

Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats (09.3161) Hêche Claude
«Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre
Auswirkungen» vom 18. März 2009

21. November 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Systembedingte Einkommenseinbussen aufgrund von Bedarfsleistungen und Abgaben	2
3	Entwicklung und Stand der systembedingten Einkommenseinbussen	5
4	Grundsätze für die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben	8
5	Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrates	9
Anhang 1:	Wortlaut des Postulats	10
Anhang 2:	Bericht Schwelleneffekte	12

1 Einleitung

In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen werden kann (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, etc.). Das Einkommen von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln wird massgeblich dadurch beeinflusst, ob der Haushalt Bedarfsleistung erhält und wie hohe Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) er bezahlen muss. Zwei Studien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS)¹ zeigten im Jahr 2007 auf, dass die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und Abgaben ausgestaltet sind, zu systembedingten Einkommenseinbussen² führen kann. Erhöht demnach ein Haushalt das Erwerbseinkommen, kann es sein, dass er am Ende über weniger Geld frei verfügt als vorher, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Damit können zwei Haushalte in sehr ähnlichen Situationen bei fast identischem Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung der staatlichen Transferleistungen und Abgaben über stark unterschiedliche Einkommen verfügen.

Ständerat Claude Hêche reichte am 18. März 2009 das Postulat «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» (Po. 09.3161) ein. Der Bundesrat wurde beauftragt «gemeinsam mit den Kantonen die Prüfung der Schwelleneffekte in der Sozialpolitik weiterzuführen und damit die Arbeiten fortzusetzen, die die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und die Schweizer Konferenz für Sozialhilfe bereits gemacht haben.» Der Postulant ersuchte den Bundesrat:

- den aktuellen Stand der Schwelleneffekte zu erheben und dabei Ungleichstellung und Ungleichbehandlung im föderalistischen System aufzuzeigen;
- aufzuzeigen, wie Schwelleneffekte vermindert oder vermieden werden können;
- zu untersuchen, wie sich der Abbau von Schwelleneffekten auf die von Sozialhilfe betroffenen Personengruppen auswirkt und mit welchen finanziellen Folgen für die öffentliche Hand ein Abbau verbunden wäre (vgl. Anhang 1).

Das Postulat wurde am 4. Juni 2009 überwiesen. Der Bundesrat übertrug die Federführung zur Erarbeitung des Postulatsberichts dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI). Das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) beschloss gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK einen Grundlagenbericht erarbeiten zu lassen. Der Projektauftrag wurde an die SKOS vergeben. Sie wurde im Herbst 2010 beauftragt:

- den Stand der Einkommenseinbussen³ bei den Bedarfsleistungen, den Tarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung und den Steuern in den Kantonen zu erfassen;
- Good Practices zur Ausgestaltung der Bedarfsleistungen, der Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung und der Steuern zu entwickeln.

Damit können die beiden ersten Fragen des Postulats beantwortet werden. 2006 hatte die SKOS für ihre Studien in allen Kantonen detailliert erfasst, wie die zentralen Bedarfsleistungen und die Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) ausgestaltet

¹ Knufer, Caroline / Bieri, Oliver. Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.

Knufer, Caroline / Pfister, Natalie / Bieri, Oliver. Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2007.

² Systembedingte Einkommenseinbussen wird in diesem Bericht als Begriff für drei mögliche unerwünschte Effekte von Bedarfsleistungen verwendet: Einer kontinuierlichen systembedingten Einkommenseinbusse, einer abrupten systembedingten Einbusse (Schwelleneffekt) und einer gestuften Einkommenseinbusse (vgl. dazu Ziffer 2).

³ Im Folgenden wird anstelle des Begriffs Schwelleneffekte der Begriff Einkommenseinbussen verwendet, da dieser die Problematik umfassender abdeckt.

sind. Für die vorliegende Studie konnte die SKOS auf bereits bestehende kantonale Aktualisierungen dieser Daten aufbauen und führte eine Befragung der Kantone durch.

Die dritte Frage des Postulanten betreffend Auswirkungen eines Abbaus der systembedingten Einkommenseinbussen auf Sozialhilfe beziehende Personengruppen und hinsichtlich der finanziellen Folgen von Systemanpassungen für die öffentliche Hand, kann aus zwei Gründen nicht umfassend beantwortet werden: Zum einen sind die dazu notwendigen Daten nur zum Teil verfügbar. Zum anderen sind dazu Modelle notwendig, welche den grossen kantonalen Unterschieden Rechnung tragen und welchen konkrete, auf die kantonale Situation abgestimmte schwellenlose Modellvorschläge zugrunde liegen müssen. Solche ausgearbeiteten Modellvorschläge liegen in den Kantonen meist nicht vor, so dass eine Schätzung der Kosten nicht möglich ist.

