund 870 Mio. Franken (Bauer/Streuli 2000, 4). Pro Jahrgang resultiert ein durchschnittlicher Wert von 97 Mio. Franken.

## 6 Folgerungen für eine gesamtschweizerische Lösung

zu messen. Für jede Reduktion der Kinderzulagen um ein Jahr müssten folglich die Selbständigen rund 5 Millionen Franken zum System beitragen.

Wie im Fall des Kantons Tessin werden bei einem gesamtschweizerischen System der Familien-EL die Kosten mit den genannten Quellen nicht vollumfänglich gedeckt werden können. Vielmehr werden zusätzlich allgemeine Mittel von Bund und Kantonen notwendig sein. Für den Verteilschlüssel drängt sich eine vergleichbare Lösung wie bei den EL zu AHV/IV auf. Dort liegt der Bundesanteil heute im Durchschnitt bei rund 20 Prozent (nach Finanzkraft der Kantone wird er zwischen 10 und 35 Prozent abgestuft). Beim Neuen Finanzausgleich (NFA) ist vorgesehen, dass der Bundesanteil auf fünf Achtel erhöht wird.

In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, inwieweit durch den Finanzierungsschlüssel für die Kantone ein Anreiz geschaffen werden könnte, das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung auszubauen (und somit bessere Bedingungen für eine genügende Erwerbstätigkeit der Eltern zuschaffen). Möglich wäre es, den Bundesanteil nicht nur von der Finanzkraft der Kantone sondern auch vom Grad der Abdeckung mit Betreuungsplätzen abhängig zu machen. Je höher dieser Abdeckungsgrad ist, desto höher sollte der Bundesanteil ausfallen. Mit einem Ausbau der Infrastruktur an Kinderbetreuung könnte ein Kanton somit von höheren Bundesbeiträgen profitieren (und sich selbst Ausgaben einsparen). Innerhalb des Kantons wären wiederum entsprechende Ausgleichsmechanismen zwischen dem Kanton und den Gemeinden (welche primär für das Angebot an Betreuungsplätzen zuständig sind) zu entwickeln.

## 7 Literaturverzeichnis

Bauer Tobias (2000): Die Familienfalle, Bern: Verlag Rüegger.

Bauer Tobias, Wyss Ursula (1997): Sozialhilfe zwischen Sozialabbau und Grundrecht, Bern.

Bauer Tobias, Streuli Elisa (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz, EDMZ, Bern

BFG Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich (2001): Qualifikation Flexibel. Eine Analyse im Niedriglohnbereich am Beispiel von 7 Zürcher Firmen.

Botschaft 5189, DOS Dipartimento Opere Sociali (2001): Deutsche Zusammenfassung der Botschaft über die erste Revision des Familienzulagengesetzes vom 11. Juni 1996, Bellinzona.

Buhmann Brigitte (2001): Zahlen und Fakten zur haushaltsexternen Kinderbetreuung in der Schweiz, in: Frauenfragen, 2.2001.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung (2000): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik 2000, EDMZ, Bern.

BSV Bundesamt für Sozialversicherung (1997): Les revenus AVS 1997, EDMZ, Bern.

Messaggio 5189, DOS Dipartimento Opere Sociali (2001): Prima revisione della legge sugli assegni di famiglia dell' 11 giugno 1996, Bellinzona.

Seiler Walter P. (2000): Die schweizerische Sozialordnung an der Schwelle zum 21. Jahrhundert, Luzerner Schriften zum Sozialversicherungsmanagement 1, Luzern: Verlag IBR.

Vaucher de la Croix Carmen, Marazzi Christian (2001): Valutazione della Legge sugli assegni familiari, Cannobio: Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Dipartimento di lavoro sociale.

Anhang

## **Anhang: Antragsformular**



Repubblica e Cantone del Ticino  
 Dipartimento delle opere sociali  
 Istituto delle assicurazioni sociali  
 Via Ghiringhelli 15a, CP 2121, 6501 Bellinzona  
 Telefono 091 821 91 11  
 Fax 091 821 92 99

## Richiesta per assegni di famiglia

Istituto delle assicurazioni sociali  
 Cassa cantonale per gli assegni familiari

### Assegno integrativo - Assegno di prima infanzia

#### DATI PERSONALI DEL GENITORE RICHIEDENTE

1	Cognome	Cognome di nascita della moglie	
2	Nomi (tutti i nomi, sottolineare quello usuale)	Numero AVS	Numero di telefono
3	Data di nascita (giorno, mese e anno)	Ultima professione esercitata	

4 **Genere di attività (apporre una crocetta dove occorre)**

<input type="checkbox"/> Salariato	<input type="checkbox"/> Indipendente a tempo parziale
<input type="checkbox"/> Salariato a tempo parziale	<input type="checkbox"/> Disoccupato
<input type="checkbox"/> Indipendente	<input type="checkbox"/> Persona senza attività lucrativa (PSAL)

