

BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Schwelleneffekte und
negative Erwerbsanreize*

Forschungsbericht Nr. 14/12



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédérale des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen: Franziska Ehrler, Caroline Knupfer, Yann Bochsler
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS
Monbijoustr. 22
Postfach
3000 Bern 14
Tel. +41 (0) 31 326 19 19 / Fax +41 (0) 31 326 19 10
E-mail: admin@skos.ch
Internet: www.skos.ch

Auskünfte: Joana Guldemann
Geschäftsfeld Familien, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. +41 (0) 31 322 91 73
E-mail: joana.guldemann@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bundespublikationen.admin.ch>

Bestellnummer: 318.010.14/12d

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

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)

Franziska Ehrler, Caroline Knupfer, Yann Bochsler

Bern, Juni 2012

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Im Jahr 2007 zeigte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) in zwei Studien auf, dass die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und Abgaben ausgestaltet sind, zu systembedingten Einkommenseinbussen (Schwelleneffekten) führen kann. Erhöht demnach ein Haushalt das Erwerbseinkommen, kann es sein, dass er am Ende über weniger Geld frei verfügt als zuvor, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Die Zuständigkeit für die Regelung der Bedarfsleistungen und Abgaben liegt bei den Kantonen.

2009 reichte Ständerat Claude Hêche das Postulat «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» (Po. 09.3161) ein, in dem er den Bundesrat aufforderte, gemeinsam mit den Kantonen zu prüfen, inwiefern das System der Bedarfsleistungen und Abgaben weiterhin Einkommenseinbussen verursacht. Zudem sollte aufgezeigt werden, wie solche Einkommenseinbussen vermieden werden können. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV gab gemeinsam mit der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) der SKOS den Auftrag, zu diesen Fragestellungen einen Grundlagenbericht zu erstellen.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass in den letzten Jahren die Mehrheit der Kantone Massnahmen ergriffen hat, um systembedingte Einkommenseinbussen zu eliminieren. In fast allen Kantonen bewirkt die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und Abgaben aber weiterhin Einkommenseinbussen. Am häufigsten treten Einkommenseinbussen bei der Alimentenbevorschussung, im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und in Zusammenhang mit der Besteuerung der Einkommen von Sozialhilfebeziehenden auf. Wie dringlich und bedeutend der verbleibende Anpassungsbedarf noch ist, lässt sich aufgrund der zur Verfügung stehenden Grundlagen nicht beurteilen.

Einkommenseinbussen, welche durch die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben verursacht werden, führen zu Ungerechtigkeiten: Zum einen haben sie zur Folge, dass Haushalte mit ähnlichen Voraussetzungen über unterschiedliche Einkommen verfügen. Zum andern wird die Steigerung des Erwerbseinkommens finanziell bestraft. Dies kann auch dazu führen, dass die Ablösung von Haushalten von Bedarfsleistungen unter Umständen verhindert wird. Die im Rahmen des Projektauftrages entwickelten Grundsätze (Good Practices) bieten eine gute Grundlage, die Bedarfsleistungen und die Abgaben so anzupassen, dass diese zu keinen Einkommenseinbussen führen.

Ludwig Gärtner

Vizedirektor

Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

Deux études de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) publiées en 2007 ont montré qu'une augmentation du revenu du travail peut avoir pour effet de réduire l'argent effectivement à disposition du ménage concerné selon la façon dont les prestations et les contributions sous condition de ressources sont aménagées par les collectivités publiques. Ces pertes financières systémiques s'expliquent par le fait que l'augmentation du revenu du travail s'accompagne, pour le ménage concerné, de l'extinction de tout ou partie de son droit à certaines prestations et/ou entraîne des dépenses supplémentaires. La réglementation des prestations et des contributions sous condition de ressources est une compétence cantonale.

En 2009, le conseiller aux Etats Claude Hêche a déposé le postulat «Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil» (Po. 09.3161), lequel invitait le Conseil fédéral à examiner si le système de prestations et de contributions sous condition de ressources entraîne toujours des pertes financières pour les ménages et à montrer de quelle façon il peut y être remédié le cas échéant. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont alors décidé conjointement de confier à la CSIAS la réalisation d'un rapport de base sur cette problématique.

Le présent rapport montre que la majorité des cantons ont pris des mesures visant à éradiquer les pertes financières systémiques. Cependant, les modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources restent telles qu'elles entraînent des pertes pour les ménages dans presque tous les cantons. Les pertes financières les plus fréquentes sont induites par l'avance sur contributions d'entretien, se produisent dans le segment de revenus donnant droit à l'aide sociale ou résultent de l'imposition des revenus des allocataires de l'aide sociale. Sur la base de la documentation disponible, il est impossible d'évaluer l'ampleur et l'urgence des réformes demeurant nécessaires.

Les pertes financières subies par les ménages en raison des modalités des prestations et des contributions sous condition de ressources sont à l'origine d'injustices. Elles ont pour conséquence qu'à conditions comparables, le revenu disponible libre diffère d'un ménage à l'autre. De plus, l'augmentation du revenu du travail est sanctionnée par une punition financière, ce qui peut aussi dissuader certains ménages allocataires de prestations sous condition de ressources de sortir de ces régimes. Les principes d'action (bonnes pratiques) élaborés dans le cadre du projet constituent une bonne base pour réaménager les prestations et les contributions sous condition de ressources de telle sorte qu'elles n'entraînent plus de perte financière pour les ménages.

Ludwig Gärtner
Vice-directeur
Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Nel 2007 la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) aveva rilevato in due studi che gli oneri e le prestazioni in funzione del bisogno sono impostati in modo tale da poter causare diminuzioni di reddito sistemiche (effetti soglia). Un'economia domestica il cui reddito da lavoro aumenti potrebbe così ritrovarsi in definitiva ad avere a disposizione meno denaro di prima, poiché le prestazioni potrebbero essere ridotte o soppresse e/o potrebbero aggiungersi spese supplementari. Il disciplinamento degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno è di competenza dei Cantoni.

Nel 2009 il consigliere agli Stati Claude Hêche ha depositato il postulato «Sicurezza sociale. Esame delle conseguenze degli effetti soglia» (Po. 09.3161), nel quale invitava il Consiglio federale a verificare – di comune accordo con i Cantoni – in che misura il sistema degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno provocasse ancora diminuzioni di reddito e a illustrare i possibili modi per evitarle. L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno incaricato la COSAS di redigere un rapporto in merito a queste domande.

Il presente rapporto mostra che negli ultimi anni la maggior parte dei Cantoni ha adottato misure volte ad eliminare le diminuzioni di reddito sistemiche. In quasi tutti i Cantoni, però, l'impostazione degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno continua a provocarne. Nella maggior parte dei casi, questi effetti si riscontrano nell'anticipo degli alimenti, nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e in relazione all'imposizione fiscale del reddito conseguito dai beneficiari dell'aiuto sociale. Le basi attualmente disponibili non consentono di valutare l'entità e l'urgenza degli adeguamenti ancora necessari.

Le diminuzioni di reddito causate dall'impostazione degli oneri e delle prestazioni in funzione del bisogno determinano ingiustizie. Da una parte, fanno sì che le economie domestiche in condizioni analoghe dispongano di redditi diversi; dall'altra, l'aumento del reddito da lavoro risulta penalizzato in termini finanziari. Ciò può anche contribuire ad impedire che, a seconda delle circostanze, le economie domestiche non beneficino più di prestazioni in funzione del bisogno. I principi sviluppati nel quadro del mandato del progetto (buone pratiche) forniscono buone basi per adeguare gli oneri e le prestazioni in funzione del bisogno in modo che questi non provochino diminuzioni di reddito.

Ludwig Gärtner

Vicedirettore

Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword of the Federal Social Insurance Office

In 2007 the Swiss Conference on Social Welfare (SKOS) produced two studies demonstrating that the design of cantonally regulated means-tested benefits as well as social security contributions and taxes can lead to income cuts (threshold effects). For example, a household whose earnings have risen could ultimately find themselves with less disposable income because certain benefits would cease or be reduced and/or they would have to pay more social security contributions and taxes.

In 2009 Claude Hêche, a member of the Council of States, submitted a postulate entitled «Social Security. Threshold Effects and their Impact» (Po. 09.3161), in which he called on the Federal Council and the cantons to examine how serious the problem is of drops in household income due to the current design of means-tested benefits and social security contributions/taxes. Their work should also provide pointers on possible remedies. In response, the Federal Social Insurance Office and the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Social Affairs (SODK) jointly commissioned SKOS to compile a background report on the issue.

The present report shows that over the last few years most cantons have introduced measures to eliminate the relevant flaws in the system. However, in nearly all cases, problems persist, with certain households experiencing income cuts directly due to the design of means-tested benefits and social security contributions/taxes. The primary problem areas were alimony advances, the disbursement of social welfare related benefits and the taxation of social welfare claimants' income. However, it is difficult to say with any certainty how pressing and serious the need for further adjustments is.

Income cuts induced by the design of means-tested benefits and social security contributions/taxes lead to inequalities. On the one hand, the income of almost identical households may vary, while on the other higher earnings are financially penalised. A knock-on effect of this situation is that certain households are unable to leave the means-tested benefit system. The good practices developed as part of this research project should provide a firm foundation on which to develop means-tested benefits and social security contributions/taxes that do not have a negative impact on household income.

Ludwig Gärtner
Deputy Director FSIO
Head of Family, Generations and Society Domain

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	V
Résumé	XI
Riassunto	XVII
Summary	XXIII
1 Ausgangslage	1
1.1 Auftrag und Fragestellungen	1
1.2 Aufbau des Berichts	2
1.3 Definition und Begriffe	2
2 Methodik und Untersuchungsdesign	8
2.1 Methodische Grundlagen zur Bemessung, Modellierung und Beurteilung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten	8
2.1.1 Falltypen.....	8
2.1.2 Auswahl kantonaler Steuer- und Transfersysteme.....	9
2.1.3 Beurteilung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen	11
2.2 Untersuchungsdesign	12
2.2.1 Dokumentenanalyse	12
2.2.2 Schriftliche Befragung.....	13
2.2.3 Interviews.....	13
3 Systembedingte Ungerechtigkeiten in den sozialen Sicherungssystemen	15
3.1 Entstehung des Konzepts der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize als sozialpolitische Frage in der Schweiz	15
3.2 Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz	16
3.3 Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes	18
3.4 Schwelleneffektproblematik als sozialpolitisches Problem in der internationalen Literatur	18
3.5 Fazit	21
4 Schwelleneffekte in den Kantonen	23
4.1 Ausmass der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize im Jahr 2006	23
4.2 Kantonale Initiativen zum Abbau von Schwelleneffekten	25
4.2.1 Herausforderung 1: Eintritt/Austritt Sozialhilfe	29
4.2.2 Herausforderung 2: Anspruchsende Alimentenbevorschussung	43
4.2.3 Herausforderung 3: Einkommensstufen bei der individuellen Prämienvverbilligung (IPV)	50
4.2.4 Herausforderung 4: Tarifstufen familienergänzende Kinderbetreuung	55
4.2.5 Herausforderung 5: Harmonisierung der Bedarfsleistungen.....	58
4.3 Fazit	60

5	Good Practices zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei ausgewählten Transferleistungen, Steuern und Tarifen für die familienergänzende Betreuung.....	63
5.1	Good Practice Sozialhilfe	65
5.1.1	Kurze Definition.....	65
5.1.2	Warum eine Good Practice?	65
5.1.3	Grundsätze für die Ausgestaltung der Sozialhilfe	65
5.1.4	Fazit	68
5.2	Good Practice Alimentenbevorschussung	69
5.2.1	Kurze Definition.....	69
5.2.2	Warum eine Good Practice?	69
5.2.3	Grundsätze für die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung	69
5.2.4	Fazit	78
5.3	Good Practice Individuelle Prämienverbilligung.....	79
5.3.1	Kurze Definition.....	79
5.3.2	Warum eine Good Practice?	79
5.3.3	Grundsätze für die Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung	79
5.3.4	Fazit	88
5.4	Good Practice Ergänzungsleistungen für Familien	89
5.4.1	Kurze Definition.....	89
5.4.2	Warum eine Good Practice?	89
5.4.3	Grundsätze zur Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien	91
5.4.4	Fazit	95
5.5	Good Practice Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung.....	97
5.5.1	Kurze Definition.....	97
5.5.2	Warum eine Good Practice?	97
5.5.3	Grundsätze zur Ausgestaltung der Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung	97
5.5.4	Fazit	106
5.6	Good Practice Steuern	107
5.6.1	Kurze Definition und Problematik	107
5.6.2	Warum eine Good Practice?	107
5.6.3	Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen aufgrund der Steuerbelastung tiefer Einkommen	107
5.6.4	Fazit	116
6	Fazit	117
	Literatur.....	121
	Anhang.....	125
	Anhang 1	126
	Anhang 2	127
	Anhang 3	142
	Anhang 4	143
	Anhang 5	152

Abkürzungsverzeichnis

AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALBV	Alimentenbevorschussung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EFB	Einkommensfreibetrag
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EITC	Earned Income Tax Credit
EL	Ergänzungsleistungen
EU	Europäische Union
EUROMOD	Mikrosimulationsmodell der Europäischen Union
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FamEL	Ergänzungsleistungen für Familien
IPV	Individuelle Prämienverbilligung
IV	Invalidenversicherung
IZU	Integrationszulage
KVG	Krankenversicherungsgesetz
LAPS	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (Kanton Tessin)
LUSTAT	Statistik Luzern
MIZ	Minimale Integrationszulage
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SoHaG	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Kanton Basel-Stadt)
WFTC	Working Family Tax Credit
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

Kantone

AG	Aargau	NW	Nidwalden
AI	Appenzell Innerrhoden	OW	Obwalden
AR	Appenzell Ausserrhoden	SG	St. Gallen
BE	Bern	SH	Schaffhausen
BL	Basel-Land	SO	Solothurn
BS	Basel-Stadt	SZ	Schwyz
FR	Freiburg	TG	Thurgau
GE	Genf	TI	Tessin
GL	Glarus	UR	Uri
GR	Graubünden	VD	Waadt
JU	Jura	VS	Wallis
LU	Luzern	ZG	Zug
NE	Neuenburg	ZH	Zürich

Politische Parteien

CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz
LDP	Liberal-Demokratische Partei
Lega	Lega die Ticinesi
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei

Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht gibt einen detaillierten Überblick zum aktuellen Stand der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize¹ in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen und formuliert Handlungsgrundsätze, um dieser Herausforderung begegnen zu können. Grundlage für diese Analyse sind die in den letzten Jahren durchgeführten kantonalen Reformen, welche einen vertieften Einblick in den Umgang mit der Problematik ermöglichen.

1. Grundlagen und Vorgehen

Den Anstoss für den vorliegenden Bericht bildete das Postulat „Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen“, eingereicht von Ständerat Claude Hêche (Po. 09.3161). Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung der Grundlagen für die Beantwortung dieses Postulats beauftragt. Ausgangslage und Vergleichsbasis für die Prüfung der aktuellen Sachlage sind die beiden von der SKOS 2007 publizierten Studien „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ (Knutfer/Bieri) und „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz“ (Knutfer et al.). In diesen Studien wurden erstmals gesamtschweizerisch die frei verfügbaren Einkommen² von armutsgefährdeten Haushalten untersucht. Mit dem vorliegenden Bericht werden die aus diesen Studien generierten Erkenntnisse aktualisiert und vertieft.

Folgende Fragestellungen standen im Zentrum der Untersuchung:

- Welche Anstrengungen wurden in den letzten fünf Jahren in den Kantonen geplant oder umgesetzt, um Schwelleneffekte abzubauen?
- Welche Bedarfsleistungen waren von diesen Bestrebungen betroffen?
- Welche Erfahrungen haben diejenigen Kantone gemacht, die Schwelleneffekte abgebaut haben?
- Welche Handlungsgrundsätze und Good Practices können aus der Analyse der Schwelleneffektproblematik in den Kantonen abgeleitet werden?

Grundsätzlich wurde der gleiche methodische Ansatz verwendet wie in den genannten SKOS-Studien. Auf der Basis des frei verfügbaren Einkommens verschiedener idealtypischer Haushalte wurden systembedingte Ungerechtigkeiten innerhalb der kantonalen Transfer- und Steuersysteme eruiert. Es wurde sowohl ein Querschnittsvergleich der kantonalen Systeme angestrebt, um die aktuelle Situation im Referenzjahr 2011 darzustellen, als auch ein Längsschnittvergleich, mit dem Ziel die zwischen 2006 und 2011 realisierten Reformen zu untersuchen. Um die Reformen der letzten fünf Jahre sowie deren Auswirkungen hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik erfassen zu können, wurden eine Dokumentenanalyse, eine schriftliche Befragung bei allen Kantonen sowie vertiefende Experteninterviews in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Waadt durchgeführt. Zur

1 Man spricht von einem Schwelleneffekt, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einem abruptem Rückgang im frei verfügbaren Einkommen führt, wohingegen negative Erwerbsanreize einen kontinuierlichen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens über ein unter Umständen langes Einkommenssegment hin bezeichnen.

2 Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (inkl. Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt.

Erarbeitung der Good Practices wurde auf die Erkenntnisse aus der Analyse der kantonalen Reformen abgestellt. Ausserdem wurden Workshops mit Expertinnen und Experten aus den Kantonen durchgeführt, die sich kürzlich mit derartigen Reformen auseinandergesetzt hatten.

2. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen

*Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen, 2011****

Kt.	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Anspruchsbereich Alimentenbevorschussung	Einkommensstufen individuelle Prämienverbilligung**	Tarifstufen 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

R = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz reduziert

x = Schwelleneffekt/neg. Erwerbsanreiz unverändert

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

*in diesen Kantonen tritt der Schwelleneffekt bei Austritt zeitverzögert auf, weil sie den Einkommensfreibetrag 4-6 Monate weiter gewähren.

** Diese Kantone mit Revisionen haben an ihren Stufenmodellen festgehalten. Innerhalb der Stufenmodelle wurden die Schwelleneffekte minimiert, deshalb werden sie in dieser Tabelle als eliminiert betrachtet.

*** Für 2011 liegen nur von vereinzelt Kantonen Simulationen analog zu jenen in 2006 vor. Deshalb ist es schwierig, die genaue Ausgestaltung der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize abzuschätzen.

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, SKOS-Monitoring, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Die Schwelleneffektproblematik ist seit 2006 in den meisten Kantonen erkannt und wird thematisiert. Die vorangehende Tabelle fasst die Resultate der Analyse 2011 zusammen. Sie zeigt die verschiedenen Bereiche der kantonalen Bedarfsleistungssysteme, welche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verursachen, und gibt einen Überblick über das Auftreten derartiger Effekte in den einzelnen Kantonen. Ausserdem zeigt die Tabelle, inwiefern die Kantone Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize in den letzten fünf Jahren reduzieren oder eliminieren konnten (dunkel unterlegte Felder). Die wichtigsten Ergebnisse sind untenstehend zusammengefasst.

Im Jahr 2006 wiesen fast alle kantonalen Bedarfsleistungssysteme mehrere Schwelleneffekte bzw. negative Erwerbsanreize auf. Die Analyse der frei verfügbaren Einkommen in den Kantonen hat gezeigt, dass 2006 einzig der Kanton Tessin in den aufgeführten Bereichen keine problematischen Effekte kannte. In den anderen Kantonen konnten allerdings qualitative und quantitative Unterschiede in der Ausprägung der problematischen Effekte festgestellt werden, woraus auch Unterschiede in Bezug auf den Handlungsbedarf resultierten.

Viele Kantone stehen vor ähnlichen Herausforderungen in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik. Die vertiefte Analyse der systembedingten Ungerechtigkeiten sowie die Bestrebungen der Kantone diese zu beheben, hat demonstriert, wie unterschiedlich die kantonalen Bedarfsleistungen ausgestaltet sind und wie verschieden dadurch die Ausgangslage für Reformen ist. Gleichzeitig hat sich aber auch gezeigt, dass viele Kantone in denselben Bereichen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aufwiesen und sich deshalb ein Blick auf die Lösungen anderer Kantone lohnen kann. Am verbreitetsten waren problematische Effekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und bei der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung. In allen Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Tessin, wurden im Zusammenhang mit der Sozialhilfe Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize festgestellt. 21 von 26 Kantonen wiesen zudem systembedingte Ungerechtigkeiten auf, welche auf die Anspruchsregelung der Alimentenbevorschussung zurückzuführen sind. Die Einkommens- und Tarifstufen der individuellen Prämienverbilligung sowie der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung waren im Vergleich zu den erwähnten Leistungen insgesamt weniger problematisch, verursachten allerdings in jeweils elf Kantonen Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize.

22 Kantone haben die Schwelleneffektproblematik auf die politische Agenda gesetzt. Seit 2006 wurden in einer Mehrheit der Kantone parlamentarische Vorstösse eingereicht oder die Regierung hat sich für Reformen zur Reduktion von Schwelleneffekten oder negativen Erwerbsanreizen eingesetzt. Nur vier Kantone haben die Schwelleneffektproblematik bisher nicht thematisiert (AG, AI, NW, SH), obschon die Studien der SKOS von 2007 in allen vier Kantonen bei mehreren Bedarfsleistungen Schwelleneffekte festgestellt haben.

16 Kantone konnten zwischen 2006 und 2011 mindestens einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz innerhalb ihres Transfer- und Steuersystems reduzieren oder eliminieren. Am meisten Veränderungen konnten in der Sozialhilfe festgestellt werden. 13 Kantone (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) vermochten Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu verringern, welche sich aufgrund der Besteuerung bzw. Nichtbesteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden ergaben. Die meisten dieser Kantone erreichten dies mittels Steuerenkungen für die tiefen Einkommen. Sechs Kantone (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) konnten zudem bei der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize reduzieren, indem sie die Berechnung der Ein- und Austrittsschwelle jener der Unterstützungsleistung angeglichen haben. Weitere vier Kantone (BS, NE, OW, VD), haben systembedingte Ungerechtigkeiten bei der Anspruchsgrenze der Alimentenbevorschussung eliminiert oder

reduziert, während fünf Kantone (BS, GE, NE, UR, ZH) die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung reformiert haben. Schliesslich konnten drei Kantone (BE, OW, UR) die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik optimieren, wobei in diesem Bereich in vielen Kantonen die Kompetenz bei den Gemeinden liegt.

Fünf Kantone haben seit 2006 ihr Bedarfsleistungssystem als Ganzes einer detaillierten Prüfung unterzogen und umfassende Reformen veranlasst. Dies gilt für die Kantone Basel-Stadt, Genf, Schwyz, Uri und Waadt. Eine ganzheitliche Harmonisierung der Leistungen, in der Form eines Harmonisierungsgesetzes, haben die drei Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt realisiert und sind damit dem Beispiel der Kantone Neuenburg und Tessin gefolgt, die schon länger ein solches Harmonisierungsgesetz kennen. Die Kantone Uri und Schwyz haben ihre Bedarfsleistungssysteme ganzheitlich geprüft, kantonale Reformen durchgeführt und Empfehlungen an die Gemeinden abgegeben, aber kein eigentliches Harmonisierungsgesetz erlassen. Andere Kantone haben einzelne Transferleistungen in einer isolierten Betrachtung optimiert. Diese unterschiedliche Vorgehensweise hängt mit der politischen Bewertung des Phänomens der Schwelleneffekte und der negativen Erwerbsanreize zusammen. Bei den Kantonen, in welchen ein ganzheitlicher Ansatz gewählt wurde, stand die politische Legitimation des Systems an sich im Vordergrund, während bei den Kantonen, die innerhalb einzelner Bedarfsleistungen Reformen lanciert haben oder aber gar nicht tätig wurden, eher die quantitative Bedeutung der Schwelleneffekte und die damit einhergehende Kostenfrage im Fokus stand.

In der Mehrheit aller kantonalen Bedarfsleistungssysteme bestehen weiterhin teils erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. 2011 verbleiben in 24 Kantonen systembedingte Ungerechtigkeiten im Zusammenhang mit den bestehenden Bedarfsleistungen oder dem Steuersystem. Im Anspruchsbereich der Sozialhilfe sind in 14 Kantonen (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH) Schwelleneffekte zu beobachten. 16 Kantone (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH) weisen systembedingte Ungerechtigkeiten auf, welche auf die Besteuerung bzw. Nichtbesteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden zurückzuführen sind. Die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung verursachen in sieben Kantonen (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS) unerwünschte Effekte, wohingegen die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung in neun Kantonen (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG) Schwelleneffekte erzeugen. Die in dieser Hinsicht am meisten vernachlässigte Bedarfsleistung stellt die Alimentenbevorschussung dar. Insgesamt sind es 19 Kantone (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH), welche auch 2011 Schwelleneffekte aufweisen, die durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung verursacht werden.

Allgemein gilt es, die Anstrengungen der Kantone der letzten fünf Jahre hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik anzuerkennen. In der Tat ist es ihnen vereinzelt gelungen, ihre Bedarfsleistungssysteme so zu reformieren, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize umfassend eliminiert werden konnten. Systembedingte Ungerechtigkeiten sind allerdings in kantonalen Bedarfsleistungssystemen weiterhin vorhanden und die Diversität der kantonalen Antworten auf diese Problematik hat zur Folge, dass es auch 2011 vom Wohnort abhängt, wie stark Haushalte davon betroffen sind. Aus der Sicht der Schwelleneffektproblematik ist klar ein Vorgehen mit ganzheitlichem Blick für die kantonalen Bedarfsleistungssysteme vorzuziehen, da nur eine solche Vorgehensweise konsequent der Interaktion der verschiedenen Sozialleistungen untereinander und mit dem geltendem Steuersystem Rechnung trägt.

3. Good Practices: allgemeine Handlungsgrundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen

Auf der Basis der Analyse der Situation in den Kantonen wurden Good Practices für folgende Bedarfsleistungen und Abgaben erarbeitet: Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, Individuelle Prämienverbilligung, Ergänzungsleistungen für Familien, Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung und Steuern. Jede Good Practice formuliert allgemeine Handlungsgrundsätze für die Praxis zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Es hat sich gezeigt, dass die Handlungsgrundsätze für die verschiedenen Leistungen und Abgaben teilweise ähnlich sind.

Ein erster wichtiger Handlungsgrundsatz, der für alle Bedarfsleistungen gilt, ist die stufenlose Ausgestaltung einer Leistung. Sozialleistungen, welche nach einem Stufenmodell gewährt werden, verursachen, technisch gesehen, immer Schwelleneffekte. Bei einem Stufenmodell werden Einkommenskategorien festgelegt, wobei für jede Kategorie ein fixer Betrag festgesetzt 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 zunehmenden Erwerbseinkommen ein abrupter Rückgang der Leistung und damit des frei verfügbaren Einkommens in Kauf genommen werden muss. Dies konnte in verschiedenen Kantonen und bei mehreren Bedarfsleistungen (Prämienverbilligung, Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung, Alimentenbevorschussung) festgestellt werden.

Ausserdem kann generell die Einführung eines prozentualen Einkommensfreibetrages (EFB) im Zusammenhang mit dem Auftreten von negativen Erwerbsanreizen empfohlen werden, wenn eine Bedarfsleistung mit zunehmendem Einkommen reduziert wird. Dieses Instrument bewirkt, dass sich eine Leistung um einen geringeren Betrag reduziert, als das Erwerbseinkommen zunimmt. Der EFB wird beim massgeblichen Einkommen angesetzt, welches die Höhe der ausgerichteten Leistung bestimmt. 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. Pauschale EFB's führen zu einer Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens, vermögen allerdings die Problematik der negativen Erwerbsanreize nicht zu lösen. 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 die erhöhten 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 und der heute ebenfalls steuerbefreiten Bedarfsgrenze für den Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV liegen. Aus systemlogischer Sicht wäre auch die Besteuerung sämtlicher Einkommen – inklusive Transferleistungen – vertretbar. Eine entsprechende Anpassung der kantonalen Steuergesetze müsste aber zwingend mit der Erhöhung der Unterstützungsleistungen einhergehen. Ansonsten käme es zu einem unzulässigen Eingriff ins soziale Existenzminimum.

4. Schlussfolgerungen

Wie die Resultate der vorliegenden Studie gezeigt haben, verbleiben erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen. Es ist aus diesem Grund unabdingbar, die Schwelleneffektproblematik weiterhin auf der politischen Agenda zu belassen. Aber auch in Kantonen, die Schwelleneffekte eliminieren konnten, gilt es in Zukunft bei sozialpolitischen Reformen auf systembedingte Ungerechtigkeiten zu achten, um neue Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize zu vermeiden. Es ist insofern eine neue Polarität festzustellen, als sich die Unterschiede zwischen den Kantonen, welche ihre Systeme reformiert haben und jenen, deren Situation seit 2006 unverändert blieb, vergrössert haben. Die Weiterverfolgung der kantonalen Entwicklungen in dieser Problematik würde ein regelmässig aktualisiertes, nationales Monitoring bedingen. Ausgangslage dafür könnte das Schwelleneffekt-Monitoring der SKOS bilden.³

Aus der Sicht der sozialen Gerechtigkeit ist eine zusätzliche Harmonisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Kantonen erstrebenswert, sollen in der Schweiz armutsgefährdete Haushalte in ähnlichen finanziellen Lagen gleichbehandelt werden. Innerhalb der Kantone ist dies mit einem koordinierten und schwelleneffektfreien Transfer- und Abgabesystem zu erreichen. Eine Harmonisierung der Systeme zwischen den Kantonen würde die Ungleichbehandlung der armutsgefährdeten Haushalte in den verschiedenen Kantonen reduzieren. In diesem Zusammenhang könnte die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung als Möglichkeit zur Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungssysteme dienen.

³ <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/>

Résumé

Le présent rapport fait le point sur l'état actuel de la problématique des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité⁴ dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources et formule des principes d'action pour y répondre. L'analyse se fonde sur les réformes cantonales menées ces dernières années, qui permettent de se faire une idée précise de la manière dont cette problématique a été abordée.

1. Bases et méthode

Le présent rapport a pour origine le postulat « Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil » déposé par le conseiller aux Etats Claude Hêche (Po. 09.3161). L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ont chargé la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) d'élaborer la base de la réponse du Conseil fédéral à ce postulat. Les deux études précédemment publiées par la CSIAS – « Impôts, transferts et revenus en Suisse » (Knupfer/Bieri 2007) et « Aide sociale, impôts et revenus en Suisse » (Knupfer et al. 2007) – constituent le point de départ et la base de comparaison de cet examen. Ces travaux examinaient pour la première fois à l'échelle suisse le revenu disponible libre⁵ des ménages menacés par la pauvreté. Le présent rapport met à jour et approfondit les résultats de ces études.

Il cherche à répondre aux questions suivantes :

- Quels efforts ont été accomplis ou prévus dans les cantons depuis 2006 pour réduire les effets de seuil ?
- Sur quelles prestations ces efforts portent-ils ?
- Quelles sont les expériences faites par les cantons qui ont réduit les effets de seuil ?
- Quels principes d'action et bonnes pratiques peuvent être tirés de l'analyse de la problématique des effets de seuil dans les cantons ?

Cette étude reprend pour l'essentiel l'approche méthodologique des deux études citées de la CSIAS. L'idée est d'identifier et de comparer, sur la base du revenu disponible libre de plusieurs types de ménage, les effets problématiques générés par les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Ces systèmes font l'objet de deux types de comparaison : une comparaison transversale visant à dresser l'état de la situation en Suisse en 2011 ; une comparaison longitudinale visant à identifier les changements intervenus entre 2006 et 2011. Outre une analyse de documents, plusieurs modalités d'enquête ont été utilisées (enquête écrite auprès des cantons et entretiens d'approfondissement avec des experts dans les cantons de Bâle-Ville, de Genève et de Vaud) pour analyser les réformes menées et leurs incidences sur la problématique des effets de seuil. Des bonnes pratiques ont été élaborées à partir des résultats de cette analyse. Par ailleurs, des workshops ont été réalisés avec des experts qui avaient étudié récemment les réformes menées dans leurs cantons respectifs.

4 On parle d'effet de seuil lorsqu'une augmentation même minime du revenu de l'activité lucrative provoque une brusque baisse du revenu disponible libre, et d'effet pervers sur l'activité lorsqu'une baisse constante du revenu disponible libre touche un segment de revenu relativement étendu.

5 Le revenu disponible libre désigne le revenu qui reste à disposition d'un ménage après que les frais fixes (loyer, primes d'assurance-maladie et frais éventuels de garde des enfants) et les impôts ont été déduits du revenu total (transferts sociaux inclus).

2. Effets de seuil et effets pervers sur l'activité dans les cantons

Effets de seuil et effets pervers sur l'activité dans les cantons en 2011***

Ct	A l'entrée de l'aide sociale	A la sortie de l'aide sociale	Dans l'imposition des bénéficiaires de l'aide sociale	Dans le droit à l'avance sur contributions d'entretien	Dans les tranches de revenus donnant droit à la RIP**	Dans l'échelonnement des tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial
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 = Effet de seuil/incitation neg. éliminé depuis 2006

R = Effet de seuil/incitation neg. réduit depuis 2006

X = Effet de seuil/incitation neg. non modifié

case vide = ni 2006 ni 2011 effet de seuil/incitation neg.

* L'apparition d'un effet de seuil survient quelque temps après la sortie de l'aide sociale, les cantons concernés continuant d'accorder une franchise pendant 4 à 6 mois.

** Tout en conservant leur modèle échelonné, les cantons ayant révisé leur législation sur la RIP ont réduit l'effet de seuil au point qu'on peut le considérer comme éliminé.

*** On ne dispose de simulations datant de 2011 analogues à celles de 2006 que pour quelques cantons. Il est donc difficile de se prononcer exactement sur la formation d'effets de seuil et d'effets pervers sur l'activité.

Sources : enquête et interviews ad hoc, études cantonales réalisées par la CSIAS, Monitoring de la CSIAS, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Depuis 2006, la plupart des cantons ont reconnu et traité la problématique des effets de seuil. Le tableau ci-dessus synthétise les résultats de l'analyse de 2011. Il montre les différents éléments des prestations cantonales sous condition de ressources qui produisent des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité et indique dans quels cantons précisément les effets de ce type ont été

constatés. Il signale aussi dans quelle mesure les cantons sont parvenus à réduire ou à éliminer ces effets au cours des cinq dernières années (champs grisés). Les principaux résultats de l'analyse sont résumés ci-après.

En 2006, le système de prestations sous condition de ressources présentait dans presque tous les cantons des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité dans plusieurs domaines.

L'analyse du revenu disponible libre dans les cantons a montré que le Tessin était le seul à ne pas connaître d'effet problématique en 2006 dans les domaines considérés. Dans les autres cantons, on a toutefois constaté des différences dans l'importance de ces effets, tant sur le plan de la quantité que sur celui de la qualité, d'où résultent aussi des différences dans la nécessité de prendre des mesures.

De nombreux cantons font face à des difficultés similaires en ce qui concerne la problématique des effets de seuil. L'analyse approfondie des injustices produites par le système et les efforts déployés par les cantons pour les supprimer a montré à quel point les prestations sous condition de ressources sont conçues différemment d'un canton à l'autre et, partant, combien le contexte de chacun d'eux est spécifique. Mais il est apparu aussi que les cantons ont à faire face à des effets de seuil et à des effets pervers sur l'activité dans les mêmes domaines, et qu'il vaut donc la peine d'aller voir les solutions adoptées par les voisins. C'est dans le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale et dans le droit à l'avance sur contribution d'entretien que les effets problématiques étaient les plus répandus. A l'exception du Tessin, tous les cantons connaissaient un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité en rapport avec l'aide sociale. En outre, 21 cantons sur 26 présentaient des injustices systémiques dues aux modalités du droit à l'avance sur contributions d'entretien. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes et les échelons tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants étaient comparativement moins problématiques, mais produisaient néanmoins des effets de seuil ou des effets pervers sur l'activité dans onze cantons.

22 cantons ont inscrit la problématique des effets de seuil à leur agenda politique. Depuis 2006, dans la majorité des cantons, des interventions parlementaires ont été déposées ou le gouvernement s'est engagé dans des réformes visant à réduire les effets de seuil ou les effets pervers sur l'activité. Seuls quatre cantons (AG, AI, NW, SH) n'ont pas abordé la problématique à ce jour, bien que les études de la CSIAS de 2007 aient constatées des effets de seuil pour plusieurs prestations sous condition de ressources.

Seize cantons sont parvenus à réduire ou à éliminer, entre 2006 et 2011, au moins un effet de seuil ou un effet pervers sur l'activité dans leurs systèmes de transferts et d'impôts. C'est dans le domaine de l'aide sociale qu'on a constaté le plus de changements. Treize cantons (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) ont pu réduire les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité résultant de l'imposition ou de la non-imposition du revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale. La plupart y sont parvenus par une baisse d'impôts pour les bas revenus. Six cantons (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) ont pu en outre réduire les effets problématiques observés à la limite du droit à l'aide sociale en faisant coïncider les règles de calcul appliquées à l'entrée et à la sortie de l'aide sociale avec celles servant à calculer le montant de l'allocation. Quatre cantons (BS, NE, OW, VD) ont éliminé ou réduit les injustices systémiques à la limite du droit à l'avance sur contributions d'entretien, et cinq (BS, GE, NE, UR, ZH) ont réformé les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes. Enfin, trois cantons (BE, OW, UR) ont optimisé, en lien avec la problématique des effets de seuil, les échelons tarifaires de l'accueil extrafamilial des enfants ; ce domaine, il est vrai, est du ressort des communes dans nombre de cantons.

Cinq cantons ont, depuis 2006, soumis tout leur système de prestations sous condition de ressources à un examen minutieux pour entreprendre des réformes en profondeur. Il s'agit de Bâle-Ville, Genève, Schwyz, Uri et Vaud. Bâle-Ville, Genève et Vaud ont procédé à une harmonisation globale des prestations au moyen d'une loi d'harmonisation, suivant en cela l'exemple de Neuchâtel et du Tessin, qui se sont donné une telle loi depuis longtemps. Uri et Schwyz ont examiné l'ensemble de leur système, procédé à des réformes et émis des recommandations à l'adresse des communes, mais n'ont pas édicté de loi d'harmonisation proprement dite. D'autres cantons ont optimisé des prestations sociales considérées isolément. Ces différentes manières de procéder tiennent à l'appréciation politique respective du phénomène des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité. Pour les cantons qui ont opté pour une approche globale, c'est la légitimation politique du système en tant que tel qui comptait d'abord, alors que ceux qui ont lancé des réformes ponctuelles ou n'ont rien fait considéraient plutôt l'importance quantitative des effets de seuil et des questions de coûts qui en résultent.

La majorité des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources connaissent encore des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité parfois considérables. Des injustices systémiques liées aux prestations sous condition de ressources ou aux impôts subsistaient en 2011 dans 24 cantons. On observe pour le segment de revenu donnant droit à l'aide sociale des effets de seuil dans quatorze cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). Seize cantons (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH) présentent des injustices systémiques liées à l'imposition ou à la non-imposition du revenu de l'activité lucrative des bénéficiaires de l'aide sociale. Les paliers de revenu de la réduction individuelle des primes provoquent des effets indésirables dans sept cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS), et l'échelonnement des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants produit des effets de seuil dans neuf cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). La prestation la plus négligée à cet égard est l'avance sur contributions d'entretien. En 2011, les cantons dans lesquels des effets de seuil sont encore liés aux modalités de cette prestation sont au nombre de 19 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

De manière générale, il convient de saluer les efforts accomplis par les cantons au cours des cinq dernières années pour répondre à la problématique des effets de seuil. Certains sont effectivement parvenus à réformer leur système de prestations sous condition de ressources de manière à éliminer complètement les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité. Mais des injustices systémiques subsistent dans plusieurs cantons, et la diversité des réponses apportées à cette problématique a pour conséquence qu'en 2011 encore, les ménages en subissent plus ou moins fortement les effets suivant le canton où ils habitent. Sous l'angle de cette problématique, il convient clairement de privilégier une approche globale des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources, seule à même de tenir entièrement compte des interactions des différentes prestations sociales entre elles et avec le système fiscal en vigueur.