Die SKOS analysierte in allen Kantonen die einschlägigen Dokumente zu den Bedarfsleistungen und Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) und führte eine Online-Befragung durch. Ungereimtheiten wurden telefonisch bereinigt. In drei Kantonen (BS, GE, VD) wurden Gespräche mit Expertinnen und Experten geführt. Um Vorschläge für die Good Practices zu entwickeln, analysierte die SKOS, wie die einzelnen Transferleistungen und die Abgaben in den Kantonen ausgestaltet sind und inwiefern diese zu systembedingten Einkommenseinbussen führen können. Die daraus abgeleiteten Vorschläge wurden in einem Workshop mit Expertinnen und Experten einzelner Kantone diskutiert und überarbeitet. Der Berichtsentwurf wurde von den Kantonen geprüft und entsprechend angepasst.

Der aus dem Auftrag an die SKOS hervorgegangene Bericht «Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize» bildet die Grundlage des vorliegenden Bundesratsberichts. Er findet sich im Anhang 2 und wird im Folgenden als «Bericht Schwelleneffekte» bezeichnet.

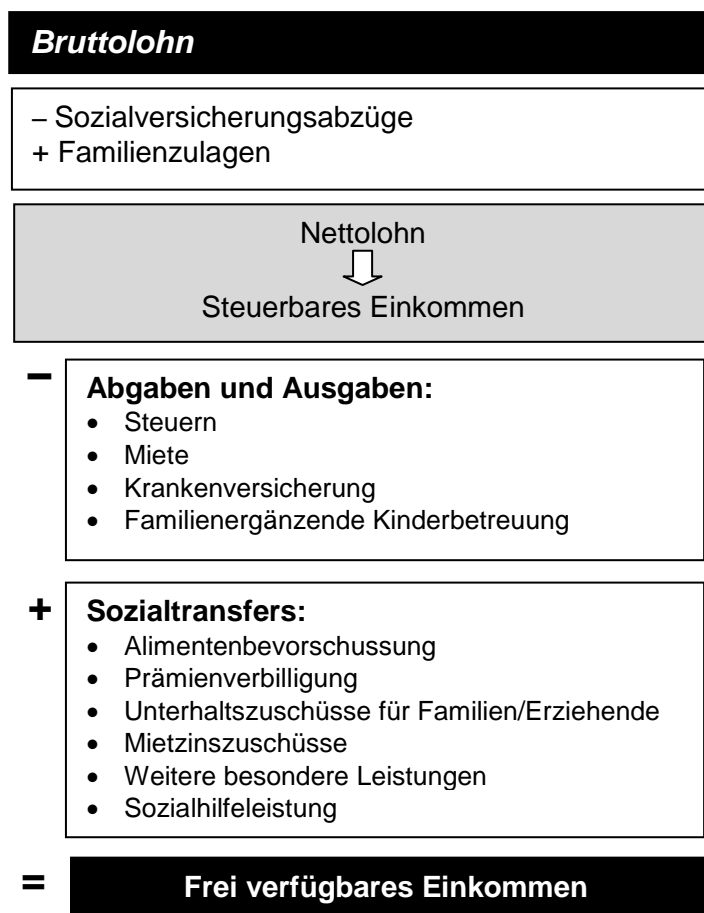
2 Systembedingte Einkommenseinbussen aufgrund von Bedarfsleistungen und Abgaben

Die Bedarfsleistungen und Abgaben sollten so ausgestaltet sein, dass das Einkommen, welches einem Haushalt nach Abzug der gebundenen Ausgaben zur freien Verfügung steht – das frei verfügbare Einkommen –, mit steigendem Erwerbseinkommen zunimmt. Wie die SKOS 2007 aufzeigte, ist dies nicht immer der Fall bzw. es können systembedingte Einkommenseinbussen auftreten. Im Folgenden wird erläutert, wie diese zustande kommen. In die Studie wurden die folgenden zentralen kantonalen Transferleistungen und Abgaben einbezogen:

- Sozialhilfe
- Individuelle Prämienverbilligung (IPV)
- Alimentenbevorschussung (ALBV)
- Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)
- Abgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung bzw. die Tarifiereduktion
- Steuern

Das *frei verfügbare Einkommen* ist jener Betrag, über den ein Haushalt verfügt, um die Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr zu finanzieren. *Grafik 1* zeigt auf, wie das frei verfügbare Einkommen von der SKOS berechnet wurde. Ausgangspunkt auf der Einkommenseite bildete das steuerbare Einkommen, das sich aus dem Bruttolohn, den Sozialversicherungsabzügen und den Familienzulagen ergibt. Auf der Ausgabe Seite berücksichtigt wurden die Steuern und die fixen Lebenshaltungskosten (Miete, Prämie für die obligatorische Krankenversicherung, evtl. Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung). Alle Beträge wurden für ein Jahr berechnet und ausgewiesen.

