

## Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme

Jeder Kanton hat sein eigenes Bedarfsleistungssystem. Unabhängig voneinander entstanden, fügen sich die einzelnen Leistungen nicht immer zu einem kohärenten Ganzen zusammen. Es ergeben sich systembedingte Ungerechtigkeiten, die einer effektiven und effizienten Armutsbekämpfung zuwiderlaufen. Eine Analyse der kantonalen Reformen zeigt, dass die Problematik erkannt wurde. Es besteht aber weiterhin Handlungsbedarf, und die Unterschiede zwischen den Kantonen sind nicht kleiner geworden.

hinsichtlich Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in den Kantonen fordert. Gleichzeitig wird gewünscht, dass Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt werden, um diese Effekte zu eliminieren oder zumindest zu verringern. Daraufhin hat das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) zusammen mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit der Erarbeitung eines Grundlagenberichts beauftragt. Die SKOS hat das Phänomen der



Franziska Ehrler  
SKOS



Caroline Knupfer



Yann Bochsler

### Ausgangslage

Immer mehr Personen sind heute erwerbstätig und gleichzeitig auf Transferleistungen zur Deckung ihrer Grundbedürfnisse angewiesen. Die Ausgestaltung der kantonalen Transfer- und Steuersysteme kann zu erheblichen Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen führen. Wer von diesen Phänomenen betroffen ist, hat keinen finanziellen Anreiz, seine Erwerbstätigkeit auszudehnen und manchmal besteht sogar ein Anreiz, diese aufzugeben. Eine Sozialpolitik, die auf Eigenverantwortung und Autonomie setzt, steht im Wider-

spruch zu einem Transferleistungssystem, das eigenen Erwerb nicht honoriert. Ausserdem verursachen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize systembedingte Ungerechtigkeiten, wodurch die Legitimation der gesamten Sozialpolitik in Frage gestellt werden kann.

In Bezug auf die Bedarfsleistungen haben verschiedene Kantone das Thema Schwelleneffekte in den letzten Jahren auf die politische Agenda gesetzt und nach Lösungen gesucht. Auf nationaler Ebene hat das Parlament 2009 ein Postulat von Ständerat Claude Hêche angenommen, das die Dokumentation der aktuellen Situation

**Schwelleneffekt:** Ein Schwelleneffekt tritt dann ein, wenn sich das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts, also jenes Einkommen, das nach Gewährung von Sozialtransfers und Abzug von Steuern und Zwangsausgaben effektiv zur Verfügung steht, infolge einer geringfügigen Einkommenssteigerung abrupt verringert. Dies kann der Fall sein, wenn das zusätzliche Einkommen dazu führt, dass ein Haushalt den Anspruch auf eine Transferleistung verliert oder seine Zwangsausgaben (bspw. Steuern oder Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) sprunghaft ansteigen.

**Negativer Erwerbsanreiz:** Ein negativer Erwerbsanreiz hingegen bezeichnet die über eine bestimmte Lohnspanne stetige Abnahme des verfügbaren Einkommens trotz steigendem Bruttolohn. Dies kann der Fall sein, wenn eine Leistung aufgrund einer Lohnerhöhung abgebaut wird und/oder die Zwangsausgaben ansteigen, sodass die Lohnerhöhung überkompensiert wird.

Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize bereits 2007 schweizweit untersucht und seither verschiedene Kantone bei der Bearbeitung der Problematik unterstützt.<sup>1</sup>

## Aktueller Stand in den Kantonen

Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize sind typische Phänomene bei Bedarfsleistungen, die ergänzend zu Erwerbseinkommen gewährt werden. In den letzten Jahren hat sich bei vielen Kantonen ein Bewusstsein entwickelt, diese Problematik zu analysieren und nach geeigneten Massnahmen zum Abbau dieser Systemfehler zu suchen. Die vertiefte Analyse des Phänomens sowie die Bestrebungen der Kantone, dieses zu beheben, hat einmal mehr demonstriert, wie unterschiedlich die kantonalen Bedarfsleistungen ausgestaltet sind und wie verschieden dadurch die Ausgangslage für Reformen ist. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass diverse Kantone vor ähnlichen Herausforderungen stehen und sich deshalb ein Blick auf die Lösungen anderer Kantone lohnt.