Riceve una rendita o ha in corso una domanda di assicurazione federale per l'invalidità?  SI  NO

5 Vive in concubinato?  SI  NO

6 Stato civile

<input type="checkbox"/> Celibe	<input type="checkbox"/> Nubile	Sposato/a Da quando Data	Vedovo/a Da quando Data	Divorziato/a Da quando Data	Separato/a giudizial. Da quando Data	Separato/a di fatto Da quando Data
---------------------------------	---------------------------------	-----------------------------	----------------------------	--------------------------------	---	---------------------------------------

7 Attinenza (per stranieri, nazionalità)  SI  NO

8 Data del rilascio del permesso C (solo per stranieri, allegare copia del permesso)

9 Domicilio

Comune politico	Nel Comune da quando (data)	Nel Cantone da quando (data)
.....	.....	.....

10 Indirizzo

Via	mero civico	NAP	Località
.....	.....	.....	.....

11 Cognome e nome del tutore o curatore

Indirizzo
.....

Sede dell'autorità tutoria:



DATI PERSONALI DEL CONIUGE O DELL' ALTRO GENITORE (Anche in caso di separazione o di decesso)				Numero AVS			
12	Cognome	Nomi (tutti i nomi, sottolineare quello usuale)		13 Data di nascita (giorno, mese, anno)			
14	Ultima professione esercitata	15	Attinenza (per stranieri, nazionalità)	16 Data di rilascio del permesso C (solo per stranieri, allegare copia del permesso)			
17 <b>Genere di attività (apporre una crocetta dove occorre)</b>							
<input type="checkbox"/> Salariato <input type="checkbox"/> Salariato a tempo parziale <input type="checkbox"/> Indipendente <input type="checkbox"/> Indipendente a tempo parziale <input type="checkbox"/> Disoccupato <input type="checkbox"/> Persona senza attività lucrativa (PSAL)							
Riceve una rendita o ha in corso una domanda di assicurazione federale per l'invalidità? <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO							
18	Domicilio Comune politico		Cantone	Da quando	Data		
19	Indirizzo Via		Numero civico	NAP	Località		
Cognome e nome del tutore (solo per tutelati)		Indirizzo		Sede dell'autorità tutoria			
Stato civile <input type="checkbox"/> Celibe <input type="checkbox"/> Nubile		Sposato/a Da quando Data	Vedovo/a Da quando Data	Divorziato/a Da quando Data	Separato/a giudizial. Da quando Data	Separato/a di fatto Da quando Data	
<b>DATI PERSONALI DEI FIGLI</b>							
20 Figli propri del richiedente (per nascita, per matrimonio, per riconoscimento giudiziale, per adozione, per affiliazione)							
Cognome e nome		Data di nascita giorno mese anno		Sesso	Domicilio	Professione (se in formazione allegare giustificativo)	Nazionalità
21 Figli del coniuge del richiedente (per nascita, per matrimonio, per riconoscimento giudiziale, per adozione, per affiliazione)							
Cognome e nome		Data di nascita giorno mese anno		Sesso	Domicilio	Professione (se in formazione allegare giustificativo)	Nazionalità
Cognome e nome del tutore o curatore		Indirizzo		Sede dell'autorità tutoria			
22	Le persone indicate alle cifre da 1 a 21 risiedono stabilmente nel comune di domicilio?					<input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO	

MOD011



<b>CONDIZIONI ECONOMICHE</b>				
<b>SOSTANZA AL 1. GENNAIO DELL'ANNO CORRENTE (allegare l'ultima tassazione fiscale)</b>				<b>Lasciare in bianco</b>
	Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	
23	Libretti di risparmio e di deposito, numerario, c.c.p. e c.c.b. (allegare i giustificativi, documentando eventuali consumi)			200
24	Titoli (allegare i giustificativi, documentando eventuali consumi)			201
25	Assicurazione sulla vita al valore di riscatto Anno di conclusione      Anno di scadenza      Somma assicurata			202
26	Proprietà fondiaria al valore di stima ufficiale dell'abitazione primaria. (in caso di modifica dei valori di stima allegare un estratto del catastrino).			203
27	Altre proprietà fondiarie			204
28	Partecipazioni a comunioni ereditarie e indivisioni che servono da abitazione primaria. (allegare catastrino e indicare la propria parte di quota).			205
29	Altre partecipazioni a comunioni ereditarie e indivisioni (allegare catastrino)			206
30	Bestiame, provviste e merci (valore fiscale)			207
31	Altri fattori della sostanza (auto e suppellettili)			208
32	Ha ceduto o venduto dal 1.1.1990, sostanza o parte della stessa a terze persone, o ha rinunciato a partecipazioni, a comunioni ereditarie o a prestazioni periodiche ?  <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO      Se sì, quando      Data      Per quale importo (Fr.):			Sostanza alienata anni precedenti: 209  Sostanza alienata anno riconosciuto: 210
A chi: 1. _____ 2. _____ 3. _____  (allegare copia degli atti notarili nonchè la notifica di tassazione della sostanza relativa all'anno di cessione).				
<b>TOTALE DELLA SOSTANZA</b>				230
<b>DEDUZIONI DALLA SOSTANZA</b>				
	Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	
33	Debiti ipotecari (documentare)			220
34	Altri debiti (documentare)			221
				231
TOTALE DEDUZIONI				232
SOSTANZA NETTA				222
PARTE SOSTANZA NON COMPUTABILE				234
<b>SOSTANZA COMPUTABILE</b>				