Grafik 1 Modellberechnung des frei verfügbaren Einkommens



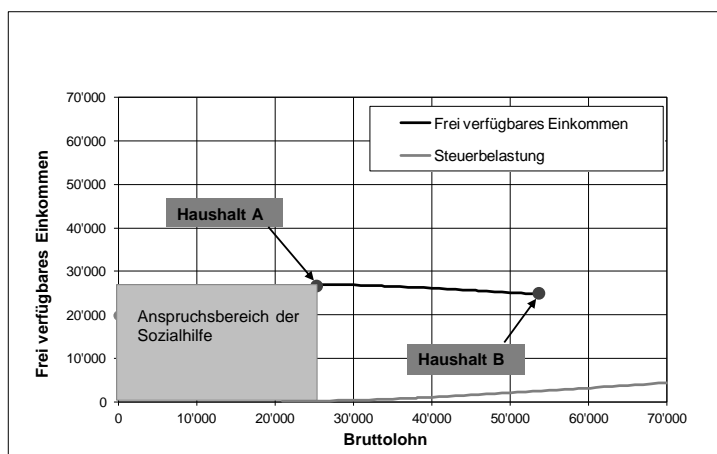
Quelle: Bericht Schwelleneffekte (vgl. Anhang 2, Kap. 1.3)

Bedarfsleistungen sollten so ausgestaltet sein, dass das frei verfügbare Einkommen steigt, wenn das Erwerbseinkommen erhöht wird. Ist dies nicht der Fall, wird von *systembedingten Einkommenseinbussen* gesprochen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn ein erhöhtes Erwerbseinkommen dazu führt, dass Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder Abgaben erhöht werden oder neu hinzukommen. Die Einkommenseinbussen können aber auch durch die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und die Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzenden Kinderbetreuung) zusammenspielen, verursacht werden.

Die Einkommenseinbussen gehen immer mit einem *negativen Erwerbsanreiz* einher: Wenn das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Einkommen sinkt, lohnt es sich für einen Haushalt nicht bzw. es fehlt der Anreiz, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen.

Die Einkommenseinbussen können kontinuierlich oder abrupt erfolgen. Bei *kontinuierlichen Einkommenseinbussen* sinkt das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen gleichmässig. Jede Lohnerhöhung geht mit einem leicht reduzierten frei verfügbaren Einkommen einher. Dieser Effekt kann über ein langes Einkommenssegment erfolgen. *Grafik 2* zeigt auf, wie aufgrund der Steuerbelastung bei einem Bruttolohn zwischen 30 000 und 53 000 Franken jede Lohnerhöhung zu einem leicht reduzierten frei verfügbaren Einkommen führt. Haushalt A verfügt bei einem Bruttolohn von 30 000 Franken über 27 005 Franken frei verfügbares Einkommen, während Haushalt B bei einem Bruttolohn von 53 000 Franken lediglich über 24 694 Franken frei verfügen kann.

Grafik 2 Beispiel kontinuierlicher systembedingter Einkommenseinbusse

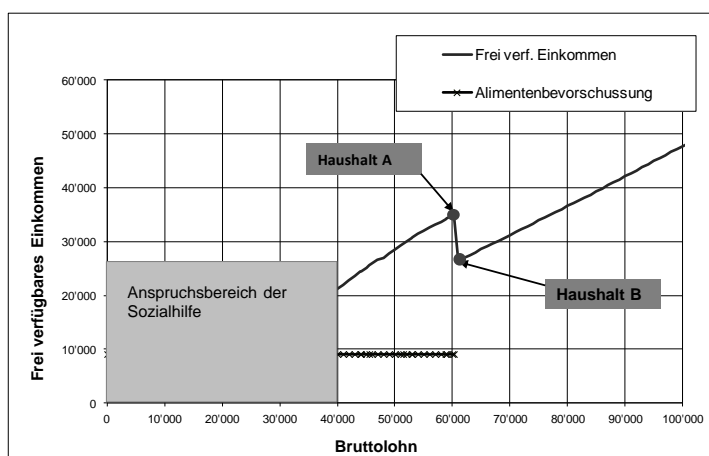


Quelle: Bericht Schwelleneffekte (vgl. Anhang 2, Kap. 1.3)

Systembedingte Einkommenseinbusse können auch *abrupt* erfolgen, wenn ein leicht erhöhtes Erwerbseinkommen zu einem wesentlich geringeren frei verfügbaren Einkommen führt. Der Einbruch erfolgt, weil durch das höhere Erwerbseinkommen der Anspruch auf eine Bedarfsleistung wegfällt oder stufenweise überproportional stark verringert wird. Die abrupten systembedingten Einkommenseinbusse werden als *Schwelleneffekte* bezeichnet.

Grafik 3 zeigt exemplarisch eine abrupte systembedingte Einkommenseinbusse auf. Haushalt A erhält mit einem Bruttolohn von 60 000 Franken Alimentenbevorschussung und hat 35 000 Franken frei verfügbar. Haushalt B erzielt einen geringfügig höheren Bruttolohn und hat keinen Anspruch auf Alimentenbevorschussung. Er hat mit 26 000 Franken 9000 Franken weniger frei verfügbares Einkommen als Haushalt A. Für Haushalt A lohnt es sich nur dann, das Erwerbseinkommen zu erhöhen, wenn er ein um 15 000 Franken höheres Bruttoeinkommen erzielt.