3. Bonnes pratiques : principes d'action en vue de prévenir les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité

L'analyse de la situation dans les cantons a permis de formuler des bonnes pratiques pour les prestations sous condition de ressources et les charges suivantes : aide sociale, avance sur contributions d'entretien, réduction individuelle des primes, prestations complémentaires pour les familles, tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants et impôts. Chaque bonne pratique énonce des principes d'action en vue de prévenir effets de seuil et effets pervers sur l'activité. Il est apparu que ces principes sont parfois similaires pour les différentes prestations ou charges.

Un premier principe important, valable pour toutes les prestations sous condition de ressources, est l'adoption d'un modèle linéaire et non échelonné. Les prestations sociales accordées suivant un modèle échelonné produisent toujours, par définition, des effets de seuil. Un tel modèle définit en effet des catégories de revenu pour chacune desquelles un montant fixe est octroyé.

L'importance des effets dépend du nombre d'échelons : plus les paliers de revenu qui déterminent une prestation sont nombreux, plus petits sont les effets de seuil, car la différence de montant d'un palier à l'autre est plus faible. En revanche, un modèle linéaire garantit une diminution progressive de la prestation sans qu'une hausse du revenu de l'activité lucrative doive s'accompagner d'une brusque réduction de la prestation et, partant, du revenu disponible libre. On a pu le constater dans différents cantons et pour plusieurs prestations (réduction individuelle des primes, tarifs parentaux de l'accueil extrafamilial des enfants, avance sur contributions d'entretien).

De manière générale, on peut également recommander l'introduction d'une franchise sur le revenu (FR), proportionnelle au revenu de l'activité lucrative, pour combattre l'effet pervers sur l'activité qui se produit lorsqu'une prestation sous condition de ressource est réduite quand le revenu augmente. Cette franchise a pour effet que la réduction de la prestation est moins importante que l'augmentation du revenu. La FR est appliquée sur le revenu déterminant, dont dépend le montant de la prestation octroyée. Elle doit être exprimée en pourcentage, de manière à influencer positivement sur le revenu disponible libre, puisque la FR augmente aussi quand le salaire augmente. Une FR forfaitaire produit également une augmentation du revenu disponible libre, mais ne résout pas le problème des effets pervers sur l'activité. Le niveau auquel il convient de fixer le pourcentage de la FR dépend étroitement de l'organisation des systèmes cantonaux de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux. Même lorsqu'une prestation suit un modèle linéaire et que, considérée isolément, elle ne produit pas d'effet de seuil, des effets pervers sur l'activité peuvent naître de l'interaction avec d'autres prestations ou charges. Cela tient au cumul des réductions de prestations ou à l'augmentation des charges fiscales. Par exemple, une forte progression des tarifs de l'accueil extrafamilial des enfants combinée avec l'avance sur contributions d'entretien peut influencer négativement sur le revenu disponible libre et donc sur l'incitation à exercer une activité lucrative.

L'analyse a montré aussi que les cantons qui ont défini dans une loi d'harmonisation un revenu déterminant unique et un ordre de priorité pour la perception de prestations sociales parviennent en général à éviter les injustices systémiques. Seul un système de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux bien coordonné est à même d'éliminer durablement les effets de seuil et les effets pervers sur l'activité.

La problématique de l'inégalité de traitement entre les ménages subventionnés et les autres regarde aussi la coordination du système de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux. Dans plusieurs cantons, les impôts produisent des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité considérables en conjonction avec des prestations sous condition de ressources, et l'aide sociale en particulier. La solution la plus simple à appliquer pour résoudre ce problème serait d'exempter d'impôts le minimum vital. Afin de respecter le principe de l'égalité de traitement des ménages se trouvant dans des situations de revenu similaires, ce minimum vital devrait être fixé plus haut que la limite du droit à l'aide sociale et que la limite du droit aux prestations complémentaires à l'AVS/AI, également exemptée d'impôts aujourd'hui. Dans la logique du système, on pourrait aussi imaginer que tous les revenus, prestations sociales compris, soient soumis à l'impôt. Mais une telle adaptation des lois fiscales cantonales devrait obligatoirement s'accompagner d'une augmentation des prestations de soutien. Sinon les impôts entameraient de façon inadmissible le minimum vital.

4. Conclusions

Comme le montrent les résultats de la présente étude, des effets de seuil et des effets pervers sur l'activité parfois considérables subsistent dans les systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources. Il est donc indispensable de maintenir cette problématique à l'ordre du jour. Et même les cantons qui sont parvenus à éliminer les effets de seuil devront veiller à l'avenir, lorsqu'ils réformeront leur politique sociale, à éviter l'apparition de nouveaux effets indésirables induits par le système. On peut constater une nouvelle polarisation, en ce sens que les différences entre les cantons qui ont réformé leurs systèmes et ceux qui n'ont rien entrepris depuis 2006 se sont aggravées. Si l'on veut continuer de suivre l'évolution de cette problématique dans les cantons, un monitoring national régulier serait de mise. Le monitoring des effets de seuil de la CSIAS pourrait en fournir la base⁶. Sous l'angle de la justice sociale, il convient d'intensifier les efforts d'harmonisation aussi bien entre les cantons qu'à l'intérieur de chacun d'eux, si l'on veut que tous les ménages suisses menacés de pauvreté soient traités de la même façon dans une situation financière similaire. A l'intérieur des cantons, on y parviendra par une coordination des systèmes de transferts, d'impôts et de tarifs parentaux éliminant les effets de seuil. Une harmonisation des systèmes entre les cantons permettrait de réduire les inégalités de traitement entre ménages menacés de pauvreté selon le canton qu'ils habitent. A cet égard, l'édiction d'une loi-cadre fédérale sur le minimum vital pourrait favoriser l'harmonisation des systèmes cantonaux de prestations sous condition de ressources.

6 <http://www.skos.ch/fr/?page=forschung/monitoring/>

Riassunto

Il presente rapporto fornisce una panoramica dettagliata della situazione attuale degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro⁷ nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno. Al contempo, formula principi d'intervento per far fronte a questa sfida. Le basi dell'analisi sono costituite dalle riforme cantonali attuate negli ultimi anni, che consentono di approfondire l'approccio alla problematica in esame.

1. Basi e modo di procedere

All'origine del presente rapporto vi è il postulato «Sicurezza sociale. Esame delle conseguenze degli effetti soglia», depositato dal consigliere agli Stati Claude Hêche (Po 09.3161). L'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS) hanno incaricato la Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) di elaborare le basi per la risposta a questo postulato. Il punto di partenza e la base di riferimento per l'esame della situazione attuale sono costituiti dai due studi pubblicati dalla COSAS nel 2007, «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knutper/Bieri) e «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knutper et al.), disponibili in tedesco e in francese. Questi studi hanno analizzato per la prima volta a livello nazionale il reddito liberamente disponibile⁸ delle economie domestiche a rischio di povertà. Il presente rapporto aggiorna e approfondisce le conoscenze derivanti dagli studi menzionati.

Esso intendeva rispondere alle seguenti domande:

- Quali sforzi sono stati previsti o attuati dai Cantoni negli ultimi cinque anni per ridurre gli effetti soglia?
- Quali prestazioni in funzione del bisogno ne sono state oggetto?
- Quali sono le esperienze dei Cantoni che hanno ridotto gli effetti soglia?
- Quali principi d'intervento e buone pratiche possono essere dedotti dall'analisi della problematica degli effetti soglia nei Cantoni?

In linea di massima, è stato adottato lo stesso approccio metodologico degli studi della COSAS sopra menzionati. In base al reddito liberamente disponibile di diverse economie domestiche tipo, sono state riscontrate alcune ingiustizie generate dai sistemi cantonali fiscali e di trasferimenti. Questi sono stati confrontati sia a livello trasversale, per illustrare la situazione nell'anno di riferimento 2011, sia a livello longitudinale, per analizzare le riforme realizzate tra il 2006 e il 2011. Per considerare le riforme degli ultimi cinque anni e le loro ripercussioni sulla problematica degli effetti soglia, si è proceduto a un'analisi di documenti, a un'indagine scritta presso tutti i Cantoni e a interviste di approfondimento con esperti nei Cantoni BS, GE e VD. Per elaborare le buone pratiche ci si è basati sulle conoscenze derivanti dall'analisi delle riforme cantonali. Inoltre, sono stati realizzati seminari con esperti che si erano recentemente occupati delle riforme nei rispettivi Cantoni.

⁷ Si parla di «effetto soglia» quando un lieve aumento del reddito da lavoro determina una brusca diminuzione del reddito liberamente disponibile, mentre per «disincentivi al lavoro» si intende un calo continuo del reddito liberamente disponibile entro una fascia di reddito più o meno ampia.

⁸ Per «reddito liberamente disponibile» si intende ogni reddito di un'economia domestica che rimane dopo aver considerato tutte le entrate (inclusi i trasferimenti sociali) e detratto i costi fissi (affitto, premi dell'assicurazione malattie ed eventuali costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia) nonché le imposte.

2. Effetti soglia e disincentivi al lavoro nei Cantoni

*Effetti soglia e disincentivi al lavoro nei Cantoni, 2011****

Ct.	Entrata nell'aiuto sociale	Uscita dall'aiuto sociale	Imposizione fiscale nell'aiuto sociale	Fascia di reddito che dà diritto all'anticipo degli alimenti	Livelli reddituali per la riduzione individuale dei premi**	Livelli tariffari per la custodia di bambini complementare alla famiglia
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 = effetto soglia/disincentivo al lavoro eliminato dal 2006

R = effetto soglia/disincentivo al lavoro ridotto dal 2006

x = effetto soglia/disincentivo al lavoro invariato

campo vuoto = nessun effetto soglia/disincentivo al lavoro né nel 2006 né nel 2011

* In questi Cantoni la comparsa dell'effetto soglia è differita rispetto all'uscita dall'aiuto sociale poiché la franchigia sul reddito è concessa per altri 4-6 mesi.

** Con le revisioni questi Cantoni hanno mantenuto i propri modelli per gradi. All'interno dei modelli gli effetti soglia sono stati ridotti al minimo, per cui nella tabella sono considerati come eliminati.

*** Per il 2011 sono disponibili simulazioni simili a quelle del 2006 solo per qualche Cantone. È pertanto difficile stimare il quadro esatto degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro.

Fonte: indagine scritta, interviste, studi cantonali della COSAS, monitoraggio COSAS, Ott et al. 2010, Cantone di Lucerna 2010

Dal 2006 la problematica degli effetti soglia è stata riconosciuta e affrontata dalla maggior parte dei Cantoni. La tabella precedente, che riassume i risultati dell'analisi del 2011, mostra i diversi ambiti dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno che determinano effetti soglia e

disincentivi al lavoro e fornisce una panoramica della presenza di questi effetti nei singoli Cantoni. Inoltre, indica in che misura i Cantoni sono riusciti a ridurre o eliminare gli effetti soglia o i disincentivi al lavoro negli ultimi cinque anni (campi scuri). Di seguito si propone una sintesi dei risultati principali.

Nel 2006 quasi tutti i sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno hanno mostrato diversi effetti soglia o disincentivi al lavoro. Dall'analisi dei redditi liberamente disponibili nei Cantoni è emerso che nel 2006 solo il Cantone TI non ha conosciuto effetti problematici negli ambiti considerati. Negli altri Cantoni, tuttavia, sono state rilevate differenze qualitative e quantitative nell'entità degli effetti problematici, da cui derivano anche differenze quanto alla necessità di intervenire.

Molti Cantoni sono confrontati a sfide analoghe per quanto riguarda la problematica degli effetti soglia. L'analisi approfondita delle ingiustizie sistemiche e degli sforzi dei Cantoni per eliminarle ha dimostrato quanto siano diversi, a livello intercantonale, l'organizzazione delle prestazioni in funzione del bisogno e di conseguenza il contesto da considerare per avviare le riforme. Al contempo, poiché è emerso che in molti Cantoni sono presenti effetti soglia e disincentivi al lavoro negli stessi ambiti, può essere utile considerare le soluzioni adottate da altri Cantoni. Gli effetti problematici più diffusi sono risultati nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e nell'organizzazione dell'anticipo degli alimenti. In tutti i Cantoni, ad eccezione del Ticino, sono stati riscontrati effetti soglia o disincentivi al lavoro in relazione con l'aiuto sociale. 21 Cantoni su 26 presentano inoltre ingiustizie sistemiche riconducibili alla regolamentazione del diritto all'anticipo degli alimenti. Paragonati alle prestazioni sopra menzionate, i livelli reddituali e tariffari della riduzione individuale dei premi e i costi per la custodia di bambini complementare alla famiglia sono risultati complessivamente meno problematici, ma in 11 Cantoni hanno provocato effetti soglia o disincentivi al lavoro.

22 Cantoni hanno iscritto nell'agenda politica la problematica degli effetti soglia. Dal 2006 la maggior parte dei Cantoni ha presentato interventi parlamentari oppure il Governo si è impegnato ad attuare riforme volte a ridurre gli effetti soglia o i disincentivi al lavoro. Finora solo quattro Cantoni (AG, AI, NW e SH) non hanno affrontato la problematica degli effetti soglia, benché in tutti e quattro i casi gli studi della COSAS del 2007 ne abbiano rilevato l'esistenza per diverse prestazioni in funzione del bisogno.

Tra il 2006 e il 2011, 16 Cantoni sono riusciti a ridurre o eliminare almeno un effetto soglia o disincentivo al lavoro nei rispettivi sistemi fiscali e di trasferimenti. La maggior parte dei cambiamenti è stata constatata nell'aiuto sociale. 13 Cantoni (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD e VS) hanno potuto ridurre gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro derivanti dall'imposizione o dalla non imposizione del reddito da lavoro dei beneficiari dell'aiuto sociale. La maggioranza dei Cantoni citati ha ottenuto questo risultato diminuendo le imposte per i redditi bassi. Sei Cantoni (BS, GE, LU, SO, SZ e UR) sono inoltre riusciti a ridurre gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro causati dal limite di reddito che dà diritto all'aiuto sociale adeguando i criteri di calcolo delle soglie di entrata e di uscita a quelli della prestazione di assistenza. Altri quattro Cantoni (BS, NE, OW, e VD) hanno eliminato o ridotto le ingiustizie sistemiche causate dal limite di reddito che dà diritto all'anticipo degli alimenti, mentre cinque Cantoni (BS, GE, NE, UR e ZH) hanno adottato riforme dei livelli reddituali della riduzione individuale dei premi. Infine, tre Cantoni (BE, OW e UR) hanno potuto ottimizzare i livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia in relazione con la problematica degli effetti soglia, anche se in molti Cantoni la competenza in questo ambito spetta ai Comuni. .

Dal 2006 cinque Cantoni (BS, GE, SZ, UR e VD) hanno esaminato globalmente il proprio sistema di prestazioni in funzione del bisogno e avviato riforme radicali. I Cantoni BS, GE e VD hanno armonizzato le loro prestazioni mediante una legge di armonizzazione, seguendo l'esempio dei Cantoni NE e TI, che dispongono già da lungo tempo di una tale legge. I Cantoni UR e SZ hanno esaminato globalmente i loro sistemi di prestazioni in funzione del bisogno, attuato riforme cantonali e formulato raccomandazioni ai Comuni, ma non hanno emanato una vera e propria legge di armonizzazione. Altri Cantoni hanno ottimizzato singole prestazioni di trasferimento considerandole come a sé stanti. Questo modo di procedere diversificato dipende dall'apprezzamento politico del fenomeno degli effetti soglia e dei disincentivi al lavoro. I Cantoni che hanno scelto un approccio globale ritenevano prioritaria la legittimazione politica del sistema in quanto tale, mentre quelli che hanno avviato riforme di singole prestazioni in funzione del bisogno o non hanno agito affatto hanno considerato maggiormente l'entità degli effetti soglia e le conseguenti questioni di costi.

Nella maggior parte dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano effetti soglia e disincentivi al lavoro talvolta rilevanti. Nel 2011, 24 Cantoni presentano ancora ingiustizie sistemiche legate alle prestazioni in funzione del bisogno esistenti o al sistema fiscale. Nella fascia di reddito che dà diritto all'aiuto sociale, si osservano effetti soglia in 14 Cantoni (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG e ZH). 16 Cantoni (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ e ZH) mostrano ingiustizie sistemiche riconducibili all'imposizione o alla non imposizione del reddito da lavoro dei beneficiari dell'aiuto sociale. I livelli reddituali della riduzione individuale dei premi causano effetti indesiderati in 7 Cantoni (AI, BE, FR, JU, NE, TG e VS), mentre i livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia producono effetti soglia in 9 Cantoni (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ e TG). La prestazione in funzione del bisogno più trascurata in questo contesto è l'anticipo degli alimenti. Nel 2011, i Cantoni che presentano effetti soglia causati dall'organizzazione dell'anticipo degli alimenti sono complessivamente 19 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG e ZH).

In generale, vanno riconosciuti gli sforzi compiuti negli ultimi cinque anni dai Cantoni per far fronte alla problematica degli effetti soglia. Alcuni sono effettivamente riusciti a riformare i loro sistemi di prestazioni in funzione del bisogno in modo tale da eliminare radicalmente gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro. Tuttavia, nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano ingiustizie e, vista la diversità delle risposte cantonali al riguardo, anche nel 2011 le economie domestiche sono colpite in misura più o meno forte a seconda del loro luogo di domicilio. Per quanto riguarda la problematica degli effetti soglia, è chiaro che va privilegiato un approccio globale al livello dei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno, poiché solo un tale modo di procedere tiene conto dell'interazione delle diverse prestazioni sociali tra loro e con il sistema fiscale vigente.

3. Buone pratiche: principi generali d'intervento per eliminare gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro

In base all'analisi della situazione nei Cantoni, sono state elaborate buone pratiche per le prestazioni in funzione del bisogno e gli oneri seguenti: aiuto sociale, riduzione individuale dei premi, prestazioni complementari per le famiglie, tariffe per genitori per la custodia di bambini complementare alla famiglia e imposte. Ogni buona pratica formula principi generali d'intervento pratico volti a evitare effetti soglia e disincentivi al lavoro. È emerso che i principi d'intervento per i diversi oneri e prestazioni sono in parte analoghi.

Un primo principio d'intervento importante, valido per tutte le prestazioni in funzione del bisogno, è un'impostazione lineare. Le prestazioni sociali concesse in base a un modello per gradi provocano sempre, immancabilmente, effetti soglia. Un modello per gradi prevede infatti diverse categorie di reddito, per ciascuna delle quali è stabilito un importo fisso. La rilevanza degli effetti dipende dal numero di livelli. Più sono i livelli reddituali previsti per una prestazione in funzione del bisogno, meno sono significativi i singoli effetti soglia, poiché le differenze di importo nel passaggio da un livello reddituale a quello superiore sono meno consistenti. Un'impostazione lineare, invece, garantisce la diminuzione graduale di una prestazione, senza che l'aumento del reddito da lavoro determini un brusco calo della prestazione e, conseguentemente, del reddito liberamente disponibile. Ciò è stato rilevato in diversi Cantoni e per più prestazioni in funzione del bisogno (riduzione dei premi, livelli tariffari della custodia di bambini complementare alla famiglia, anticipo degli alimenti).

Inoltre, in generale è consigliabile l'introduzione di una franchigia percentuale sul reddito laddove si constatino disincentivi al lavoro nel momento in cui una prestazione in funzione del bisogno si riduce all'aumentare del reddito. Questo meccanismo fa sì che una prestazione diminuisca di un importo inferiore all'aumento del reddito da lavoro. La franchigia sul reddito è applicata al reddito determinante, il quale definisce l'entità della prestazione versata. La franchigia dovrebbe essere espressa in percentuale, in modo da incidere in maniera positiva sull'andamento del reddito liberamente disponibile, aumentando con l'incremento del salario. Una franchigia forfettaria, invece, pur determinando un aumento del reddito liberamente disponibile, non consente di risolvere la problematica dei disincentivi al lavoro. Il livello a cui fissare la percentuale della franchigia dipende fortemente dall'impostazione cantonale del sistema di oneri e trasferimenti. Anche se una prestazione segue un modello lineare e non provoca di per sé effetti soglia, nell'interazione con altri oneri e prestazioni può produrre disincentivi al lavoro. Ciò è riconducibile all'insieme delle diverse diminuzioni di prestazioni e/o alla maggiore imposizione fiscale. Per esempio, un sistema marcatamente progressivo di tariffe per la custodia di bambini complementare alla famiglia, associato all'anticipo degli alimenti, può avere ripercussioni negative sul reddito liberamente disponibile, producendo disincentivi al lavoro.

Dall'analisi è emerso che i Cantoni dotati di una legge di armonizzazione che disciplina uniformemente il reddito determinante e l'ordine di priorità per percepire trasferimenti sociali riescono più facilmente a prevenire le ingiustizie sistemiche. Solo un sistema di oneri e trasferimenti ben coordinato può eliminare in modo duraturo gli effetti soglia e i disincentivi al lavoro.

Il coordinamento del sistema di oneri e trasferimenti è rilevante anche per le disparità di trattamento fiscale tra le economie domestiche che beneficiano di assistenza e quelle che non ne beneficiano. In alcuni Cantoni le imposte, associate alle prestazioni in funzione del bisogno, in particolare all'aiuto sociale, provocano effetti soglia e disincentivi al lavoro considerevoli. La soluzione più facile da attuare per questo problema sarebbe l'esenzione fiscale del minimo vitale. Se si volesse rispettare il principio della parità di trattamento tra economie domestiche in situazioni reddituali analoghe, tale minimo vitale dovrebbe superare il limite di reddito che dà diritto all'aiuto sociale e la soglia di bisogno per beneficiare delle prestazioni complementari all'AVS/AI, anch'essa attualmente esente dalle imposte. In una logica sistemica, sarebbe ipotizzabile anche l'imposizione fiscale di tutti i redditi, compresi i trasferimenti sociali. Tuttavia, il conseguente adeguamento delle leggi fiscali cantonali dovrebbe necessariamente essere associato all'aumento delle prestazioni di assistenza. In caso contrario, ci si troverebbe di fronte a un intervento inammissibile sul minimo vitale sociale.

4. Conclusioni

Come hanno dimostrato i risultati del presente studio, nei sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno restano effetti soglia e disincentivi al lavoro rilevanti. Per questo motivo è indispensabile che la problematica degli effetti soglia resti nell'agenda politica. Inoltre, anche i Cantoni che sono riusciti ad eliminarli dovrebbero tenere presenti, nelle future riforme di politica sociale, le ingiustizie sistemiche al fine di evitare nuovi effetti soglia o disincentivi al lavoro. Va constatata una nuova polarizzazione, in quanto si sono accentuate le differenze tra i Cantoni che hanno riformato i loro sistemi e quelli la cui situazione è rimasta invariata dal 2006. Per continuare a seguire l'andamento di questa problematica nei Cantoni sarebbe necessario un monitoraggio costantemente aggiornato, su scala nazionale. A questo scopo, si potrebbe utilizzare come base di riferimento il monitoraggio degli effetti soglia svolto dalla COSAS⁹.

Nell'ottica della giustizia sociale, è auspicabile un'ulteriore armonizzazione sia a livello cantonale che intercantonale per giungere alla parità di trattamento tra le economie domestiche a rischio di povertà in Svizzera con situazioni finanziarie analoghe. All'interno dei Cantoni ciò si potrà ottenere solo con un sistema di oneri e trasferimenti coordinato e privo di effetti soglia. L'armonizzazione dei sistemi tra i Cantoni ridurrebbe la disparità di trattamento tra le economie domestiche a rischio di povertà nei diversi Cantoni. In questo contesto, la creazione di una legge federale quadro sulla copertura del minimo vitale costituirebbe un'opportunità per armonizzare i sistemi cantonali di prestazioni in funzione del bisogno.

9 <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/> [in tedesco e in francese]

Summary

This report reviews the current status of the issues associated with threshold effects and disincentives to work¹⁰ within the cantonal means-tested benefits systems and specifies principles for addressing these challenges. The analysis is based on cantonal reforms carried out in recent years and the powerful insights these have afforded efforts to rectify the problems.

1. Principles and approach

This report was triggered by the postulate entitled "Social Security. Threshold Effects and their Impact" submitted by Claude Hêche, Member of the Council of States (Po. 09.3161). The Federal Social Insurance Office (FSIO) and the Swiss Conference of Cantonal Ministers of Social Affairs (SODK) commissioned the Swiss Conference on Social Welfare (SKOS) to compile a background report for responding to this postulate. The study draws on two SKOS studies published in 2007 which also form the basis for comparison: "Taxes, Transfers and Income in Switzerland" (Knupfer/Bieri) and "Social Welfare, Taxes and Income in Switzerland" (Knupfer et al.). These studies were the first to conduct national analyses of disposable income¹¹ in households at risk of poverty. This report updates and consolidates their findings.

The analysis focussed on the following questions:

- What efforts have been planned or implemented by the cantons in the last five years to reduce threshold effects?
- Which means-tested benefits have been affected by these efforts?
- What has been the experience of those cantons which have reduced threshold effects?
- What principles and good practices can be derived from the analysis of threshold effects in the cantons?

The method applied here was essentially the same as that used in the SKOS studies mentioned above. Based on the disposable income of a range of typical households, the method identified aspects of the cantonal tax-transfer systems which result in unfair treatment. As well as performing a cross-sectional analysis of the cantonal systems to show the current situation for the year 2011, the researchers also conducted a longitudinal analysis which examined the reforms implemented between 2006 and 2011. To record the reforms of the last five years and capture their impact in terms of threshold effects, the research included a document analysis, a written survey of all cantons and in-depth expert interviews in the cantons of Basel-Stadt, Geneva and Vaud. The analysis of cantonal reforms provided the basis for deriving good practices. Furthermore, workshops were held with experts from the cantons who had recently been looking at these types of reforms.

¹⁰ A threshold effect occurs when a small increase in earned income causes a sudden decrease in disposable income. In contrast, disincentives to work are seen when disposable income decreases continually across an income segment, which sometimes is of a considerable size.

¹¹ Disposable income is defined as the income of a household from all sources (incl. social transfers) after deduction of tax and fixed costs (e.g. rent, health insurance premiums and childcare costs).

2. Threshold effects and disincentives to work in the cantons

*Threshold effects and disincentives to work in the cantons, 2011****

Ct.	Starting social welfare	Leaving social welfare	Tax within social welfare	Scope of alimony advances	Income brackets for individual premium reductions**	Rate brackets for childcare benefits
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 = Threshold effect eliminated since 2006

R = Threshold effect reduced since 2006

x = No change in the threshold effect

empty cell = no threshold effect/disincentive to work observed in either 2006 or 2011

*In these cantons the threshold effect is delayed when social welfare stops because the earnings disregard remains applicable for a further 4-6 months.

**These cantons have revised but retained their bracket-based models. Threshold effects have been minimised within these models and are therefore considered eliminated for the purposes of this table.

*** Very few cantons have simulations for 2011 comparable to those in 2006, which makes it difficult to identify exactly how threshold effects and disincentives to work come into play.

Source: Written survey, interviews, cantonal SKOS studies, SKOS monitoring, Ott et al. 2010, Canton of Lucerne 2010

In most cantons, threshold effects have been recognised and discussed since 2006. The table above summarises the results of the 2011 analysis, showing the different areas of the cantonal means-tested benefits systems which generate threshold effects and disincentives to work, and providing an overview of how these effects manifest themselves in the individual cantons. It also

shows the extent to which the cantons have been able to reduce or eliminate threshold effects or disincentives to work over the last five years (shaded cells). The key findings are discussed below.

In 2006, multiple threshold effects and/or disincentives to work were observed in nearly all cantonal means-tested benefits systems. The analysis of disposable income in the cantons showed that in 2006 Ticino was the only canton not to experience such problems in the areas studied. However, across the other cantons there are qualitative and quantitative differences in the nature of the problems, meaning that the needs of the various cantons also differed.

In many cantons threshold effects pose similar challenges. The in-depth analysis of unfair treatment arising from the systems and the efforts of the cantons to remedy these problems highlighted the differences between the cantonal means-tested benefits and therefore between the different backgrounds for reform. At the same time, however, it showed that many cantons are experiencing threshold effects and disincentives to work in the same areas, suggesting that looking at solutions implemented by other cantons may be beneficial. The most widespread problems occurred in the scope of social welfare and the system for alimony advances. Social welfare was an area in which threshold effects or disincentives to work were discernible in all cantons except Ticino, and unfair treatment arising from the rules governing alimony advances was seen in 21 of the 26 cantons. Compared to these two benefits, income and rate brackets for individual premium reductions and childcare costs caused fewer problems overall. However, each of these areas gave rise to threshold effects or disincentives to work in eleven cantons.

22 cantons have put the threshold effect on their political agenda. Since 2006 the majority of cantons have seen parliamentary motions submitted or efforts by the government to introduce reforms aimed at reducing threshold effects or disincentives to work. To date, only four cantons have not formally considered threshold effects (AG, AI, NW, SH), even though a SKOS study in 2007 identified the phenomenon within multiple means-tested benefits in all four cantons.

Between 2006 and 2011, 16 cantons were able to reduce or eliminate at least one threshold effect or disincentive to work within their tax-transfer system. The greatest number of changes were seen in social welfare. 13 cantons (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS) reduced threshold effects and disincentives to work where these were the result of the tax or the tax exemption on the earned income of those drawing social welfare. In most cases this was achieved by reducing tax on low incomes. In addition, six cantons (BS, GE, LU, SO, SZ, UR) reduced threshold effects and disincentives to work around the eligibility threshold for social welfare by aligning the calculation of the entry and exit threshold with that of the benefit. A further four cantons (BS, NE, OW, VD) eliminated or reduced unfair treatment around the eligibility threshold for alimony advances, while five number of cantons (BS, GE, NE, UR, ZH) reformed the income brackets for individual premium reductions. Finally, three cantons (BE, OW, UR) were able to optimise the rate brackets for childcare benefits in order to address threshold effects. However, in many cantons this area falls within the authority of the municipalities.

Since 2006, five cantons have subjected their entire means-tested benefits systems to a thorough review and have initiated comprehensive reforms. This has taken place in the cantons of Basel-Stadt, Geneva, Schwyz, Uri and Vaud. The three cantons of Basel-Stadt, Geneva and Vaud have undertaken a complete harmonisation of benefits by passing a harmonisation law. This follows the example of the cantons of Neuchatel and Ticino, which have had similar laws in place for some time. In the cantons of Uri and Schwyz an exhaustive review of the entire means-tested benefits system has taken place, cantonal reforms have been implemented and recommendations passed on to the municipalities. However, no harmonisation law has been introduced. Other cantons have reviewed and optimised specific transfer benefits on an individual basis. These

different approaches reflect the political importance assigned to the phenomenon of threshold effects and disincentives to work. In those cantons which have adopted a holistic approach, the focus has been on the political legitimacy of the system, whereas in those cantons which have initiated reforms within individual areas of benefits or which have undertaken no action at all, the focus has been more on the quantitative significance of threshold effects and the associated cost levels.

Threshold effects and disincentives to work remain apparent in the majority of cantonal means-tested benefits systems, and in some cases the problems are significant. In 2011, unfair treatment arising from the existing means-tested benefits system or tax system was detected in 24 cantons. Threshold effects associated with the scope of social welfare can be observed in 14 cantons (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH). In 16 cantons the system gives rise to unfair treatment due to tax or tax exemptions on the earned income of those drawing social welfare (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, SZ, ZH). Income brackets for individual premium reductions have a negative impact in seven cantons (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS) while threshold effects caused by the rate brackets for childcare benefits are apparent in nine cantons (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). The means-tested benefit most frequently neglected in this respect is alimony advances. Overall there are 19 cantons in which threshold effects arising from the structure of alimony advances were observed again in 2011 (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

In general it is important to recognise the efforts of the cantons over the last five years to address threshold effects. In isolated cases, these efforts have succeeded in reforming means-tested benefits systems and comprehensively eliminating threshold effects and disincentives to work. However, unfair treatment arising from the system is still apparent within the cantonal means-tested benefits systems. The range of cantonal approaches to this problem means that, even in 2011, the extent to which a household is affected depends on where that household is located. In terms of threshold effects, it is clearly preferable to adopt a holistic approach for the cantonal means-tested benefits systems, since this is the only means by which the interplay of the different social benefits both with each other and with the prevailing tax system can be properly addressed.

3. Good practices: general principles for steps aimed at preventing threshold effects and disincentives to work

The analysis of the situations observed in the cantons provided a basis for developing good practices with reference to the following means-tested benefits and contributions: social welfare, alimony advances, individual premium reductions, supplementary benefits for families, parent rates for childcare benefits and tax. Each good practice formulates general practical principles for steps aimed at preventing threshold effects and disincentives to work. It can be seen that there are some similarities between the principles for the different benefits and contributions.

A key principle, and one that holds for all means-tested benefits, is the elimination of brackets. Technically, social benefits granted according to income brackets always lead to threshold effects. Benefits based on brackets are set at a fixed amount for each defined income category. The magnitude of the effect depends on the number of categories. The more income categories underlying a benefit, the smaller the threshold effect is at each stage, since the difference in amounts received when moving into a new, higher income bracket are smaller. In contrast, in a linear model the amount of the benefit diminishes gradually as income increases, instead of

dropping suddenly and causing the same drop in disposable income. This was observed in a number of cantons and with respect to a range of means-tested benefits (premium reductions, rate brackets for childcare benefits, alimony advances).

Furthermore, in general it is advisable to introduce a percentage earnings disregard (ED) to address disincentives to work where a means-tested benefit is reduced as income increases. The earnings disregard means that a benefit is reduced by a lower amount than that by which income grows. The ED should be applied to the income used to determine the level of benefits granted and should be expressed as a percentage. This will have a positive effect on the growth of disposable income, since the ED will increase as earned income increases. Although EDs set at fixed amounts do allow disposable income to increase, they do not solve the problem of disincentives to work. The percentage at which the ED is set depends heavily on the transfer and contributions system of the canton in question. Even if a benefit is based on a linear structure and causes no threshold effects when considered in isolation, it may generate disincentives to work in the interaction with other benefits and contributions due to cumulative benefit reductions and/or higher tax rates. For example, interaction with alimony advances can mean that highly progressive rates for childcare benefits give rise to disincentives to work in terms of disposable income.

A further point highlighted by the analysis is that those cantons which have a harmonisation law determining one standard relevant income calculation and the order in which transfer benefits may be drawn are better able to prevent unfair treatment arising from the system. To permanently eliminate threshold effects and disincentives to work, the cantons need a coordinated and well aligned contributions and transfer system.

Unequal tax treatment, both of those receiving benefits and those not receiving benefits is also an issue relevant to the coordination of the transfer and contributions system. In combination with means-tested benefits, and especially with social welfare, tax in some cantons causes significant threshold effects and disincentives to work. From a practical point of view, the easiest solution to this problem would be to exempt the minimum subsistence level from tax. If the principle of equal treatment of households with similar incomes is to be respected, this minimum subsistence level must lie above the eligibility threshold for social welfare and that for supplementary benefits to AHV/IV, which is currently also tax-exempt. Taxing all income, including transfer benefits, would be justified and logical. The adjustment within cantonal tax law would, however, have to be accompanied by an increase in benefits in order to prevent unacceptable interference with the social minimum subsistence level.

4. Conclusions

As the results of this study show, there are still significant threshold effects and disincentives to work within the cantonal means-tested benefits systems. It is therefore imperative that the threshold effect remain on the political agenda. However, even in those cantons which have eliminated threshold effects, unfair treatment within the systems must be considered whenever sociopolitical reforms are discussed in order to ensure that new threshold effects or disincentives to work are not created. Here there is a new polarity arising from the growing differences between the cantons which have reformed their systems and those in which the situation has not changed since 2006. Tracking further development in the cantons with respect to this problem would require a regular national monitoring exercise. The threshold effect monitoring exercises conducted by the SKOS could form the basis for this.¹²

12 <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/>

In the interests of social equality, further harmonisation both within the cantons and across cantons is desirable if households at risk of poverty and in similar financial situations are to be treated equally across the country. Within the cantons this can be achieved by a coordinated transfer and contributions system free of any threshold effect. Harmonising the systems across the cantons would reduce unequal treatment of households at risk of poverty in different cantons. A new federal framework law on securing livelihoods could pave the way for harmonisation of the cantonal means-tested benefits systems.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag und Fragestellungen

Der vorliegende Bericht bildet die Grundlage für das Bundesamt für Sozialversicherungen zur Beantwortung des Postulats «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» von Ständerat Claude Hêche (Po. 09.3161) vom 18. März 2009. Der Wortlaut des Postulats ist diesem Bericht angehängt. Der Bundesrat hat am 13.5.2009 die Ablehnung des Postulats beantragt. Der Ständerat hat den Vorstoss am 4. Juni 2009 mit 17 zu 10 Stimmen angenommen.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) wurde mit der Erarbeitung des vorliegenden Berichts zur Prüfung der Schwelleneffekte in der Schweiz beauftragt. Ausgangslage dieser Prüfung sind die beiden von der SKOS veröffentlichten Studien «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer/Bieri 2007) und «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer et al. 2007).

Im Rahmen des Auftrages waren zwei Module zu bearbeiten:

Modul 1 umfasst den Stand der Arbeiten zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen. In die Studie werden die gleichen Bedarfsleistungen einbezogen wie bei den oben erwähnten SKOS-Studien. Falls es sich als möglich erweist, werden auch die Stipendien berücksichtigt. Die zu beantwortenden Fragen können wie folgt präzisiert werden:

1. Welche Kantone haben seit 2006 Anstrengungen unternommen, Schwelleneffekte abzubauen?
2. Welche Leistungen betreffen diese Bestrebungen?
3. Welche Anpassungen wurden vorgenommen bzw. sind geplant und wo stehen die entsprechenden Arbeiten?
4. Welche Ergebnisse liegen aus Analysen bzw. Modellierungen der Schwelleneffekte in den Kantonen vor?
5. Welche Erfahrungen haben diejenigen Kantone gemacht, welche Schwelleneffekte abgebaut haben?
6. Wo lagen die Schwierigkeiten?
7. Welche (qualitativen) Verschiebungen bezüglich der Leistungsbeziehenden oder bezüglich der Schwelleneffekte selber ergeben sich im Vergleich zu den Ergebnissen der früheren SKOS-Studien und worauf sind diese zurückzuführen?

Falls möglich, soll in diesem Modul überdies eine Schätzung der Kostenfolgen und der Anzahl von entsprechenden Anpassungen betroffenen Haushalte vorgenommen werden.

Modul 2 umfasst die Entwicklung von Good Practice-Lösungen, d.h. für die Kantone praktikable Ausgestaltungsformen von Transferleistungen, die negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte weit möglichst vermeiden helfen. In diesem zweiten Modul sollen folgende Fragestellungen beantwortet werden:

1. Welche erfolgskritischen Faktoren für den Abbau von Schwelleneffekten können aufgrund der Abklärungen und Erfahrungen in Modul 1 bei einzelnen Transferleistungen identifiziert werden?
2. Wie sehen Good Practice-Lösungen aus?

1.2 Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht geht im Kapitel 1.3 auf die Begrifflichkeiten im Zusammenhang mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen ein. Im Anschluss daran erläutert das Kapitel 2 die methodischen Grundlagen. Dazu wird das Konzept des frei verfügbaren Einkommens dargelegt und die Auswahl der kantonalen Steuer- und Transfersysteme diskutiert. Des Weiteren wird eine Operationalisierung der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize vorgenommen, bevor schliesslich das Untersuchungsdesign dargelegt wird.

Das dritte Kapitel setzt sich mit wissenschaftlichen Befunden und sozialpolitischen Wirkungen in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik auseinander. Dazu wird als erstes die Entstehung des Konzepts der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize als sozialpolitische Fragen in der Schweiz diskutiert. Dann wird ein Überblick gegeben über die verschiedenen in diesem Zusammenhang in der Schweiz realisierten Studien und die darin enthaltenen Erkenntnisse. Nach diesem Blick auf die Wahrnehmung der Schwelleneffektproblematik in der Forschung, greift ein nächstes Unterkapitel die sozialpolitische Wahrnehmung der Schwelleneffektproblematik auf Ebene der Kantone und des Bundes auf. Eine kurze Einbettung der Thematik in die internationale Literatur rundet das Kapitel ab.