MUD012



REDDITO ANNUO				Lasciare in bianco
35	Reddito proveniente da un'attività dipendente			Sost. convertita in reddito (1/15 di 234) <b>235</b>
	a) In contanti Fr. _____ b) in natura <input type="checkbox"/> vitto <input type="checkbox"/> appartamento <input type="checkbox"/> alloggio <input type="checkbox"/> altre prestazioni Fr. _____			<b>300</b>
■ (allegare l'ultimo certificato di salario) Totale Fr. _____		Genitore Fr. _____	Altro genitore Fr. _____	Figli (cifre 20-21) Fr. _____
Spese per il conseguimento del reddito (vitto, trasporto, ecc.) documentare. Fr. _____				
Percepisce 13.ma mensilità <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO		Reddito ipotetico		<b>301</b>
		Conduzione economia domestica (C.E.D.)		<b>302</b>
36	Reddito netto proveniente dall'agricoltura e dalla selvicoltura (incluso il reddito da comunioni ereditarie e indivisioni)			<b>303</b>
37	Reddito netto proveniente da un'attività indipendente non agricola (incluso il reddito da comunioni ereditarie e indivisioni)			<b>304</b>
38	Indennità giornaliera da assicurazioni <input type="checkbox"/> Malattia <input type="checkbox"/> Invalidità <input type="checkbox"/> Servizio militare <input type="checkbox"/> Infortuni <input type="checkbox"/> Disoccupazione <input type="checkbox"/> Altra			<b>305</b>
	(allegare la dichiarazione dell'Ente che paga le indennità attestante la data d'inizio e di termine del versamento e l'ammontare del versamento).			
39	Pensioni e rendite di ogni specie: (segnatamente provenienti dalla previdenza professionale II° pilastro), assicurazione militare o assicurazioni private, comprese le indennità di rincarico. Comprese eventuali rendite AVS e AI svizzere. (Allegare una cedola postale dell'anno precedente e una dell'anno in corso).			<b>306</b>
40	Pensioni estere			<b>307</b>
41	Rendita dell'assicurazione infortuni (SUVA o altro assicuratore)			<b>308</b>
42	Prestazioni periodiche di un datore di lavoro <input type="checkbox"/> Prestazioni volontarie <input type="checkbox"/> Altre			<b>309</b>
	(allegare una cedola postale dell'anno precedente e una dell'anno in corso).			
43	Rendite dell'AVS e dell'AI, escluso l'assegno per grandi invalidi (allegare l'ultima cedola postale)			<b>310</b>
	Cassa di compensazione che paga la rendita: _____			
44	<input type="checkbox"/> Valore locativo della proprietà primaria			<b>311</b>
	<input type="checkbox"/> Altri redditi della proprietà fondiaria { Affitti, valore locativo proprietà secondaria			<b>321</b>
45	Interessi lordi (allegare la documentazione circa l'ammontare dell'importo): <input type="checkbox"/> Depositi a risparmio <input type="checkbox"/> Titoli <input type="checkbox"/> Mutui			<b>312</b>
Ipotetico rendimento della sostanza alienata				<b>313</b>
46	<input type="checkbox"/> Valore locativo della proprietà in usufrutto			<b>314</b>
	<input type="checkbox"/> Altri redditi della proprietà in usufrutto			<b>322</b>
47	Alimenti dovuti dall'ex coniuge divorziato o separato (allegare copia della sentenza di divorzio/separazione con l'eventuale convenzione alimentare, nonché il relativo giustificativo di pagamento)			<b>315</b>
48	Altri redditi: a-Subaffitti Fr. _____			<b>316</b>
	b-Da comunioni ereditarie e indivisioni Fr. _____			
	c-Altri (portineria) Fr. _____			
49	Assegni per figli.			<b>318</b>
Assegno integrativo				<b>319</b>
50	Diritto d'abitazione, vitalizio			<b>320</b>
<b>TOTALE REDDITI</b>				<b>330</b>