Grafik 3 Beispiel einer abrupten systembedingten Einkommenseinbusse (*Schwelleneffekt*)

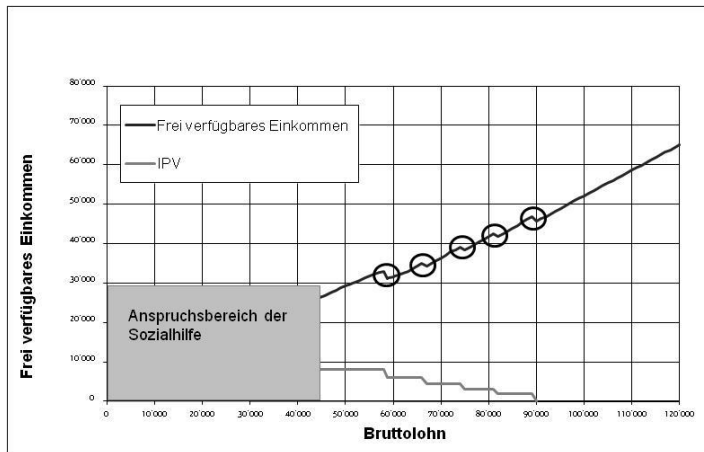


Quelle: Bericht Schwelleneffekte (vgl. Anhang 2, Kap. 4.2.2.1)

Werden Einkommenskategorien definiert, für die jeweils ein fixer Betrag einer Bedarfsleistung festgesetzt wird, entstehen *Stufen*. Eine solche Ausgestaltung wird als Stufenmodell bezeichnet. Je mehr Einkommensstufen festgelegt sind, desto kleiner fallen die einzelnen Einkommenseinbusse aus, da die einzelnen Stufen näher beieinanderliegen. Grafik 4 zeigt auf, wie bei der Prämienverbilligung ein Stufenmodell mit fünf Einkommenskategorien zu Einkommenseinbusse führen kann. Erhöht sich das Erwerbseinkommen im Übergang von einer Stufe zur

nächsten geringfügig, geht die Prämienverbilligung überproportional stark zurück. Dem Haushalt bleibt weniger frei verfügbares Einkommen als vorher. In den markierten Übergängen lohnt es sich für einen Haushalt aus finanzieller Sicht deshalb nicht, etwas mehr zu verdienen.

Grafik 4 Beispiel abrupter systembedingter Einkommenseinbussen in der individuellen Prämienverbilligung aufgrund eines Stufenmodells (Zweielternfamilie mit zwei Kindern)



Quelle: Bericht Schwelleneffekte (vgl. Anhang 2, Kap. 5.3)

3 Entwicklung und Stand der systembedingten Einkommenseinbussen

Gemäss den Berichten der SKOS (2007) führte im Jahr 2006 die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und die Abgaben ausgestaltet waren, in allen Kantonen – ausser im Kanton Tessin – zu systembedingten Einkommenseinbussen. Diese fielen je nach Kanton und Leistung unterschiedlich stark aus und betrafen unterschiedlich viele Personen. Aufgrund dieser grossen Unterschiede variierte der Handlungsbedarf je nach Kanton und Leistung stark. Die am häufigsten von systembedingten Einkommenseinbussen betroffenen Bedarfsleistungen waren die Sozialhilfe und die Alimentenbevorschussung. Im Anspruchsbereich der Sozialhilfe traten in 25 Kantonen und bei der Alimentenbevorschussung in 21 Kantonen systembedingte Einkommenseinbussen auf. Die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung sowie die Tarifstufen für die familienergänzende Kinderbetreuung führten zu weniger hohen Einkommenseinbussen, dies in jeweils elf Kantonen.

Der Bericht Schwelleneffekte zeigt nun, dass die Problematik der systembedingten Einkommenseinbussen und der dadurch verursachten negativen Erwerbsanreize seit 2006 in den Kantonen erkannt wurde. In 22 Kantonen reagierte die Politik auf die Thematik beispielsweise aufgrund parlamentarischer Vorstösse oder aufgrund der Initiative der Regierung. Nur vier Kantone haben die Problematik bisher nicht thematisiert (AG, AI, NW, SH), obschon auch sie 2006 bei mehreren Bedarfsleistungen Einkommenseinbussen aufwiesen.

Fünf Kantone (BS, GE, UR, VD, SZ) unterzogen ihr Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung und veranlassten umfassende Reformen. Die Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt erliessen ein Harmonisierungsgesetz und folgten damit dem Beispiel der Kantone Neuenburg und Tessin, die schon länger ein solches Harmonisierungsgesetz kennen. Die Kantone Uri und Schwyz nahmen kantonale Reformen vor und gaben Empfehlungen an die Gemeinden ab.