Das vierte Kapitel befasst sich mit den Schwelleneffekten in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen der Kantone. In einem ersten Teil wird die Situation in den Kantonen im Jahr 2006 aufgezeigt und verschiedene Bedarfsleistungen bzw. Ausgestaltungsmerkmale werden identifiziert, die potentiell Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verursachen können und damit für die Kantone eine Herausforderung darstellen in der Vermeidung systembedingter Ungerechtigkeiten. In einem zweiten Teil werden Ergebnisse dieser Studie präsentiert. Dazu werden die kantonalen Initiativen und Revisionen in Bezug auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize seit 2006 entlang von fünf vorgängig definierten Herausforderungen diskutiert und die verschiedenen kantonalen Lösungsansätze dargelegt.

Das fünfte Kapitel enthält Good Practice Lösungen zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei den verschiedenen Bedarfsleistungen, konkret der Sozialhilfe, der Alimentenbevorschussung, der individuellen Prämienverbilligung, den Elterntarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung, den Ergänzungsleistungen für Familien sowie bei den Steuern. Dafür wird jede Leistung kurz definiert und dargelegt, warum die Erarbeitung einer Good Practice für diesen Bereich Sinn macht, bevor verschiedene Grundsätze diskutiert werden, deren Einhaltung zentral ist für die Vermeidung oder die Reduktion von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Ein Augenmerk wird dabei auch auf die Harmonisierung mit anderen Leistungen gelegt. Die Good Practice zu den einzelnen Transferleistungen und der Steuerbelastung sollen auch für sich alleine stehen können bzw. den Vollzugsorganen als eigenständige Papiere zur Verfügung gestellt werden können. Aus diesem Grund haben sie eine standardisierte Struktur.

Ein abschliessendes Fazit rundet den Bericht ab. Darin werden die zentralen Ergebnisse zusammengefasst und in den politischen Kontext eingebettet.

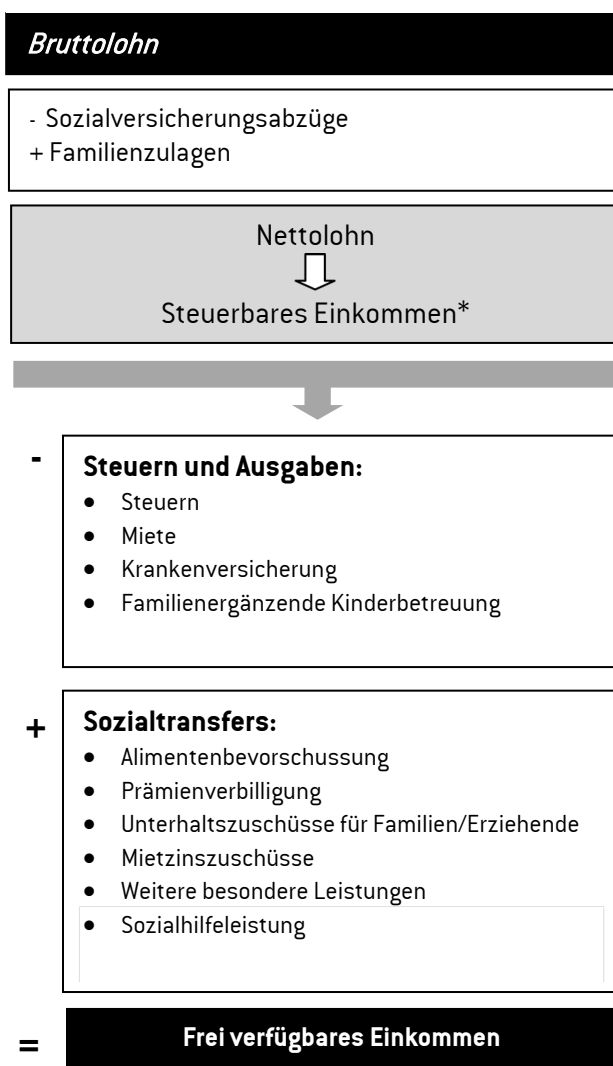
1.3 Definition und Begriffe

Schwelleneffekte sowie negative Erwerbsanreize sind systembedingt und entstehen im Zusammenspiel zwischen Erwerbseinkommen und den Steuer- und Transfersystemen. Man spricht von einem **Schwelleneffekt**, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer überproportional höheren Reduktion der Transferleistungen führt. Schwelleneffekte entstehen durch die Anspruchsbeendigung einer bedarfsabhängigen Sozialleistung oder durch die

stufenweise Verringerung einer Bedarfs- oder Rentenleistung (z.B. Verbilligung der Krankenkassenprämie, stufenweise Reduktion der IV-Renten). Weiter kann die Steuerbelastung in bestimmten Situationen zu Schwelleneffekten führen (z. B. wenn Haushalte in der Sozialhilfe oder gerade über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe Steuern bezahlen müssen).

In der vorliegenden Arbeit wird die Beurteilung von Schwelleneffekten auf Basis einer Nettosicht vorgenommen. Das bedeutet, dass ein Schwelleneffekt dann vorliegt, wenn dem Haushalt nach einer Erhöhung des Erwerbseinkommens nicht mehr im Portemonnaie verbleibt, weil er gewisse

G1 Methodisches Vorgehen zur Berechnung des frei verfügbaren Einkommens für die Falltypen gemäss SKOS



Quelle: Knupfer/Bieri 2007:12, eigene Anpassungen

* Diverse Transfers müssen als Einkommen versteuert werden (Renten, Sozialversicherungsleistungen, Alimente/Alimentenbevorschussung). Diese werden in der vorliegenden Grafik nicht aufgeführt, weil ohne Vorjahresleistungen gerechnet wird, um Zirkelberechnungen zu verhindern.

Ansprüche auf Transferleistungen verliert oder zusätzliche Ausgaben tätigen muss. Diese Nettosicht kommt in **der Kennziffer des frei verfügbaren Einkommens** zum Ausdruck. Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet jenes Einkommen eines Haushalts, das nach Berücksichtigung aller Einnahmen (Lohneinkommen und Sozialtransfers) und nach Abzug der Fixkosten (Miete, Krankenversicherungsprämie und allfällige Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) sowie der Steuern übrig bleibt. Grafik G1 zeigt, welche Einnahmen und Ausgaben in die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens einfließen. Das frei verfügbare Einkommen wurde für alle Kantone für das Referenzjahr 2006 für drei Haushaltstypen berechnet.

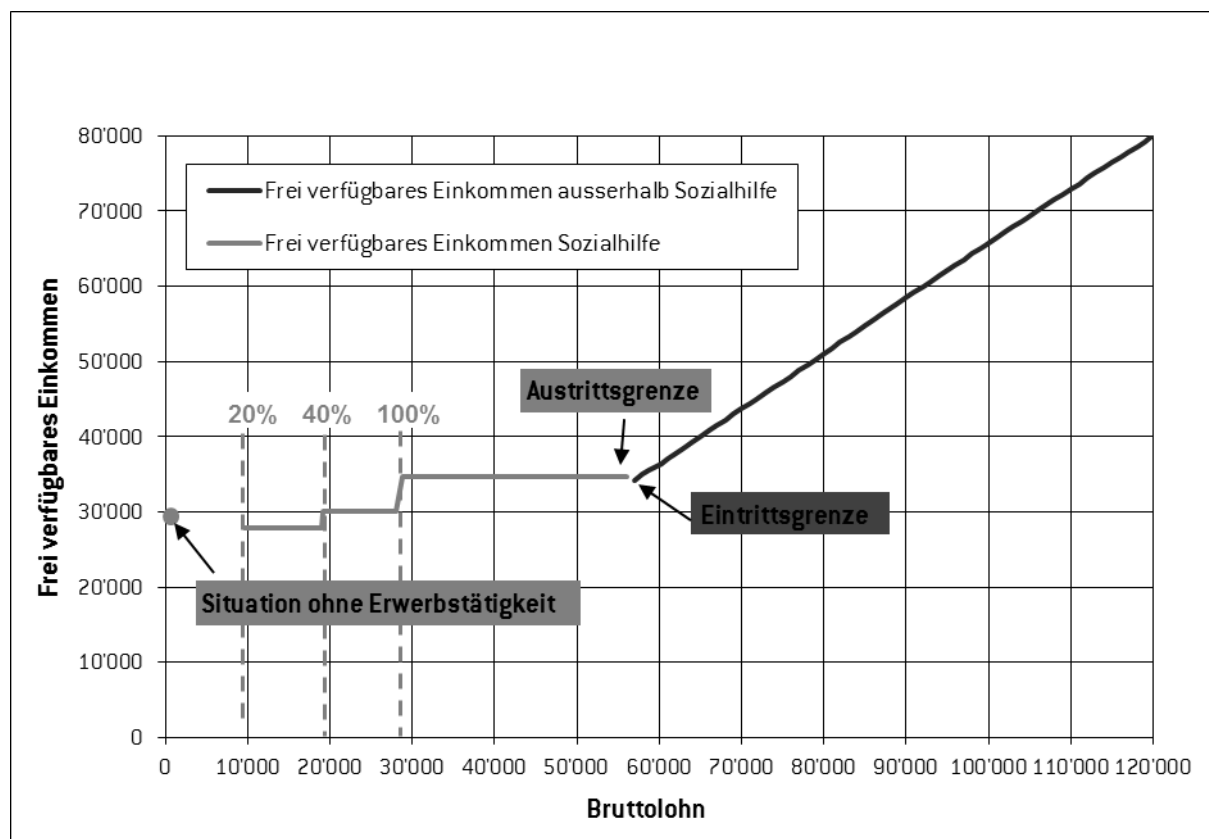
Um das frei verfügbare Einkommen und den Anspruch eines Haushalts auf Transfereinkommen bestimmen zu können muss zuerst das steuerbare Einkommen aus dem Bruttolohn errechnet werden. Dann gilt es, die verschiedenen Transferleistungen zu berechnen und zu addieren, auf die ein Haushalt Anspruch hat. Von dieser Summe werden die Zwangsausgaben, d.h. Miete, Krankenkassenprämie, Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung sowie Steuern abgezogen (siehe Grafik G1). Mit dem daraus resultierenden frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden. Alle Beträge werden für ein Jahr berechnet und bilden damit die jährlich vorhandenen finanziellen Mittel der betrachteten Haushalte ab.

Die Berechnung der frei verfügbaren Einkommen erfolgte in den SKOS-Studien 2007 und in den kantonalen

Nachfolgestudien mit Hilfe eines Simulationsmodells, welches von der SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Politikstudien entwickelt wurde. Dieses Modell erlaubt es, für Bruttolöhne von 0 bis 120'000 Franken den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens nachzuzeichnen.

Grafik G2 zeigt exemplarisch wie der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens moduliert und grafisch dargestellt wird. Auf der x-Achse wird der Bruttolohn und auf der y-Achse das frei verfügbare Einkommen dargestellt. Das Modell unterscheidet zwischen frei verfügbarem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (helle Linie) und frei verfügbarem Einkommen ausserhalb des Sozialhilfeanspruchsbereichs (dunkle Linie). Ausserdem wird bei den tiefsten Einkommen von reduzierten Pensen ausgegangen (gestrichelte Linien zeigen Pensen an). So wird beispielsweise angenommen, dass alle Bruttolöhne zwischen der ersten und zweiten gestrichelten Linie (9'600-19'200 Franken) mit einem 20%-Pensum erwirtschaftet werden.

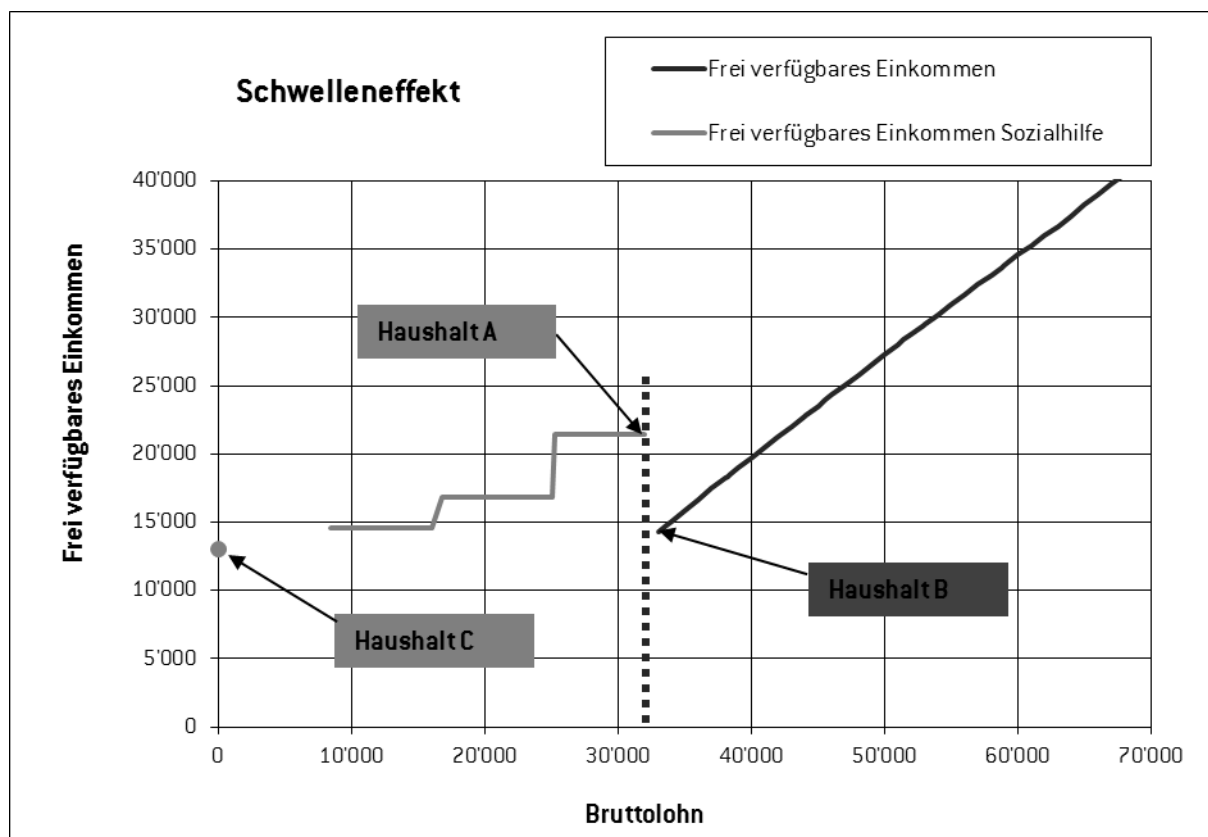
G2 Exemplarischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: Knupfer et al. 2007:23

Die untenstehende Grafik G3 zeigt einen Schwelleneffekt. Bei 31'000 Franken Bruttolohn ist ein deutlicher Bruch im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens zu erkennen. Eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens führt zu einem abrupten Rückgang im frei verfügbaren Einkommen von 7'155 Franken: Haushalt B verfügt über deutlich weniger verfügbares Einkommen (14'265 Franken) als Haushalt A (21'420 Franken), obschon ersterer über einen höheren Bruttolohn verfügt. Haushalt C erzielt kein Erwerbseinkommen. Sein Einkommen besteht ausschliesslich aus Sozialhilfeleistungen (heller Punkt).

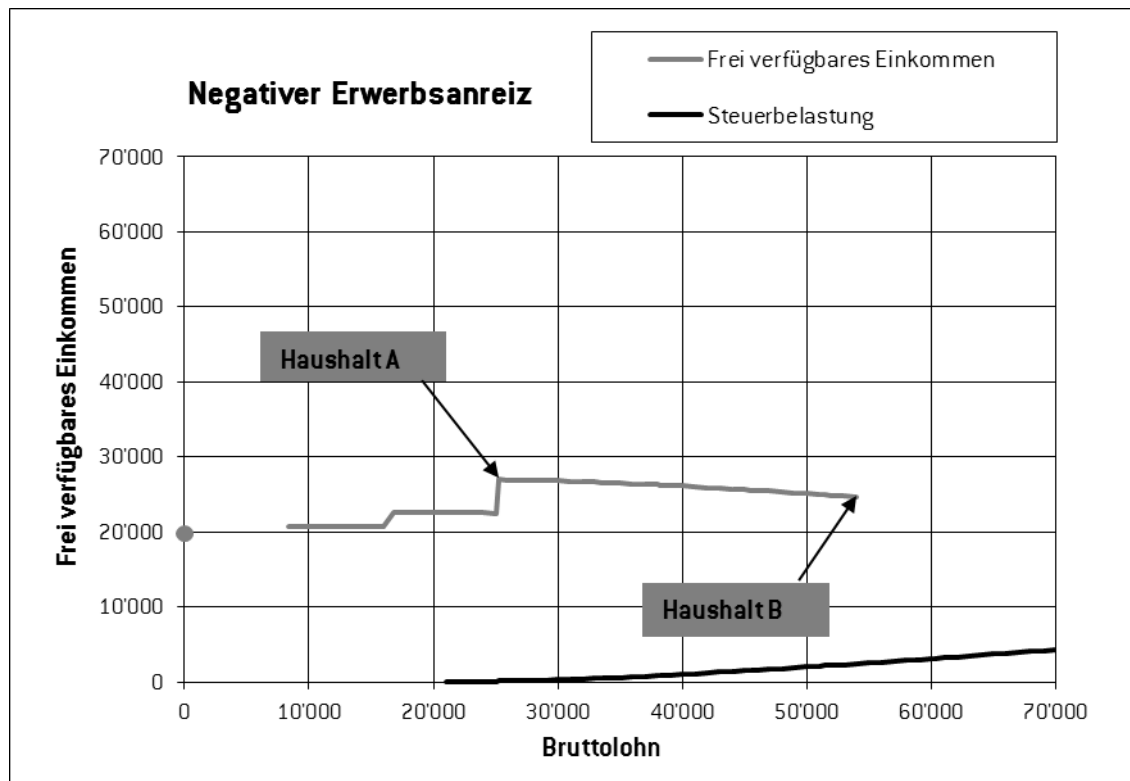
G3 Beispiel Schwelleneffekt



Quelle: eigene Darstellung

Schwelleneffekte sind zu unterscheiden von **negativen Erwerbsanreizen**, die für einen kontinuierlichen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens über ein unter Umständen langes Einkommenssegment hin stehen. In der untenstehenden Grafik G4 ist ein negativer Erwerbsanreiz dargestellt. Im Bruttolohnsegment zwischen 30'000 und 53'000 Franken geht jede Lohnerhöhung mit einem leicht reduzierten frei verfügbaren Einkommen einher. Wie in der Grafik G4 ersichtlich ist, verfügt der Haushalt A bei einem Bruttolohn von 30'000 Franken über 27'005 Franken frei verfügbares Einkommen, während der Haushalt B bei einem deutlich höheren Bruttolohn (53'000 Franken) über lediglich 24'694 Franken frei verfügbares Einkommen verfügt. Die Differenz zwischen Haushalt A und Haushalt B beträgt dabei 2'311 Franken frei verfügbares Einkommen. Aus finanzieller Sicht lohnt es sich daher für den Haushalt A nicht, einen höheren Lohn zu erzielen, da die steigende Steuerbelastung das zusätzliche verdiente Geld überkompensiert.

G4 Beispiel negativer Erwerbsanreiz



Quelle: eigene Darstellung

Negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte stellen systembedingte Ungerechtigkeiten dar. **Systembedingte Ungerechtigkeiten** entstehen, wenn das frei verfügbare Einkommen in Folge eines zunehmenden Einkommens nicht steigt, sondern stagniert oder zurückgeht. Folglich resultieren aus systembedingten Ungerechtigkeiten entweder fehlende oder negative Erwerbsanreize und im Extremfall Schwelleneffekte. In einem auf Aktivierung setzenden Sozialstaat stellen Schwelleneffekte besonders stossende systembedingte Ungerechtigkeiten dar.

Es ist das Zusammenspiel von erwirtschaftetem Lohn und geltendem Transfer- und Abgabensystem, welches im Mittelpunkt des Interesses des vorliegenden Berichts liegt. Die Studie «Steuern, Transfers und Einkommen» (Knupfer/Bieri 2007) hat für die Schweiz Probleme identifiziert, die auf gewisse Arten der Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung, der Alimentenbevorschussung sowie weiterer Bedarfsleistungen zurückzuführen sind. Weiter hat die Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer et al. 2007) aufgezeigt, dass es je nach Definition der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe und der Besteuerung tiefer Einkommen zu Schwelleneffekten und/oder negativen Erwerbsanreizen im Bereich der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe kommen kann.

Sind in einem kantonalen Sozialleistungssystem negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte vorhanden, wird das Postulat der **horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit** verletzt. Um das Ziel der horizontalen Gerechtigkeit zu realisieren, müssen Haushalte ohne Anspruch auf Transfers höhere frei verfügbare Einkommen haben als Haushalte mit niedrigeren (Vortransfer-) Einkommen. Dies bedeutet, dass die Rangfolge der Haushalte gemäss ihrem Einkommen durch Steuern oder Transfers nicht verändert werden darf. Das Postulat der vertikalen Gerechtigkeit besagt, dass tiefe Einkommensschichten tiefere Grenzbelastungssätze aufweisen müssen als mittlere und obere Einkommenssegmente. Die vertikale Gerechtigkeit wird demnach erreicht, wenn die höchste

proportionale Steuerbelastung bei den Haushalten mit der grössten wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit auftritt. (Leu et al. 2008: 11).

Als ökonomische Kennziffer zur Beurteilung des finanziellen Anreizes werden in diesem Bericht der **Grenzsteuersatz** sowie die **Transferreduktionsrate** ausgewiesen. Der Grenzsteuersatz gibt Aufschluss darüber welcher Anteil des verdienten Lohnes in Folge einer Einkommenssteigerung bzw. Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht in das frei verfügbare Einkommen einfliesst. Es handelt sich um den Anteil des Lohnes, welcher der Steuerbelastung sowie der Reduktion der Sozialleistung zum Opfer fällt. Je höher der Grenzsteuersatz, desto niedriger die Steigerung des verfügbaren Einkommens. Diese Kennzahl ist ein Indikator dafür, ob es sich für einen Haushalt unter rein finanziellen Gesichtspunkten lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. den Lohn beispielsweise durch die Annahme einer besser bezahlten Stelle oder durch die Steigerung des Erwerbsumsatzes zu erhöhen. Während der Grenzsteuersatz demnach die Wirkung einer Leistung im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Abgaben ausweist, misst die Transferreduktionsrate hingegen die Erwerbsanreize einer einzelnen Leistung. Sie gibt Aufschluss darüber um wie viel sich eine Leistung verringert pro zusätzlich verdienten Franken. Beträgt die Transferreduktionsrate mehr als 100% reduziert sich die Leistung pro zusätzlich verdienten Franken um mehr als einen Franken und es besteht ein negativer Erwerbsanreiz.

Seit einigen Jahren interessieren sich auch in der Schweiz Ökonominen und Ökonomen für das Phänomen der negativen Erwerbsanreize. So beispielsweise Leu et al. (2008: 22), die im Rahmen eines Gutachtens für die Finanzverwaltung des Bundes analysierten, wie diese unerwünschte Wirkung des Steuer- und Transfersystem entstehen kann: A) Transferempfänger weisen ein ähnlich hohes Einkommen wie bei Vollzeitbeschäftigung auf, ohne zu arbeiten. B) Haushalte, welche Sozialleistungen beziehen, können mit der Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit ihr frei verfügbares Einkommen nicht steigern. C) Es lohnt sich die Erwerbstätigkeit zu reduzieren, weil man dadurch einen Anspruch auf höhere Unterstützungsleistung hat. Im Falle einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens als Folge von ausgedehnter Erwerbstätigkeit sprechen Leu et al. von einer Sozialleistungsfalle. Die von Leu et al. (2008) beschriebenen Situationen B) und C) entsprechen den Definitionen der SKOS, die zur Beschreibung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen verwendet werden. Die Situation A) hingegen beschreibt aus der Sicht der SKOS keinen negativen Erwerbsanreiz, sondern stellt einen Nullanreiz dar.

2 Methodik und Untersuchungsdesign

Dieser Studie liegt grundsätzlich derselbe methodische Ansatz zugrunde wie den SKOS-Studien zu den Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen [Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007]. Auf der Basis des frei verfügbaren Einkommens verschiedener Haushaltstypen sollen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize kantonaler Bedarfsleistungssysteme eruiert und verglichen werden. Und zwar wird einerseits ein Querschnittsvergleich der kantonalen Systeme angestrebt, um die aktuelle Situation im Referenzjahr 2011 gesamtschweizerisch zu erfassen. Andererseits wird ein Längsschnittvergleich angestrebt, indem die Veränderungen zwischen 2006 und 2011 erfasst werden.

Für das Jahr 2006 wurden für jeden Kantonshauptort die frei verfügbaren Einkommen von drei verschiedenen Haushaltstypen für Bruttolöhne zwischen 0 und 120'000 Franken mit einem Modell simuliert, das die SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Politikstudien entwickelt hat. Die vollständigen Daten wurden in der Zwischenzeit von der SKOS im Rahmen eines **Monitorings**¹³ im Internet veröffentlicht und bilden die Ausgangslage und Vergleichsbasis für diese Studie. Ausserdem konnte die SKOS seither für 13 Kantone Nachfolgestudien ausführen. Dabei wurden für die Kantone Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Glarus, Graubünden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri, Waadt, Wallis und Zug die Daten zu den frei verfügbaren Einkommen für ein bestimmtes Jahr zwischen 2007 und 2011 aktualisiert und Optimierungsvorschläge zur Reduktion der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize erarbeitet. Die Ergebnisse der Aktualisierungen wurden ebenfalls im Rahmen des Monitorings veröffentlicht. Für die Analyse der aktuellen Situation im Jahr 2011 wurde ein anderes Untersuchungsdesign gewählt. Da mangels finanzieller Ressourcen keine Simulationen der frei verfügbaren Einkommen durchgeführt werden konnten, wurden verschiedene Arten der Befragung mit einer Dokumentenanalyse kombiniert. Mit dieser Methodik können Veränderungen auf gesetzlicher und Vollzugsebene erfasst werden, aber die Wirkung einer Revision auf die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize kann nicht exakt gemessen werden und für die Befragten war es teilweise schwierig, Reformen mit Auswirkungen auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize von solchen zu trennen, die keinerlei Einfluss auf die Schwelleneffektproblematik hatten.

Im Folgenden wird zuerst ein Überblick über die methodischen Grundlagen gegeben, in dem das Konzept des frei verfügbaren Einkommens und die in der Untersuchung berücksichtigten Steuer- und Transfersysteme dargelegt, sowie ein Indikator zur Beurteilung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen diskutiert wird. Anschliessend wird das Untersuchungsdesign zur Erhebung der aktuellen Situation in Bezug auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen erläutert.

2.1 Methodische Grundlagen zur Bemessung, Modellierung und Beurteilung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten

2.1.1 Falltypen

Bei der Analyse der frei verfügbaren Einkommen wird grundsätzlich mit Falltypen gearbeitet, also verschiedenen Haushaltssituationen, die sich nach Familien- und Einkommensstruktur unterscheiden und deshalb auch unterschiedlichen Anspruch auf Bedarfsleistungen haben. Tabelle T1 gibt einen Überblick über die verwendeten Falltypen. In den kantonalen Nachfolgestudien wurden

¹³ Link zum Monitoring: www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/

diese Falltypen teilweise verändert oder erweitert. Für detailliertere Angaben zu den Haushaltstypen wird auf die Studien von 2007¹⁴ verwiesen.

T1 In den Simulationen der frei verfügbaren Einkommen verwendete Haushaltstypen

Zusammensetzung des Haushalts	Einkommenssituation vor Sozialtransfers	Grösse der Wohnung	Betreuung der Kinder
Geschiedene, alleinerziehende Frau mit einem Kind (3½ Jahre)	Lohneinkommen Anspruch auf Alimente, die vom Pflichtigen nicht bezahlt werden	3 Zimmer	Familienergänzende Betreuung in einer Krippe (proportional zum Pensum der Erwerbstätigkeit)
Familie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)	Lohneinkommen Mann Variante: Zusätzliches Lohneinkommen Frau	4 Zimmer	Kinder werden durch Ehefrau betreut
Alleinstehender, geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht	Lohneinkommen Alimentenzahlung an Ex-Ehefrau und gemeinsame Kinder von monatlich 1'200 Franken bzw. 14'400 Franken pro Jahr.	2 Zimmer	–

Quelle: Knupfer et al. 2007:16

2.1.2 Auswahl kantonaler Steuer- und Transfersysteme

Diese Studie untersucht, inwiefern die kantonalen Bedarfsleistungs- und Steuersysteme Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize produzieren. Aufgrund des stark föderalistischen Aufbaus des schweizerischen Sozialstaats und der damit einhergehenden Vielfalt an kommunalen und kantonalen Bedarfsleistungen, ist es nicht möglich eine abschliessende Analyse aller Transferleistungen zu präsentieren. Ausserdem müssen teilweise mehrere Regelungsebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) berücksichtigt werden. Diese Studie konzentriert sich grundsätzlich auf Transfers, die zur Hauptsache in der Kompetenz der Kantone liegen. In Tabelle T2 werden Steuern und Transfers erwähnt, die für das Referenzjahr 2011 analysiert wurden. Dabei wird für jede Leistung/Abgabe kurz erwähnt, an wen sie sich richtet, auf welcher Ebene diese reguliert wird und welche Kantone die Leistung kennen.

T2 In der Untersuchung berücksichtigte Transfers und Abgaben

Leistung/Abgabe	Anspruchsgruppe	Regelungsebene	Kantone
Sozialhilfe	Haushalte mit Einkommen unter dem Existenzminimum	Kanton (Bund regelt nur Zuständigkeit)	alle
Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	Versicherte mit tiefen und mittleren Einkommen, deren Prämienbelastung im Verhältnis zum Haushaltseinkommen zu hoch ist	Bund, Kanton	alle
Alimentenbevorschussung (ALBV)	Haushalte mit Unterhaltsanspruch, d.h. Kinder- und in einigen Kantonen auch	Bund, Kanton	alle

¹⁴ Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007

	Ehegattenalimente werden bevorschusst, wenn diese vom Pflichtigen nicht bezahlt werden. In den meisten Kantonen nur für tiefe und mittlere Einkommen.		
Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung	Familien mit tiefen und mittleren Einkommen, die ihre Kinder in einer Kindertagesstätte familienergänzend betreuen lassen	Kanton oder Gemeinde	alle
Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL)	Working-Poor Familien	Kanton	GE, SO, TI, VD*
Steuern	alle	Bund, Kanton, Gemeinde	alle

*Waadt setzt die FamEL per 01.10.2011 um, Genf plant Umsetzung per 01.04.2012.

Quelle: Eigene Darstellung

Neben diesen Leistungen gibt es noch eine Reihe weiterer Bedarfsleistungen, die im Rahmen dieser Studie nicht berücksichtigt werden können:

Kleinkinderbetreuungsbeiträge: Kleinkinderbetreuungsbeiträge¹⁵ werden in zehn Kantonen ausgerichtet und werden im Folgenden nicht berücksichtigt, da die Anspruchsdauer in den meisten Kantonen auf die ersten Monate nach der Geburt beschränkt ist und der Umfang dieser Leistungen begrenzt ist (eine Ausnahme bildet der Kanton Zürich) (Bundesamt für Sozialversicherungen 2009, Hüttner/Bauer 2003:17). Ausserdem existieren in der Stadt Luzern für Familien in bescheidenen Verhältnissen neben den Familienzulagen kommunale Zusatzleistungen und im Kanton Wallis erhalten einkommensschwache Haushalte eine Haushaltszulage. Beide Leistungen können in dieser Studie nicht berücksichtigt werden, da dazu spezifisch Einzelabklärungen nötig wären.

Wohnbeihilfen: Wohnbeihilfen oder Mietzinsbeiträge sind öffentliche Unterstützungsleistungen zur Senkung der Mietzinsbelastung von einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen in Gemeinden mit besonders hohen Mietzinsen. Die Kantone Genf, Basel-Stadt und Waadt kennen das Instrument der Mietzinsbeiträge. Mietzinsbeiträge wurden in der Erhebung abgefragt, werden aber in der vorliegenden Auswertung aufgrund von Problemen in den Daten nicht berücksichtigt.

Stipendien: Die Stipendien sind eine zentrale Bedarfsleistung, die innerhalb dieser Studie nicht berücksichtigt werden kann. Das Stipendienwesen liegt in der Kompetenz der Kantone, die jährlich über 300 Mio. Franken Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien und Darlehen vergeben (EDK 2009:2). Diese Transferleistung wurde in den Studien 2007 nicht berücksichtigt. Zu ihrer Analyse im Rahmen der vorliegenden Studie, hätten folglich eigens Simulationen vorgenommen werden müssen. Trotzdem kann hier kurz auf drei Kantone hingewiesen werden, die eine Analyse ihrer Stipendensysteme vorgenommen haben. Der Kanton Waadt hat ein Projekt für junge Erwachsene lanciert mit dem Ziel der Harmonisierung von Stipendien und Sozialhilfe, wobei der Abbau von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen ein Teilziel darstellte. Der Kanton Zürich hat die Wirkung der Stipendien auf die frei verfügbaren Einkommen analysieren lassen, wobei festgestellt wurde, dass der Stipendientarif für Eltern und Partner und Partnerinnen von Stipendiaten einen negativen Erwerbsanreiz setzt, nicht aber für die Stipendiaten selber (Ott et al. 2010:221). Und der Kanton Luzern ist ebenfalls in einer Studie der Frage nachgegangen, inwiefern das kantonale

15 Kleinkinderbetreuungsbeiträge werden in den Kantonen auch Mutterschaftsbeihilfen oder -beiträge, Erwerbsersatzleistung für Eltern oder Elternschaftsbeihilfe genannt.

Stipendienwesen Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize verursacht. Dabei zeigte sich, dass die einkommensabhängige Abstufung der Stipendien keine nennenswerten Schwelleneffekte verursacht. Aber im Zusammenspiel zwischen Stipendien und Sozialhilfe kann sich bei Austritt aus der Sozialhilfe ein Schwelleneffekt ergeben (Kanton Luzern 2010).

Weitere kommunale Leistungen: Kommunale Leistungen konnten aus Ressourcengründen nicht erhoben werden.

2.1.3 Beurteilung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen

In Kapitel 1 wurde ausgeführt, weshalb Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aus sozialpolitischer Perspektive problematisch sind. Analysen der SKOS haben gezeigt, dass in allen kantonalen Bedarfsleistungssystemen negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte entstehen können. Um sich nicht in Details zu verlieren und auf Lösungen für relevante Problemstellungen fokussieren zu können, soll in dieser Studie ein Indikator angewendet werden, um bedeutsame von weniger bedeutsamen Schwelleneffekten bzw. negativen Erwerbsanreizen zu unterscheiden. Dabei können unterschiedliche Kriterien angewendet werden. Leu et al. (2008: 59-61) zeigen auf, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize umso problematischer sind, je schwieriger sie zu überwinden sind, d.h. je grösser ihre Spannweite und je höher die dabei auftretende Reduktion des frei verfügbaren Einkommens ist. Zudem verweisen sie auf die quantitative Bedeutung systembedingter Ungerechtigkeiten, indem sie die Anzahl betroffener Haushalte als Indikator ausweisen. Ebenfalls auf die Anzahl betroffener Personen und Haushalte stellen Ott et al. (2010: 138f) ab. Sie beurteilen die Relevanz eines Schwelleneffekts bzw. negativen Erwerbsanreizes ausserdem nach der Notwendigkeit der Anreizsetzung sowie der Ausprägtheit des Fehlanreizes. Die Notwendigkeit der Anreizsetzung kann an einem Beispiel erläutert werden: In einigen Kantonen werden Kleinkinderbetreuungszulagen ausgerichtet, damit keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden muss, solange die Kinder im Kleinkinderalter sind. Hier wäre ein Schwelleneffekt oder negativer Erwerbsanreiz also nicht erheblich, da die Leistung explizit keinen Erwerbsanreiz setzen will. Zudem führen Ott et al. (2010) aus, dass die Bedeutung eines Fehlanreizes vom Lohnniveau abhängt.

In dieser Studie wird ein pragmatischer Ansatz gewählt in Anlehnung an die Konzepte von Leu et al. (2008) und Ott et al. (2010). Ein Schwelleneffekt oder negativer Erwerbsanreiz wird nach seiner Ausprägtheit beurteilt hinsichtlich Spannweite und Höhe der auftretenden Reduktion des frei verfügbaren Einkommens. Dabei spielt es eine untergeordnete Rolle, ob eine Anreizsetzung notwendig ist und ob die Haushalte auf einen negativen Erwerbsanreiz reagieren, da gemäss unserem Verständnis Schwelleneffekte nicht nur aus Gründen der Effizienz, sondern auch aus Gründen der Gerechtigkeit zu beheben sind. Auf die quantitative Relevanz kann nur bedingt eingegangen werden, da diese im Rahmen dieser Studie nicht erfasst werden konnte. Es wird aber auf die Resultate jener Kantone verwiesen, die Analysen in diesem Bereich vorgenommen haben. Aber auch die quantitative Relevanz kann sowohl unter Aspekten der Effizienz als auch der Gerechtigkeit betrachtet werden. Geht es um die Effizienz, ist die quantitative Bedeutung eines Schwelleneffekts von grosser Relevanz, da sich der Aufwand unter Umständen nicht lohnt, einen Schwelleneffekt zu beheben, von dem nur wenige Haushalte betroffen sind. Steht aber die systembedingte Ungerechtigkeit im Vordergrund, spielt die Zahl der betroffenen Haushalte nur eine untergeordnete Rolle. In dieser Konzeption sind Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize systematisch zu beheben, da Ungerechtigkeiten per se ein Problem für die Legitimität des Sozialstaats darstellen.

Konkret wird ein Schwelleneffekt in dieser Studie in Anlehnung an Ott et al. (2010: 140f.) als relevant beurteilt, wenn mehr als zwei Arbeitsstunden pro Woche nötig sind, um diesen auszugleichen. Zwei Arbeitsstunden pro Woche entsprechen einem fünf Prozentpensum und sind somit einerseits eine beeinflussbare als auch spürbare Arbeitsbelastung. Dabei wird von einem Einkommen im Tieflohnbereich ausgegangen. Gemäss Definition des Bundesamts für Statistik ist im Tieflohnbereich tätig, wer weniger als 2/3 des Bruttomedianlohns verdient (Bundesamt für Statistik 2008: 24). Ausgegangen wird dabei von einer 40 Stundenwoche. Der monatliche Bruttomedianlohn betrug 2008 5'823 Franken im Monat (Bundesamt für Statistik 2009). Als Tieflohne werden demnach Löhne bis zu 3'882 Franken pro Monat bezeichnet. Rechnet man diesen Lohn in zwei Wochenarbeitsstunden um, ergibt sich ein Lohn von 2'329 Franken pro Jahr. Ein Schwelleneffekt bzw. negativer Erwerbsanreiz wird also als relevant betrachtet, wenn mehr als 2'329 Franken zusätzlich generiert werden müssen, um das frei verfügbare Einkommen wieder auf dasselbe Niveau bringen zu können. Da die verwendeten Simulationen den Bruttolohn in 1'000er Sprüngen messen, kann die Bedeutsamkeit von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen nur annäherungsweise bestimmt werden. Demnach haben wir uns auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize beschränkt, die einen zusätzlichen Lohn von mindestens 2'000 Franken erfordern, um wieder dasselbe Niveau des frei verfügbaren Einkommen zu erreichen.

2.2 Untersuchungsdesign

Diese Studie fokussiert auf die aktuell vorliegenden Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen und die Revisionen, die seit 2006 in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik stattgefunden haben. Um die Revisionen sowie deren Auswirkungen zu erfassen, wurden eine **Dokumentenanalyse**, eine **schriftliche Befragung** bei allen Kantonen und **vertiefende Experteninterviews** in ausgewählten Kantonen durchgeführt. Im Folgenden werden die drei Analyseschritte erläutert und die verwendeten Quellen beschrieben. Da im Rahmen der vorliegenden Studie keine Simulationen vorgenommen werden konnten, war es in einigen Kantonen äusserst schwierig, die aktuelle Situation exakt zu bestimmen bzw. die Wirkung von Revisionen abzuschätzen. Deshalb muss in der Analyse manchmal auf die Ausgangslage von 2006 zurückgegriffen werden, um einen verlässlichen Querschnittsvergleich aller Kantone vornehmen zu können und darauf aufbauend die seither initiierten Reformen zu diskutieren.