FABBISOGNO		Genitore Fr.	Altro genitore Fr.	Figli (cifre 20-21) Fr.	Lasciare in bianco
		Limite di reddito			
51	Interessi ipotecari (documentare)				130
53	Manutenzione di fabbricati.				102
56	Premi di assicurazioni malattia pagati per voi e i vostri famigliari alle cifre 1-21 (allegare certificato).				105
57	Contributi all'AVS, AI, IPG, AD				108
58	Alimenti pagati all' ex coniuge divorziato o separato (allegare copia della sentenza di divorzio o di separazione e l'eventuale convenzione alimentare).				107
<b>Per la deduzione della pigione</b> (allegare contratto di locazione)				pigione annua netta	108
59	Ha un'economia domestica propria <input type="checkbox"/> SI <input type="checkbox"/> NO				pigione annua lorda
60	Se SI, quali persone non indicate alle cifre 1-21 convivono nella vostra economia domestica				111
	Cognome	Nome	Anno di nascita	Professione	
61	- Ammontare netto della pigione annua	Fr. _____		Pigione computata	134
	- Acconto spese accessorie previste dal contratto (riscaldamento, pulizia e illuminazione, ecc.)	Fr. _____			
	Locatore _____				
62	Se non ha un'economia domestica propria, presso chi abita? <input type="checkbox"/> Parenti <input type="checkbox"/> Terze persone				109
	Nome e indirizzo: _____				
	Se abita presso parenti: In casa propria dei parenti, allegare un documento ufficiale dal quale si possa rilevare il valore locativo. (Per es.: notifica di tassazione dei parenti)				
	In casa di affitto, allegare il contratto di locazione dei parenti				
	Numero delle persone che oltre al richiedente occupano l'appartamento _____				
	Numero degli appartamenti di cui è composta l'abitazione: <input type="text"/>		Numero dei locali <input type="text"/>		
	Numero dei locali che usa personalmente <input type="text"/>				
	Chi provvede alla conduzione dell'economia domestica: _____				
63	Se abita presso terze persone o in istituto, a quanto ammonta:				109
	a - L'affitto mensile della camera (documentare)	Fr. _____			
	b - La pensione o la retta giornaliera, compreso l'alloggio (documentare)	Fr. _____			
				spese personali	110
				<b>TOTALE FABBISOGNO</b>	140



64 Ha già ricevuto in precedenza un assegno integrativo o di prima infanzia ?  SI  NO  
Per quale periodo ? Data: \_\_\_\_\_

65 **Versamento dell' assegno:**  
 su **conto bancario** (designazione esatta, per es. conto di risparmio, conto di deposito, libretto di risparmio) N. \_\_\_\_\_  
Presso la (nome ed indirizzo della banca risp. della sua filiale). \_\_\_\_\_  
N. del conto postale della banca \_\_\_\_\_ Clearing bancario N. \_\_\_\_\_  
 su **conto postale** N. \_\_\_\_\_

66 **Osservazioni:**  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

Il/La sottoscritto/a dichiara di aver risposto in modo completo e conforme alla verità a tutte le domande. Prende atto che è punibile se ha fornito indicazioni non vere o incomplete, sia per negligenza sia allo scopo di ottenere illecitamente per sè o per terze persone un assegno familiare. La somma ricevuta indebitamente dovrà essere restituita.

Luogo e data \_\_\_\_\_ Firma del richiedente \_\_\_\_\_

Se il richiedente non appone egli stesso la firma, indicarne i motivi \_\_\_\_\_

Cognome, nome, indirizzo del rappresentante \_\_\_\_\_ Firma del rappresentante \_\_\_\_\_

### RAPPORTO DELL'AGENZIA COMUNALE AVS

67 Al modulo di richiesta deve essere allegata la copia della più recente notifica di tassazione dell'imposta cantonale, nonché i giustificativi dei dati indicati alle cifre 23-65

68 Il formulario è stato compilato dal richiedente o dal suo rappresentante ?  SI  NO

Se NO, l'agenzia ai fini della compilazione ha posto al richiedente o al suo rappresentante tutte le domande contenute nel formulario ?  SI  NO

69 Secondo i vostri accertamenti, le indicazioni fornite dal richiedente rispecchiano la reale situazione ?

Se NO, indicate i dati non conformi e le necessarie rettifiche richiamando le corrispondenti cifre del formulario:

70 In caso di risposta negativa alla cifra 22 indicare l'altro luogo di residenza: \_\_\_\_\_

PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA ALL'AGENZIA \_\_\_\_\_ Luogo e data: \_\_\_\_\_

TRASMessa ALLA CAF \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

DATI PERSONALI (CIFRE 1-21) CONTROLLATI IN BASE A: \_\_\_\_\_ Data, timbro e firma dell' Agenzia AVS \_\_\_\_\_

ALLEGATI:  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_