16 Kantone passten zwischen 2006 und 2011 ihr Transfer- und Steuersystem so an, dass mindestens bei einer Leistung bzw. Abgabe die systembedingten Einkommenseinbussen reduziert oder eliminiert worden sind. 13 Kantone (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) verringerten systembedingte Einkommenseinbussen, welche sich aufgrund der Regelungen zur Besteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden ergaben. Die meisten dieser Kantone senkten dabei die Steuern für tiefe Einkommen. Sechs Kantone (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) reduzierten bei der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe die systembedingten Einkommenseinbussen, indem sie den Eintritt, den Austritt und die Höhe der Unterstützungsleistung nun ähnlich berechnen. Die Regelungen zur Alimentenbevorschussung wurden in vier Kantonen (BS, NE, OW, VD) so angepasst, dass systembedingte Einkommenseinbussen eliminiert oder reduziert wurden. Fünf Kantone (BS, GE, NE, UR, ZH) reformierten die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung. Die Tarifstufen für die familienergänzende Kinderbetreuung wurden in drei Kantonen (BE, OW, UR) optimiert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass in diesem Bereich in vielen Kantonen die Kompetenz bei den Gemeinden liegt.

Trotz all dieser Bestrebungen bewirken die kantonalen Bedarfsleistungen und Abgaben 2011 weiterhin in 24 Kantonen Einkommenseinbussen. Häufigster Auslöser ist die Alimentenbevorschussung. Diese ist in 19 Kantonen (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH) so ausgestaltet, dass Einkommenseinbussen verursacht werden. In 14 Kantonen (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH) löst der Anspruchsbereich der Sozialhilfe Einbussen aus. Die Regelungen zur Besteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden führen in 16 Kantonen (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH) zu Einkommenseinbussen. Die Tarifstufen für die familienergänzende Kinderbetreuung verursachen in 9 Kantonen (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG) unerwünschte Effekte und die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung in 6 Kantonen (AI, BE, FR, JU, NE, TG).

Die folgende Tabelle fasst die **Ergebnisse der Analyse** zusammen. Sie zeigt auf, inwiefern die Kantone in den letzten fünf Jahren Einkommenseinbussen reduziert oder eliminiert haben (schwarze Felder), und gibt einen Überblick, in welchen Kantonen welche Bedarfsleistungen weiterhin zu Einkommenseinbussen führen können.

Tabelle Entwicklung und Stand der Einkommenseinbussen in den Kantonen (2011*)

Kt	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Alimentenbevorschussung	Individuelle Prämienverbilligung	Familienergänzende Kinderbetreuung
AG			X	X		
AI			X	X	X	X
AR	X	X	X			X
BE			R		X	E
BL	X	X	E	X		
BS	R	R	E	E	E**	
FR			X	X	X	
GE	R	R			E**	
GL	X	X	R	X		
GR	X	X***	E	X		
JU			X	X	X	
LU	R	X***	R	X		X
NE			R	R	R	
NW	X	X***	X	X		X
OW	X	X***	X	R		R
SG	X	X	R			X
SH	X	X***	X	X		X
SO	E		R	X		
SZ	E	E	R	X		X
TG	X			X	X	X
TI						
UR	E	E	E	X		E
VD			E	E	E**	
VS			E	X	X	
ZG	X			X		
ZH	X	X	X	X	E**	

E = Einkommenseinbussen eliminiert; R = Einkommenseinbussen reduziert;

x = Einkommenseinbussen unverändert; leeres Feld = weder 2006 noch 2011 Einkommenseinbussen

* Für 2011 liegen nur von vereinzelt Kantonen Simulationen analog zu jenen von 2006 vor. Deshalb basiert die Tabelle zum Teil auf Einschätzungen der SKOS.

** In allen Kantonen, welche bei der Prämienverbilligung Anpassungen vorgenommen haben, besteht ein Stufenmodell. Diese Kantone minimierten innerhalb des Stufenmodelles die Einkommenseinbussen so stark, dass diese als eliminiert betrachtet werden können.

*** In diesen Kantonen tritt die Einkommenseinbusse bei Austritt zeitverzögert auf, weil sie den Einkommensfreibetrag 4 bis 6 Monate weiter gewähren.