Das abrupte Erlöschen eines Leistungsanspruchs führt unweigerlich zu einem Einbruch im frei verfügbaren Einkommen eines Haushalts. Verdient der Haushalt einen Franken mehr als die Anspruchsgrenze, kann dies unter Umständen zu einem Verlust von mehreren tausend Franken führen. Bei der Alimentenbevorschussung und der Sozialhilfe ist diese Problematik besonders verbreitet. Daneben konnten im Rahmen der Analyse weitere Herausforderungen identifiziert werden, die sich den Kantonen stellen, wenn sie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize vermeiden möchten. Dabei handelt

es sich um die Einkommensstufen bei der individuellen Prämienverbilligung und den Elterntarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die Tabelle **T1** fasst die Ergebnisse der Analyse zusammen und gibt einen Überblick zur Existenz von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in den Kantonen. Die rot markierten Felder heben die Veränderungen gegenüber der Situation im Jahr 2006 hervor.

Die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Schwyz, Uri und Waadt fallen durch ein grosses Ausmass an Anpassungen auf. Die Kantone Schwyz und Uri haben bei der SKOS Analysen und Optimierungsvorschläge erarbeiten lassen und infolgedessen Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe eliminiert. Der Kanton Basel-Stadt hat im Rahmen der Erarbeitung des Harmonisierungsgesetzes einerseits die Leistungen untereinander harmonisiert, aber auch einzelne Leistungen auf Schwelleneffekte geprüft und entsprechende Revisionen unternommen. Auch die Kantone Genf und Waadt haben alle Leistungen, die in ihrer Kompetenz liegen, bei der SKOS auf Schwelleneffekte geprüft und entsprechende Anpassungen vorgenommen. In allen drei Kantonen, die ein ganzheitliches Harmonisierungsprojekt lanciert haben (BS, GE, VD), stiess das Unternehmen auf breiten politischen Konsens und wurde vom Regierungsrat getragen. Der hohe Zentralisierungsgrad der Kantone Basel-Stadt und Genf hat die Umsetzung der Revisionen stark vereinfacht. Im Kanton Basel-Stadt kam hinzu, dass bei diversen Leistungen schon länger Reformen anstanden und deshalb ein eigentlicher Sozialstaatsausbau möglich war, ohne dass die finanzielle Frage das Projekt verhindert hätte. Auch in den Kantonen Genf und Waadt wurden Argumente wie die Verbesserung des Systems, die konsequente Setzung von Anreizen mit dem Ziel der Stärkung der Eigenverantwortung der Bürgerinnen und Bürger, eine Systemvereinfachung sowie eine grössere

Legitimation der Sozialpolitik höher gewichtet als die finanziellen Folgen.

Neben den erwähnten aktiven Kantonen, gab es aber auch einige Kantone, die die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize innerhalb ihres Bedarfsleistungssystems in den letzten fünf Jahren nicht oder nur in sehr geringem Umfang korrigieren konnten. Dies hat verschiedene Gründe. In einigen Kantonen wie beispielsweise Appenzell-Inner- und Nidwalden und Schaffhausen wurde die Relevanz der Schwelleneffekte als zu gering erachtet, um daraus einen Handlungsbedarf abzuleiten. Andere Kantone haben sich der Problematik angenommen, konnten ihre Reformen innerhalb des Untersuchungszeitraums aber nicht abschliessen. So werden in den Kantonen Graubünden, Luzern, Wallis und Zürich konkrete Reformen diskutiert oder geplant, die Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize reduzieren oder beheben werden. Die Kantone Aargau, Appenzell Auser- und St. Gallen, Glarus, Neuenburg und Tessin sind damit beschäftigt, ihre Bedarfsleistungssysteme zu analysieren, sodass in diesen Kantonen eventuell zu einem späteren Zeitpunkt Reformen lanciert werden könnten.

Verschiedene Kantone haben die Wirkung von geplanten Revisionen vorgängig evaluiert. Einige Kantone haben dabei auch die Anzahl betroffener Haushalte berechnet, um Kostenfolgen und Fallzahlen abschätzen zu können. Die Kantone Zürich und Luzern haben als Basis für zukünftige Reformen umfassende Analysen vorgenommen zur Anzahl Haushalte, die von einem Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz betroffen sind. In anderen Kantonen wie Genf oder Waadt wurden bei der Lancierung von Reformen stärker Aspekte der Gerechtigkeit und die Kohärenz des Gesamtsystems in den Vordergrund gerückt, während die Anzahl der effektiv Betroffenen eher zweitrangig war. Systematische Evaluatio-

<sup>1</sup> Knapfer, Caroline; Bieri, Oliver (2007): Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz, sowie Knapfer, Caroline; Pfister, Natalie und Bieri, Oliver (2007): Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

## Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen, 2011

T1

Kt.	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Anspruchsbereich Alimentenbevorschussung	Einkommensstufen individuelle Prämienverbilligung	Tarifestufen 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 = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz eliminiert  
 x = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz unverändert

R = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz reduziert  
 leeres Feld = Weder 2006 noch 2011  
 Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz

Quelle: Ehrler et al. (2012). Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen.

nen, um die Folgen von Reformen in Bezug auf Fallzahlen und Kosten zu eruieren, hat kein Kanton vorgenommen, weil es sich als sehr schwierig erwiesen hat, die Wirkung einer Revision isoliert von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und den Veränderungen im Sozialversicherungssystem zu messen.

### Good Practices

Im Sinne von Praxishilfen wurden Good-Practice-Lösungen für die Ausgestaltung der Sozialhilfe, der Alimentenbevorschussung, der individuellen Prämienverbilligung, der Elternarife für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Handha-

bung der Steuern im Zusammenspiel mit der Sozialhilfe erarbeitet. Bei der Erarbeitung der Good Practices wurde auf eine einheitliche Struktur geachtet. Mit der Formulierung von Grundsätzen wurde den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen Rechnung getragen, sodass der Handlungsspielraum für Anpassun-

gen an die spezifische kantonale Gegebenheit sichergestellt ist. In diesem Sinne wollen die Good Practices jeweils die Zielerreichung aufzeigen und den Kantonen die konkrete Umsetzung überlassen. Sämtliche Good-Practice-Lösungen wurden im Rahmen von Workshops oder bilateralen Gesprächen mit Expertinnen und Experten aus den Kantonen diskutiert und so auf ihre Korrektheit und Umsetzbarkeit geprüft.<sup>2</sup>

Ein erster wichtiger Handlungsgrundsatz, der für alle Bedarfsleistungen gilt, ist die stufenlose Ausgestaltung einer Leistung. Sozialleistungen, die nach einem Stufenmodell gewährt werden (bspw. Prämienverbilligung oder Elterntarife der familienergänzenden Kinderbetreuung), verursachen, technisch gesehen, immer Schwelleneffekte. Bei einem Stufenmodell werden Einkommenskategorien festgelegt, wobei für jede Kategorie ein fixer Betrag eingesetzt wird. Die Grösse der Effekte hängt dabei von der Anzahl Stufen ab. Je mehr Einkommensstufen eine Bedarfsleistung aufweist, desto kleiner sind die einzelnen Schwelleneffekte, da die Betragsunterschiede beim Übergang von einer Einkommensstufe zur nächst höheren kleiner ausfallen. Eine lineare Ausgestaltung hingegen garantiert den allmählichen Rückgang einer Leistung, ohne dass mit zunehmendem Erwerbseinkommen ein abrupter Rückgang der Leistung und damit des frei verfügbaren Einkommens in Kauf genommen werden muss.

Ausserdem kann zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen ein prozentualer Einkommensfreibetrag (EFB) gewährt werden. Wenn eine Bedarfsleistung mit zunehmendem Einkommen reduziert wird, bewirkt dieses Instrument, dass sich eine Leistung um einen geringeren Betrag reduziert, als das Erwerbseinkommen zunimmt. Der EFB wird dabei auf das für die Berechnung der Leistung

massgebliche Einkommen gewährt. Der EFB sollte prozentual ausgestaltet sein. Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens wird dadurch positiv beeinflusst, da mit zunehmendem Lohn auch der EFB grösser wird. Wie hoch der prozentuale EFB angesetzt werden muss, hängt stark von der jeweiligen kantonalen Ausgestaltung des Transfer- und Abgabensystems ab. Auch wenn eine Leistung linear ausgestaltet ist, und isoliert betrachtet keine Schwelleneffekte verursacht, kann sie im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Abgaben negative Erwerbsanreize erzeugen. Dies ist auf die kumulierten Leistungsrückgänge und/oder erhöhte Steuern zurückzuführen. Beispielsweise können stark progressiv ausgestaltete Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung im Zusammenspiel mit der Alimentenbevorschussung negative Erwerbsanreize im frei verfügbaren Einkommen erzeugen.

Die Analyse hat weiter gezeigt, dass Kantone, die ein einheitliches massgebliches Einkommen sowie die Reihenfolge für den Bezug von Transferleistungen in einem Harmonisierungsgesetz regeln, systembedingte Ungerechtigkeiten eher vermeiden können. Nur ein koordiniertes und gut aufeinander abgestimmtes Abgabe- und Transfersystem kann Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize dauerhaft eliminieren.