2.2.1 Dokumentenanalyse

Als erstes wurden verschiedene schriftliche Quellen konsultiert, um zum einen die Ausgangslage von 2006 zu dokumentieren und zum anderen kantonale Revisionen zu erfassen. Um Ausmass und Umfang von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreize in den Kantonen im Jahr 2006 zu beurteilen, wurde das internetbasierte Monitoring der SKOS (SKOS 2011a) verwendet, sowie die zu Grunde liegenden Daten. Das Monitoring enthält für jeden Kanton die Grafiken der drei beschriebenen Falltypen. Zusammen mit den dahinter stehenden Daten, die der SKOS vorliegen, konnten ausserdem die Ursachen für die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize eruiert werden. Um kantonale Revisionen zu erfassen wurden einerseits alle kantonalen Nachfolgestudien konsultiert, welche die Kantone Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Graubünden, Obwalden, Schwyz, Solothurn, Uri, Waadt, Wallis, Zug und Glarus in den letzten Jahren bei der SKOS in Auftrag gegeben haben. Ausserdem wurden die kantonalen Studien von Luzern (Kanton Luzern 2010) und Zürich (Ott et al. 2010) verwendet. Die Kantone Appenzell Auser Rhoden und St. Gallen haben ebenfalls kantonale Analysen erarbeitet und wurden angefragt, ob sie ihre Berichte zum Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zur Verfügung stellen würden. Diese waren aber zum Untersuchungszeitpunkt noch ausstehend.

2.2.2 Schriftliche Befragung

Auf der Basis dieser ersten Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse wurde eine schriftliche Befragung geplant, um Revisionen in Zusammenhang mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen systematisch zu erfassen. Dazu wurde ein Online-Fragebogen entwickelt, der in drei Teile gegliedert war: Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen und Steuern, Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, Interesse an weiterführenden Analysen¹⁶. Von grösstem Interesse war vor allem der erste und mit Abstand umfangreichste Teil, der nach Revisionen des Gesamtsystems und auch nach Revisionen bei den einzelnen Leistungen fragte. Der Fragebogen stellte für die Kantone eine grosse Herausforderung dar, da darin Anpassungen in ganz verschiedenen Bereichen und Zuständigkeiten abgefragt wurden. Angeschrieben wurden die Verantwortlichen der kantonalen Sozialämter.

Wie bereits im Vorfeld vermutet, zeigte sich bei der Auswertung der Befragung, dass es für die kantonalen Sozialamtsleitenden schwierig war, alle Revisionen, die in Zusammenhang mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen standen, zu erfassen und von solchen zu unterscheiden, die keinen Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik aufwiesen. Ausserdem hat die Zirkulation in den Ämtern je nach Kanton unterschiedlich gut funktioniert. Dies hatte zur Folge, dass die Ergebnisse teilweise unvollständig waren und manchmal nicht mit den Ergebnissen der Dokumentenanalyse übereinstimmten. Um die ersten beiden Analyseschritte zusammenzufassen und Widersprüche in den Daten systematisch zu erfassen, wurde für jeden Kanton ein Factsheet angelegt, auf dem die Situation hinsichtlich Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen für das Jahr 2006 und 2011 erfasst ist. Für jeden Kanton wurden auf diese Weise Widersprüche und offene Fragen herausgearbeitet, um sie im nächsten Analyseschritt klären zu können.

2.2.3 Interviews

Aufgrund der Auswertung des Fragebogens und der Dokumentenanalyse hat sich gezeigt, dass einerseits in einer grösseren Anzahl Kantone vertiefende Befragungen notwendig sind als ursprünglich angenommen, dass aber gleichzeitig die Durchführung von ausführlichen leitfadengestützten Expertinnen- und Experteninterviews nur in einer beschränkten Anzahl Kantone Sinn machte.

Es wurden zehn Kantone telefonisch befragt, um Auswirkungen von geplanten oder umgesetzten Revisionen oder Beweggründe für das Unterlassen von Revisionen zu erfahren. Ausserdem wurden einige Kantone telefonisch kontaktiert, um offene Fragen und Unklarheiten zu bereinigen, die sich aufgrund der schriftlichen Befragung ergaben.

Leitfadengestützte Expertinnen- und Experteninterviews wurden mit Vertretenden jener Kantone geführt, die besonders viele Anpassungen vorgenommen haben und verschiedene Lösungen sowie deren Auswirkungen geprüft haben. Es wurden insgesamt mit Vertretenden aus drei Kantonen face-to-face Interviews geführt, die der Vertiefung der Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse und der Online-Befragung dienten. Für die Interviews wurden die Kontaktpersonen auf dem Fragebogen angefragt, es wurde ihnen aber freigestellt, eine andere Person aus dem Kanton für das Interview zu delegieren. Der Interviewleitfaden wurde aufgrund der Vorinformationen aus der Dokumentenanalyse und der schriftlichen Befragung erstellt und war in vier Teile gegliedert: Verständnisfragen zu einzelnen Veränderungen seit 2006, Herausforderungen im Umgang mit Schwelleneffekten und

¹⁶ Der detaillierte Fragebogen befindet sich im Anhang 2.

negativen Erwerbsanreizen, Fragen zur Auswirkung der Revisionen und zukünftiger Umgang mit Schwelleneffekten. Dabei war der erste Teil individuell nach Kanton, während die anderen drei Teile in allen drei Kantonen gleich waren¹⁷.

T3 Leitfadengestützte Experteninterviews und telefonische Befragungen in den Kantonen

Leitfadengestützte Experteninterviews	
Kanton	Interviewpartner
Basel-Stadt	Sarah Thönen, Leitung Stab im Amt für Sozialbeiträge
Genf	François Longchamp, Regierungsrat und Vorsteher des Departements für Soziales und Arbeit
Waadt	Phillip Müller, Stellvertretender Generalsekretär im Departement für Gesundheit und Soziales
Telefonische Befragung	
Kanton	Befragte
Aargau	Rudolf Hochuli, Leiter Sektion Öffentliche Sozialhilfe Balz Bruder, Leiter Kommunikation, Departement Gesundheit und Soziales
Appenzell I.	Norbert Eugster, Leiter Soziale Dienste
Graubünden	Franz Bütler, Leiter Sozialdienste im kantonalen Sozialamt
Nidwalden	Ruedi Meier, Vorsteher Kantonaales Sozialamt
Schaffhausen	Christoph Roost, Vorsteher Kantonaales Sozialamt
Solothurn	Claudia Hänzi, Leiterin Familien und Erwachsenenschutz im Amt für soziale Sicherheit
Schwyz	Eveline Reich, Vorsteherin Amt für Gesundheit und Soziales
Thurgau	Florentina Wohnlich, Chefin Kantonaales Sozialamt
Uri	Werner Danioth, Vorsteher Amt für Soziales
Wallis	Simon Darioli, Vorsteher Kantonaales Sozialamt
Ausserdem wurden die Kantone Bern, Basel-Land, Glarus, St. Gallen und Zug kontaktiert, um Verständnisfragen zu klären.	

Quelle: eigene Darstellung

Die Ergebnisse der leitfadengestützten Interviews und der telefonischen Befragungen flossen in die Diskussion der kantonalen Initiativen in Zusammenhang mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in Kapitel 4 ein. Dabei wird aber aus Gründen der Vertraulichkeit auf direkte Zitate verzichtet.

¹⁷ Im Anhang 3 findet sich exemplarisch der detaillierte Interviewleitfaden für den Kanton Basel-Stadt.

3 Systembedingte Ungerechtigkeiten in den sozialen Sicherungssystemen

3.1 Entstehung des Konzepts der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize als sozialpolitische Frage in der Schweiz

Der traditionelle Sozialstaat, der Erwerbstätige gegen anerkannte Lebensrisiken wie Alter, Unfall oder Invalidität durch Sozialversicherungen absichert, über Beiträge finanziert und vom Staat gemanagt wird, ist von verschiedenen Seiten unter Druck geraten. Veränderte wirtschaftliche und insbesondere arbeitsmarktliche Verhältnisse, grössere Diskontinuitäten in Paarbeziehungen, vielfältigere Familienformen und die demografische Alterung strapazieren nicht nur die alten sozialen Sicherungsnetze stärker, sondern führen auch zu neuen sozialen Risiken.

Die Suche nach Alternativen verstärkte das Interesse an vergleichender Sozialpolitikforschung. Eine wichtige Referenz wurde diesbezüglich die von Esping-Andersen 1990 entwickelte Typologie von drei Wohlfahrtsregimen katholisch-konservativer (die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung explizit bewahrender), liberaler und sozialdemokratischer Prägung. Aus dem Zusammenspiel diverser politischer Initiativen und wissenschaftlicher Debatten entstand schliesslich das normative Bild eines «Neuen Wohlfahrtsstaats» (Esping-Andersen 2002) oder «Etat social actif» (Vielle et al. 2005), das von der EU bereits 2000 zur Norm erklärt wurde. In den letzten 20 Jahren haben sich die europäischen Sozialstaaten im Grossen und Ganzen auf diesem Pfad weiterentwickelt. Zum neuen Sozialstaatsansatz gehört die Aktivierung, was die aktive Hilfe zur sozialen und wirtschaftlichen Integration im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe meint. Dieser Ansatz anerkennt grundsätzlich, dass es oft Prozesse von Integration und Ausschluss sind, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten führen. Er setzt dieser Tatsache die Befähigung des Individuums für sich selber zu sorgen entgegen. Gleichzeitig fand das Paradigma der finanziellen Erwerbsanreize Eingang in das System der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Arbeit muss sich lohnen (Stutz/Knupfer 2012).

Aufgrund des sozio-ökonomischen Wandels der westeuropäischen Länder und der damit einhergehenden Entstehung von neuen sozialen Risiken (Langzeitarbeitslosigkeit, soziale Ausgrenzung, demographische Alterung usw.) kommt der Sozialstaat in Bedrängnis. Verschiedene Lösungsansätze werden in der Theorie vertreten. Ein verbreiteter Ansatz sieht in der Distanzierung des Sozialstaats vom Versicherungsprinzip und der Tötigung von Sozialinvestitionen einen gangbaren Weg, um sich den neuen Herausforderungen anzupassen (Bonoli 2008). Diese Neuorientierung geht vom Postulat aus, dass der Sozialstaat das Wirtschaftswachstum ankurbeln kann, indem der Zugang zum Erwerbsleben durch strukturelle Anreizsysteme verbessert wird. Zwei Probleme können mit dieser Strategie gleichzeitig angegangen werden. Erstens erhofft man sich dadurch eine effizientere Armutsbekämpfung, da Haushalte in sozialstaatlicher Abhängigkeit hin zum Arbeitsmarkt geführt werden sollen. Zweitens kann die beunruhigende demographische Entwicklung bekämpft werden, da die Sozialwerke dank der Erhöhung der Erwerbsquote nachhaltig finanziert werden können. Ferner belegt Bonoli (2008: 7) die Notwendigkeit, die Sozialleistungen und Steuern so auszugestalten, dass sich eine Ausdehnung der beruflichen Tätigkeit aus finanzieller Sicht immer lohnt. So taucht vor allem in Länder mit liberalen Arbeitsmärkten und ausgebauten Bedarfsleistungssystemen das Problem der Schwelleneffekte auf. Dies trifft vor allem für angelsächsische Länder zu.

Die sozialpolitische Grundfrage lautet demnach: Wie lässt sich soziale Unterstützung und der Anreiz zur Aufnahme oder zum Erhalt einer Erwerbstätigkeit, so geringfügig sie auch sein mag,

vereinbaren? Diese Frage stellt sich dann, wenn Erwerbseinkommen die soziale Existenz von gewissen Haushalten nicht decken oder die Erwerbstätigkeit einer Person aufgrund von gesundheitlichen Beeinträchtigungen eingeschränkt ist. Bezahlte Erwerbstätigkeit gilt heute als gesellschaftlich besonders förderlich, weil mit ihr nicht nur die finanzielle Unabhängigkeit, sondern auch ein sozialer Status und Handlungsfreiheiten sowie Realisierungsmöglichkeiten erlangt werden. Sodann wird die Ausübung einer Erwerbstätigkeit in unserem System der sozialen Sicherheit heute ausdrücklich gefördert und gefordert. Die Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich reichen heute je nach Haushaltssituation oftmals nicht aus, um die stetig steigenden Lebenshaltungskosten zu bezahlen. Bedarfsleistungen können dann in Ergänzung zum Erwerbseinkommen beantragt werden. Working Poor-Haushalte sowie Familien des unteren bis mittleren Mittelstands sind aufgrund spezifisch hoher Ausgabenposten auf solche Unterstützung angewiesen. So bezogen 2008 in der Schweiz beispielsweise 1,2 Mio. Haushalte (2,249 Mio. Bezügerinnen und Bezüger) eine Verbilligung der Prämien der obligatorischen Krankenversicherung (Bundesamt für Gesundheit 2008: 36). Die effektive Verbilligung ist nach Erwerbseinkommen abgestuft oder bemisst sich prozentual zu diesem.

Die kantonale Kompetenz der Bedarfsleistungen und die damit verbundene Komplexität ihrer Evaluation, die sozialpolitische Marginalität, welche diese Leistungen bis anfangs 2000 genossen und der bis dahin zahlenmässig mit Ausnahme der IPV beschränkte Anspruchskreis, dürften erklären, weshalb die Thematik der negativen Erwerbsanreize in der Schweizer Sozialpolitik im Vergleich zu anderen Ländern, wie bspw. Grossbritannien, USA oder Kanada, relativ spät thematisiert wurde. In der Tat sprechen die Autoren Stremlow und Bieri (2010: 64) von einer überdurchschnittlichen Ausgabensteigerung in der Schweizerischen Sozialhilfe seit den 1990er Jahren. Des Weiteren halten sie fest, dass kleinere und mittlere Gemeinden von dieser Entwicklung kaum oder nur gering betroffen waren. Mit den steigenden Fallzahlen und der Neuausrichtung zu einer aktivierenden und leistungsorientierten Sozialhilfe durch die Teilrevision der SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 und der zunehmenden Wichtigkeit der Bedarfsleistungen, ist es nachvollziehbar, dass die Problematik der negativen Erwerbsanreize und Schwelleneffekte in der Schweiz erst in den letzten Jahren auf die politische Agenda kamen. Ferner zeigen die Autoren Leu et al. (2008: 114) auf, dass das Thema der Erwerbsanreize und eine auf die berufliche Reintegration fokussierte soziale Sicherheit in angelsächsischen Ländern (Grossbritannien, USA, Kanada) mit der Einführung des Systems der erwerbsabhängigen Steuergutschriften in den 1970er Jahren deutlich früher aufkam.

3.2 Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz

In diesem Abschnitt wird ein kurzer Überblick über die Schweizerische Literatur zur Schwelleneffektproblematik bzw. der systembedingten Ungerechtigkeiten in Sozialleistungssystemen gegeben, indem der Forschungsstand zusammengefasst wird. Die detaillierte Aufarbeitung der wissenschaftlichen Literatur in der Schweiz zu dieser Thematik befindet sich im Anhang 4.

Der Anstoss zur wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize im Schweizerischen Steuer- und Sozialleistungssystem kam von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche noch heute eine führende Position in diesem Bereich einnimmt. Bei der Analyse der kantonalen Systeme zur Existenzsicherung im Jahr 2003 (Wyss, Knupfer 2003) konnten erstmals erhebliche Ungleichbehandlungen im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung der armutsgefährdeten Bevölkerung in der Schweiz festgestellt werden. Diese Untersuchung lieferte erstmals Hinweise für die Schwelleneffektproblematik, weil

die frei verfügbaren Einkommen von armutsgefährdeten Haushalten bei ausgewählten Bruttolöhnen im Tieflohnbereich nicht immer steigend waren. Weitere kantonale Varianzen in Bezug auf den finanziellen Anreiz, den Beschäftigungsgrad zu erhöhen, bzw. sich im Rahmen von Paarhaushalten die Erwerbstätigkeit aufzuteilen, konnten anhand einer spezifischen Analyse der frei verfügbaren Einkommen von Zweieltern- und Einelternfamilien dargelegt werden (Knapfer/Knöpfel 2005). Diese Studie betrachtete ausserdem im Detail die Ausgestaltung der Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung. Die wichtigsten wissenschaftlichen Beiträge der SKOS zur Analyse der frei verfügbaren Einkommen von armutsgefährdeten Haushalten, welche auch auf die Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in kantonalen Bedarfsleistungssysteme abzielten, wurden im Jahr 2007 publiziert. In der Studie „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen“ (Knapfer et al. 2007) wurden die konkreten finanziellen Verhältnisse von idealtypischen Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe in den 26 Kantons-hauptorten wiedergegeben. Die Studie „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ (Knapfer/Bieri 2007) hingegen befasst sich mit dem frei verfügbaren Einkommen von Haushalten knapp über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe. Dabei stand das Zusammenspiel der Steuern, der vorgelagerten Bedarfsleistungen und der Erwerbseinkommen im Fokus. Die vorliegende Studie vertieft die Erkenntnisse aus den beiden genannten Studien.

Ferner haben sich verschiedene Ökonominen und Ökonomen mit dem Zusammenspiel der kantonalen Steuer- und Sozialsysteme sowie mit der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize auseinandergesetzt. So auch die Autoren Leu et al. (2008), welche der Frage nachgingen, inwiefern eine Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften in der Schweiz möglich ist. Ausserdem prüfen sie in ihrer Untersuchung verschiedene Instrumente, die der Existenzsicherung dienen, auf ihre Tauglichkeit zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen.

Des Weiteren werden in einer Studie von Bütler (2009a) die negativen Erwerbsanreize, welche durch die Tarifstrukturen der Kinderbetreuungsinstitutionen verursacht werden, für Ein- und Zweielternfamilien in der französischsprachigen Schweiz untersucht. Dabei werden spezifische Haushalts- und Erwerbssituationen angeführt, bei welchen sich die Ausdehnung aufgrund der hohen Tarife des Erwerbseinkommens oder des Erwerbsspensums finanziell nicht lohnt. Ausserdem stellt Bütler in einer weiteren Studie (Bütler 2009b) Fehlanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV fest.

In einer Studie von Bieri/Gysin (2010) werden die verfügbaren Einkommen von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern analysiert. Dabei haben die Autoren das aktuell geltende Rentensystem in Bezug auf negative Erwerbsanreize beleuchtet und ein alternatives Modell simuliert, welches dieser Problematik Rechnung trägt.

Schliesslich können zwei Kantonsstudien angeführt werden, in welchen Feinanalysen spezifischer kantonalen Steuer- und Transfersysteme durchgeführt wurden, mit dem Ziel einerseits eine detaillierte Erhebung der finanziellen Verhältnisse der armutsgefährdeten Bevölkerung vorzunehmen und andererseits die Fehlanreize in den kantonalen Steuer- und Sozialleistungssystemen zu identifizieren. Es handelt sich dabei um die Studien „Arbeit muss sich lohnen“ (Kanton Luzern 2010) und „Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich“ (Ott et al. 2010). Interessant ist, dass beide Untersuchungen dank flächendeckender Datenerhebung nicht nur systembedingte Ungerechtigkeiten identifizieren, sondern auch eine Schätzung der von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen betroffenen Haushalte vornehmen konnten. Somit konnten erstmals Aussagen über die Ausmasse der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreizen in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen gemacht werden.

Es kann festgehalten werden, dass die wissenschaftlichen Beiträge in der Schweiz zur Schwelleneffektproblematik sowie die politische Relevanz dieser Beiträge in den letzten Jahren stark zugenommen haben. Die beiden umfassenden Kantonsstudien in Luzern (Kanton Luzern 2010) und Zürich (Ott et al. 2010) sowie die 13 bei der SKOS in Auftrag gegebenen, spezifischen Kantonsauswertungen sind ein klares Zeichen dafür, dass das Bestreben, Fehlanreize in Steuer- und Sozialleistungssystemen zu reduzieren bzw. zu eliminieren, auch in der Politik gewachsen ist. Dies hängt nicht zuletzt auch mit dem bereits erwähnten sozialpolitischen Wandel zusammen, welcher vermehrt auf die berufliche Integration abzielt. Somit ist man bestrebt, die kantonalen Sozialsysteme so auszugestalten, dass Erwerbsanreize gesetzt werden und ein positiver Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für armutsgefährdete Haushalte sichergestellt ist.

3.3 Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes

Das Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize fand seit Mitte 2007 einen breiten Niederschlag in den kantonalen Parlamenten sowie auf Bundesebene. Die politischen Vorstösse sind im Anhang 5 einzusehen. Diese Übersicht wurde von der SKOS im Jahr 2008 gemäss einer Umfrage bei den Kantonen erstellt. Die Tabelle wurde seither nicht systematisch aufdatiert. Einzig drei zusätzliche Vorstösse konnten ergänzt werden (in der Tabelle mit einem * gekennzeichnet). Es ist denkbar, dass neben den in der Tabelle erwähnten Vorstössen seit 2008 noch weitere eingereicht wurden. Die Tabelle soll eigens ein Bild vermitteln über die Dynamik, welche sich in diesem Feld auf politischer Ebene seit 2007 – Datum der beiden SKOS-Studien (Knupfer et al., Knupfer/Bieri) – abzeichnet.

3.4 Schwelleneffektproblematik als sozialpolitisches Problem in der internationalen Literatur

Die internationale Literatur zu Sozialleistungen, Einkommen, Armut und Beschäftigung kann generell in zwei Kategorien unterteilt werden. Eine erste Kategorie umfasst die Literatur zu wohlfahrtsstaatlichen Programmen und ihre Wirkung auf Armut und Beschäftigung. Diese Autoren nehmen in ihren Studien eine Makrosicht auf den Untersuchungsgegenstand ein. Im Vordergrund steht die Frage, inwiefern wohlfahrtsstaatliche Programme zur Bekämpfung der Armut beitragen und ob sie armutsgefährdete Gruppen in den Arbeitsmarkt integrieren können. Diese Studien verwenden typischerweise Sozialleistungsquoten, Armutsquoten und Beschäftigungsquoten als Indikatoren. Zwei Beispiele sollen im Folgenden angeführt werden. Die Studie von Berry/Fording (2007) untersucht den Effekt von wohlfahrtsstaatlichen Programmen auf die Armut am Fallbeispiel USA (Zeitraum: 1960-1990). Sie kommt zum Schluss, dass Wohlfahrt einerseits Einkommen unmittelbar erhöht und so zur Bekämpfung der Armut beiträgt («income enhancement effect»). Andererseits können wohlfahrtsstaatliche Programme auch negative Erwerbsanreize erzeugen und so Personen in sozialstaatliche Abhängigkeit führen («work disincentive effect»). Gemäss Berry/Fording (2007) können am Fallbeispiel USA beide Effekte festgestellt werden. Ausschlaggebend ist demnach der Netto-Effekt eines sozialstaatlichen Programms auf die Armutsquote. Ihre Resultate zeigen diesbezüglich, dass seit den 70er Jahren die Armut in den USA, trotz der Ausweitung des Wohlfahrtsstaats, nicht reduziert werden konnte. Ein anderes Beispiel ist die Studie von Moffit (1992), welche die Probleme der sozialstaatlichen Abhängigkeit und einen negativen Erwerbsanreiz in Zusammenhang mit dem Wohlfahrtsstaat feststellt. In seiner Studie über das Anreizsystem im US-amerikanischen Sozialstaat fokussiert er

auf alleinstehende Frauen mit Kindern, da diese Gruppe die grösste Armutsgefahr aufweist. Er spricht in diesem Zusammenhang von «feminization of poverty» in den USA.

Eine zweite Kategorie umfasst die zahlreichen Studien, welche mit Mikrosimulationsmodellen den Einfluss von Steuern und Sozialtransfers auf die Haushaltseinkommen untersuchen. Das am häufigsten benutzte Instrument stellt dabei das Mikrosimulationsmodell «EUROMOD» dar. Dieses Instrument wurde von der europäischen Kommission 1998 in Auftrag gegeben und von verschiedenen Forschungsgruppen aus allen Mitgliedsstaaten (damals EU 15) ausgearbeitet. Seit dem Jahr 2000 ist es mit diesem Instrument möglich, die Auswirkungen von Steuern und Sozialtransfers in den EU-Mitgliedsstaaten auf das verfügbare Einkommen der Haushalte zu untersuchen. Des Weiteren können wohlfahrtsstaatliche Programme in Bezug auf Erwerbsanreize untersucht werden.¹⁸ Dieses Instrument wurde in den letzten Jahren in zahlreichen Studien benutzt, um den Einfluss von verschiedenen Sozialleistungen und Steuern auf die Verteilung der europäischen Haushaltseinkommen zu analysieren. Ein Vorteil dieses Modells ist, dass die Wirkung der europäischen Bedarfsleistungen im Querschnittsvergleich systematisch untersucht werden können. Beispiele hierfür sind folgende zwei Studien:

- In einer länderübergreifenden Analyse untersuchen Figari et al. (2009) den Effekt der öffentlichen Unterstützung von Familien mit Kindern auf die Einkommensverteilung. Sie zeigen auf, dass die Länder Frankreich, Luxemburg und Slowenien die höchste finanzielle Unterstützung für Familien mit Kindern bereitstellen, während die Unterstützung in südeuropäischen Staaten tief bleibt. Weiter wird dargelegt, dass der Schutz gegen die Kinderarmut in Europa stark variiert.
- Immervoll et al. (2008) untersuchen sowohl die steuerlichen Handhabungen als auch die Sozialtransfers für verheiratete Paare in 15 EU-Staaten. Sie kommen zum Schluss, dass in den meisten europäischen Ländern aufgrund der geltenden Steuern und Sozialtransfers die Zweitverdiener im Vergleich zu den Erstverdienern nur abgeschwächte Anreize aufweisen zur Aufnahme oder Ausdehnung einer beruflichen Tätigkeit. Schliesslich analysieren sie die verschiedenen Benachteiligungen für verheiratete Paare bedingt durch das Steuer- und Transfersystem. Sie zeigen dabei auf, dass in den meisten Ländern grosse Benachteiligungen in den untersten Einkommensschichten vorhanden sind, welche durch die geltenden Transfersysteme verursacht werden.

In der internationalen Literatur wird im Instrument der erwerbsabhängigen Steuergutschriften (siehe Leu et al. 2008 im Anhang 4) oftmals die Lösung des Problems der negativen Erwerbsanreize gesehen. Erwerbsabhängige Steuergutschriften stehen nur Haushalten zu, welche erwerbstätig sind. Zielgruppe sind sowohl erwerbstätige Arme, als auch erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen (Arbeitslose). Im Rahmen der erwerbsabhängigen Steuergutschrift erhalten die Bezugsberechtigten ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen bzw. einen Negativsold ausbezahlt (Leu et al. 2008: 100).

Die OECD (2005: 125-172) hält im Employment Outlook 2005 fest, dass erwerbsabhängige Sozialleistungen unter bestimmten Bedingungen positive Erwerbsanreize entwickeln können. So müssen die Leistungen erstens grosszügig sein, um die Erwerbsmotivation der Bezüger und Bezügerinnen signifikant zu erhöhen. Auch müssen die Sozialleistungen gezielt auf die bedürftigsten Familientypen gerichtet sein, da die Programme ansonsten nicht mehr finanzierbar sind. Weiter wird angeführt, dass Kosten gespart werden können, wenn die erwerbsabhängigen Sozialleistungen über das geltende Steuersystem abgewickelt werden. Interessant ist zudem,

18 Für mehr Informationen zum Mikrosimulationsmodell «EUROMOD» siehe Immervoll et al. (1999).

dass sowohl Leu et al. (2008) als auch die OECD (2005:150) das Spannungsfeld zwischen sozialstaatlicher Grundsicherung und erwerbsabhängiger Unterstützung und den damit einhergehenden Zielkonflikt ansprechen. Eine grosszügige Grundsicherung erhöht zwar die Gefahr der negativen Erwerbsanreize und der wohlfahrtsstaatlichen Abhängigkeit, trägt aber dazu bei, die Ziele der Gleichheit und Solidarität zu erreichen. Kombiniert man eine grosszügige Grundsicherung mit erwerbsabhängigen Sozialleistungen können die negativen Erwerbsanreize eliminiert werden. Erfahrungen in mehreren OECD-Ländern haben allerdings gezeigt, dass erhebliche Finanzierungsprobleme dadurch entstehen. Mögliche Lösungen bieten die Modelle der Earned Income Tax Credit (EITC) bzw. der Working Family Tax Credit (WFTC) in den USA respektive in Grossbritannien, welche tiefe Grundsicherungen mit hohen Einkommensfreibeträge kombinieren. Die tiefe Grundsicherung muss bei diesen Modellen aus Kostengründen allerdings in Kauf genommen werden. Die Schweizerische Sozialhilfe wird im OECD-Bericht nicht analysiert. Leu et al. (2008:8) beurteilen die in den revidierten SKOS-Richtlinien vorgeschlagene Kombination zwischen Grundsicherung und Anzelementen jedoch als interessante Variante der erwerbsabhängigen Steuergutschriften.

In diesem Zusammenhang kann hinzugefügt werden, dass auch hohe Einkommensfreibeträge das Problem der negativen Erwerbsanreize nicht per se aus dem Weg räumen. Oftmals fehlt in der Analyse dieser Instrumente nämlich eine Gesamtsicht der verschiedenen Instrumente zur Armutsbekämpfung, ihrer Interaktionen und der daraus resultierenden intendierten oder nicht intendierten Wirkungen. Die Betrachtung der Grenzsteuersätze ist aus diesem Grund sinnvoll.

Leu et al. (2008) weisen in ihrer Analyse der Steuergutschriften in den angelsächsischen und kontinentaleuropäischen Ländern darauf hin, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften (im Vergleich zur Situation ohne Steuergutschriften) nicht per se Erwerbsanreize schaffen. Vielmehr müssen sämtliche Interaktionen und Überschneidungen mit bestehenden Transferprogrammen berücksichtigt werden. So hängt die Wirkung erwerbsabhängiger Transfers auf das Arbeitsangebot massgeblich von der Existenz und Grosszügigkeit weiterer Unterstützungsprogramme ab (2008:120).

Ausserdem zeigen die Autoren, dass die Reihenfolge des Bezugs der Leistungen einen Einfluss auf die Anreize hat:

«Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, in welcher Reihenfolge die Anspruchsberechtigung für die einzelnen Transferprogramme überprüft wird. In den meisten Ländern existieren dazu (im Gegensatz zur Schweiz) klare Regelungen, die allerdings von Land zu Land unterschiedlich sind. Die Höhe der Unterstützungszahlungen aus einem einzelnen Programm (bei gegebener Anspruchsberechtigung) hängt weiter davon ab, welche Unterstützungszahlungen aus den anderen Programmen für die Bestimmung des massgeblichen Einkommens herangezogen werden (ibid:123).»

Weiter spricht Bonoli (2008: 8) die viel diskutierten einkommensabhängigen Steuergutschriften an. Da die Leistung an Haushalte gerichtet ist, welche Einkommen über dem Existenzminimum verdienen, sieht auch Bonoli das Problem der Finanzierbarkeit. Er führt allerdings weiter aus, dass diese Ausgaben als Sozialinvestitionen angesehen werden sollten. Ausserdem hätten die Erfahrungen in Grossbritannien und den USA gezeigt, dass mit diesem Instrument die Teilnahme am Arbeitsmarkt deutlich erhöht werden kann. In den USA waren es vor allem die Einfamilienhaushalte, welche von den einkommensabhängigen Steuergutschriften profitiert haben und ihre Beschäftigungsquote erhöhen konnten.¹⁹

¹⁹ Anzumerken ist diesbezüglich, dass aufgrund dieser Massnahmen der Niedriglohnsektor stark aufgebläht wurde und die bezahlten Löhne oftmals nicht existenzsichernd sind.

3.5 Fazit

Der Sozialstaat hat sich in den OECD-Ländern aufgrund sozio-ökonomischer Veränderungen und der damit einhergehenden Entstehung von neuen sozialen Risiken seit den 90er Jahren neu orientiert. So steht mittlerweile die Idee eines aktivierenden Sozialstaats im Vordergrund, welcher armutsgefährdete Personen wirtschaftlich und sozial integrieren soll, während das traditionelle Versicherungsprinzip, wonach sich Erwerbstätige gegen anerkannte Lebensrisiken schützen, stärker unter Druck gerät. Sodann stellt sich die sozialpolitische Grundfrage, wie sozialstaatliche Unterstützung und Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vereinbar sind. Des Weiteren wurde aufgezeigt, dass durch die kontinuierlich steigende Zahl der Working Poor in der Schweiz die Bedarfsleistungen, welche ergänzend zum Erwerbseinkommen beantragt werden können, im Hinblick auf die Existenzsicherung an Wichtigkeit gewinnen. Diese sozialpolitische Schwerpunktverschiebung hin zu beruflicher und sozialer Integration hat dazu beigetragen, dass die wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in den Vordergrund gerückt ist. Wie die Aufarbeitung des Forschungsstands gezeigt hat, hat sowohl die isolierte Analyse einzelner Bedarfsleistungen (Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Kinderbetreuungstarife usw.), als auch die umfassende Untersuchung kantonaler Steuer- und Sozialleistungssysteme, bei welchen auf das Zusammenspiel der einzelnen Bedarfsleistungen im Gesamtsystem fokussiert wird, an Bedeutung gewonnen.

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat dabei mit ihren Studien «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer et al. 2007) und «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» (Knupfer, Bieri 2007) den Grundstein für die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dieser Thematik gelegt. Erstmals konnten Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im schweizerischen Steuer- und Sozialleistungssystem umfassend analysiert werden. Weiter wurden zwei kantonale Studien (Luzern und Zürich) erwähnt, welche das Zusammenspiel der kantonalen Sozialleistungen und Steuersysteme untersucht haben. Überdies wurden die Feinalysen zu spezifischen Sozialsystemen rezipiert (Ergänzungsleistungen zur IV/AHV, Invalidenversicherung und Kinderkrippentarife), welche die Schwelleneffektproblematik verdeutlicht haben.

Generell können in der wissenschaftlichen Literatur bezüglich der Schwelleneffektproblematik zwei unterschiedliche Herangehensweisen ausgemacht werden. Während in den Studien der SKOS die systembedingte Ungerechtigkeit im Zentrum des Interesses liegt und die Gleichbehandlung der Haushalte unabhängig der Fallzahlen angestrebt werden soll, spielt die Anzahl der von einem Schwelleneffekt betroffenen Haushalte in den beiden erwähnten Kantonsstudien (Kanton Luzern 2010 und Ott et al. 2010) eine wichtige Rolle. Letztere Herangehensweise nimmt eine Wertung der identifizierten Schwelleneffekte vor in Abhängigkeit der Fallzahlen und der damit verbundenen Kostenfolgen.

Der Einblick in die internationale Literatur zur Schwelleneffektproblematik hat ferner gezeigt, dass neben einer Mikrobetrachtung, die sich auf den Einfluss der Steuern und Sozialleistungen auf das frei verfügbare Einkommen armutsgefährdeter Haushalte fokussiert, auch eine Makroperspektive auf den Untersuchungsgegenstand eingenommen werden kann, mit welcher der Einfluss von wohlfahrtsstaatlichen Programmen auf die Armutsquote untersucht wird.

Abschliessend soll festgehalten werden, dass die Aufarbeitung des Forschungsstands und die zuletzt zahlreichen politischen Vorstösse in den Kantonen und auf nationaler Ebene den zusätzlichen Forschungsbedarf im Bereich der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreizen verdeutlicht haben. So hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Thematik gezeigt, dass die Systemungerechtigkeiten in den kantonalen Bedarfsleistungen zahlreich vorhanden sind.

Die gestiegene politische Aufmerksamkeit ist ausserdem ein weiteres Zeichen dafür, dass ein aufeinander abgestimmtes Sozialleistungs- und Steuersystem in Bezug auf Erwerbsanreize angestrebt werden soll.

4 Schwelleneffekte in den Kantonen

Dieses Kapitel liefert eine Analyse der aktuellen Situation in Bezug auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen. Die vorgängig beschriebenen Studien der SKOS zu den frei verfügbaren Einkommen (2007) haben gezeigt, dass im Jahr 2006 alle Kantone Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize innerhalb der Bedarfsleistungssysteme aufgewiesen haben. In der Zwischenzeit haben aber die meisten Kantone die Problematik erkannt und einige unter ihnen haben substantielle Reformen initiiert. Dieses Kapitel diskutiert die kantonalen Reformen und ihre Auswirkungen hinsichtlich Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen und kann dadurch aufzeigen in welchen Kantonen weiterhin Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize bestehen. Um diese Phänomene darlegen zu können, muss aber erst die Ausgangslage diskutiert werden. Dazu wird in einem ersten Teil die Situation in den Kantonen im Jahr 2006 aufgezeigt. Anhand des zuvor entwickelten Indikators werden alle relevanten Schwelleneffekte erfasst und vergleichend dargestellt. Dabei werden verschiedene Bedarfsleistungen bzw. Ausgestaltungsmerkmale identifiziert, die potentiell Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize verursachen können und damit für die Kantone eine Herausforderung darstellen in der Vermeidung systembedingter Ungerechtigkeiten. Darauf aufbauend, werden in einem zweiten Teil die kantonalen Revisionen in Bezug auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize seit 2006 entlang der identifizierten Herausforderungen diskutiert und die verschiedenen kantonalen Lösungsansätze dargelegt. Da für die aktuelle Situation im Jahr 2011 keine Simulationen der frei verfügbaren Einkommen vorgenommen werden konnten, und die Datenlage aufgrund des gewählten Untersuchungsdesigns nicht einheitlich ist, weisen die Analysen nicht für alle Bereiche bzw. Leistungen dieselbe Tiefe auf. Infolgedessen wurde für den Querschnittsvergleich in Tabellen sowie grafischen Darstellungen teilweise die Situation von 2006 abgebildet, um darauf aufbauend die Veränderungen bis ins Jahr 2011 zu diskutieren. Dort wo dieses Vorgehen gewählt wurde, weisen Überschriften und Legenden darauf hin.

4.1 Ausmass der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize im Jahr 2006

Die Analyse der frei verfügbaren Einkommen in den verschiedenen Kantonen und für verschiedene Haushaltssituationen hat zeigt, dass im Jahr 2006 jeder Kanton mindestens einen Schwelleneffekt bzw. negativen Erwerbsanreiz innerhalb seines Bedarfsleistungssystems aufwies. Die Visualisierung der frei verfügbaren Einkommen zeigt die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen. Gleichzeitig lassen sich aber auch Problembereiche identifizieren, die in verschiedenen Kantonen zu ähnlichen systembedingten Ungerechtigkeiten führen (SKOS 2011a). So kennen viele Kantone einen Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und auch die Handhabung der Steuern kann einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz verursachen. Ausserdem kann die individuelle Prämienverbilligung bei Ein-/Austritt aus der Sozialhilfe einen Schwelleneffekt verursachen, wobei die entsprechende Praxis 2006 nicht systematisch erfasst wurde. Häufig führt auch die Ausgestaltung des Anspruchsbereichs der Alimentenbevorschussung zu einem negativen Erwerbsanreiz oder einem Schwelleneffekt. Und in vielen Kantonen verursachen die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung sowie die einkommensabhängigen Tarifregelungen für die familienergänzende Kinderbetreuung Schwelleneffekte. Ausserdem können auch spezifische Leistungen für Familien, wie sie bestimmte Kantone kennen oder Wohnbeihilfen und nicht zuletzt spezielle kommunale Leistungen Schwelleneffekte bzw. negative Erwerbsanreize verursachen. Tabelle T5 zeigt, in welchen Bereichen in den einzelnen Kantonen im Jahr 2006 Schwelleneffekte

und negative Erwerbsanreize ausgewiesen wurden. Die Tabelle berücksichtigt aus Gründen der Übersichtlichkeit nur Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, die gemäss dem in dieser Studie gewählten Konzept der Relevanzabschätzung (siehe Kap. 2.1.3) als bedeutsam bezeichnet werden. Teilweise ergeben sich negative Erwerbsanreize auch erst aus dem Zusammenspiel zweier Leistungen oder ein Schwelleneffekt innerhalb einer Leistung wird verstärkt durch die spezifische Ausgestaltung einer anderen Leistung. In diesen Fällen wird in der Tabelle bei beiden Leistungen bzw. Abgaben ein Kreuz gesetzt.