Quelle: Bericht Schwelleneffekte (vgl. Anhang 2, Kap. 4.3)

Wie sich eine Anpassung des Systems der Bedarfsleistungen und Abgaben auswirken würde, hängt von den jeweiligen kantonalen Gegebenheiten ab und muss von den kantonalen Behörden im Einzelfall geprüft werden. Dies gilt auch für die zu erwartenden Kostenfolgen. Diese werden durch die jeweilige Bedarfsleistung bzw. die Höhe der abzubauenen Einkommenseinbussen und die Anzahl Personen, auf welche sich die Änderung der Regelungen auswirken würde, bestimmt. Deshalb sind zu den Kostenfolgen keine allgemeingültigen Angaben möglich. Wie gross die Unterschiede zwischen den Kantonen sind, zeigen einzelne kantonale Schätzungen zu den Kosten und den Fallzahlen. Beispielsweise ging der Kanton Basel-Stadt davon aus, dass ein Abbau der Einkommenseinbussen bei der Sozialhilfe, indem die Einkommensfreibeträge und die Integrationszulage beim Ein- und Austritt vollumfänglich eingerechnet werden, Mehrkosten von 1,3 Mio. Franken verursachen und zu 300 neuen anspruchsberechtigten Fällen führen würde. Im Kanton Zürich hingegen wurde geschätzt, dass im Jahr 2007 rund 3000 Haushalte von Einkommenseinbussen beim Austritt aus der Sozialhilfe betroffen

waren (Ott et al. 2010)⁴. Die Kantone Genf, Uri, Solothurn und Schwyz eliminierten die Einkommenseinbussen in diesem Bereich gänzlich. In allen vier Kantonen wurden keine Auswirkungen in Bezug auf die Kosten und die Anzahl unterstützter Haushalte festgestellt.

Ob das System in einem Kanton angepasst wird, ist letztlich ein politischer Entscheid, der von den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Kantons abhängt. Dabei spielen verschiedene Überlegungen eine Rolle, so die Anzahl betroffener Haushalte, das Ausmass der systembedingten Einkommenseinbussen und die mit einer Anpassung verbundenen Kosten.

4 Grundsätze für die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben

Die SKOS hat zu den Bedarfsleistungen und Abgaben Grundsätze entwickelt, die bei deren Ausgestaltung zu berücksichtigen sind, damit sie keine Einkommenseinbussen und somit auch keine negativen Erwerbsanreize verursachen. Die wesentlichen Grundsätze sind im Folgenden festgehalten.

So sind Bedarfsleistungen und Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) *linear* auszugestalten, damit sie keine Einkommenseinbussen und keine negativen Erwerbsanreize bewirken. Der Abbau muss kontinuierlich erfolgen, indem mit steigendem Erwerbseinkommen die Bedarfsleistung stufenlos sinkt bzw. die Abgabe stufenlos ansteigt.

Um den Erwerbsanreiz zu stärken, ist bei den Bedarfsleistungen (Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen für Familien) ein *Einkommensfreibetrag* (EFB) zu gewähren. Der EFB soll auch Ausgaben, welche aufgrund des höheren Erwerbseinkommens steigen (z. B. Steuern), kompensieren. Der EFB ist so auszugestalten, dass mit zunehmendem Lohn auch der EFB grösser wird und somit auch das frei verfügbare Einkommen. Hierfür ist der EFB als Prozentsatz des Erwerbseinkommens festzulegen.

Einige Leistungen dienen dazu, bestimmte Ausgaben eines Haushaltes zu begrenzen, wie beispielsweise die individuelle Prämienverbilligung in der Krankenversicherung. Hier ist es angezeigt, den maximalen Anteil, welcher vom Haushalt selber getragen werden muss, als prozentualen Betrag des Einkommens festzulegen, welches der Berechnung zugrunde liegt. Damit verringert sich die Leistung mit zunehmendem Erwerbseinkommen kontinuierlich und vermeidet Einkommenseinbussen.

Wird bloss eine einzelne Bedarfsleistung oder Abgabe bezüglich der Einkommenseinbussen optimiert, ist auch darauf zu achten, dass die im Fokus stehende Leistung oder Abgabe mit den anderen Bedarfsleistungen und Abgaben abgestimmt wird und auch im Zusammenspiel mit diesen, keine Einkommenseinbussen verursacht.

Idealerweise wird das gesamte Bedarfs- und Abgabensystem hinsichtlich systembedingter Einkommenseinbussen geprüft und angepasst. In diesem Fall ist erstens festzulegen bzw. zu vereinheitlichen, welches Einkommen berücksichtigt wird, wenn der Anspruch auf eine Leistung oder die Höhe der Abgabe berechnet wird. Zweitens sind die einzelnen Bedarfsleistungen und Abgaben ohne Einkommenseinbussen auszugestalten. Drittens ist die Reihenfolge festzulegen, in welcher der Anspruch auf eine Leistung oder die Höhe der Abgabe geprüft wird.

⁴ Ott, Walter / Staub, Cornelia / Bade, Stephanie (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich. Zürich. S. 174.

5 Schlussfolgerungen und Empfehlungen des Bundesrates

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass systembedingte Einkommenseinbussen soweit als möglich zu vermeiden sind. Haushalte mit ähnlichen Voraussetzungen sollen über ein ähnliches Einkommen frei verfügen können und sie sollen bei einem höheren Erwerbseinkommen auch nach Berücksichtigung allfälliger Bedarfsleistungen und Abgaben über ein höheres Einkommen verfügen können. Damit können auch negative Arbeitsanreize, welche unter Umständen die Ablösung von Haushalten von Bedarfsleistungen verhindern, vermieden werden.