Auch die Problematik der steuerlichen Ungleichbehandlung von unterstützten sowie nicht unterstützten Haushalten betrifft die Koordination von Transfer- und Abgabensystem. Die Steuern verursachen im Zusammenspiel mit Bedarfsleistungen, insbesondere bei der Sozialhilfe, in manchen Kantonen erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Die am einfachsten umsetzbare Lösung zu dieser Problematik wäre die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Soll dem Postulat der Gleichbehandlung der Haushalte in ähnlichen Einkommenssituationen Rechnung getragen werden, müsste

ein solches Existenzminimum über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegen.

## Ausblick

Eine politische Auseinandersetzung mit der Schwelleneffektproblematik ist unabdingbar. Wie die Aufarbeitung der kantonalen Gegebenheiten zu dieser Problematik gezeigt hat, verbleiben erhebliche systembedingte Ungerechtigkeiten. Als grösste Herausforderung konnte dabei die Alimentenbevorschussung identifiziert werden, die aufgrund der fixen Einkommensgrenzen immer noch in 19 Kantonen massive Schwelleneffekte verursacht.

Gesamthaft ist heute eine grössere Polarität festzustellen zwischen Kantonen, die ihre Bedarfsleistungssysteme optimiert haben und somit keine oder nur noch minime Schwelleneffekte aufweisen, und jenen, deren Situation seit 2006 unverändert blieb. Um die kantonalen Entwicklungen in diesem Bereich weiterzuerfolgen, wäre ein regelmässiges, nationales Monitoring wünschenswert. Dies könnte durch eine erneute Gesamtaktualisierung der frei verfügbaren Einkommen in den 26 Kantonshauptorten erreicht werden und würde einen fundierten Quer- und Längsschnittvergleich ermöglichen.

Das Phänomen der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize kann ferner auch bei anderen Transferleistungen und Sozialversicherungen relevant sein, die im Postulatsbericht nicht analysiert wurden. So würde sich beispielsweise eine Untersuchung der kantonalen Stipendienwesen oder der Ausgestaltung der Ergänzungsleistung zur AHV/IV im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik lohnen. Aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit kann abschliessend auf den Bedarf an zusätzlicher Harmonisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Kantonen hingewiesen werden. So muss sichergestellt werden, dass armutsge-

<sup>2</sup> Good practices: [www.skos.ch/de/?page=forschung/schwelleneffekte](http://www.skos.ch/de/?page=forschung/schwelleneffekte)

fährdete Haushalte in ähnlichen Lebenssituationen innerhalb der Kantone gleichwertig behandelt werden. Dies ist nur durch ein kohärentes, schwelleneffektfreies Bedarfsleistungssystem zu erreichen, in dem die einzelnen Transferleistungen untereinander und mit dem geltenden Steuersystem abgestimmt sind. Gleichzeitig gilt es, die kantonalen Systeme untereinander zu harmonisieren, um die Ungleichbehandlung armutsgefährdeter Haushalte in den verschiedenen Kantonen zu reduzieren, auch wenn sich zuweilen ein Spannungsfeld zwischen kantonalen und interkantonalen bzw. nationalen Harmonisie-

rungen ergibt. In diesem Zusammenhang könnte die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung als Möglichkeit zur Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungssysteme dienen.

Ehrler Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler (2012) Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Beiträge zur Sozialen Sicherheit 14/12, Bundesamt für Sozialversicherungen. Der vollständige Forschungsbericht steht auf der Webseite des BSV zur Verfügung ([www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch))

---

Franziska Ehrler, lic. rer. soc., Fachbereichsleitung Grundlagen Schweizerische Konfe-

renz für Sozialhilfe SKOS, Bern.  
E-Mail: [franziska.ehrler@skos.ch](mailto:franziska.ehrler@skos.ch)

---

Caroline Knupfer, lic. ès sciences sociales, Verantwortliche Sozialpolitik im DSAS, Kanton Waadt.

E-Mail: [caroline.knupfer@vd.ch](mailto:caroline.knupfer@vd.ch)

---

Yann Bochsler, lic. rer. soc., Wissenschaftliche Mitarbeit Fachbereich Grundlagen Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern.

E-Mail: [yann.bochsler@skos.ch](mailto:yann.bochsler@skos.ch)