T5 *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen, 2006*

Kt.	Eintritt Sozialhilfe	Austritt Sozialhilfe	Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe	Anspruchsbereich Alimentenbevorschussung	Einkommensstufen individuelle Prämienverbilligung	Tarifstufen familienergänzende Kinderbetreuung	Andere Leistung
AG			x	x			
AI			x	x	x	x	
AR	x	x	x			x	
BE			x		x	x	
BL	x	x	x	x			
BS	x	x	x	x	x		
FR			x	x	x		
GE	x	x			x		x
GL	x	x	x	x			
GR	x	x*	x	x			
JU			x	x	x		
LU	x	x*	x	x		x	x
NE			x	x	x		
NW	x	x*	x	x		x	
OW	x	x*	x	x		x	
SG	x	x	x			x	
SH	x	x*	x	x		x	
SO	x		x	x			
SZ	x	x*	x	x		x	
TG	x			x	x	x	
TI							x
UR	x	x	x	x		x	
VD			x	x	x		
VS			x	x	x		x
ZG	x			x			
ZH	x	x	x	x	x		

*In diesen Kantonen tritt der Schwelleneffekt bei Austritt zeitverzögert auf, weil der Einkommensfreibetrag 4-6 Monate weiter gewährt wird (für eine detaillierte Diskussion siehe Kapitel 4.2.1)

Quelle: SKOS 2011a (Monitoring), Knupfer/Bieri 2007, Knupfer et al. 2007, kantonale SKOS-Studien

Ein Blick auf die Tabelle zeigt, dass die meisten Kantone in mehreren Bereichen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize aufweisen. Ausserdem wird sichtbar, dass jeweils mehrere Kantone in denselben Bereichen problematische Effekte zeigen. Grundsätzlich sind Schwelleneffekte aufgrund der Tarifstufen in der individuellen Prämienverbilligung sowie bei den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung etwas weniger verbreitet, als systembedingte

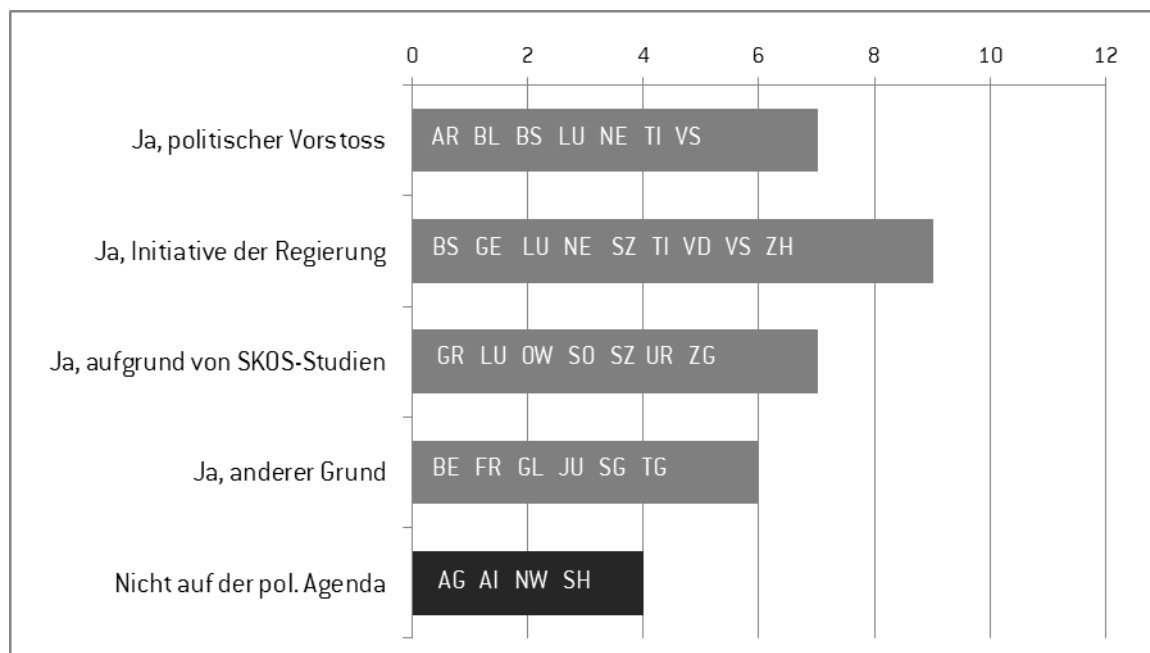
Ungerechtigkeiten im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und aufgrund der Anspruchsregelungen bei der Alimentenbevorschussung. So weisen abgesehen vom Kanton Tessin alle Kantone einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz bei der Sozialhilfe auf. Allgemein fällt der Kanton Tessin durch sehr wenige systembedingte Ungerechtigkeiten auf, einzig die Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) können unter Umständen einen negativen Erwerbsanreiz verursachen. Bei der Alimentenbevorschussung zeigt sich ein ähnliches Bild: 21 von 26 Kantonen verursachen einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz im Anspruchsbereich der Alimentenbevorschussung. Hingegen sind bei weniger als der Hälfte aller Kantone die Prämienverbilligung (elf Kantone) und die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung (elf Kantone) für die Entstehung eines negativen Erwerbsanreizes verantwortlich. In den Kantonen Luzern und Genf verursachen ausserdem kommunale Zusatzleistungen einen Schwelleneffekt und im Kanton Wallis verstärkt eine kantonale Familienleistung den durch die Prämienverbilligung verursachten Schwelleneffekt.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb der kantonalen Bedarfsleistungssysteme im Jahr 2006 ein weit verbreitetes und vielfältiges Phänomen waren.

4.2 Kantonale Initiativen zum Abbau von Schwelleneffekten

Die Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize wurde von den Kantonen erkannt und thematisiert. Dies zeigt sich aus der Aufstellung der politischen Vorstösse (Anhang 5) und bestätigt sich auch in der schriftlichen Befragung der Kantone. Grafik G5 zeigt, dass die Schwelleneffektproblematik zwischen 2006 und 2011 in 22 Kantonen Teil der politischen Agenda war.

G5 Schwelleneffekte und neg. Erwerbsanreize auf der politischen Agenda der Kantone



Quelle: schriftliche Befragung, eigene Darstellung

In den übrigen vier Kantonen wurden Schwelleneffekte auf Verwaltungsebene diskutiert und werden auch ab und zu wieder thematisiert. Handlungsbedarf sehen diese Kantone momentan

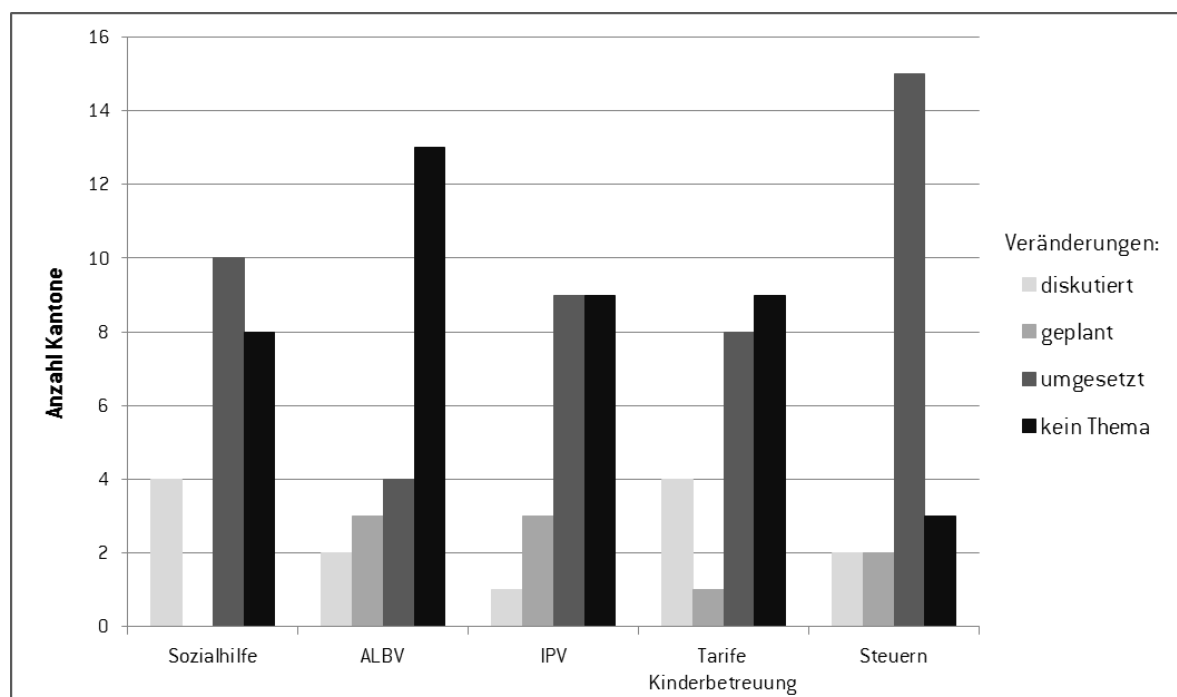
aber keinen. Der Kanton Appenzell Innerrhoden hat aufgrund der Ergebnisse der SKOS-Studien von 2007 beschlossen, dass keine Schwelleneffekte vorliegen, die eine Korrektur erforderten und die Kantone Nidwalden und Schaffhausen haben die quantitative Relevanz ihrer Schwelleneffekte als zu gering erachtet, um daraus einen Handlungsbedarf abzuleiten. Im Kanton Aargau wird momentan ein Sozialbericht erarbeitet, welcher das ganze Sozialleistungssystem einer Prüfung unterzieht, auch im Hinblick auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Es ist möglich, dass die Thematik in diesem Rahmen auf die politische Agenda gelangen wird.

In den anderen Kantonen wurden politische Vorstösse (siehe Kapitel 3.3) eingereicht oder noch öfter hat die Regierung die Initiative zum Abbau von Schwelleneffekten ergriffen. In einigen Kantonen wurde die Thematik aufgrund der SKOS-Studien von 2007 oder kantonaler Nachfolgestudien zu den Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen lanciert. Die Grafik G5 zeigt auch, dass in einigen Kantonen das Thema gleichzeitig auf mehreren Ebenen aufgegriffen wurde. Dies ist in den Kantonen Basel-Stadt, Luzern, Neuenburg, Schwyz, Tessin und Wallis der Fall. In einigen Kantonen wurde die Schwelleneffektproblematik schliesslich aus anderen Gründen thematisiert. In den Kantonen Glarus, Jura und St. Gallen geschah dies im Rahmen der Überprüfung bestehender Leistungen, während der Kanton Freiburg in Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Leistung Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize thematisiert hat. In Bern hingegen wurde die Problematik als grundsätzliche Frage angegangen und bei der Erarbeitung der jeweiligen Gesetzesvorlagen mitgedacht.

Da Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize einerseits aufgrund der Ausgestaltung bestimmter Bedarfsleistungen, andererseits aber auch in Folge des Zusammenspiels verschiedener Leistungen bzw. Zwangsausgaben entstehen können, ist es von Interesse, ob die Kantone bei der Bearbeitung der Problematik auf einzelne Leistungen fokussierten oder eine Analyse des Gesamtsystems vorgenommen haben. Eine vertiefte Analyse des Gesamtsystems haben mit Sicherheit jene Kantone vorgenommen, die ein Harmonisierungsgesetz diskutiert oder bereits umgesetzt haben. Dies sind die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Tessin, Waadt und Genf, wobei Neuenburg und Tessin das Harmonisierungsgesetz bereits vor 2006 eingeführt haben. Insbesondere in Basel-Stadt jedoch war die Diskussion um die Schwelleneffektproblematik eng verknüpft mit der Einführung des Harmonisierungsgesetzes.

Der vertiefte Blick auf die konkreten Veränderungen in den Kantonen zeigt die Vielfalt und den unterschiedlichen Stand der Revisionen in Zusammenhang mit Schwelleneffekten (Grafik G6). Berücksichtigt wurden dabei die Antworten derjenigen 22 Kantone, bei denen das Thema Schwelleneffekte auf der politischen Agenda stand. Es zeigt sich, dass bei den meisten Leistungen eine Mehrheit der Kantone Revisionen in Betracht gezogen, aber noch nicht umgesetzt hat.

G6 Veränderungen in den Kantonen zwischen 2006 und 2011 mit Bezug zu Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen (n=22)



Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, eigene Darstellung

So haben in der Sozialhilfe zehn Kantone eine Veränderung umgesetzt, die in Zusammenhang mit der Entstehung von Schwelleneffekten oder negativen Erwerbsanreizen stand und vier weitere Kantone haben eine solche Änderung diskutiert. Ein ähnliches Bild wie bei der Sozialhilfe zeigt sich bei der individuellen Prämienverbilligung, während deutlich weniger Kantone eine Revision der Alimentenbevorschussung thematisiert haben. In 13 von 22 Kantonen war eine Revision der Alimentenbevorschussung kein Thema und nur vier Kantone haben effektiv etwas geändert, obwohl das vorhergehende Kapitel gezeigt hat, dass gerade bei dieser Leistung viele Kantone einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz aufweisen. Auch bei den Tarifregelungen der familienergänzenden Kinderbetreuung geben nur sechs Kantone an, eine Änderung vorgenommen zu haben, wobei dieser Bereich in vielen Kantonen in Gemeindekompetenz steht. Da aber in der vorliegenden Studie die Gemeindeebene nicht befragt werden konnte, müssen die Angaben zu den Änderungen bei den Tarifreglementen in der familienergänzenden Kinderbetreuung mit Vorsicht betrachtet werden. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass gewisse Befragte auf Kantonsebene nicht über entsprechende, detaillierte Informationen auf Gemeindeebene verfügen. Schliesslich kann festgestellt werden, dass mit Abstand die meisten Revisionen in der Steuergesetzgebung stattgefunden haben²⁰. Anzumerken ist hier, dass der Auslöser für die Steuergesetzrevisions nicht die Problematik der negativen Erwerbsanreize war, sondern in der Regel eine Folge der Revisionen bei den Bundessteuern. Der genaue Zusammenhang wird im nächsten Kapitel behandelt.

Nach diesem Überblick zum allgemeinen Stand der Revisionen in den Kantonen, lohnt sich der Blick auf die konkreten Kantone hinter der Grafik G6. Tabelle T6 zeigt, welche Kantone in welchen Bereichen Änderungen diskutiert, geplant oder umgesetzt haben.

²⁰ Insbesondere bei den Steuerrevisionen dürfte es für die Befragten ausserordentlich schwierig gewesen sein, ihre Relevanz in Bezug auf Schwelleneffekte abzuschätzen.

T6 Veränderungen in den Kantonen seit 2006 mit Bezug zu Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen (n=22)²¹

	diskutiert	geplant	umgesetzt	Veränderungen waren/sind kein Thema
Sozialhilfe	GR, OW, ZG, ZH		BS, FR, GL, GE, LU, NE, SZ, SO, UR, VD	AR, BE, BL, JU, SG, TI, TG, VS
ALBV	SO, ZG	LU, VS, ZH	BS, NE, TG, VD	AR, BE, BL, FR, GE, GL, GR, JU, OW, SZ, SG, TI, UR
Individuelle Prämienverbilligung	SO	OW, TI, LU	BS, GE, GL, NE, SZ, UR, VD, VS, ZH	AR, BE, BL, FR, GR, JU, SG, TG, ZG
Tarifregelung familienergänzende Kinderbetreuung	TG, SZ, VS, ZH	BL*	BE, BS, JU, LU, OW, TI, UR, ZG	AR, FR, GE, GL, GR, NE, SG, SO, VD
Steuern	TG, ZG	OW, ZH	BE, BL, BS, GE, GL, GR, JU, LU, NE, SO, SZ, SG, UR, VD, VS	AR, FR, TI

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, eigene Darstellung

*Nachtrag: Das geplante Elternbeitragsreglement wurde in der Zwischenzeit vom Stimmvolk abgelehnt.

Die detaillierte Analyse hat gezeigt, dass es nicht immer ganz einfach ist, einen Kanton in der entsprechenden Tabelle zu verorten. Zum einen ist es teilweise schwierig den aktuellen Stand der Dinge in einer der vorgegebenen Kategorien zu erfassen. So sind zum Beispiel in den Kantonen Appenzell Ausserrhoden und St. Gallen Veränderungen momentan kein Thema. Aber beide Kantone haben soeben fundierte Studien zu den finanziellen Bedingungen von Familien in ihrem Kanton bzw. zur Schwelleneffektproblematik erstellen lassen, auf deren Basis unter Umständen Revisionen lanciert werden. Die Kantone Luzern und Zürich haben sich ebenfalls mittels detaillierter Analysen der Schwelleneffektproblematik gestellt und befinden sich nun in der Phase der politischen Planung eventueller Revisionen. Einige Kantone haben Veränderungen erst andiskutiert (z.B. Schwelleneffekt in der Sozialhilfe im Kanton Graubünden), bei anderen ist die Diskussion bereits abgeschlossen, ohne dass eine Veränderung initiiert wurde (z.B. Alimentenbevorschussung im Kanton Zug). Andererseits ist es zuweilen schwierig festzustellen, inwiefern eine Revision Einfluss nimmt auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Um diese Einordnung mit absoluter Sicherheit vornehmen zu können, bräuchte es kantonale Simulationen. Wo diese vorliegen, wurden die Ergebnisse selbstverständlich in die Analyse einbezogen.

Trotz den Herausforderungen bezüglich der Datenlage, kann aber festgehalten werden, dass einige Kantone sehr aktiv waren und in Bezug auf mehrere Leistungen Revisionen zur Reduktion von Schwelleneffekten umgesetzt haben. So haben die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Schwyz, Uri und Waadt bei mindestens drei Leistungen bzw. den Steuern Revisionen durchgeführt. Hierzu muss aber auch gesagt werden, dass einige Kantone, die nur wenig geändert haben, teilweise auch weniger Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize innerhalb ihres kantonalen Bedarfsleistungssystems aufwiesen und deshalb der Handlungsbedarf per se geringer war, wie beispielsweise im Kanton Tessin. Es zeigt sich allerdings kein generelles Muster, das darauf schliessen liesse, dass Kantone mit einer grösseren Anzahl oder schwerwiegenderen

²¹ Diese Tabelle zeigt, welche Kantone eine Revision, die auf irgend eine Art und Weise in Bezug stand zu Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, diskutiert, geplant oder umgesetzt haben. Für eine Übersicht über die effektive Auswirkung auf bestehende Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize siehe T18.

Schwelleneffekten auch verstärkt Veränderungen angestrebt oder umgesetzt haben als Kantone, in denen sich die Schwelleneffektproblematik nicht im selben Ausmass zeigt.

Im Folgenden wird ein vertiefter Blick auf bestimmte Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize geworfen, die in verschiedenen Kantonen auftreten. Dazu orientiert sich der Bericht an den im vorhergehenden Unterkapitel identifizierten Bereichen, die in Bezug auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize für die Kantone eine Herausforderung darstellen bei der Ausgestaltung ihrer Bedarfsleistungssysteme. Für jeden Bereich wird zuerst aufgezeigt, wie sich die Problematik darstellt und in welchen Kantonen dadurch ein Schwelleneffekt oder negativer Erwerbsanreiz entsteht, bevor gezeigt wird, inwiefern die Kantone Lösungen gesucht und gefunden haben, um diese zu beheben. Schliesslich werden die Wirkungen in Bezug auf Strukturen, Finanzen und anspruchsberechtigte Haushalte diskutiert, sofern Informationen dazu vorliegen. Ausserdem wird die Harmonisierung der Leistungen untereinander als eine weitere Herausforderung für die Kantone thematisiert.

4.2.1 Herausforderung 1: Eintritt/Austritt Sozialhilfe

Haushalte, deren Einkommen und Vermögen nicht zur Deckung des Existenzminimums ausreichen, können Sozialhilfe beantragen. Die Sozialhilfe ist kantonal geregelt. Und obwohl sich alle Kantone an den Richtlinien der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe orientieren, sind erhebliche Unterschiede in der konkreten Umsetzung festzustellen.

Als letztes Netz der sozialen Sicherheit wird Sozialhilfe nur ausgerichtet, wenn alle anderen Versicherungs- und Transferleistungen ausgeschöpft sind. Um den Bedarf eines Haushalts zu ermitteln wird ein Sozialhilfebudget nach kantonal geltender Gesetzgebung erstellt. Tabelle T7 gibt einen Überblick über die verschiedenen Ausgaben und Einnahmen, die in einem Sozialhilfebudget berücksichtigt werden. Das Existenzminimum gemäss SKOS setzt sich grundsätzlich aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, der Miete sowie der Prämie für die obligatorische Krankenversicherung zusammen. Ausserdem können situationsbedingte Leistungen dazu kommen, die je nach individueller gesundheitlicher, wirtschaftlicher und familiärer Situation eines Haushalts ausgerichtet werden. Diesen Ausgaben werden sämtliche Einkommen aus Lohn, mobilem und immobilem Vermögen, sowie Zuwendungen Dritter und Sozialleistungen (Familienzulagen, Alimentenbevorschussung, individuelle Prämienverbilligung, etc.) gegenübergestellt. Ausserdem können einem Haushalt Einkommensfreibeträge oder Integrationszulagen gewährt werden, um Bemühungen zur sozialen oder beruflichen Integration zu honorieren. Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren erhalten gemäss SKOS-Richtlinien für die Kindererziehung eine spezielle Zulage. Insbesondere die Zulagen und Freibeträge sowie die situationsbedingten Leistungen werden kantonal unterschiedlich gehandhabt.

T7 Berechnung der Sozialhilfeleistung

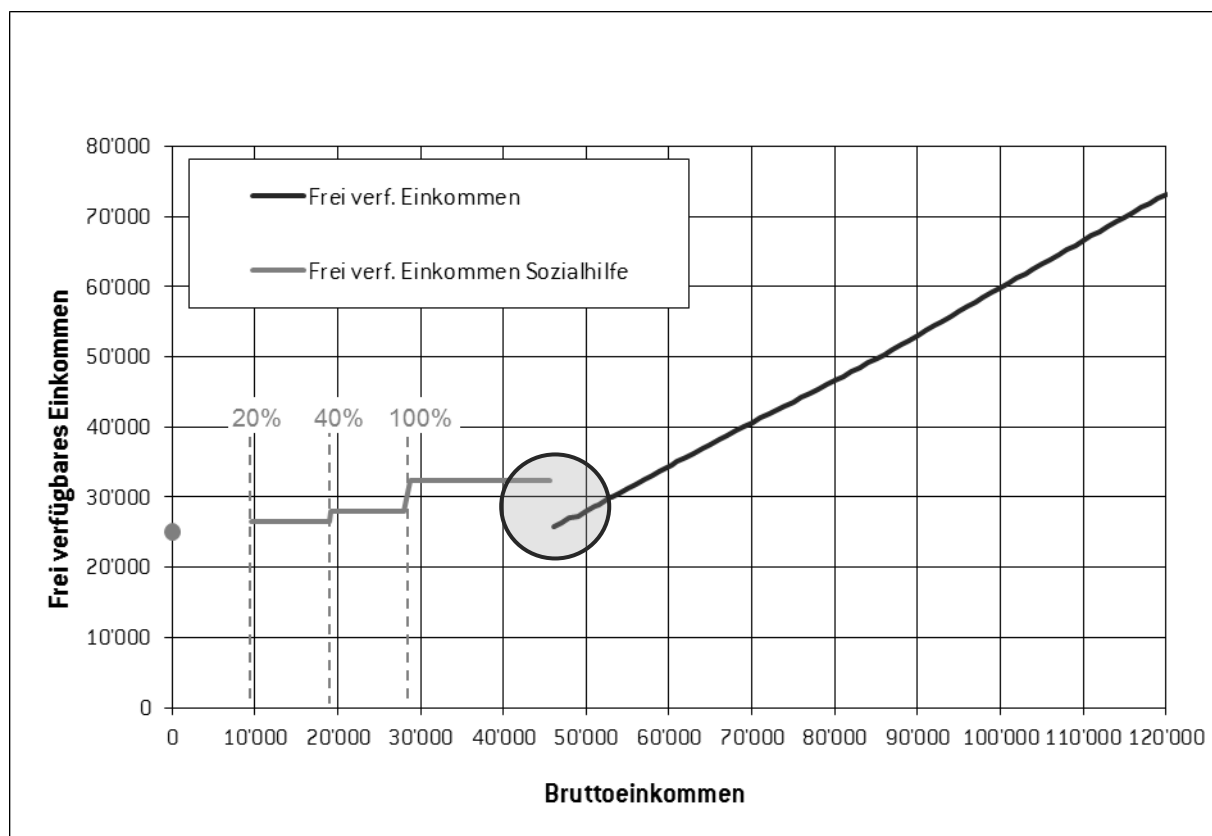
Aufwand
<p>Materielle Grundsicherung:</p> <p>Grundbedarf für den Lebensunterhalt</p> <p>+ Miete</p> <p>+ Prämie obligatorische Krankenversicherung</p> <p>Situationsbedingte Leistungen:</p> <p>+ Mehrkosten auswärtige Verpflegung</p> <p>+ Familienergänzende Kinderbetreuung</p> <p>+ Weitere situationsbedingte Leistungen wie Versicherungsprämien (z.B. Haftpflicht und Hausrat)</p> <p>Integrationszulagen:</p> <p>+ Integrationszulage (IZU) oder Minimale Integrationszulage (MIZ)</p> <p>+ Alleinerziehendenzulage</p>
Einnahmen
<p>Erwerbseinkommen netto</p> <p>– Einkommensfreibetrag (EFB)</p> <p>+ Kinderzulagen</p> <p>+ Sozialtransfers (Alimentenbevorschussung, Individuelle Prämienverbilligung, weitere)</p>
Fehlbetrag (Aufwand – Einnahmen) = Sozialhilfeleistung

Quelle: SKOS-Richtlinien 2005

Eine Mehrheit der Kantone wies 2006 im Anspruchsbereich der Sozialhilfe ausgeprägte Schwelleneffekte auf (Knupfer et al. 2007). Diese sind grundsätzlich darauf zurückzuführen, dass sich die Anspruchsberechnung (Berechnung Eintritt/Austritt) auf Sozialhilfe von jener zur Festlegung des Unterstützungsbeitrags unterscheidet. Ist dies der Fall, ergibt sich der in Grafik G7 dargestellte Schwelleneffekt. Es zeigt sich, dass Haushalte ausserhalb der Sozialhilfe (dunkle Linie) ein deutlich tieferes frei verfügbares Einkommen haben als Haushalte in der Sozialhilfe (helle Linie). Aus Grafik G7 ist ersichtlich, dass ein Haushalt, der infolge einer geringen Einkommensverbesserung aus der Sozialhilfe abgelöst wird, finanziell deutlich schlechter gestellt ist als während dem Sozialhilfebezug. Bei einem 100%-Pensum beträgt das frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe in diesem Beispiel 32'500 Franken. Wenn der Haushalt abgelöst wird, stehen ihm nur noch 25'700 Franken pro Jahr zur freien Verfügung bei einem Bruttolohn von 46'000 Franken. Erst bei einem Bruttolohn von 57'000 Franken hat der Haushalt wieder dasselbe frei verfügbare Einkommen wie in der Sozialhilfe. Der entsprechende Haushalt muss in diesem konkreten Beispiel sein Erwerbseinkommen also um mehr als 10'000 Franken im Jahr steigern können, um dasselbe frei verfügbare Einkommen zu erreichen, wie bei Sozialhilfebezug. Damit hat ein von der Sozialhilfe unterstützter Haushalt nur einen Anreiz, seine Erwerbstätigkeit auszubauen, wenn damit eine erhebliche Erhöhung des Einkommens (in diesem Beispiel im Minimum 1'000 Franken pro Monat) einhergeht. Gleichzeitig hat ein Haushalt knapp ausserhalb der Sozialhilfe theoretisch einen deutlichen finanziellen Anreiz sein Erwerbseinkommen zu reduzieren, um einen

Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen zu können und dadurch sein frei verfügbares Einkommen um mehrere tausend Franken im Jahr zu verbessern. Vor allem verweist der dargestellte Schwelleneffekt aber auf ein massives Gerechtigkeitsproblem. Eine Familie mit einem Bruttolohn von 50'000 Franken hat weniger frei verfügbares Einkommen als eine Familie mit einem Bruttolohn von 40'000 Franken.

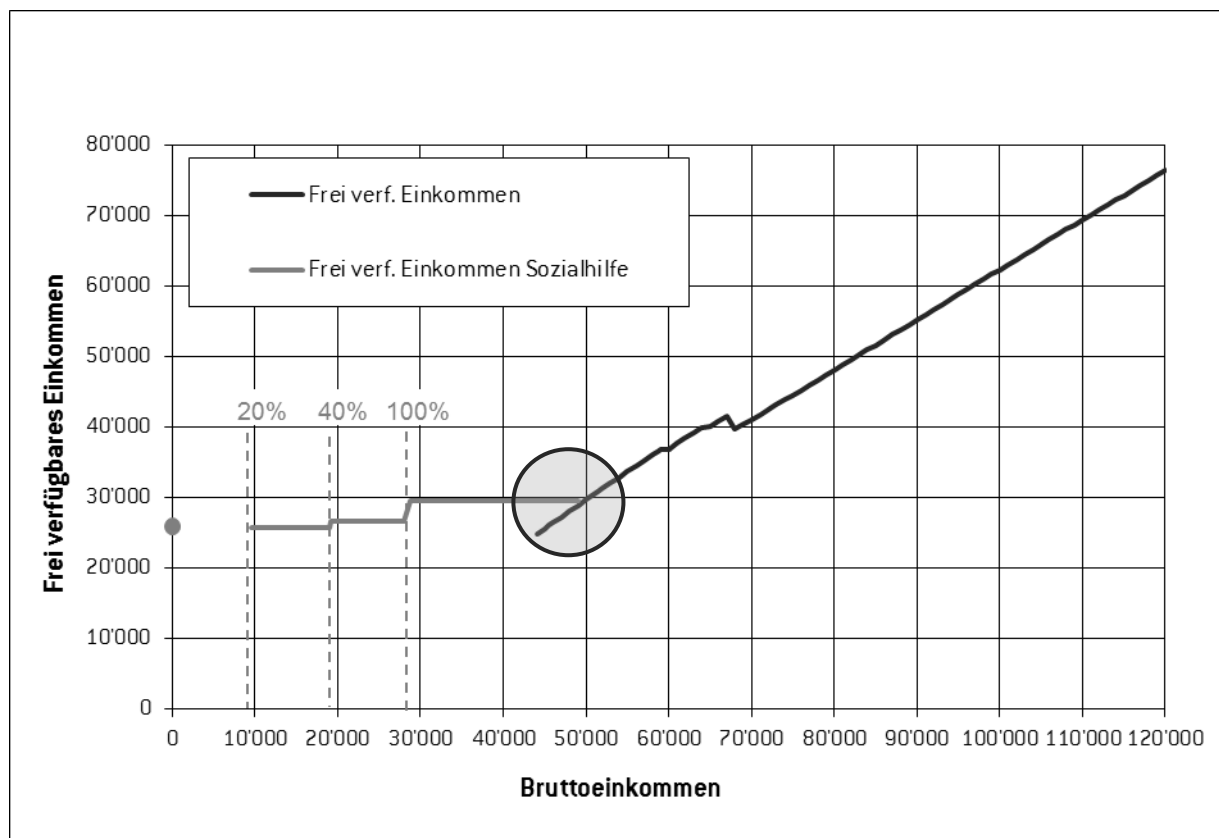
G7 Schwelleneffekt bei Eintritt und Austritt Sozialhilfe, St. Gallen 2006 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

In einigen Kantonen wird bei der Anspruchsberechnung nach Eintritt und Austritt unterschieden. Dabei wird teilweise der Austritt analog zur Unterstützungsleistung berechnet, während bei der Eintrittsberechnung nicht dieselben Elemente berücksichtigt werden. Dies führt dazu, dass Working-Poor-Haushalte in einem bestimmten Einkommensbereich noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, während Haushalte, die bereits in der Sozialhilfe sind und dasselbe Erwerbseinkommen erzielen, weiterhin Unterstützungsleistungen bekommen und damit ein erheblich höheres Einkommen zur freien Verfügung haben. Ausserdem wird für Working-Poor-Haushalte ein deutlicher Anreiz gesetzt, die Erwerbstätigkeit zu reduzieren oder sogar ganz aufzugeben, um Sozialhilfe beziehen zu können und damit ein höheres frei verfügbares Einkommen zu erzielen. Grafik G8 zeigt diesen Sachverhalt, der dem Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit widerspricht. Ein Haushalt ausserhalb der Sozialhilfe hat bei einem Bruttolohn von 45'000 Franken noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe, obwohl sein frei verfügbares Einkommen rund 4'000 Franken tiefer ist als jenes eines sozialhilfebeziehenden Haushalts.

G8 *Schwelleneffekt bei Eintritt in die Sozialhilfe, Thurgau 2006 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)*



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

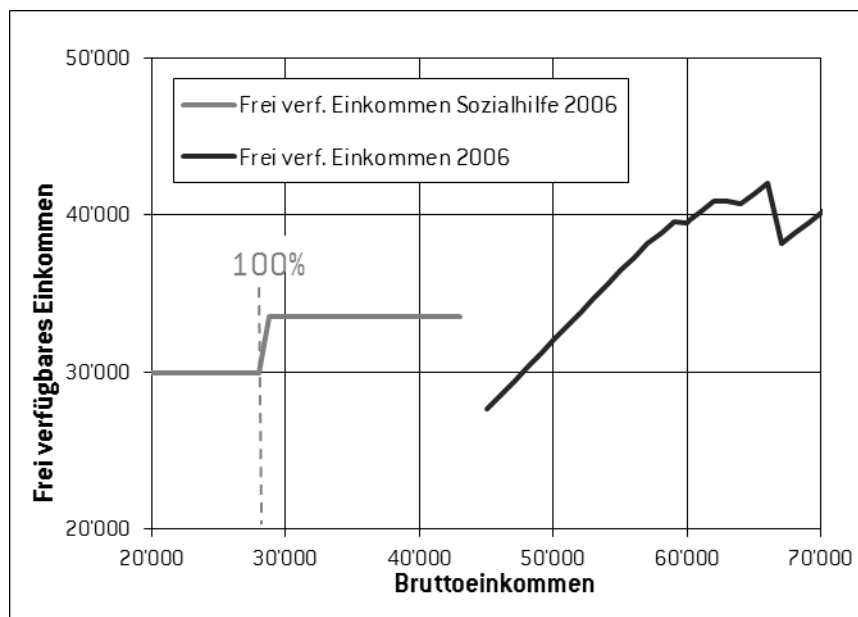
Grundsätzlich kann der Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe behoben werden, indem die Berechnung von Ein- und Austritt identisch gehandhabt werden und der Berechnung der Unterstützungsleistung entsprechen. Dabei gilt es zu beachten, dass sich der Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe häufig aus verschiedenen Elementen zusammensetzt, die im Folgenden einzeln diskutiert werden. Dies ist zum einen die Handhabung von Zulagen und Freibeträgen im Ein- und Austritt, andererseits die Handhabung der Krankenkassenprämie. Ein drittes Element, das häufig einen Schwelleneffekt verursacht oder einen bestehenden verstärkt, ist die Steuerbelastung.

4.2.1.1 Handhabung der Anzeielemente

In der Sozialhilfe wird auf Erwerbseinkommen aus dem ersten Arbeitsmarkt ein Freibetrag gewährt, mit dem Ziel einen Anreiz zur möglichst umfassenden und einträglichen Erwerbstätigkeit von unterstützten Personen zu schaffen (SKOS 2005, Richtlinie E.1.2). Nicht erwerbstätigen Personen wird eine Integrationszulage gewährt, wenn sie sich besonders um ihre soziale und/oder berufliche Integration sowie um diejenige von Menschen in ihrer Umgebung bemühen. Damit sollen berufliche Qualifizierung, Schulung und Ausbildung, gemeinnützige oder nachbarschaftliche Tätigkeit sowie die Pflege von Angehörigen honoriert und gefördert werden (SKOS 2005, Richtlinie C.2). Diese beiden in den SKOS-Richtlinien verankerten Instrumente mit Anreizcharakter werden von den meisten Kantonen angewendet. Werden Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen aber nur innerhalb der Sozialhilfe gewährt und bei der Bedürftigkeitsabklärung bei Eintritt sowie bei Austritt aus der Sozialhilfe nicht berücksichtigt, verursachen sie den oben beschriebenen Schwelleneffekt

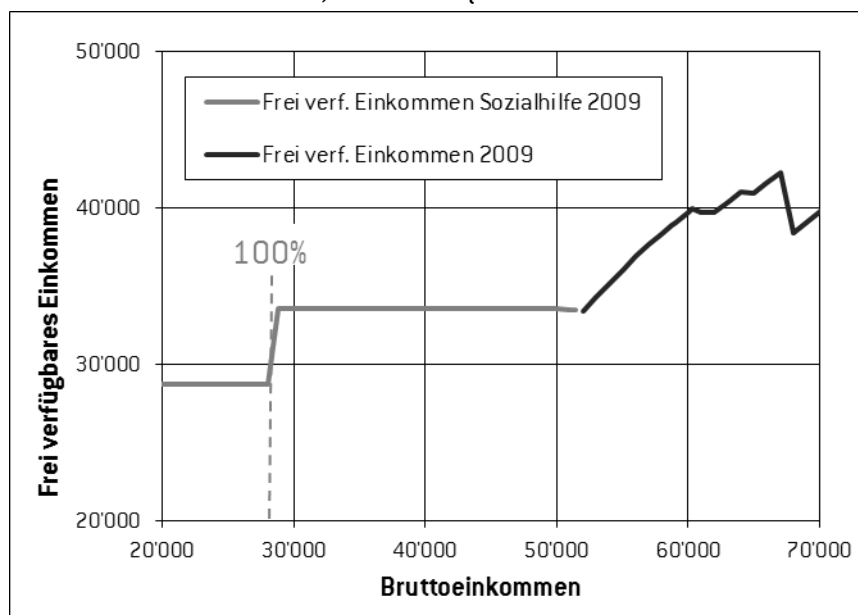
und die intendierte Anreizwirkung verkehrt sich ins Gegenteil. Dabei spielen Einkommensfreibeträge eine grössere Rolle, weil es sich bei Fällen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe um Working-Poor-Haushalte handelt, die folglich erwerbstätig sind und eher einen Einkommensfreibetrag (EFB) als eine Integrationszulage (IZU) erhalten. Deshalb wird im Folgenden nur auf den EFB eingegangen, grundsätzlich gilt für die Integrationszulagen aber genau dasselbe, auch wenn es Kantone gibt, welche die beiden Anzelelemente unterschiedlich behandeln bei Eintritt in und Austritt aus der Sozialhilfe. Die Grafiken G9 und G10 zeigen das Beispiel eines Kantons mit und ohne Einbezug des Einkommensfreibetrags in die Anspruchsberechnung der Sozialhilfe.

G9 Schwelleneffekt aufgrund Nichtberücksichtigung des EFB in Eintritt/Austritt Sozialhilfe, Genf 2006 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

G10 Elimination Schwelleneffekt infolge vollständiger Berücksichtigung des EFB in Eintritt/Austritt Sozialhilfe, Genf 2009 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Grafik G9 zeigt die Situation vor der Revision. In diesem Fall wird der EFB bei Eintritt und Austritt nicht berücksichtigt, es ergibt sich eine massive Schwelle. Das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts sinkt von 20'200 auf 14'200 Franken im Jahr, wenn er sein Erwerbseinkommen von 27'000 auf 28'000 Franken erhöht und dadurch aus der Sozialhilfe abgelöst wird. In Grafik G10 wird der Einkommensfreibetrag sowohl bei der Abklärung der Bedürftigkeit bei Eintritt in die Sozialhilfe als auch bei Austritt aus der Sozialhilfe vom Erwerbseinkommen abgezogen. Dadurch konnte in diesem Kanton der Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe vollständig behoben werden.