Der Bundesrat stellt mit Befriedigung fest, dass die Mehrheit der Kantone Massnahmen zur Eliminierung von systembedingten Einkommenseinbussen ergriffen hat. In mehreren Kantonen werden zudem Anpassungen geprüft, sind geplant oder befinden sich in der Umsetzungsphase. Wie dringlich und bedeutend der verbleibende Anpassungsbedarf noch ist, lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Unterlagen nicht beurteilen. Die Bedarfsleistung, welche nach wie vor am häufigsten zu spürbaren Einkommenseinbussen führt, ist die Alimen-tenbevorschussung.

Die im Bericht Schwelleneffekte entwickelten Grundsätze wurden von den Kantonen begrüsst und können ihnen als Anregungen dienen, wenn sie die Bedarfsleistungen und die Abgaben so anpassen wollen, dass diese zu keinen Einkommenseinbussen führen. Am konsequentesten können systembedingte Einkommenseinbussen beseitigt werden, wenn das System der Bedarfsleistungen und Abgaben ganzheitlich analysiert und reformiert wird.

Systembedingte Einkommenseinbussen bestehen auch bei der Invalidenversicherung. Der Bundesrat möchte auch diese abbauen und hat deshalb im Rahmen der IV-Revision 6b ein stufenloses Rentensystem vorgeschlagen. Die Revision befindet sich zurzeit in der parlamentarischen Beratung.

Anhang 1: Wortlaut des Postulats

09.3161 – Postulat: Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen

Eingereicht von: Ständerat Claude Hêche

Einreichungsdatum: 18.03.2009

Eingereichter Text

Ich ersuche den Bundesrat, gemeinsam mit den Kantonen die Prüfung der Schwelleneffekte in der Sozialpolitik weiterzuführen und damit die Arbeiten fortzusetzen, die die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren und die Schweizer Konferenz für Sozialhilfe bereits gemacht haben. Insbesondere ersuche ich ihn:

- abzuklären, wie es um dieses Phänomen in unserem Land steht, und dabei auf allfällige Ungleichstellung und Ungleichbehandlung in unserem föderalistischen System einzugehen;
- verschiedene Varianten zu prüfen, dank denen die Schwelleneffekte vermindert oder gar ganz aufgehoben werden könnten, und zu untersuchen, wie sie sich auf die von Sozialhilfe betroffenen Personengruppen auswirken und welche finanziellen Folgen sie für die öffentliche Hand hätten.

Mitunterzeichnende

Bieri, Cramer, Janiak, Leuenberger-Solothurn, Marty Dick, Maury Pasquier, Ory, Recordon, Seydoux, Sommaruga Simonetta (10)

Begründung

Generell spricht man von Schwelleneffekt, wenn eine Lohnerhöhung zu geringerem verfügbarem Einkommen führt. Konkret ergibt sich ein Schwelleneffekt, wenn eine Finanzleistung stärker sinkt, als der Lohn steigt. Im Extremfall bedeutet Schwelleneffekt weniger verfügbares Einkommen, einfach weil der Grenzwert, der noch zu einer Finanzleistung berechtigt, überschritten wird, und sei dies nur um einen einzigen Franken.

Deshalb ist der Schwelleneffekt nicht nur negativ, weil er die Anreize, einer Arbeit nachzugehen, abschwächt (man würde mehr arbeiten und weniger verdienen), sondern vor allem, weil er Ungerechtigkeiten schafft.

Laut einer kürzlich erschienenen Studie der Schweizer Konferenz für Sozialhilfe ("Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz", 2007) zeigt sich dieses Phänomen in vielen Bereichen, namentlich bei der Prämienverbilligung in der Krankenkasse und damit in einem Bereich, der Familien stark trifft. Auch die Steuern können einen Schwelleneffekt verursachen, ebenso wie die Tarife für bestimmte Ausgaben (beispielsweise die familienergänzende Betreuung von Kleinkindern). In diesem Fall entsteht der Schwelleneffekt, wenn man in eine höhere Tarifstufe kommt und entsprechend die zu leistenden Beiträge steigen.

Das Leistungssystem in unserem Land ist hoch entwickelt, aber komplex. Es gibt auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene zahlreiche, ressourcenbedingte Finanzleistungen. Dass dieses System so komplex ist, rührt daher, dass es bei der Koordination der Sozialleistungen einerseits und bei der Koordination dieser Sozialleistungen mit dem Steuersystem hapert. Für die Zusprechung der verschiedenen Leistungen werden unterschiedliche Grenzwerte verwendet, oder das Einkommen, das einen Leistungsanspruch begründet, wird anders berechnet.