Während der Kanton in der Beispielgrafik seine Praxis von vollständiger Nichtberücksichtigung (Grafik G9) hin zur vollständigen Berücksichtigung des EFB im Ein- und Austritt der Sozialhilfe verändert hat (Grafik G10), haben andere Kantone ganz unterschiedliche Regelungen eingeführt zur Handhabung des EFB im Anspruchsbereich der Sozialhilfe. Zum einen gibt es Kantone, die den EFB nur im Austritt, nicht aber bei Eintritt berücksichtigen. In diesem Fall ergibt sich ein Schwelleneffekt wie in Grafik G8 (S.36). Andere Kantone berücksichtigen den EFB teilweise im Ein- und Austritt (Glarus rechnet den halben EFB bei Austritt aus der Sozialhilfe an und Basel Stadt berücksichtigt 200 Franken im Eintritt- und Austritt). Dabei ergibt sich ebenfalls ein Schwelleneffekt wie in Grafik G9, aber je nach Höhe des berücksichtigten Anteils in deutlich reduziertem Ausmass. Dann gibt es noch Kantone, die den EFB im Austritt berücksichtigen, aber mit einer zeitlichen Begrenzung auf vier bis sechs Monate. Wenn der Haushalt innerhalb der gesetzten Frist sein Erwerbseinkommen nicht steigern kann, ergibt sich derselbe Schwelleneffekt wie bei Nichtberücksichtigung, einfach mit zeitlicher Verzögerung. Schliesslich gibt es noch jene Kantone, die keine Einkommensfreibeträge gewähren und damit diese Art von Schwelleneffekt nicht kennen. Andererseits setzen diese Kantone aber keinen Anreiz, damit Unterstützte eine Erwerbstätigkeit ausbauen oder aufnehmen, wenn dadurch nicht unweigerlich die Ablösung aus der Sozialhilfe gelingt.

Die untenstehende Tabelle T8 gibt einen Überblick über die kantonalen Regelungen und zeigt, inwiefern sich diese seit 2006 verändert haben. So haben sechs Kantone die Handhabung der Anzelelemente im Eintritt/Austritt zur Sozialhilfe angepasst. Der Kanton Freiburg hat die Anzelelemente neu eingeführt, indem er per 2007 die Anwendung der SKOS-Richtlinien von 2005 beschlossen hat und den EFB bei Eintritt und Austritt berücksichtigt. Genf, Uri, Schwyz und Solothurn konnten den Schwelleneffekt, der durch die Nichtberücksichtigung der Einkommensfreibeträge im Ein- und/oder Austritt entstanden war, eliminieren. In Solothurn, Schwyz und Uri wurde auch die Handhabung der Integrationszulagen gleichermassen angepasst, während im Kanton Genf aufgrund rein technischer Hindernisse²² die Integrationszulage weiterhin nicht angerechnet wird und so einen Schwelleneffekt bei Eintritt/Austritt verursachen kann. Der Kanton Basel-Stadt konnte den Schwelleneffekt immerhin reduzieren, indem der EFB im Eintritt/Austritt bis zu einem Betrag von 200 Franken pro Monat angerechnet wird. Um sich die politische Unterstützung zu sichern und aus finanziellen Überlegungen hat man sich gegen eine vollständige Eliminierung des Schwelleneffekts entschieden.

22 Die Integrationszulagen werden vom Informatiksystem anders gehandhabt als die Einkommensfreibeträge und erfordern eine kompliziertere Anpassung des Informatikprogramms als die Einkommensfreibeträge.

T8 Handhabung Einkommensfreibetrag im Eintritt/Austritt Sozialhilfe, Veränderungen seit 2006

EFB nicht im Eintritt/Austritt	EFB nur im Austritt	EFB teilweise in Eintritt/ Austritt	EFB zeitlich begrenzt im Austritt	EFB im Eintritt/Austritt	Kein EFB
Schwelleneffekt im Eintritt und Austritt	Schwelleneffekt beim Eintritt	Schwelleneffekt bei Eintritt und Austritt	Schwelleneffekt bei Austritt	Kein Schwelleneffekt	Kein Schwelleneffekt
AR BL BS GE SG UR ZH	SH TG SZ SO ZG	GL BS (2009)	GR LU NW OW	BE JU FR (2007) GE (2009) NE UR (2009) SZ (2010) SO (2009) VD VS	AG AI FR TI

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien

Alles in allem kann festgehalten werden, dass inzwischen zehn Kantone Einkommensfreibeträge gewähren, ohne dass diese einen Schwelleneffekt verursachen und diese Gruppe damit doppelt so gross ist im Vergleich zu 2006. Es verbleiben aber 13 Kantone, die im Anspruchsbereich der Sozialhilfe einen Schwelleneffekt aufgrund der Anzelelemente aufweisen.

4.2.1.2 Handhabung von Krankenkassenprämie und Prämienverbilligung

In diesem Kapitel wird auf die Handhabung der Krankenkassenprämie und der Prämienverbilligung im Ein- und Austritt der Sozialhilfe fokussiert, weil in diesem Bereich ein Schwelleneffekt entstehen kann, wenn:

- innerhalb der Sozialhilfe die ganze Prämie übernommen wird und ausserhalb der Sozialhilfe die IPV nur einen Teil der Prämienbelastung deckt und
- die effektive Prämienbelastung eines Haushalts bei Eintritt in und Austritt aus der Sozialhilfe nicht angerechnet wird.

Ein Blick auf die Praxis in den Kantonen zeigt, dass die Kantone die Krankenkassenprämie bzw. IPV im Eintritt/Austritt zur Sozialhilfe ganz unterschiedlich handhaben. Die folgenden Ausführungen haben exemplarischen Charakter, weil es sich als sehr schwierig erwiesen hat, die effektive Praxis in den Kantonen systematisch zu erfassen. Zum einen weil die Aufstellung des Sozialhilfebudgets noch keine Aussage dazu macht, ob ein Sozialhilfedossier eröffnet bzw. geschlossen wird, wenn der Fehlbetrag ausschliesslich auf die Krankenkassenprämie zurückzuführen ist. Ausserdem wird die Handhabung der Krankenkassenprämie im Eintritt/Austritt von der Praxis eher als theoretische Frage behandelt, da Fälle in diesem Bereich sehr selten sind und ein gewisser Handlungsspielraum besteht. Aufgrund der Aussagen aus den Kantonen kann grundsätzlich festgehalten werden, dass niemand einzig wegen der Krankenversicherung effektiv unterstützungsbedürftig wird. In der Praxis wird in solchen Fällen meist einfach die ganze Prämie verbilligt, wobei der Betrag je nach Kanton von der Sozialhilfe oder von der IPV übernommen wird. Ein Beispiel dafür ist die Neuregelung im Kanton Waadt. Der Kanton Waadt wies im Anspruchsbereich der Sozialhilfe einen Schwelleneffekt aufgrund der Handhabung der Krankenkassenprämie auf, den er aufgrund von Anpassungen bei der Prämienverbilligung nur teilweise beheben konnte. Um den verbleibenden Schwelleneffekt abzuschwächen wird in einer Weisung festgehalten, dass in Fällen, in denen die

Ablösung aus einer Sozialleistung den Versicherten in Bezug auf das frei verfügbare Einkommen schlechter stellt, ein höherer Betrag an Prämienverbilligung ausgerichtet werden kann als gesetzlich vorgesehen.

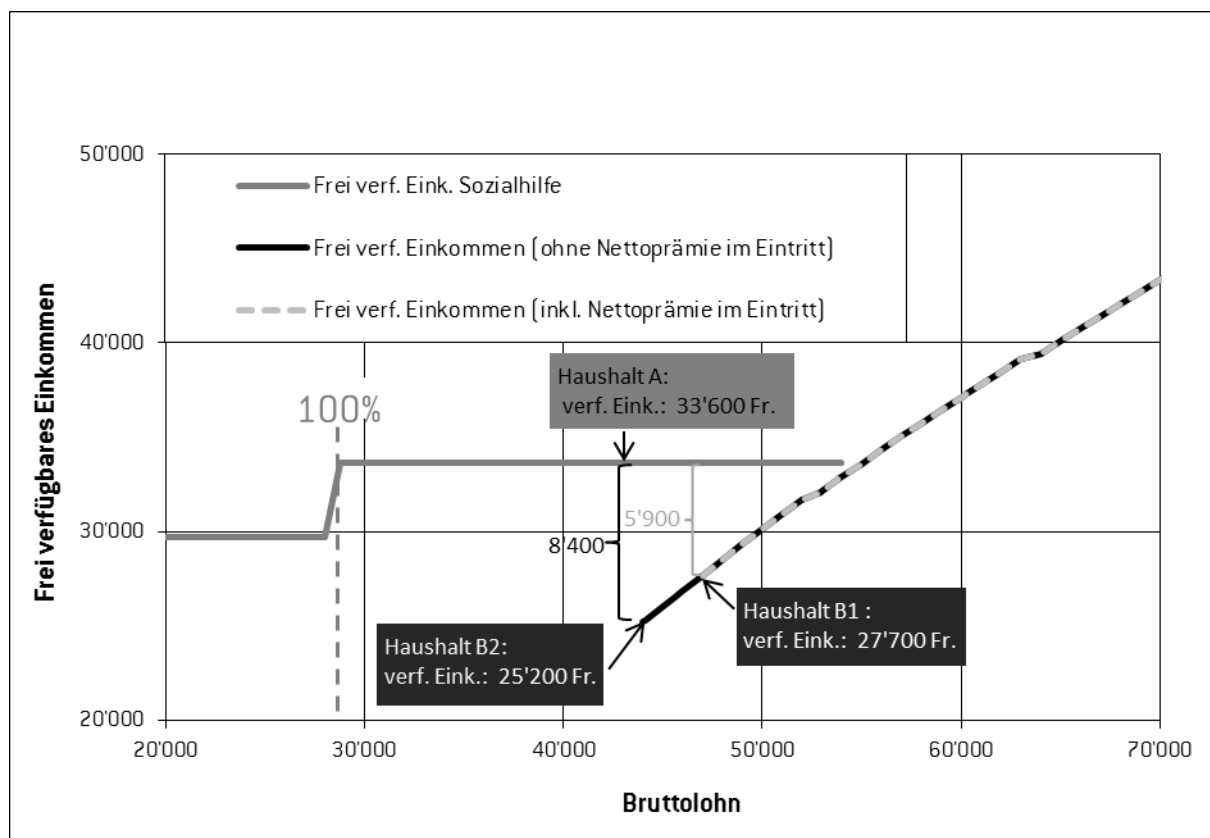
Aber auch wenn ein gewisser Handlungsspielraum zu bestehen scheint, kann die Handhabung der Krankenkassenprämie und der IPV bei Eintritt und Austritt aus der Sozialhilfe einen substantiellen Schwelleneffekt verursachen oder einen bestehenden verstärken. Im Folgenden werden deshalb verschiedene Varianten der Handhabung diskutiert. Aufgrund der oben genannten Schwierigkeiten in der Erfassung der kantonalen Praxis, kann aber nicht ausgeführt werden, welche Variante in welchen Kantonen zur Anwendung kommt.

Variante 1: Krankenkassenprämie und IPV werden weder bei Eintritt noch bei Austritt aus der Sozialhilfe in der Bedarfsrechnung berücksichtigt

In diesem Fall ergibt sich ein Schwelleneffekt, weil Haushalte noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, obwohl sie infolge der Prämienbelastung unter dem Existenzminimum sind. Gleichzeitig sind diese Haushalte schlechter gestellt als Haushalte in der Sozialhilfe, bei denen die Prämie vollständig übernommen bzw. verbilligt wird. Bei Austritt aus der Sozialhilfe zeigt sich ebenfalls ein Schwelleneffekt, weil Haushalte aus der Sozialhilfe abgelöst werden, obwohl ihr Einkommen infolge der Prämienbelastung nicht ausreicht, um das Existenzminimum gemäss Sozialhilfe zu decken²³. Eine solche Handhabung von Krankenkassenprämie und IPV wird beispielsweise in den Kantonen Neuenburg und Graubünden angewandt. Allerdings wird im Kanton Graubünden die Krankenkassenprämie noch bis zum Ende des Jahres nach Austritt aus der Sozialhilfe vollständig übernommen. Grafik G11 zeigt wie diese Variante der Handhabung der Krankenkassenprämie im Eintritt zur Sozialhilfe einen bereits bestehenden Schwelleneffekt erheblich verstärken kann. Der Schwelleneffekt aufgrund Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrags im Eintritt der Sozialhilfe führt dazu, dass ein Haushalt, der noch knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe hat, bis zu 5'900 Franken schlechter gestellt ist, als ein Haushalt, der bereits in der Sozialhilfe ist (vergleiche Haushalt A und B1). Wird nun auch die Krankenkassenprämie (Nettoprämie) nicht im Eintritt berücksichtigt, verstärkt sich dieser Schwelleneffekt, so dass ein Haushalt sogar bis zu 8'400 Franken pro Jahr weniger zur freien Verfügung hat als ein Haushalt mit demselben Bruttolohn in der Sozialhilfe (Vergleiche Haushalt A und B2).

23 Falls die Prämie auch ausserhalb der Sozialhilfe vollständig durch die IPV vergünstigt wird (Prämienbelastung = 0), entsteht natürlich kein Schwelleneffekt.

G11 Schwelleneffekt bei Eintritt in die Sozialhilfe verstärkt infolge Handhabung Krankenkassenprämie/IPV, Kanton Graubünden 2010 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: kantonale SKOS-Studie Graubünden

Variante 2: Teilweise Berücksichtigung von Krankenkassenprämie/IPV in Eintritt/Austritt Sozialhilfe

Eine teilweise Berücksichtigung der Prämie kann den Schwelleneffekt bei Eintritt/Austritt aus der Sozialhilfe reduzieren, aber nicht beheben. Ein Beispiel für diese Variante ist der Kanton Glarus. Im Kanton Glarus werden 20% der Durchschnittsprämie im Eintritt berücksichtigt.

Variante 3: Berücksichtigung der effektiven Nettoprämie (Krankenkassenprämie – IPV) im Eintritt und Austritt der Sozialhilfe

In diesem Fall ergibt sich kein Schwelleneffekt. Eine Änderung hin zu dieser Handhabung hat beispielsweise der Kanton Schwyz vorgenommen. Der Kanton Bern wendet diese Variante bereits an.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich verschiedene Kantone mit der Problematik von Krankenkassenprämie und IPV im Anspruchsbereich der Sozialhilfe auseinandergesetzt und nach Lösungen gesucht haben. Ausserdem scheint gerade in diesem Bereich ein gewisser Handlungsspielraum für Einzelfallentscheide zu bestehen, um konkret von der Schwelleneffektproblematik betroffene Haushalte zu entlasten.

4.2.1.3 Handhabung der Steuern

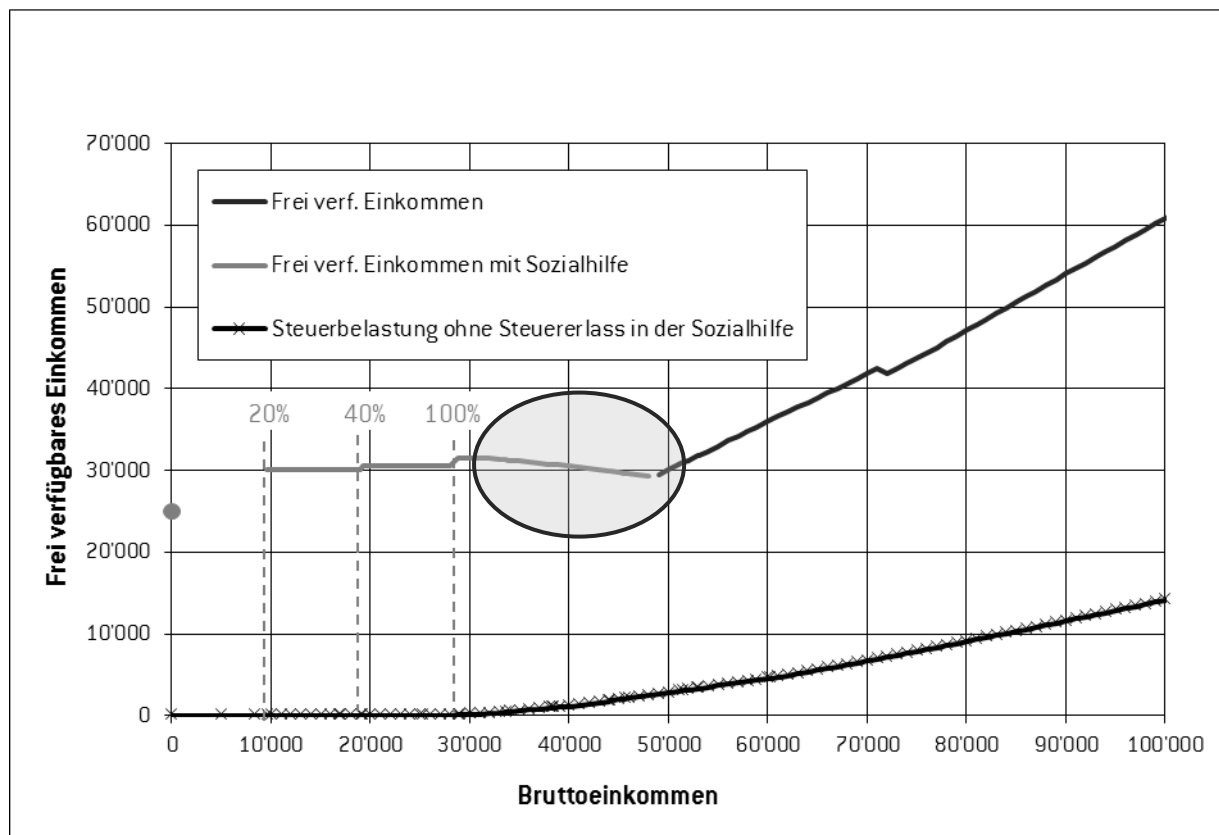
Zur Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe halten die aktuellen Richtlinien der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe folgendes fest:

«Grundsätzlich werden aus Mitteln der Sozialhilfe weder laufende Steuern noch Steuerrückstände bezahlt. Für längerfristig unterstützungsbedürftige Personen ist ein Steuererlass zu erwirken. Bei nur vorübergehend Unterstützten ist zumindest auf eine Stundung (...) zu drängen (SKOS 2005).»

Auch in diesem Bereich gibt es Unterschiede bezüglich konkreter Handhabung zwischen den Kantonen, einerseits hinsichtlich Steuererlasspraxis, andererseits in Bezug auf die Höhe der Steuerbelastung am Existenzminimum. Aufgrund dieser Unterschiede lassen sich in den Kantonen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe zwei Arten von Schwelleneffekten bzw. negativen Erwerbsanreizen aufgrund der Steuerbelastung beobachten.

Zum einen kann sich ein negativer Erwerbsanreiz ergeben, wenn den Sozialhilfebeziehenden weder Steuererlass noch Stundung gewährt wird. Grafik G12 zeigt diesen Sachverhalt. Das frei verfügbare Einkommen einer Working-Poor-Familie nimmt trotz steigendem Einkommen stetig ab, da die Steuerbelastung ansteigt. Auch ist damit ein Haushalt, der weniger als 100% erwerbstätig ist und folglich Sozialhilfe benötigt, besser gestellt als ein Haushalt mit 100% Erwerbstätigkeit in oder knapp ausserhalb der Sozialhilfe.

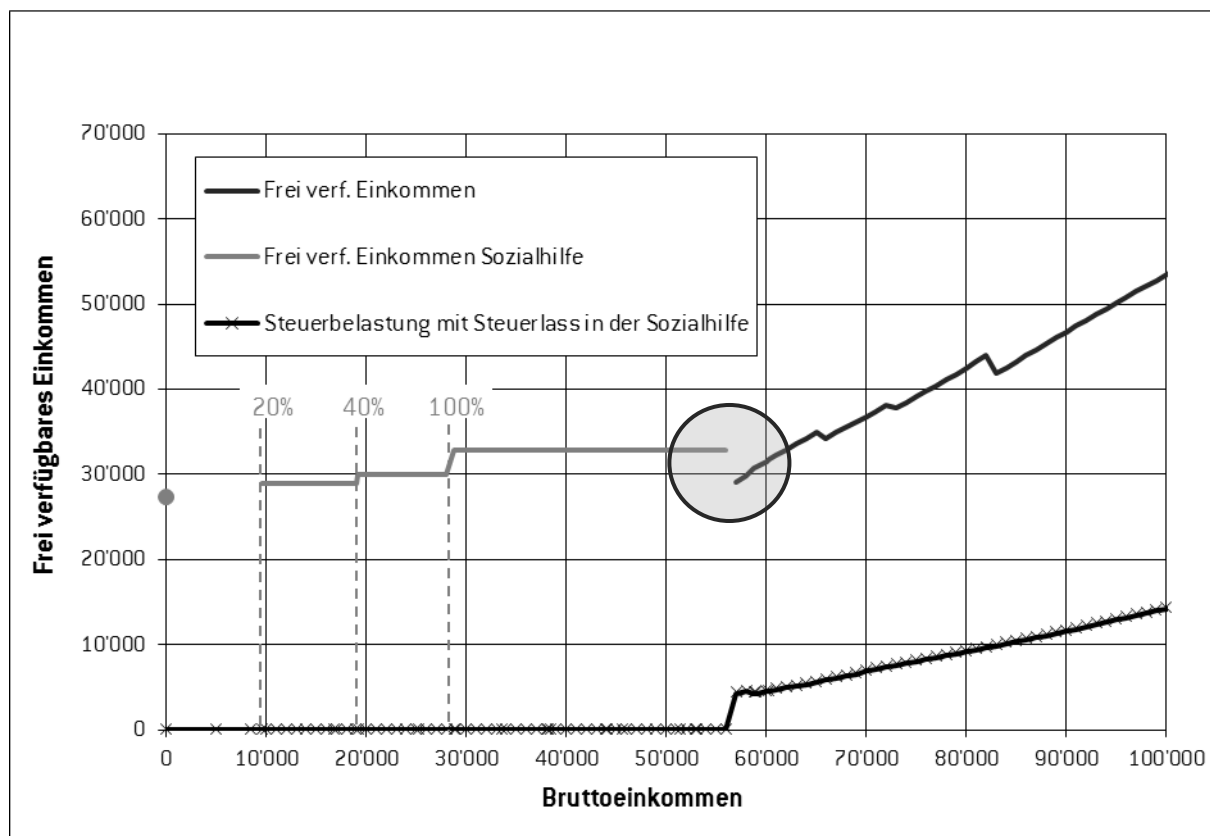
G12 *Negativer Erwerbsanreiz innerhalb der Sozialhilfe infolge Steuerbelastung, Kanton Jura 2006 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)*



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Zum andern kann sich bei Austritt aus der Sozialhilfe ein erheblicher Schwelleneffekt ergeben, wenn unterstützten Haushalten die Steuern erlassen werden, während Haushalte knapp ausserhalb der Sozialhilfe auf ihr Einkommen Steuern entrichten müssen wie Grafik G13 zeigt.

G13 Schwelleneffekt bei Austritt Sozialhilfe infolge Steuerbelastung, Kanton Bern 2006
(Zweierternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Um negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte aufgrund der Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe zu verhindern, gibt es zwei Möglichkeiten: Die Besteuerung von Bedarfsleistungen, insbesondere von Sozialhilfeleistungen, oder die Steuerbefreiung des Existenzminimums²⁴. Da eine Besteuerung von Sozialhilfeleistungen in der Schweiz aufgrund von Bestimmungen auf Bundesebene nicht möglich ist²⁵, bleibt die Steuerbefreiung des Existenzminimums die einzige Möglichkeit, um einen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz zu verhindern. Dies kann aber nicht innerhalb der Sozialhilfe umgesetzt werden, sondern verlangt eine Revision des Steuergesetzes. Auf Bundesebene ist eine faktische Steuerbefreiung des Existenzminimums bereits umgesetzt, so dass in dieser Hinsicht nun die Kantone gefordert sind.

24 In der Schweiz gibt es verschiedene Existenzminima: Das Existenzminimum gemäss EL zur AHV/IV, das Existenzminimum gemäss Sozialhilfe und das betriebsrechtliche Existenzminimum (Regamey/Gropetti 1999). Daneben legen andere Bedarfsleistungen implizit weitere Existenzminima fest. In dieser Studie bezieht sich der Begriff Existenzminimum auf die Sozialhilfe und macht die Steuerbelastung am Existenzminimum an jenem Einkommen fest, bei dem ein Haushalt aus der Sozialhilfe abgelöst wird. Dies bedeutet, dass allfällige Anzelelemente als Bestandteil des Existenzminimums betrachtet werden.

25 Eine Standesinitiative des Kantons Bern wurde 2011 vom Parlament an den Bundesrat überwiesen mit der Aufforderung die Auswirkungen einer Änderung des Bundesrechts zu prüfen, welche die Besteuerung von Sozialhilfeleistungen erlauben würde.

Tabelle T9 gibt einen Überblick über die Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe in den Kantonen für die Referenzjahre 2006 und 2011. Dabei gilt es aber auf Verschiedenes hinzuweisen. Sowohl 2006 als auch 2011 ist die Höhe der Steuerbelastung am Existenzminimum in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich und damit auch die Bedeutung des entstehenden Schwelleneffekts bzw. negativen Erwerbsanreizes. Andererseits variiert die Steuerbelastung am Existenzminimum innerhalb der verschiedenen Kantone je nach Haushaltsform beträchtlich. So kann es vorkommen, dass ein alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung am Existenzminimum keine Steuern bezahlt, während für eine Familie mit zwei Kindern die Steuerbelastung mehrere tausend Franken beträgt. Ausserdem gibt es Kantone bei denen die Steuerbefreiung des Existenzminimums als explizites Ziel umgesetzt wurde wie dies in den Kantonen Basel-Stadt und Uri der Fall war, während andere Kantone mittels höheren Abzügen (z.B. Kinderabzüge, Kinderbetreuungsabzüge) und Steuersenkungen (z.B. Steuertarif, Steuerrabatt) eine faktische Steuerbefreiung des Existenzminimums erreicht haben. Dies dürfte in den Kantonen Basel-Land, Graubünden, Thurgau, Waadt, Wallis und Zug der Fall sein, kann aber aufgrund der unterschiedlichen Besteuerung verschiedener Haushaltsformen nicht mit Sicherheit für alle Haushalte am Existenzminimum festgestellt werden. Das bedeutet aber nicht, dass in den anderen Kantonen diesbezüglich keine Veränderungen stattgefunden haben. So haben auch die Kantone Bern, Glarus, Luzern, Neuenburg, Schwyz und St. Gallen Abzüge erhöht oder Steuersenkungen umgesetzt, die Haushalte am Existenzminimum steuerlich entlasten. Ausserdem sind in den Kantonen Zürich, Obwalden und Luzern weitere steuerliche Entlastungen für tiefe Einkommen geplant. Viele dieser Revisionen stehen auch in Zusammenhang mit Anpassungen an die bundesrechtlichen Regelungen betreffend Steuern.

T9 Schwelleneffekte und neg. Erwerbsanreize im Anspruchsbereich der Sozialhilfe infolge der Steuerbelastung, 2006 und 2011

Sozialhilfebeziehende müssen Einkommenssteuern bezahlen	Sozialhilfebeziehende erhalten Steuererlass oder Stundung, Working-Poor ausserhalb der Sozialhilfe bezahlen Einkommenssteuern	Existenzminimum ist von Steuern befreit
negativer Erwerbsanreiz	Schwelleneffekt	Kein Schwelleneffekt oder neg. Erwerbsanreiz
AI JU NE** NW OW SH SZ VD ZH VS-----	AG AR BE FR BL----- BS----- GL GR----- LU SG SO UR-----	GE TI {TG}* {ZG} {BL 2011} BS 2011 {GR 2011} UR 2011 {VS 2011}

* Bei in Klammern gesetzten Kantonen kann davon ausgegangen werden, dass das Existenzminimum nicht explizit aber faktisch steuerfrei ist.

**Sozialhilfebeziehende erhalten in den meisten Fällen keinen Steuererlass im Kanton Neuenburg. Trotzdem ergibt kein negativer Erwerbsanreiz, weil die Steuern von der Sozialhilfe übernommen werden.

Quelle: SKOS-Monitoring, schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien

Abschliessend kann festgehalten werden, dass viele Kantone Steuerrevisionen umgesetzt haben seit 2006. Diese Revisionen standen in keinem Kanton in Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik innerhalb des Bedarfsleistungssystems und nur in zwei Fällen (UR, BS) war die Steuerbefreiung des Existenzminimums eines der mit der Revision anvisierten Ziele. In beinahe der Hälfte aller Kantone wurden seit 2006 die Abzüge für Kinder und Kinderbetreuungskosten erhöht oder eine Erhöhung ist geplant, was auch zu einer steuerlichen Entlastung von Familien am Existenzminimum führt. Grundsätzlich hat die steuerliche Belastung am Existenzminimum und mit ihr die Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize seit 2006 in den Kantonen abgenommen. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese Studie nur eine Tendenz zu erfassen vermag. Für differenziertere Aussagen in Zusammenhang mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums in den Kantonen, sind vertiefte Analysen in Zusammenarbeit mit Fachpersonen in Steuerfragen unabdingbar.

4.2.1.4 Auswirkungen der Beseitigung von Schwelleneffekten im Anspruchsbereich der Sozialhilfe in Bezug auf Fallzahlen und Kosten

Die Analyse hat gezeigt, dass einige Kantone den Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe reduziert oder sogar gänzlich eliminiert haben. In anderen Kantonen werden entsprechende Revisionen noch diskutiert. Dabei spielen oftmals Überlegungen zur quantitativen Relevanz sowie den zu erwartenden finanziellen Folgen eine Rolle.

Die Kantone Luzern und Zürich haben detaillierte Analysen durchgeführt, um die Schwelleneffekte zu quantifizieren und auf dieser Basis Reformen zu diskutieren. Der Kanton Luzern hat berechnet, dass vom Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe aufgrund der Nichtberücksichtigung der Anzeielemente im Jahr 2006 260 Haushalte betroffen waren. Der Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe wird ausserdem verstärkt durch die Handhabung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) (siehe Kap. 4.2.1.2), wovon 900 Haushalte betroffen waren (Kanton Luzern 2010). Im Kanton Zürich wird geschätzt, dass im Jahr 2007 ungefähr 3'000 Haushalte bzw. 13% der Unterstützungseinheiten in der Sozialhilfe vom Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe betroffen waren. Ausserdem wird davon ausgegangen, dass rund 8'700 Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch gegenüber vergleichbaren Haushalten innerhalb der Sozialhilfe benachteiligt waren (Ott et al. 2010).

Auch die Auswirkungen konkreter Revisionen wurden vorgängig geprüft. Der Kanton Basel-Stadt hat im Vorfeld seiner Revision der kantonalen Unterstützungsrichtlinien Berechnungen angestellt und ist davon ausgegangen, dass ein Abbau des Schwelleneffekts durch den vollständigen Einbezug von EFB und IZU in Ein- und Austritt Mehrkosten von 1.3 Mio. Franken verursachen würde und 300 neue Fälle Anspruch auf Sozialhilfe hätten. Für den teilweisen Abbau des Schwelleneffekts wie er in der Zwischenzeit umgesetzt wurde, hat man mit 1 Mio. Franken Mehrkosten und 200 neuen Fällen gerechnet.

Diese Schätzungen lassen darauf schliessen, dass der Abbau des Schwelleneffekts im Anspruchsbereich der Sozialhilfe die Fallzahlen erheblich erhöhen und Kostenfolgen nach sich ziehen wird. In der Umsetzung zeigt sich aber ein anderes Bild. Die Kantone Genf, Uri, Solothurn und Schwyz haben den Schwelleneffekt gänzlich eliminiert. In allen vier Kantonen konnten keine Auswirkungen in Bezug auf Kosten oder Anzahl unterstützter Haushalte festgestellt werden. In Genf sind die Beziehendenzahlen nach Einführung der Neuregelung gar gesunken.

Detaillierte Ex-post Evaluationen in Bezug auf Fallzahlen oder Kostenfolgen haben aber weder der Kanton Basel-Stadt noch die anderen Kantone durchgeführt, weil es sehr schwierig ist, den Einfluss einer solchen Neuregelung isoliert zu messen. So hat eine Vielzahl von weiteren Faktoren einen

Einfluss auf die Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe, so zum Beispiel die konjunkturelle Entwicklung. Ausserdem wurden in den meisten Kantonen gleichzeitig noch andere Änderungen in der Sozialhilfe oder in anderen Bereichen des Sozialstaats umgesetzt, die ebenfalls einen Einfluss haben auf die Fallzahlen und Kosten in der Sozialhilfe. Deshalb kann die Frage nach der Wirkung einer Eliminierung des Schwelleneffekts im Anspruchsbereich der Sozialhilfe hinsichtlich Fallzahlen und Kosten nicht abschliessend beantwortet werden.

4.2.2 Herausforderung 2: Anspruchsende Alimentenbevorschussung

Kinder haben gegenüber ihren Eltern einen Unterhaltsanspruch, der in konkreten Fällen in einem Unterhaltstitel festgelegt wird. Dabei kann es sich um ein Gerichtsurteil, eine gerichtlich genehmigte Trennungs- oder Scheidungsvereinbarung, um einen gerichtlichen Vergleich oder um eine durch das Gericht oder durch die Vormundschaftsbehörde genehmigte Unterhaltvereinbarung handeln. Dieser Rechtsanspruch des Kindes wurde anlässlich der Revision des Kindesrechtes im Jahr 1978 im Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) verankert. Gleichzeitig wusste man aufgrund von Erfahrungen aus der Praxis, dass die Durchsetzung dieses Rechtsanspruchs mit Schwierigkeiten verbunden sein würde. Um sicherzustellen, dass die betroffenen Kinder die ihnen zustehenden Beträge dennoch erhalten, wurde gleichzeitig mit dem Anspruch auf Unterhaltsbeiträge die Bevorschussung der Kinderalimente eingeführt. Die Alimentenbevorschussung ist für Unterhaltsberechtigte vorgesehen, die ihre Unterhaltsleistungen nicht vollständig, nicht rechtzeitig, nicht regelmässig oder überhaupt nicht erhalten (Bundesrat 2011:13f.). Werden die festgelegten Unterhaltszahlungen für Kinder vom Pflichtigen nicht oder nur teilweise bezahlt, richtet die öffentliche Hand anstelle und auf Rechnung der säumigen Eltern die Leistungen aus, deren das Kind für seinen Unterhalt bedarf. Die Schaffung der Rechtsgrundlagen zur Bevorschussung von Kinderalimenten wurde den Kantonen überlassen und entsprechend unterschiedlich fielen die Regelungen bezüglich bevorschussten Maximalbeträgen, Berücksichtigung der relevanten finanziellen Verhältnisse und der Ausgestaltung der Anspruchsgrenze aus (Bundesrat 2011:18f.).

Analog zur Bevorschussung der Kinderalimente können die Kantone gemäss Artikel 131 ZGB, die im Falle einer Scheidung gesprochenen Ehegattenalimente bevorschussen. Dies wird aber nur in den Kantonen der französischsprachigen Schweiz und dem Kanton Zug gemacht und war schon der Fall, bevor der Artikel im ZGB entsprechend formuliert wurde (Bundesrat 2011:18f.).

Die verschiedenen kantonalen Regelungen in der Alimentenbevorschussung unterscheiden sich auch in ihrer Sensibilität negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte zu produzieren. Negative Erwerbsanreize im Zusammenhang mit Sozialleistungen entstehen primär im Moment der Anspruchsbeendigung, wie sich im vorhergehenden Kapitel zur Sozialhilfe gezeigt hat. Sie können aber auch das Resultat einer stufenweisen Leistungsreduktion sein. Im Zusammenhang mit dem Bezug von Alimentenbevorschussung ist insbesondere der Bereich der Anspruchsgrenze problematisch und deren Ausgestaltung zentral zur Vermeidung von Schwelleneffekten.

Die Anspruchsgrenze wird in den Kantonen grundsätzlich nach zwei verschiedenen Modellen berechnet.

1. Bestimmung der Anspruchsgrenze gemäss den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV: Ein anerkannter Aufwand wird mit dem anrechenbaren Einkommen verglichen. Die Alimente werden solange bevorschusst, bis die anrechenbaren Einnahmen den anerkannten Aufwand decken. Dieses Modell wird in acht Kantonen angewandt.
2. Begrenzung des Anspruchs über eine fixe, gesetzlich definierte Anspruchsgrenze: Die Alimente werden solange bevorschusst, bis die anrechenbaren Einnahmen die fixe Anspruchsgrenze erreicht haben. Nach diesem Modell verfahren 16 Kantone.

Es gilt jedoch festzuhalten, dass es Unterschiede gibt innerhalb der Modelle und teilweise auch Überschneidungen. So kennt beispielsweise der Kanton Jura ein System mit fixer Einkommensgrenze, orientiert sich bei der Festlegung dieser Grenzen aber an Zahlen der EL und berücksichtigt teilweise auch Bedarfselemente (z.B. Kinderbetreuungskosten). Auch der Kanton Waadt hat ein Modell mit fixer Einkommensgrenze, das gleichzeitig Bedarfselemente integriert.

Ausserdem spielt es eine Rolle, ob die Leistung teilbevorschusst wird oder nicht. Der Begriff «Teilbevorschussung» bezieht sich auf den Umstand, dass die Alimente ab einer bestimmten Einkommensgrenze nicht mehr vollständig, sondern nur noch zu einem Teil bevorschusst werden. Die Teilbevorschussung entspricht grundsätzlich der Einkommenslücke zwischen dem je nach Gesetz definierten anrechenbaren Einkommen und der Anspruchsgrenze. Ist die Differenz zwischen anerkannten Einnahmen und Anspruchsgrenze kleiner als der gerichtlich festgelegte Unterhaltsbeitrag und sieht das System eine Teilbevorschussung vor, wird diese Differenz als Teilbevorschussung ausbezahlt. Die Leistung wird also graduell reduziert. In einem System ohne Teilbevorschussung werden die Alimente nur so lange bevorschusst, bis die Differenz zwischen anerkannten Einnahmen und der Anspruchsgrenze kleiner als der gerichtlich festgelegte Unterhaltsbeitrag ist.

In der Tabelle T10 sind die Anwendung der verschiedenen Modelle in den Kantonen und die damit verbundenen Implikationen für die Schwelleneffektproblematik dargestellt. Grundsätzlich keine Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize gibt es nur in den zwei Kantonen Bern und Tessin, die gar keine Anspruchsgrenze kennen, da sie die Alimentenbevorschussung einkommensunabhängig ausrichten. Wie und warum sich in den anderen Kantonen Schwelleneffekte bzw. negative Erwerbsanreize ergeben, wird im Folgenden detailliert ausgeführt und es wird gezeigt, welche Kantone Revisionen an die Hand genommen haben.

T10 Kantonale Modelle der Alimentenbevorschussung, 2011

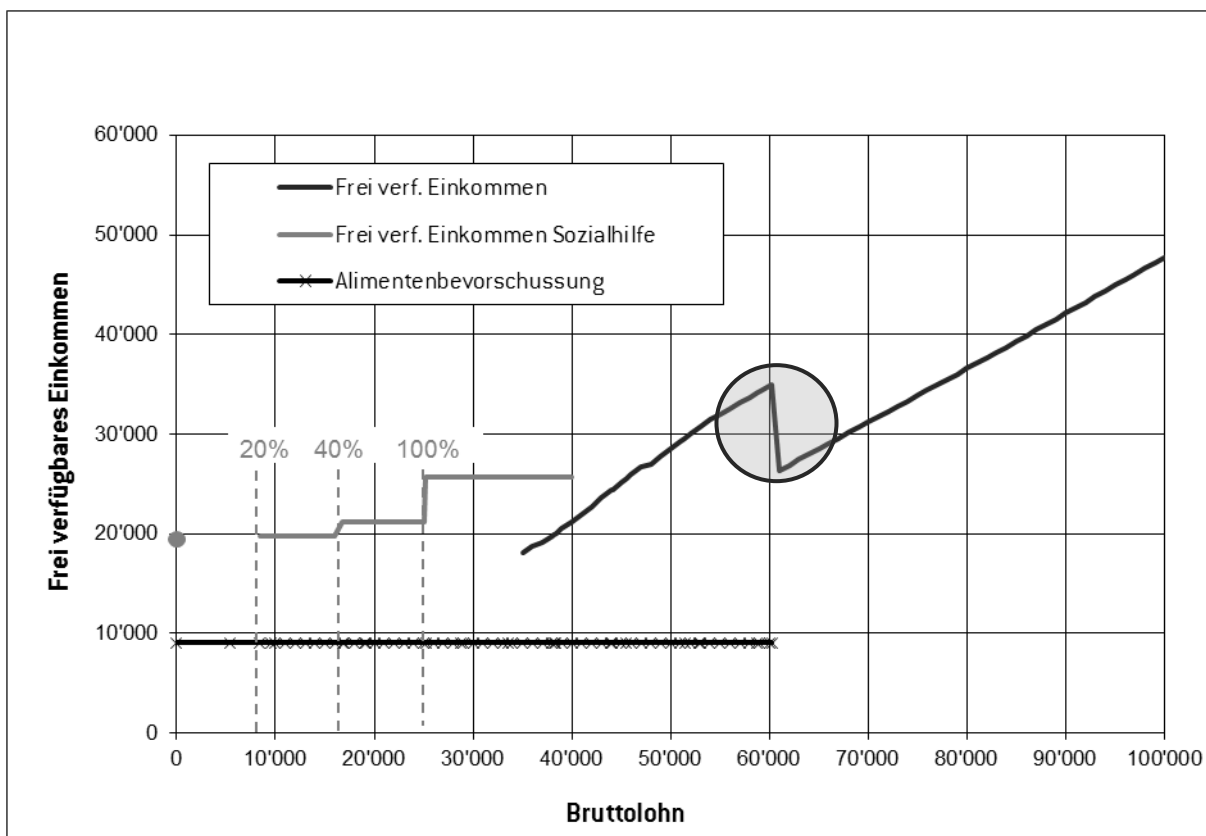
	Modell mit Einkommensgrenze gemäss EL zur AHV/IV	Modell mit fixer Einkommensgrenze
Leistung mit Teilbevorschussung	evtl. negativer Erwerbsanreiz in Zusammenspiel mit Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung	evtl. negativer Erwerbsanreiz in Zusammenspiel mit Steuern, IPV oder Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung
	Appenzell-Innerrhoden Obwalden Schwyz Thurgau Appenzell-Ausserhoden St. Gallen Nidwalden (Berechnung gemäss EL, aber ohne 2/3-Regel, dafür fix 1'500 Fr. EFB)	Aargau Basel-Stadt Genf Graubünden Jura Schaffhausen Waadt Zug Zürich
Leistung ohne Teilbevorschussung	Schwelleneffekt	Schwelleneffekt
	Uri	Basel-Landschaft Freiburg Glarus Luzern Neuenburg Solethurn Wallis
Alimente werden einkommensunabhängig bevorschusst	keine Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize	
	Bern Tessin	

Quelle: SKOS 2011a (Monitoring), Knupfer/Bieri 2007, eigene Darstellung

4.2.2.1 Modelle ohne Teilbevorschussung

Modelle ohne Teilbevorschussung verursachen immer einen Schwelleneffekt unabhängig davon, wie die Anspruchsgrenze festgelegt wird. Grundsätzlich gibt es zwei unterschiedliche Möglichkeiten die Bedarfsgrenze festzulegen wie obenstehende Tabelle gezeigt hat. Die meisten Kantone ohne Teilbevorschussung kennen eine fixe Einkommensgrenze. Eine Ausnahme bildet Uri. In diesem Kanton wird eine Bedarfsrechnung gemäss EL zur AHV/IV erstellt. Ergibt sich ein Fehlbetrag, werden die gesamten Alimente bis zu einem Maximalbetrag in Höhe der einfachen Waisenrente bevorschusst. Ergibt sich kein Fehlbetrag, werden die Alimente nicht bevorschusst. Weil in Modellen ohne Teilbevorschussung bis zum Erreichen der Bedarfsgrenze die vollständige Leistung ausbezahlt wird und diese nach Erreichen der Bedarfsgrenze als Ganzes wegfällt, entsteht ein erheblicher Schwelleneffekt. Grafik G14 zeigt diesen Sachverhalt. In diesem konkreten Beispiel verliert der Haushalt bei einem Bruttolohn von 60'000 Franken den Anspruch auf ALBV und das jährliche frei verfügbare Einkommen reduziert sich abrupt von 35'000 Franken auf 26'000 Franken. Der Haushalt muss seinen Bruttolohn um mehr als 15'000 Franken steigern können, um wieder dasselbe frei verfügbare Einkommen zu erreichen.

G14 Schwelleneffekt infolge ALBV ohne Teilbevorschussung, Kanton Glarus 2011
(Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Von den acht Kantonen, die ein System ohne Teilbevorschussung kennen, haben zwei Kantone Lösungen gesucht, wie Tabelle T11 zeigt. Der Kanton Wallis plant, eine Teilbevorschussung einzuführen und zwar in Form einer mehrstufigen Reduktion der Leistung. Eine ähnliche Verfeinerung des bestehenden Stufenmodells hat der Kanton Neuenburg bereits umgesetzt, indem ein zweistufiges System eingeführt wurde. Der durch die Anspruchsbeendigung der Leistung ausgelöste Schwelleneffekt konnte jedoch mit dieser Massnahme nicht behoben werden. Der

Kanton Luzern erwägt, ob er mittels Erhöhung der Einkommensgrenze den Schwelleneffekt in höhere Einkommenslagen verschieben will. Dadurch wird der Schwelleneffekt aber weder behoben noch reduziert. Ausserdem wird im Kanton Solothurn eine verwaltungsinterne Analyse der Schwelleneffektproblematik bei der ALBV vorgenommen, allerdings ist noch kein Gesetzesprojekt initiiert worden.

T11 Veränderungen im Anspruchsbereich der ALBV bei Modellen ohne Teilbevorschussung

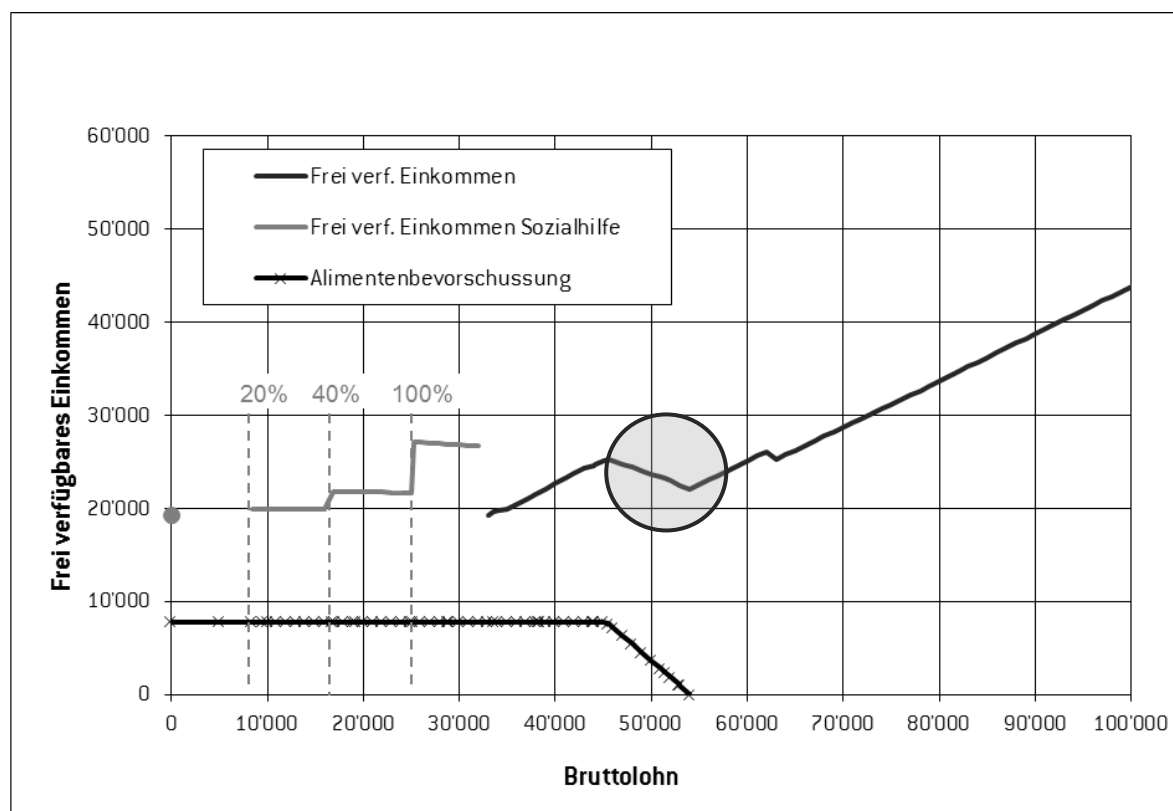
Kt.	Veränderungen	Stand 2011	Wirkung auf Schwelleneffekt
LU	Erhöhung der Einkommensgrenze, um Schwelleneffekt in höhere Einkommenslagen zu verschieben	geplant	Schwelleneffekt bleibt bestehen, betrifft andere Einkommensgruppe
NE	Einführung eines zweistufigen Systems, Erhöhung der Maximalbeträge	umgesetzt	Schwelleneffekt bleibt bestehen.
VS	Einführung von Stufen im Anspruchsbereich	geplant	Reduktion des Schwelleneffekts

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien

4.2.2.2 Modelle mit Teilbevorschussung

In Systemen mit Teilbevorschussung ergeben sich keine Schwellen, negative Erwerbsanreize können aber gleichwohl auftreten. Wenn die Teilbevorschussung das Einkommen bis zur Anspruchsgrenze nur ergänzt bzw. alle Einkommen voll berücksichtigt werden und die Teilbevorschussung umgekehrt proportional zum Einkommen abnimmt, dann können nicht berücksichtigte Ausgaben wie Kinderbetreuungskosten einen negativen Erwerbsanreiz auslösen. Grafik G15 zeigt ein System mit fixer Einkommensgrenze.

G15 Negativer Erwerbsanreiz bei ALBV mit Teilbevorschussung, Kanton Zürich 2006 (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Eine fixe Einkommensgrenze bedeutet, dass die Alimentenbevorschussung im Bereich der Teilbevorschussung (eingekreister Bereich) genau der Differenz zwischen Einkommensgrenze und effektiv erzieltm Einkommen entspricht. Mit jedem zusätzlich verdienten Franken, sinkt die Alimentenbevorschussung um einen Franken, so dass das frei verfügbare Einkommen eigentlich konstant bleiben müsste. Weil aber gleichzeitig mit dem steigenden Einkommen die Steuerbelastung sowie die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung zunehmen und die Prämienverbilligung abnimmt, sinkt das frei verfügbare Einkommen stetig, es ergibt sich ein negativer Erwerbsanreiz.

Aber auch bei Modellen mit Teilbevorschussung, deren Anspruchsgrenze sich an der Berechnung der EL zur AHV/IV orientiert, kann sich ein negativer Erwerbsanreiz ergeben. Die Bedarfsrechnung der EL zur AHV/IV rechnet das Erwerbseinkommen nur zu zwei Dritteln an, gewährt also einen Einkommensfreibetrag von einem Drittel. Trotzdem können auch Kantone dieser Gruppe einen negativen Erwerbsanreiz im Anspruchsbereich der ALBV aufweisen, was abgesehen von den Kantonen St. Gallen und Appenzell Ausserrhoden auch bei allen Kantonen, die dieses Modell repräsentieren, der Fall ist. Dies deshalb, weil der Einkommensfreibetrag zwar negative Erwerbsanreize im Zusammenspiel mit Steuern und IPV zu kompensieren vermag, aber nicht in allen Kantonen jene für die familienergänzende Kinderbetreuung. Sind die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung sehr hoch – was in diesen Kantonen 2006 der Fall war – und werden sie nicht in der Bedarfsrechnung berücksichtigt, ergibt sich sogar trotz Einkommensfreibetrag ein negativer Erwerbsanreiz. Haushalte, die keine familienergänzende Kinderbetreuung in einer öffentlichen Betreuungsstruktur beanspruchen, sind je nach gewählter Betreuungslösung nicht oder weniger betroffen von den negativen Erwerbsanreizen.

Die Gruppe der Kantone mit einem Modell mit fixer Einkommensgrenze und Teilbevorschussung war am aktivsten bezüglich der Suche nach Lösungen zur Elimination der negativen Erwerbsanreize. So plant der Kanton Zürich die Einführung eines Systems mit Bedarfsgrenze gemäss EL zur AHV/IV, inklusive Einkommensfreibetrag von einem Drittel, und wird so den negativen Erwerbsanreiz vollständig eliminieren können gemäss der Studie von Ott et al. (2010:181). Bereits Revisionen umgesetzt haben die Kantone Basel-Stadt und Waadt. Diese Kantone haben einen Einkommensfreibetrag eingeführt. In beiden Kantonen war der Abbau des Schwelleneffekts das Hauptziel der Revision und die Wirkung wurde eruiert. Es konnte gezeigt werden, dass der negative Erwerbsanreiz deutlich reduziert oder sogar ganz eliminiert werden konnte. Gleichzeitig wurde aufgrund der Änderungen teils eine Ausdehnung des potentiellen Bezüger/innenkreises in Kauf genommen. Auch der Kanton Zug hat einen Einkommensfreibetrag diskutiert, aber in der Zwischenzeit keine Anpassungen geplant oder vorgenommen.

Von den Kantonen mit Teilbevorschussung und Bedarfsgrenze gemäss EL zur AHV/IV hat nur der Kanton Thurgau eine Anpassung vorgenommen, indem ein Einkommensfreibetrag von 400 Franken eingeführt wurde. Damit konnte der negative Erwerbsanreiz höchstwahrscheinlich nicht behoben werden, sondern wurde nur in einen höheren Bruttolohnbereich verschoben. Da sich in der Gruppe der Kantone mit Teilbevorschussung und Bedarfsgrenze gemäss EL negative Erwerbsanreize aber auch nur im Zusammenspiel mit den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung ergeben, muss der Blick eher auf Anpassungen in diesem Bereich gerichtet werden.

T12 Veränderungen im Anspruchsbereich der ALBV bei Modellen mit Teilbevorschussung

Kt.	Veränderungen	Stand 2011	Wirkung auf neg. Erwerbsanreiz
BS	Einführung eines Einkommensfreibetrages von 30%, geringfügige Absenkung der Einkommensgrenze	umgesetzt	Elimination des neg. Erwerbsanreizes ²⁶
TG	Pauschalen Einkommensfreibetrag von 400 Franken pro Monat und Haushalt auf das Erwerbseinkommen	umgesetzt	in höhere Einkommensbereiche verschoben
VD	Einführung eines Einkommensfreibetrags von 15%	umgesetzt	neg. Erwerbsanreiz eliminiert
ZH	Einführung eines Modells mit einer Bedarfsgrenze gemäss EL zur AHV/IV und entsprechendem Einkommensfreibetrag von 30%	geplant	neg. Erwerbsanreiz eliminiert

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien

4.2.2.3 Gesamtüberblick Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in der ALBV

Tabelle T13 gibt noch einmal einen Überblick über das Auftreten von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in der ALBV in allen Kantonen. Es zeigt sich, dass 2011 sieben Kantone mit Sicherheit keine Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize aufweisen. Die Kantone Thurgau und Neuenburg sind in Klammern gesetzt, weil beide Kantone Anpassungen vorgenommen haben mit dem Ziel Schwelleneffekte bzw. negative Erwerbsanreize abzubauen. Weil die Auswirkungen beim Kanton Thurgau noch unklar und höchstwahrscheinlich eher gering sind, wurde der Kanton in jener Spalte belassen, in der er sich vor der Revision befand. Der Kanton Neuenburg konnte den Schwelleneffekt reduzieren, aber nicht eliminieren. Ausserdem wurde der Kanton Obwalden in Klammern gesetzt, weil der negative Erwerbsanreiz reduziert werden konnte. Im Kanton Appenzell Innerrhoden ist der Elternbeitrag tiefer als 2006, aber die konkreten Auswirkungen können ohne Simulation nicht beurteilt werden. Für genauere Angaben zur familienergänzenden Kinderbetreuung siehe Kapitel 4.2.4.

²⁶ Eine Simulation der SKOS hat ergeben, dass der Erwerbsanreiz gänzlich eliminiert ist, wenn eine Alleinerziehende bereits im Vorjahr ALBV bezogen oder Alimente erhalten hat. Nur wenn erstmalig ALBV bezogen wird und die Alimente aber schon im Vorjahr nicht bezahlt wurden, bleibt ein Schwelleneffekt bestehen.

T13 Schwelleneffekte und neg. Erwerbsanreize im Anspruchsbereich der Alimentenbevorschussung, 2006 und 2011

Schwelleneffekt	negativer Erwerbsanreiz in Zusammenspiel mit Steuern, IPV oder Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung	negativer Erwerbsanreiz in Zusammenspiel mit Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung	kein Schwelleneffekt oder neg. Erwerbsanreiz
BL	AG	AI	AR
FR	GR	{OW}	BE
GL	JU	SZ	GE
LU	SH	{TG 2008}*	SG
SO	NW		TI
UR	BS		BS 2009
VS	VD		VD 2007
{NE 2009}	ZG		
	ZH		

*Die Revision in TG wurde nicht auf ihre Wirkung hinsichtlich Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen geprüft. Eine klare Aussage ist deshalb schwierig, aber vermutlich war der Effekt eher gering.

Quelle: SKOS 2011a (Monitoring), kantonale SKOS-Studien, schriftliche Befragung, Interviews

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Alimentenbevorschussung in vielen Kantonen Verursacherin von Schwelleneffekten bzw. negativen Erwerbsanreizen ist. Leistungsanpassungen mit dem Ziel, die Schwelleneffektproblematik abzuschwächen oder zu eliminieren wurden nur in einer Minderheit der Kantone umgesetzt. Dabei ist zu beachten, dass gerade in Kantonen, die bereits ein System mit Teilbevorschussung kennen, vor allem das Zusammenspiel der ALBV mit anderen Leistungen von Bedeutung ist und Veränderungen deshalb mit Blick aufs Gesamttransfersystem angegangen werden müssen.

4.2.2.4 Auswirkungen der Beseitigung des Schwelleneffektes oder negativen Erwerbsanreizes im Anspruchsbereich der Alimentenbevorschussung

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass trotz ausgeprägten Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in der ALBV eher eine geringe Anzahl Haushalte davon betroffen ist. Die Gesamtzahl aller Haushalte, die einen Anspruch auf Alimentenbevorschussung geltend machen können ist nämlich geringer als bei anderen Bedarfsleistungen. Einige Kantone, die eine Anpassung der Alimentenbevorschussung vorgenommen haben oder erwägen, haben im Vorfeld Schätzungen gemacht hinsichtlich Anzahl betroffener Haushalte, bzw. Ex-post-Evaluationen vorgenommen. Der Kanton Luzern, der ein Modell ohne Teilbevorschussung kennt, hat berechnet, dass im Jahr 2006 im Kanton Luzern mindestens 80 Alleinerziehende von diesem Schwelleneffekt betroffen waren (Kanton Luzern 2010:68). Der Kanton Zürich hingegen hat ein Modell mit Teilbevorschussung, das aber trotzdem einen negativen Erwerbsanreiz verursacht. Der Kanton Zürich schätzt, dass im Jahr 2007 ca. 35% aller Haushalte, die ALBV beziehen von diesem negativen Erwerbsanreiz betroffen sind. Dies sind etwa 1'900 Haushalte oder 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich (Ott et al. 2010:174).

Auch jene Kantone, die negative Erwerbsanreize bei der ALBV eliminiert haben, beschäftigten sich mit Fallzahlen und Kostenfolgen. Im Kanton Basel Stadt hat man vorgängig berechnet, dass 80 Haushalte neu Anspruch auf ALBV haben und einige Haushalte im Bereich der Teilbevorschussung höhere Ansprüche haben. Von der Revision profitiert haben vor allem Haushalte mit Erwerbstätigkeit und mehreren Kindern. Teilweise wurden erwerbslose Haushalte schlechter gestellt infolge Absenkung der Einkommensgrenze. Man hat mit 600'000 Franken Mehrkosten gerechnet.

Nach Umsetzung der Revision hat man einen Anstieg der Fallzahlen festgestellt. Klare Daten zum Bezüger/innenkreis sowie zu den finanziellen Folgen der Revision liegen für den Kanton Basel-Stadt nicht vor. Ein entsprechendes Monitoring ist wie bei der Sozialhilfe schwierig. Im Kanton Waadt hat die Einführung des Einkommensfreibetrags zu einer Ausdehnung des Bezüger/innenkreises geführt. Zum Zeitpunkt der Einführung am 01.09.2007, konnte die finanzielle Situation von 128 Haushalten verbessert werden (Conseil d'Etat Vaud 2011:3). Die meisten konnten den maximalen ALBV-Betrag beziehen.

4.2.3 Herausforderung 3: Einkommensstufen bei der individuellen Prämienverbilligung (IPV)

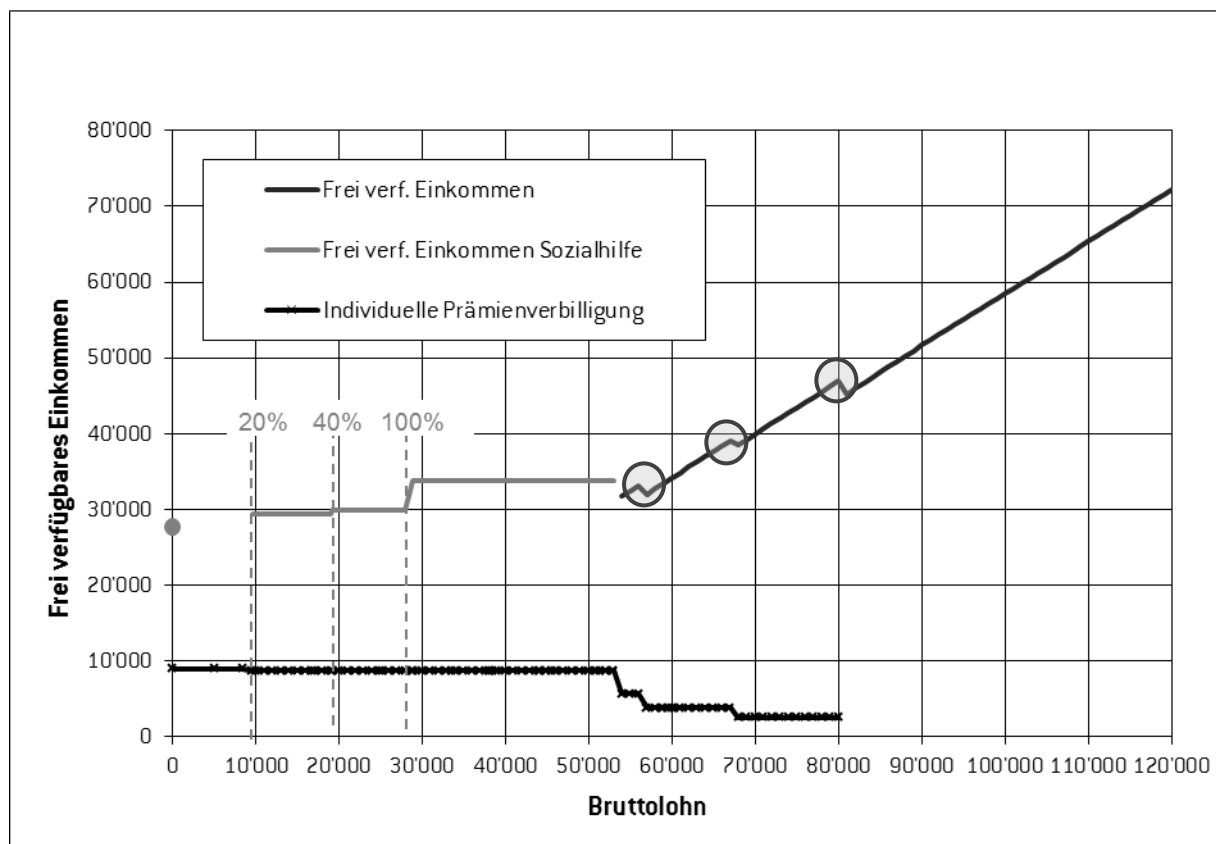
Die individuelle Prämienverbilligung steht Versicherten zu, deren Prämienbelastung im Verhältnis zum Haushaltseinkommen zu hoch ist. Die Kompetenz für die Ausgestaltung der Prämienverbilligung liegt bei den Kantonen. Im Krankenversicherungsgesetz (KVG) ist lediglich die Höhe der Bundesbeiträge für die individuelle Prämienverbilligung (IPV) festgeschrieben. Der Bundesrat setzt des Weiteren die Anteile der einzelnen Kantone am Bundesbeitrag nach deren Wohnbevölkerung und Anzahl Versicherten fest (Art. 66 KVG). Als einziges Sozialziel ist die Verbilligung um mindestens 50 Prozent der Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung in Art. 65 KVG festgehalten.

Wie auch bei anderen Bedarfsleistungen unterscheiden sich die kantonalen Vollzugsmodelle stark. Unterschiede zeigen sich hinsichtlich Berechnungsweise, Ermittlung der Anspruchsberechtigung, Modalitäten der Auszahlung und Gesuchsstellung (Balthasar et al. 2008:34). Für die Feststellung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen wird auf Unterschiede in der Leistungsberechnung fokussiert. Es lassen sich drei Modelle unterscheiden, die im Folgenden erläutert und hinsichtlich ihrer Anfälligkeit auf Schwelleneffekte diskutiert werden (Knupfer/Bieri 2007; Balthasar et al. 2008: 34f.). Dabei wird die Anwendung der verschiedenen Modelle in den Kantonen im Jahr 2006 dargelegt, bevor in einem nächsten Unterkapitel die kantonalen Bestrebungen zur Reduktion von Schwelleneffekten im Bereich der individuellen Prämienverbilligung (IPV) diskutiert werden.

4.2.3.1 Kantonale Modelle der individuellen Prämienverbilligung und die Entstehung von Schwelleneffekten

Grundsätzlich können sich aufgrund der Ausgestaltung der Prämienverbilligung sowohl Schwelleneffekte als auch negative Erwerbsanreize ergeben. Negative Erwerbsanreize entstehen aber nur im Zusammenspiel mit anderen Leistungen, wenn diese gleichzeitig wie die Prämienverbilligung erheblich reduziert werden. Negative Erwerbsanreize werden an dieser Stelle nicht weiter diskutiert, da ihre Entstehung nicht auf die Prämienverbilligung zurückzuführen ist, sondern diese nur verstärkend wirkt. Die Prämienverbilligung kann aber Schwelleneffekte verursachen, wenn der Leistungsabbau bei steigendem Einkommen stufenweise erfolgt. Grafik G16 zeigt die Problematik eines Stufenmodells. In diesem konkreten Beispiel weist das frei verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern drei Schwelleneffekte auf (eingekreiste Bereiche), die sich aufgrund der Prämienverbilligung ergeben. Die Schwelleneffekte resultieren, weil die Prämienverbilligung massiv sinkt, wenn die Familie eine bestimmte Einkommensgrenze erreicht.

G16 *Schwelleneffekte in der IPV infolge Tarifstufen, Freiburg 2006 (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)*



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Wie bereits erwähnt, wenden die Kantone verschiedene Modelle an. Nachdem dargelegt wurde, wie sich Schwelleneffekte bei der Prämienverbilligung ergeben, werden nun die drei verschiedenen kantonalen Modelle und ihre Anfälligkeit auf Schwelleneffekte diskutiert. Bei jedem Modell wird zudem die Situation in den Kantonen im Jahr 2006 erläutert.

Einfaches Prozentmodell

Dieses Modell geht von einem fixen prozentualen Selbstbehalt (Anteil des massgeblichen Einkommens) aus, den die Versicherten selber tragen müssen. Der Selbstbehalt wird auch Belastungsgrenze oder Eigenleistung genannt. Überschreitet die Belastung durch die Prämie diese Grenze, entsteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung, wobei sich die effektive Verbilligung aus der Differenz zwischen Selbstbehalt und Prämienbelastung ergibt (Balthasar et al. 2008:34). Dieses Modell kam 2006 in zehn Kantonen zur Anwendung und verursacht grundsätzlich keine Schwelleneffekte. Eine Ausnahme bildet der Kanton Appenzell Innerrhoden. Dieser Kanton verbilligt die Prämie prozentual zum Einkommen bis zum Erreichen einer bestimmten Belastungsgrenze. Sobald die selbst zu tragende Prämienbelastung 15% des Einkommens übersteigt, wird nämlich die ganze Prämie übernommen. Dadurch ergibt sich eine Stufe, weil ein Haushalt mit knapp weniger als 15% Prämienbelastung nur einen Teil der Prämie verbilligt bekommt, während einem Haushalt knapp über den 15% die ganze Prämie vergütet wird.

Stufenmodell

Das Stufenmodell legt in Abhängigkeit von der Haushaltszusammensetzung verschiedene Einkommensklassen fest, denen bestimmte Beträge als Prämienverbilligung zugesprochen

werden (Knupfer/Bieri 2007:36, Balthasar et al. 2008:36). Dieses Modell verursacht per Definition Schwelleneffekte am Übergang von einer Einkommensklasse zur nächsten. Aber die Schwelleneffekte können kleiner oder grösser ausfallen. Je feiner abgestuft die Einkommensklassen sind, d.h. je mehr Stufen existieren, desto geringer fallen die Schwelleneffekte aus. Ein Blick auf die Kantone hat gezeigt, dass 2006 in allen Kantonen, die dieses Modell anwenden, bei bestimmten Haushaltskonstellationen ein substantieller Schwelleneffekt zu verzeichnen ist.

Kombination von Prozent- und Stufenmodell

Dieses Modell legt wie das Stufenmodell Einkommensklassen fest. Innerhalb einer bestimmten Einkommensklasse wird dann aber nicht ein fixer Betrag an Prämienverbilligung gewährt, sondern der Betrag wird als prozentualer Anteil des massgeblichen Einkommens eines Haushalts berechnet (Knupfer/Bieri 2007:36, Balthasar et al. 2008:36). Bei diesem Modell kommt es auf die exakte Ausgestaltung an, ob sich Schwelleneffekte ergeben oder nicht. Grundsätzlich sind diese aber auf jeden Fall kleiner als bei einem reinen Stufenmodell. In dieser Gruppe wiesen 2006 nur die Kantone Freiburg und Waadt Schwelleneffekte auf. Im Kanton Waadt wird die Prämienverbilligung zwischen einer unteren und einer oberen Einkommensgrenze prozentual berechnet. Je nach Haushaltsform ergab sich deshalb 2006 ein Schwelleneffekt bei Erreichen der Einkommensobergrenze. Etwas anders ist die Lage im Kanton Freiburg. Dieses Modell arbeitet mit Prozentanteilen, indem ein bestimmter Anteil der Prämie vergünstigt wird, je nach Höhe des massgeblichen Einkommens an einem Referenzeinkommen. So wird die Prämie beispielsweise zu 40% vergünstigt, wenn das erzielte Einkommen 15-30% unter der gesetzlich festgelegten Einkommensgrenze liegt. Beim Modell des Kantons Freiburg handelt es sich also faktisch um ein Stufenmodell, weshalb sich auch Schwelleneffekte ergeben.

Die Tabelle T14 gibt einen Überblick über die verschiedenen Prämienverbilligungsmodelle in den Kantonen und zeigt des Weiteren auf, bei welchen Modellen Schwelleneffekte auftreten.

T14 *Verschiedene Prämienverbilligungsmodelle in den Kantonen, 2006**

einfaches Prozentmodell	Stufenmodell	Kombination von Prozent und Stufenmodell
grundsätzlich kein Schwelleneffekt	Schwelleneffekt	Schwelleneffekt je nach Ausgestaltung
AR	BE	FR
AI	BS	GL
AG	TG	GR
BL	GE	SO
LU	JU	SG
NW	NE	SZ
OW	VS	TI
SH	ZH	VD
UR		
ZG		

* grau markierte Kantone wiesen 2006 einen oder mehrere Schwelleneffekte aufgrund der Prämienverbilligung auf. AI weist trotz einfachem Prozentmodell einen Schwelleneffekt auf, weil sich bei Erlöschen des Anspruchs eine Stufe ergibt.

Quelle: Knupfer/Bieri 2007:37, SKOS 2011a (Monitoring)

4.2.3.2 Entwicklung der Schwelleneffekte bei der IPV seit 2006

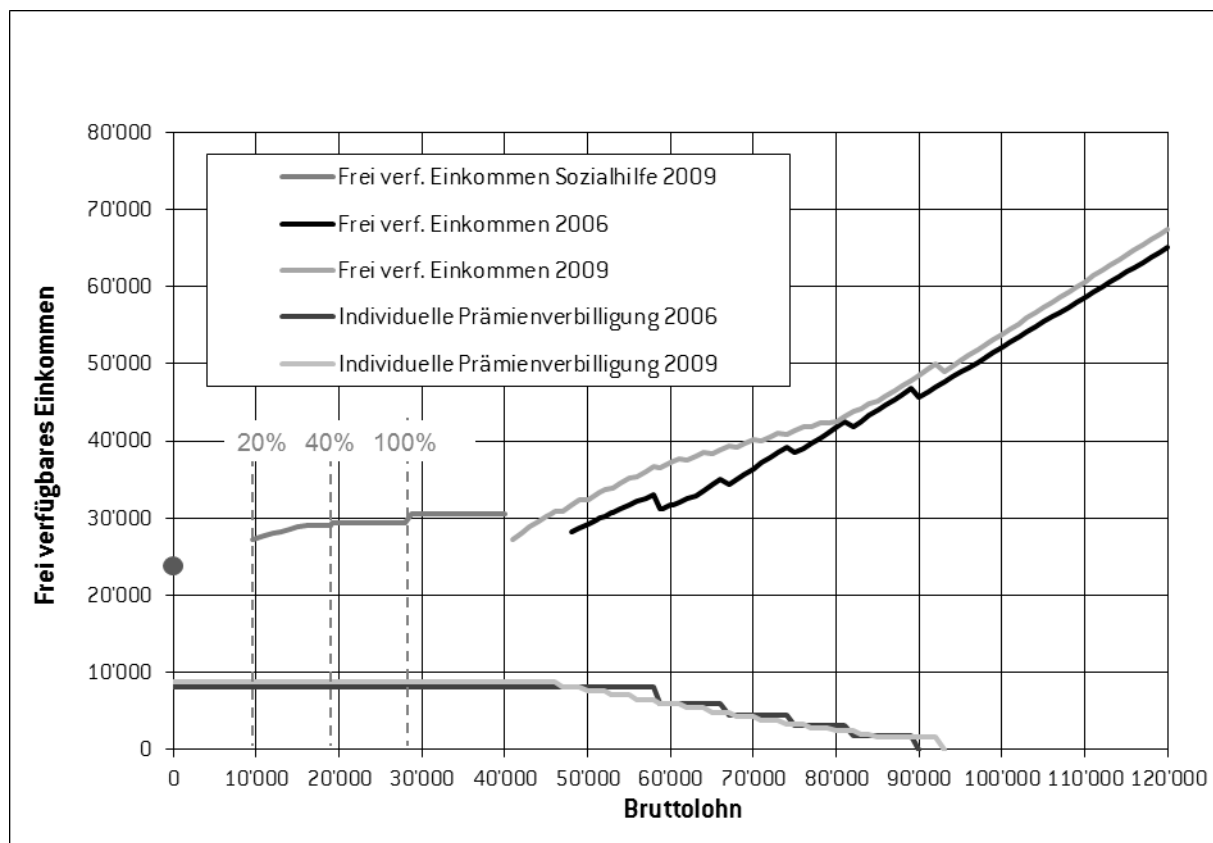
Seit 2006 haben die Kantone verschiedene Anpassungen an ihren Modellen der IPV vorgenommen. Dazu waren sie einerseits aufgrund einer neuen Bundesregelung verpflichtet, andererseits gab es

auch Kantone, die Veränderungen mit dem Ziel der Reduktion von Schwelleneffekten initiiert haben.

Der per 01. Januar 2006 in Kraft gesetzte Artikel 65, Absatz 1^{bis} im Krankenversicherungsgesetz verpflichtet die Kantone ab dem 01. Januar 2007 die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen aus Familien mit tiefen und mittleren Einkommen mindestens um die Hälfte zu verbilligen. Um diesen Anspruch zu erfüllen, mussten die Kantone ihre Modelle anpassen. Wie die Kantone dabei vorgegangen sind, wurde von Balthasar et al. (2008) analysiert: In allen Kantonen mit Stufenmodellen wurde innerhalb der untersten Einkommensklasse der Betrag auf die Hälfte der Prämie für Kinder bzw. junge Erwachsene angehoben. In den Kantonen mit Prozentmodellen vergleichen die meisten Kantone den bisher gewährten Betrag mit dem Mindestanspruch und zahlen den höheren Betrag aus. Bei den kombinierten Modellen wurden unterschiedliche Wege gewählt. Keine Veränderungen nötig aufgrund der neuen Bundesregelungen waren einzig in den Kantonen Appenzell-Ausserrhoden und Schaffhausen. Balthasar et al. (2008:35) zeigen, dass infolge der neuen Regelung die Vielfalt innerhalb der kantonalen Modelle zugenommen hat und dass die Kantone mit Prozentmodellen und kombinierten Modellen grössere Anpassungen vornehmen mussten als die Kantone mit Stufenmodellen. Ausserdem verweisen sie darauf, dass aufgrund der Umsetzung von Artikel 65, Absatz 1^{bis} in sechs Kantonen Schwelleneffekte entstanden sind, welche es bei diesen Modellen vorher nicht gab.

Aber neben diesen Anpassungen aufgrund von Bundesregelungen haben einige Kantone kantonale Revisionen initiiert, um von der IPV verursachte Schwelleneffekte abzubauen. Grafik G17 zeigt die Schwelleneffekte im Stufenmodell des Kantons Basel-Stadt vor und nach der Revision.

G17 Schwelleneffekte in der IPV vor und nach der Revision, Basel-Stadt 2006 und 2009
(Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Das frei verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe im Jahr 2006 für eine Zweielternfamilie mit zwei Kindern weist fünf Schwelleneffekte auf, die sich aufgrund der Prämienverbilligung ergeben. Diese Schwelleneffekte sind gemäss dem in dieser Studie verwendeten Relevanzindikator von Bedeutung und ergeben sich, weil das Basler Modell fünf Einkommensklassen definiert, in denen ein fixer Betrag an IPV ausbezahlt wird. Die Grafik G17 zeigt, dass der Kanton Basel-Stadt die Schwelleneffekte in der Zwischenzeit stark abschwächen konnte, indem er 13 zusätzliche Stufen eingeführt und die Einkommensgrenze erhöht hat. Wie der Kanton Basel-Stadt haben auch weitere Kantone Anpassungen vorgenommen. Tabelle T15 gibt einen Überblick über die Veränderungen in den Kantonen, bei denen der Abbau von Schwelleneffekten das Hauptziel darstellte. Es wird aufgezeigt, dass kein Kanton den Wechsel hin zu einem Prozentmodell oder zu einem kombinierten Modell vollzogen hat, sondern dass man sich für eine Verfeinerung der Tarifstufen innerhalb des bestehenden Modells entschieden hat und damit in Kauf genommen hat, dass die Schwelleneffekte nicht vollständig eliminiert werden. Als Begründung wurde angegeben, dass man die Nachvollziehbarkeit der Berechnung erhalten und kein kompliziertes System schaffen wollte. Ein weiteres Argument war die Kostensteuerung. Indem man Stufen festlegt und jedes Jahr bestimmen kann, welcher Betrag pro Stufe gewährt wird, ist eine gewisse Kostenkontrolle möglich, was bei einem linearen System schwierig wäre scheint.