Einige Kantone führen ein einheitliches anspruchsbegründendes Einkommen ein. Damit dürften die Auswirkungen der Art und Weise, wie das betreffende Einkommen berechnet wird, abgeschwächt werden. Aller Wahrscheinlichkeit nach bleiben aber die mit dem Schwelleneffekt zusammenhängenden Probleme bestehen. So werden viele Leistungen weiterhin nach dem Prinzip "alles oder nichts" zugesichert werden.

Deshalb muss man in diesem Bereich handeln, denn die Schwelleneffekte könnten in den meisten Fällen vermieden werden. Das Phänomen hängt namentlich von der Berechnung der Anspruchsgrenze und der Ausgestaltung der Beitragsskalen ab. Dank einer Untersuchung der erwähnten Punkte und von deren Auswirkungen könnten Wege gefunden werden, diese Schwelleneffekte abzuschwächen, wenn nicht gar ganz zu vermeiden.

Antwort des Bundesrates vom 13.05.2009

Das Postulat weist auf ein Problem der Kohärenz und der Gerechtigkeit hin, das hauptsächlich in Systemen, in denen ressourcenbedingte Leistungen ausgerichtet werden, zu beobachten ist. Die Schwelleneffekte sind besonders unerwünscht, wenn sie von einer Erwerbstätigkeit abhalten, weil die Arbeit weniger einträglich ist als der Bezug von Sozialleistungen, und wenn sie Einkommen an der Grenze zum Existenzminimum betreffen. Die beiden 2007 von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) veröffentlichten Studien untersuchen unter diesem Blickwinkel die Auswirkungen von verschiedenen Arten der Sozial- und Steuerpolitik. Der Bund trug zur Finanzierung dieser Arbeiten bei. Derzeit unterstützt er die Skos bei der Entwicklung einer Software, mit der die Wirkung von ressourcenbedingten Leistungen auf das verfügbare Einkommen der Haushalte simuliert werden kann. Damit stellt die Skos den Kantonen, die ihre Leistungsstruktur korrigieren wollen, ein Instrument und Kenntnisse zur Verfügung.

Von den Sozialversicherungen, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, kennt die Invalidenversicherung ebenfalls Schwelleneffekte. Für IV-Rentnerinnen und -Rentner kann die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades wegen Kürzung oder Aufhebung der Invalidenrenten der ersten und zweiten Säule zu einer Verringerung des verfügbaren Einkommens führen. Die Suche nach Lösungen zur Verminderung dieser negativen Anreize gehört zu den derzeitigen Anliegen und Arbeiten der Invalidenversicherung im Hinblick auf die 6. IV-Revision.

Schwelleneffekte sind auch im Bereich der Ergänzungsleistungen zu beobachten, da es sich dabei um ein bedarfsabhängiges System handelt, in dem die Leistung stark von den wirtschaftlichen Verhältnissen der Anspruchsberechtigten abhängt. Das System benachteiligt jedoch Erwerbstätige nicht, da es Einkommen aus Arbeit nur zum Teil, d. h. jenseits eines bestimmten Freibetrages, berücksichtigt.

In den Steuersystemen könnte man mit einer Steuerbefreiung des Existenzminimums verhindern, dass es vorteilhafter ist, über Sozialhilfe zu verfügen, als dasselbe Einkommen mittels Arbeit zu erzielen. Eine parlamentarische Initiative (05.471), die eine solche Steuerbefreiung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden forderte, kam jedoch nicht durch. Bei der direkten Bundessteuer beginnt die Steuerpflicht bei einem Einkommen, das über dem Existenzminimum liegt, sodass der Übergang von einer nichtsteuerbaren Einkommenskategorie zu einer steuerbaren Kategorie die Existenzsicherung nicht gefährdet. Eine Alternative, bei der jeder Schwelleneffekt eliminiert würde, wäre die Besteuerung jeden Einkommens, sowohl aus Erwerbstätigkeit als auch aus Sozialleistungen, aber zu einem tieferen Satz. Eine Standesinitiative, die noch nicht behandelt wurde, geht in diese Richtung (Standesinitiative Bern 09.300, Besteuerung von Sozialhilfeleistungen).

Der Bundesrat anerkennt somit das vom Postulanten dargelegte Problem. Er ist jedoch der Ansicht, dass die verfügbaren Studien das Problem ausreichend verdeutlicht haben und es nun Sache der Kantone ist, die Suche nach Lösungen und die Prüfung der verschiedenen Varianten auf ihrer Ebene voranzutreiben. Zusätzliche Studien würden keine neuen Erkenntnisse bringen. Was den Bund betrifft, so laufen die für nötig erachteten Arbeiten.

Antrag des Bundesrates vom 13.05.2009

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

Anhang 2: Bericht Schwelleneffekte

Ehrler, Franziska / Knupfer, Caroline / Bochsler, Yann. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Ständerat Claude Hêche (09.3161), erstellt im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). SKOS. Bern, Juni 2012.