T15 Veränderungen bei der IPV seit 2006 mit dem Ziel Schwelleneffekte abzubauen²⁷

Kt.	Veränderungen	Stand 2011	Wirkung auf Schwelleneffekt
BS	Erweiterung von fünf auf 18 Einkommenskategorien und Erhöhung der Anspruchsgrenze.	umgesetzt	Deutliche Reduktion der Schwelleneffekte (nicht mehr relevant gemäss Indikator)
GE	Drei zusätzliche Einkommenskategorien eingeführt und Erhöhung der Anspruchsgrenze.	umgesetzt	Deutliche Reduktion der Schwelleneffekte (nicht mehr relevant gemäss Indikator)
NE	Erweiterung von drei auf fünf Einkommenskategorien und Erhöhung der Anspruchsgrenze.	umgesetzt	Es kann von einer Reduktion der Schwelleneffekte ausgegangen werden.
VD ²⁸	Einführung einer zusätzlichen Einkommenskategorie, Erhöhung der Subventionsbeiträge/Einkommensgrenzen	umgesetzt	Schwelleneffekt eliminiert.
ZH	Eine Erweiterung der Einkommenskategorien ist im Rahmen der Tarifüberarbeitung für das Jahr 2012 vorgesehen.	umgesetzt	Deutliche Reduktion der Schwelleneffekte (nicht mehr relevant gemäss Indikator) (Ott et al. 2010:165)

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, Ott et al. 2010

4.2.3.3 Quantitative Bedeutung der Schwelleneffekte in der IPV

Die individuelle Prämienverbilligung ist von grosser sozialpolitischer Bedeutung, bezieht doch beinahe ein Drittel der Schweizer Bevölkerung Leistungen der IPV (Bundesamt für Gesundheit 2008). So betreffen denn auch die Schwelleneffekte eine vergleichsweise hohe Anzahl Haushalte. Der Kanton Zürich schätzt, dass 12'700 Haushalte aufgrund der Schwelleneffekte bei der IPV einen

²⁷ Diese Tabelle erfasst nicht alle Kantone, die in Tabelle T6 Anpassungen bei der Prämienverbilligung angegeben haben. Dies deshalb weil Tabelle T6 auch Kantone erfasst, die keine Schwelleneffekte aufweisen, aber Veränderungen realisiert haben oder realisieren werden, bei denen darauf geachtet wird bzw. wurde, dass keine neuen Schwelleneffekte entstehen.

²⁸ Die SKOS hat 2008 für den Kanton Waadt eine Folgestudie realisiert, die zeigt, dass der Schwelleneffekt bei Anspruchsende der IPV praktisch eliminiert ist.

reduzierte Erwerbsanreiz haben. Das sind 1.6% aller Haushalte im Kanton Zürich und 5.6% aller Haushalte mit Prämienverbilligung. Ausserdem wird davon ausgegangen, dass rund 2'700 Haushalte benachteiligt werden, weil sie ein Einkommen haben, das knapp über der Anspruchsgrenze liegt [Ott et al. 2010:167]. Im Kanton Basel hat man vor Einführung der neuen Tarifstufen geschätzt, dass die Reduktion der Schwelleneffekte 1.4 Mio. Franken Mehrkosten verursachen dürfte²⁹.

4.2.4 Herausforderung 4: Tarifstufen familienergänzende Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist zentral für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit für die Existenzsicherung von Familien. Die familienergänzende Kinderbetreuung ist immer wieder Thema in der familienpolitischen Debatte, wobei die Regelung der Elterntarife in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt, sofern die Betreuungseinrichtungen durch die öffentliche Hand subventioniert werden. Die Elterntarife sind grundsätzlich einkommensabhängig ausgestaltet und entsprechen damit einer indirekten Transferleistung. Familienergänzende Kinderbetreuung umfasst ganz unterschiedliche Angebote: Tageseltern, Hort, Kindertagesstätte, Tagesschulen, Mittagstisch etc. In diesem Kapitel werden exemplarisch die Elternbeiträge für den Besuch einer Kindertagesstätte von Kindern im Vorschulalter analysiert. Wenn im Folgenden von familienergänzender Kinderbetreuung die Rede ist, sind damit Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter gemeint.

Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen hinsichtlich Subventionsmodus, Aufsichtsregelungen, etc. Die Analyse fokussiert auf die Elternbeitragsreglemente und deren Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Andere Aspekte der familienergänzenden Kinderbetreuung werden nicht berücksichtigt. Elternbeitragsreglement meint die Tarifregelungen für die familienergänzende Kinderbetreuung. Dabei gibt es einzelne Kantone mit einem einheitlichen Elternbeitragsreglement für den ganzen Kanton, während jedoch in den meisten Kantonen die Elternbeitragsreglemente in der Kompetenz der Gemeinden sind. Dadurch ergeben sich unter Umständen innerhalb desselben Kantons beträchtliche Ungleichheiten in Bezug auf die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung. Tabelle T16 listet die Kantone nach Regelungsebene auf. In jenen Kantonen ohne kantonales Elternbeitragsreglement können kommunale Reglemente vorliegen oder auch nur individuelle Leistungsverträge zwischen der Behörde und den Kindertagesstätten bestehen. Aus diesem Grund können auch nur für wenige Kantone allgemeine Aussagen zu den Schwelleneffekten oder negativen Erwerbsanreizen aufgrund der Tarifregelungen der familienergänzenden Kinderbetreuung gemacht werden.

T16 *Regelungsebene der Elterntarife in der familienergänzenden Kinderbetreuung, 2011*

kantonales Elternbeitragsreglement	Elternbeitragsreglemente auf regionaler oder kommunaler Ebene oder individuell
AI, BE, BS, JU, NE, OW	AG, AR, BL, FR, GE, GL, GR, LU, NW, SG, SH, SO, SZ, TI, TG, UR, VD, VS, ZG*, ZH

* Der Kanton Zug hat ein kantonales Tarifmodell erarbeitet als unverbindliche Empfehlung an die Gemeinden.
Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Grundsätzlich können einkommensabhängig ausgestaltete Tarifregelungen zur familienergänzenden Kinderbetreuung zwei Arten von negativen Erwerbsanreizen bzw. Schwelleneffekten

²⁹ Die Kosten infolge Prämienanstieg oder Erhöhung der Einkommensgrenzen sind bei diesem Betrag nicht eingerechnet.

produzieren. Einerseits kann die Höhe der Elternbeiträge unter Umständen einen negativen Erwerbsanreiz verursachen, andererseits können die Tarifstufen Schwelleneffekte verursachen.

4.2.4.1 Negative Erwerbsanreize infolge hoher Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung

Verschiedene Autoren (Bütler 2007 und 2009a, Ott et al. 2010) weisen darauf hin, dass einkommensabhängige Tarife in Kindertagesstätten negative Erwerbsanreize verursachen können, wenn die Kosten eines zusätzlichen Betreuungstages höher sind, als das in dieser Zeit generierbare Einkommen. Diese Art von negativen Erwerbsanreizen konnten für die von der SKOS simulierten Falltypen mit tiefen und mittleren Einkommen nicht eruiert werden. Ott et al. (2010) zeigen anhand von verschiedenen Elternbeitragsreglementen in drei Zürcher Gemeinden, dass bei ganz bestimmten Haushalts- und Pensenkonstellationen eine solche Überkompensation vorkommen kann. Bütler (2009a) analysiert den Einfluss von Steuern und Krippentarifen auf die Erwerbstätigkeit von Frauen in den Kantonen Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis. Sie zeigt einerseits, dass es sich für Alleinerziehende finanziell immer lohnt einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder diese auszubauen, während dies bei Zweielternfamilien nicht immer der Fall ist. Sie zeigt, dass vor allem die Erhöhung eines Pensums von 60% auf 80 oder 100% des Zweitverdienenden finanziell wenig einbringt oder gar einen finanziellen Verlust bedeutet. Dies hängt jedoch auch stark von der Anzahl Kinder, den jeweiligen Einkommen beider Elternteile ab und ob das Paar verheiratet ist oder nicht. Besonders stossend ist dabei das Ergebnis, dass sich ein zweites Erwerbseinkommen für gutverdienende Paare stärker lohnt in Bezug auf den frei verfügbaren Anteil, als für Geringverdienende. Beide Studien zeigen, dass sich ein negativer Erwerbsanreiz vor allem für Familien mit grossen Pensen (im Bereich 160% für Zweielternfamilien und 80% für Einelternfamilien) und hohem Betreuungsbedarf³⁰ ergibt.

4.2.4.2 Schwelleneffekte infolge Tarifstufen bei den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung

Um die Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung einkommensabhängig auszugestalten, können die Kantone oder Gemeinden ein Stufen- oder ein Prozentmodell wählen. Bei einem Prozentmodell steigen die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung prozentual zum Einkommen an. Bei einem Stufenmodell werden Einkommenskategorien definiert, innerhalb derer ein bestimmter Betrag für die familienergänzende Kinderbetreuung bezahlt werden muss (Tages- oder Stundensatz). Dadurch ergeben sich grössere oder kleinere Schwelleneffekte beim Übergang von einer Stufe zur nächsten. Tabelle T17 gibt einen Überblick über die Schwelleneffekte in den Kantonen im Jahr 2006, wobei diese teilweise nur im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Zwangsabgaben eine gemäss unserem Indikator relevante Grösse erreichen. Dabei gilt es zu beachten, dass in den Kantonen ohne kantonales Reglement auf kommunale oder Tagesstätten-spezifische Elternbeitragsreglemente im Kantonshauptort abgestellt wurde. Auf eine systematische Erfassung der Anpassungen wurde verzichtet, weil zum einen der Aufwand sehr gross und zum andern die Aussagekraft eher eingeschränkt gewesen wäre.

³⁰ Es wird davon ausgegangen, dass die Kinder in Abhängigkeit des Erwerbspensums familienergänzend betreut werden (Zweiverdienende mit einem gemeinsamen Pensum von 160% = drei Betreuungstage).

T17 Schwelleneffekte/neg. Erwerbsanreize im Kantonshauptort aufgrund von Tarifstufen bei der familienergänzenden Kinderbetreuung, (per 01.01.2006)

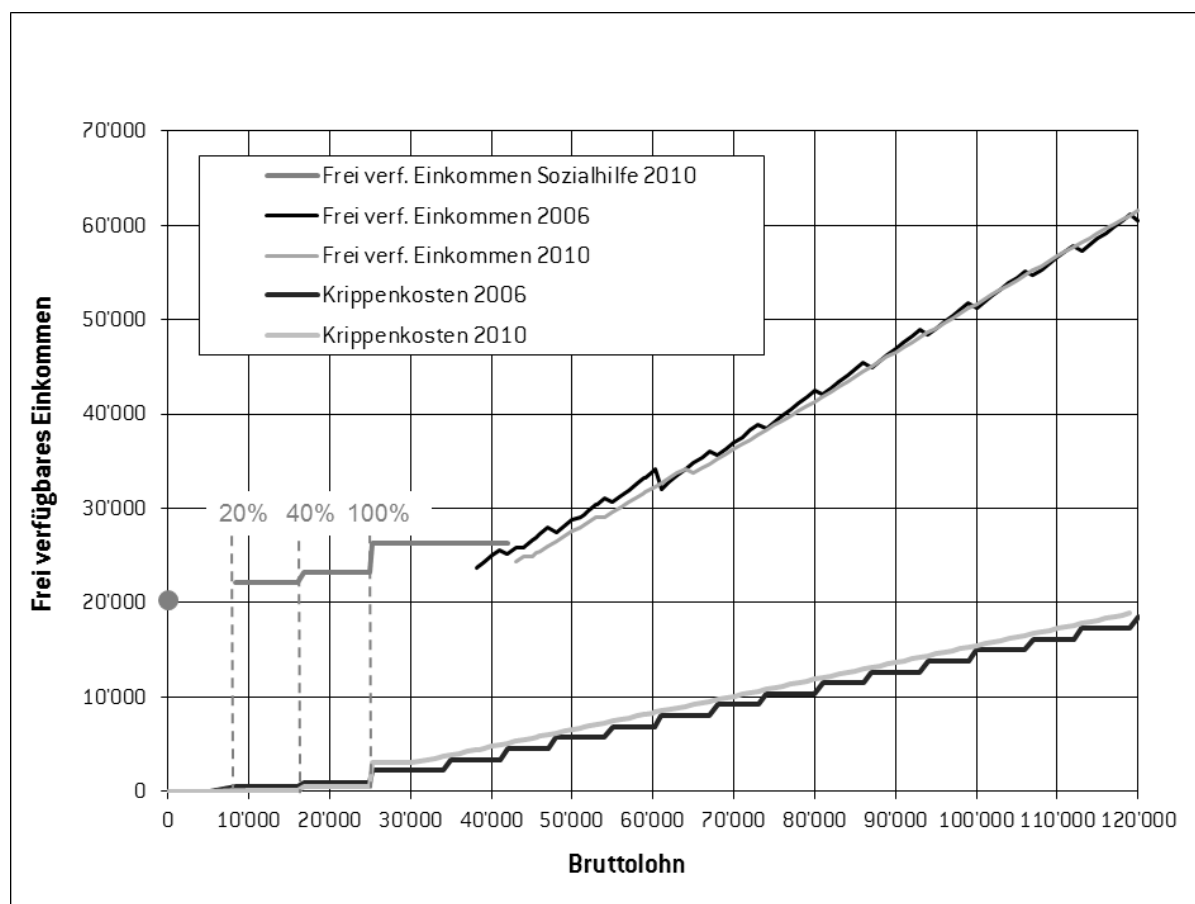
Schwelleneffekte	keine Schwelleneffekte
AI, AR, BE, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, UR	AG, BL, BS, FR, GE, GL, GR, JU, NE, SO, VD, VS, ZG, ZH

Quelle: SKOS 2011a (Monitoring)

Dennoch kann darauf hingewiesen werden, dass in einigen Kantonen Veränderungen stattgefunden haben oder geplant sind. So wurde im Kanton Uri ein kommunales Elternbeitragsreglement umgesetzt, mit dem Hauptziel die Schwelleneffekte zu eliminieren und in Schwyz ist die familienergänzende Kinderbetreuung zwar Sache der Gemeinden, aber der Kanton hat diese auf die Schwelleneffektproblematik hingewiesen. Der Kanton Basel-Land plant ein kantonales Elternbeitragsreglement und die Kantone Jura, Obwalden und Bern haben solche bereits umgesetzt. Im Rahmen dieser Vereinheitlichung konnte der Kanton Obwalden die Schwelleneffekte reduzieren und der Kanton Bern konnte sie gänzlich eliminieren, wie Grafik G18 zeigt. Der Kanton Jura hat sich bei der Ausgestaltung seines Tarifmodells am Berner Modell orientiert und die Wirkung dürfte damit ähnlich sein. Ausserdem hat der Kanton Zug Empfehlungen zu einem Zuger Tarifmodell für die familienergänzende Kinderbetreuung formuliert, um die Gemeinden bei der Erarbeitung eines Elterntarifmodells zu unterstützen (Kanton Zug 2011).

Anhand der Grafik G18 kann der Unterschied zwischen einem Prozentmodell und einem Stufenmodell gezeigt werden.

G18 Schwelleneffekte vor und nach der Revision der Tarifregelungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung, Bern 2006/2010 (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: SKOS 2011a (Monitoring), eigene Auswertungen

Im Jahr 2006 legte die Stadt Bern ihre Krippentarife anhand eines Stufenmodells fest. Die Stufen bzw. Schwelleneffekte im frei verfügbaren Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe im Jahr 2006 sind deutlich sichtbar. Indem der Kanton Bern auf kantonaler Ebene ein Prozentmodell eingeführt hat, konnten die Schwelleneffekte aufgrund der Tarifstufen vollständig eliminiert werden, wie der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ausserhalb der Sozialhilfe für das Jahr 2010 zeigt. Ebenfalls gut sichtbar ist der Unterschied, wenn man den Verlauf der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung isoliert betrachtet (Linien am unteren Rand der Grafik G18). Die verbleibenden Schwellen im frei verfügbaren Einkommen sind nicht auf die Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung zurückzuführen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vielfalt der Elternbeitragsreglemente sehr gross ist und dadurch markante interkantonale und interkommunale Ungleichheiten entstehen. Je nach Ausgestaltung der Tarifregelungen können sich Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize ergeben. Die Analyse hat aber auch ergeben, dass einige Kantone mit der Einführung kantonaler Elternbeitragsreglemente innerkantonale Ungleichheiten beheben und Schwelleneffekte eliminieren konnten.

4.2.5 Herausforderung 5: Harmonisierung der Bedarfsleistungen

Eine Harmonisierung der Bedarfsleistungen verfolgt primär das Ziel, die Abstimmung der Leistungen untereinander zu verbessern und das System der Bedarfsleistungen transparenter zu machen. Die Harmonisierung ist damit nicht zwingend als Herausforderung in Zusammenhang mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen zu betrachten, kann diese aber beeinflussen. Deshalb soll hier kurz skizziert werden, welche Kantone Harmonisierungsbemühungen unternommen haben und welcher Zusammenhang zur Schwelleneffektproblematik bestand. Insgesamt haben fünf Kantone ein Harmonisierungsprojekt gestartet, wobei Harmonisierung die Schaffung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens, einer einheitlichen Definition der Unterstützungseinheit, sowie die Hierarchisierung der Leistungen meint. Des Weiteren muss dafür der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Amtsstellen gesichert werden und die Antragsstellung vereinheitlicht werden (Canton de Vaud 2010:6).

Basel-Stadt

2009 hat der Kanton Basel-Stadt sein Harmonisierungsgesetz in Kraft gesetzt. Das Gesetz harmonisiert die verschiedenen Bedarfsleistungen, wobei die Sozialhilfe dem Gesetz nicht unterstellt ist, aber ein besonderes Augenmerk auf die Kompatibilität mit der Sozialhilfe gerichtet wurde (Regierungsrat Basel-Stadt 2007:7). Basel-Stadt ist der einzige Kanton, in dem das Harmonisierungsgesetz in direktem Zusammenhang stand mit der Schwelleneffektproblematik. Das Harmonisierungsprojekt beinhaltete einerseits die Hierarchisierung der Leistungen, andererseits aber auch die Revision einzelner Leistungen mit Blick auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize.

Genf

Genf hat per 2007 sein Harmonisierungsgesetz unter dem Motto «1 franc est 1 franc» in Kraft gesetzt. Das Gesetz unterscheidet zwischen kategoriellen, bedarfsbasierten und tariflichen Leistungen und harmonisiert mehr als 20 Leistungen. Das Gesetz wird etappenweise umgesetzt, die letzten Leistungen sollen 2014 harmonisiert werden (Canton de Genève 2011:3f.). Im Kanton Genf stand das Harmonisierungsgesetz nicht in direktem Zusammenhang mit dem Abbau von Schwelleneffekten, die Debatte um die Harmonisierung wurde vor jener um die Schwelleneffektproblematik lanciert. Trotzdem gab es Verbindungen zwischen den zwei Projekten. Um die Regel «1 franc est 1 franc» umzusetzen, mussten auch die Schwelleneffekte analysiert werden. Das

Harmonisierungsgesetz hat damit auch zur Reform der Schwelleneffekte beigetragen und diese ermöglicht.

Neuenburg

Der Kanton Neuenburg hat sein Harmonisierungsgesetz 2005 in Kraft gesetzt. Primäres Ziel der Reform war es, das Bedarfsleistungssystem mittels einheitlichem massgeblichem Einkommen zu harmonisieren. Des Weiteren sollte der Zugang zu den verschiedenen Leistungen für die Beziehenden vereinfacht und der Informationsaustausch zwischen den betroffenen Ämtern gefördert werden. Auch sollte das Bedarfsleistungssystem effizienter und kohärenter ausgestaltet werden. Schliesslich sollte mit der Reform eine Hierarchisierung der Bedarfsleistungen erreicht werden (Canton de Neuchâtel 2004: 3f).

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass sich der Regierungsrat gegen eine fixe Anspruchsgrenze («seuil d'intervention unifié») ausgesprochen hat. Dies aus dem Grund, dass bei einer fixen Anspruchsgrenze die Gesuchstellerin unterhalb der Anspruchsgrenze Anrecht auf alle Sozialleistungen hat. Liegt ihr Einkommen allerdings oberhalb dieser Grenze, verliert sie den Anspruch auf sämtliche Leistungen. Mit diesem Verzicht wollte der Regierungsrat die Gefahr eines Schwelleneffekts vermeiden. Jeder Bereich ist demnach frei die Anspruchsgrenze so festzulegen, dass es zu keiner Armutsfalle kommt (Canton de Neuchâtel 2004: 15).

Tessin

Der Kanton Tessin war der erste Kanton mit einem Harmonisierungsgesetz. Das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen (LAPS) trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Sieben Sozialleistungen wurden harmonisiert, darunter die Sozialhilfe und die Ergänzungsleistungen für Familien. Folgende Ziele wurden mit dieser Reform verfolgt: Erstens eine gezieltere Bekämpfung der Armut, zweitens die Reduktion des administrativen Aufwands, um dadurch den Zugang zu den Sozialleistungen für die Bevölkerung zu vereinfachen und die Ressourcen effizienter nutzen zu können. Ein weiteres explizites Ziel war die Gleichbehandlung der Beziehenden. Überdies sollte mit dem Harmonisierungsgesetz die Sozialhilfe entlastet werden (Cantone Ticino 2000).

Waadt

Der Kanton Waadt wird sein Harmonisierungsgesetz 2013 in Kraft setzen. Es hat grundsätzlich zum Ziel, die unterschiedlich ausgestalteten Kriterien zur Anspruchsberechtigung der kantonalen Bedarfsleistungen zu harmonisieren. Dies soll mit der Einführung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens erreicht werden («revenu déterminant unifié»). Konkret soll der schwerfällig gewordene Bürokratieapparat schlanker gestaltet werden. Auch wurde das Projekt im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik lanciert. So sollen mit einem einheitlichen massgeblichen Einkommen systembedingte Ungerechtigkeiten beseitigt werden (Canton de Vaud 2010: 4f.). Das Gesetz unterscheidet zwischen zwei Kategorien von Leistungen: kategoriell und umstandsbedingt. Diese Unterscheidung wurde im Hinblick auf die Hierarchisierung der Leistungsansprüche vorgenommen, welche nur bei kategoriellen Leistungen zum Tragen kommt. Zu den kategoriellen Leistungen («prestations catégorielles») gehören die Stipendien, die Alimentenbevorschussung, die individuelle Prämienverbilligung und die Wohnbeihilfe. Bei den umstandsbedingten Leistungen («prestations circonstanciellés») handelt es sich in erster Linie um familienpolitische Instrumente, beispielsweise kantonale Mutterschaftsbeiträge oder Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung (Canton de Vaud 2010:12f.).

4.3 Fazit

Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize spielen in praktisch allen kantonalen Bedarfsleistungssystemen eine Rolle. Dieses Kapitel hat gezeigt, dass eine Mehrheit der Kantone in den letzten fünf Jahren die Herausforderung angenommen und sich mit der Schwelleneffektproblematik auseinandergesetzt hat. Die Studien der SKOS von 2007 sowie detaillierte kantonale Nachfolgestudien hatten dabei nicht selten einen Agenda-Setting-Effekt. Die vertiefte Analyse der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize sowie die Bestrebungen der Kantone diese 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 lohnen kann.

Einzelne Kantone konnten mit geringfügigen Revisionen den einen oder anderen Schwelleneffekt oder negativen Erwerbsanreiz korrigieren. Andere Kantone haben ihre Bedarfsleistungssysteme als Ganzes einer detaillierten Prüfung unterzogen und umfassende Reformen vorgenommen. Tabelle T18 fasst die Ergebnisse der Analyse der kantonalen Bestrebungen anhand der verschiedenen Herausforderungen zusammen und stellt sie der Situation von 2006 gegenüber. Dazu wird die Tabelle T5 von S.29 wieder aufgenommen. Die dunkel unterlegten Felder markieren die Veränderungen seit 2006. Ob ein bestehender Schwelleneffekt oder negativer Erwerbsanreiz verstärkt wurde oder ob neue Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize hinzugekommen sind, kann für Kantone, die seit 2006 keine Aktualisierung der frei verfügbaren Einkommen vorgenommen haben, nicht beurteilt werden. Allgemein muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich die vergleichende Analyse aufgrund der vorliegenden Daten schwierig gestaltete. Da in vielen Kantonen keine aktuellen Analysen zur Schwelleneffektproblematik vorliegen, war es für die Befragten schwierig, Auskunft zur Wirkung kantonalen Revisionen auf die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize zu geben.

Die Tabelle T18 zeigt, dass die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Schwyz, Uri und Waadt durch ein grosses Ausmass an Anpassungen auffallen. Die Kantone Schwyz und Uri haben bei der SKOS Analysen sowie 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, auf Schwelleneffekte geprüft und wenn nötig Anpassungen vorgenommen. In allen drei Kantonen 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 spielten die Kosten eine eher zweitrangige Rolle. Zentrale Argumente waren 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.

Neben diesen sehr aktiven Kantonen, gab es aber auch einige Kantone, welche 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-Innerrhoden, 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. Und die Kantone Aargau, Appenzell Ausserrhoden, und St. Gallen sind momentan damit beschäftigt ihre Bedarfsleistungssysteme zu analysieren, so dass in diesen Kantonen eventuell zu einem späteren Zeitpunkt Reformen lanciert werden könnten.

T18 Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den Kantonen, 2011***

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

*in diesen Kantonen tritt der Schwelleneffekt bei Austritt zeitverzögert auf, weil sie den Einkommensfreibetrag 4-6 Monate weiter gewähren [für eine detaillierte Diskussion siehe Kapitel 4.2.1]

** Die Kantone mit Revisionen haben an ihren Stufenmodellen festgehalten. Innerhalb der Stufenmodelle, aber die Schwelleneffekte minimiert, deshalb werden sie in dieser Tabelle als eliminiert betrachtet.

*** Für 2011 liegen nur von vereinzelt Kantonen Simulationen analog zu jenen in 2006 vor. Deshalb ist es schwierig die genaue Ausgestaltung der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize abzuschätzen. Grundsätzlich wurde aber wieder versucht den entwickelten Indikator zur Beurteilung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen anzuwenden.

Quelle: schriftliche Befragung, Interviews, kantonale SKOS-Studien, SKOS-Monitoring, Ott et al. 2010, Kanton Luzern 2010

Verschiedene Kantone haben die Wirkung von geplanten Revisionen vorgängig evaluiert. So haben einige Kantone Simulationen bei der SKOS anfertigen lassen, um die Auswirkungen von Anpassungen bei einzelnen Leistungen auf das Gesamtsystem zu kennen. Ausserdem haben einige Kantone die Anzahl betroffener Haushalte berechnet, um Kostenfolgen und Fallzahlen abschätzen zu können. Der Vergleich der Kantone hat gezeigt, dass vor allem in der Deutschschweiz die quantitative Bedeutung eines Schwelleneffekts stark gewichtet wird. So haben die Kantone Luzern und Zürich umfangreiche Analysen vorgenommen zur Anzahl der von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen betroffenen Personen, als Basis für zukünftige Reformen. In den Kantonen der Westschweiz hingegen werden bei der Lancierung von Reformen stärker Aspekte der Gerechtigkeit und die Legitimation des Gesamtsystems in den Vordergrund gerückt, während die quantitative Bedeutung tendenziell eher zweitrangig ist, wie die Analyse der Kantone Genf und Waadt gezeigt hat. Systematische Ex-post-Evaluationen, 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, den Effekt einer Revision isoliert zu messen.

Die Bestrebungen der Kantone haben auf jeden Fall auch gezeigt, dass es unabdingbar ist, die einzelnen Leistungen als Teil des Gesamtsystems zu betrachten. So hat die Analyse der verschiedenen Herausforderungen auf Interaktionseffekte verwiesen, die sich beispielsweise aus dem Zusammenspiel zwischen Alimentenbevorschussung und Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung oder zwischen Steuern und Sozialhilfe ergeben. Um solche Zusammenhänge sichtbar zu machen, bieten sich konkrete Simulationen der Wirkungen der Leistungen an, wie sie beispielsweise mit dem Instrumentarium der SKOS realisiert werden können. Dieses Vorgehen wird von verschiedenen Kantonen genutzt, um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize und damit in Zusammenhang stehende Revisionen zu prüfen. Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich gerade in jenen Kantonen, die sich stark mit Schwelleneffekten auseinandergesetzt haben, ein Bewusstsein für diese Problematik entwickelt hat, welches auch bei zukünftigen Reformen zum Tragen kommen wird.

5 Good Practices zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei ausgewählten Transferleistungen, Steuern und Tarifen für die familienergänzende Betreuung

Die nachfolgenden Good Practices wurden mit dem Fokus entwickelt, Hilfestellungen zu geben, wie ausgewählte Transferleistungen, Steuern und Tarife für die familienergänzende Betreuung ausgestaltet werden könnten, damit sie weder Schwelleneffekte noch negative Erwerbsanreize verursachen. Dabei wird die Leistung bzw. Abgabe erstens als eigenständiges System und zweitens im Zusammenspiel mit weiteren Transferleistungen und Zwangsausgaben betrachtet.

Ein **negativer Erwerbsanreiz oder Schwelleneffekt** kann auf die Ausgestaltung einer Transferleistung zurückzuführen sein. Beide Phänomene entstehen, wenn die **Transferreduktionsrate** einer Transferleistung **mehr als 100%** beträgt. Dies bedeutet, dass die Leistung **pro zusätzlich verdienten Franken um mehr als einen Franken reduziert** wird. Häufig ist dies der Fall bei Transferleistungen, die als Stufenmodelle ausgestaltet sind. Eine **Transferreduktionsrate von 100%** bedeutet, dass eine Leistung mit jedem zusätzlich verdienten Franken um eben diesen Betrag verringert wird. Dann entsteht ein **Nullanreiz**.

Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize können überdies mit der Kennziffer des **Grenzsteuersatzes** gemessen werden, der sich in der **Steigung, Verminderung oder in einem Nullanreiz des frei verfügbaren Einkommens** materialisiert. Er ist das Produkt der Veränderung der Transferleistungen, Steuern und Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung in Folge einer Einkommensveränderung. Liegt ein Grenzsteuersatz bei 100% resultiert im frei verfügbaren Einkommen ein Nullanreiz, ist der Grenzsteuersatz höher als 100% verringert sich das frei verfügbare Einkommen, ist der Grenzsteuersatz tiefer als 100% erhöht sich das frei verfügbare Einkommen.

Die **Transferreduktionsrate** macht demzufolge eine Aussage zu den **Erwerbsanreizen einer einzelnen Leistung**, während der **Grenzsteuersatz die Wirkung einer Leistung im Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Abgaben** ausweist.

Bei einzelnen Transferleistungen kann zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen auch eine vorbildliche Lösung, eine Best Practice, identifiziert werden. Dabei handelt es sich um eine nachhaltige Lösung, die in der intrinsischen Systemlogik betrachtet sowie in Interaktion mit anderen einkommensabhängigen Sozialleistungen oder Abgaben erfolgreich ist, um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu vermeiden.

Best-Practice-Lösungen sind jedoch in den kantonalen Transfersystemen unter Umständen schwierig umsetzbar, weil Gesetzesrevisionen an den bestehenden lokalen Gegebenheiten anknüpfen müssen und geprägt sind von den politischen und institutionellen Kontexten. Folglich sind im Zusammenhang mit Gesetzesrevisionen auch politische und finanzielle Argumente von Belang. Vor diesem Hintergrund ist es zentral, Good Practices zu entwickeln, in denen verschiedene Optionen diskutiert werden, die zur Erreichung von bestimmten Zielzuständen führen können.

Zur Entwicklung der Good Practices wurden die bestehenden kantonalen Ausgestaltungsformen der einzelnen Transferleistungen analysiert (siehe Kap. 4 des vorliegenden Berichts) und in ihrer Sensitivität überprüft, Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu produzieren. Zu diesem Zweck wurden Wirkungsanalysen mit einem von der SKOS und Interface gemeinsam entwickelten

Simulationsmodell durchgeführt. Mit Hilfe von grafischen Darstellungen der Verläufe der frei verfügbaren Einkommen können Problembereiche identifiziert werden³¹.

Die entwickelten Good Practices beziehen sich einzig auf die Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize, womit die Analyse der Wirkung verschiedener weiterer Parameter ausgeklammert werden, die für den Gesetzgebungsprozess definiert bzw. in einer Gesetzesevaluation analysiert werden müssen. Das Ziel ist auch nicht, eine Anleitung zur interkantonalen Harmonisierung der einzelnen Transferleistungen und Abgaben zu entwickeln. Zu diesem Zweck stünde die Harmonisierbarkeit der Ausgestaltungsmerkmale zur Debatte, die hier nicht Thema ist. Ausserdem stellen sich in diesem Zusammenhang auch politische Fragen.

Die Good Practices sind nach Grundsätzen gegliedert, die zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei den einzelnen Transferleistungen beachtet werden müssen. Die konkrete Umsetzung der Grundsätze lässt sich manchmal auf verschiedene Art und Weise realisieren und wird auch entsprechend dargestellt. In diesem Sinne wollen die Good Practices der Diversität an konkreten Problemlösungsstrategien Platz lassen. Zentral ist die in den Grundsätzen formulierte Zielerreichung, der Weg dazu ist den Kantonen überlassen, wobei stets möglichst effiziente und wirksame Lösungen gesucht werden sollen.

Die entwickelten Good Practices wurden in einem einmaligen Workshop mit ausgewählten Expertinnen und Experten besprochen, die auf kantonaler Ebene mit der Konzeption, Revision und Umsetzung der betrachteten Leistungen beauftragt sind³². Die Resultate der Workshops flossen in die vorgelegten Endfassungen der Good Practices ein.

31 Nähere Angaben zum Simulationsmodell, siehe Kapitel 1 des vorliegenden Berichts.

32 Aufgrund der Kenntnisse der kantonalen Revisionsvorhaben und der Analysen im Kapitel 4 wurden Personen, die mit der Konzeption oder dem Vollzug der Leistungen in den Kantonen beauftragt sind als Expertinnen und Experten angefragt. Zentrales Kriterium für die Auswahl war, dass sich die Expertinnen und Experten bereits mit der Frage der Entstehung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten auf kantonaler Ebene und im Bereich der einzelnen Leistungen auseinandergesetzt haben. Eine Liste der Expertinnen und Experten findet sich im Anhang 6.

5.1 Good Practice Sozialhilfe

5.1.1 Kurze Definition

„Die Sozialhilfe sichert die Existenz bedürftiger Personen, fördert ihre wirtschaftliche und persönliche Selbständigkeit und gewährleistet die soziale und berufliche Integration“ (SKOS-Richtlinien 2005, A.1). Die Sozialhilfe versteht sich als unterstes Netz der sozialen Sicherheit, welches verhindert, dass Personen oder Personengruppen von der Teilnahme an der Gesellschaft ausgeschlossen werden. Die meisten Kantone orientieren sich bei der Ausgestaltung der Sozialhilfe an den SKOS-Richtlinien.

5.1.2 Warum eine Good Practice?

Die vorliegende Good Practice bezieht sich einzig auf die Ausgestaltung der Sozialhilfe unter dem Aspekt der Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Sie äussert sich nicht zu den kantonalen Disparitäten in der Sozialhilfe und verzichtet darauf, eine Bewertung davon vorzunehmen. Die Good Practice hat vielmehr zum Ziel, die Problematik der Entstehung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen, die innerhalb der Sozialhilfe sowie im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen entstehen kann, zu beleuchten. Es sollen Grundsätze, welche sich zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Gerechtigkeit im Bereich der Sozialhilfe eignen, zuhanden der Entscheidungsträgerinnen und –träger formuliert werden.

5.1.3 Grundsätze für die Ausgestaltung der Sozialhilfe

5.1.3.1 Grundsatz zur Vermeidung von Schwelleneffekten

Grundsatz 1: Eintritts- und Austrittsberechnung entspricht der Berechnung der Leistung.

Um Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe zu vermeiden, darf sich die Bedarfsrechnung zur Festlegung der Eintritts- und Austrittsschwelle nicht von der effektiven Berechnung der Sozialhilfeleistung unterscheiden.

Begründung

Ein Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entsteht, wenn die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe anders berechnet wird als die Sozialhilfeunterstützung selber. Konkret tritt diese Situation ein, wenn, in der Anspruchsberechnung höhere Einkommen berücksichtigt werden, als in der Unterstützungsberechnung.

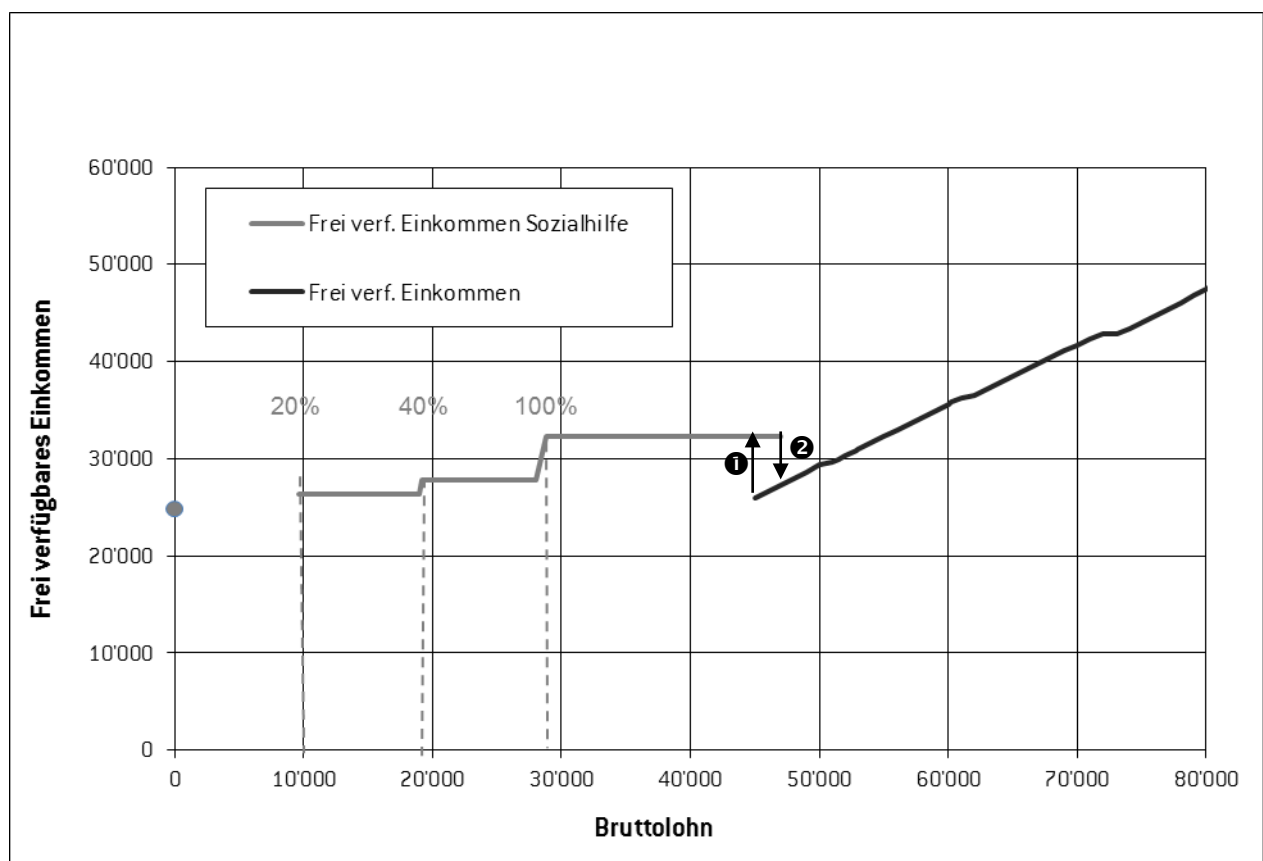
Nachdem der Anspruch bereits festgestellt wurde, werden für die Berechnung des Unterstützungsbeitrags je nach persönlicher Situation Leistungen mit Anreizcharakter gewährt. Ist jemand erwerbstätig, werden nicht alle Lohneinnahmen voll verrechnet. Es wird ein sogenannter Erwerbsfreibetrag (EFB) gewährt. Dadurch wird dem Haushalt im Sinne eines finanziellen Erwerbsanreizes ein Teil des Einkommens als Bonus zur freien Verfügung überlassen. Für nicht erwerbstätige Personen, die sich um ihre soziale und/oder berufliche Integration bemühen, ist eine Integrationszulage vorgesehen (IZU). Werden bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe diese Anzelelemente jedoch nicht berücksichtigt, erhält ein Haushalt erst Sozialhilfe, wenn sein Aufwand höher ist als seine Einnahmen. Der gesamte Lohn wird als Einnahme angerechnet und es wird keine Integrationszulage gewährt.

So führt die unterschiedliche Berücksichtigung der Anzelelemente (EFB und IZU) in der Sozialhilfe und deren Anspruchsberechnung dazu, dass die Sozialhilfebeziehenden (die nur in die Sozialhilfe gekommen sind, weil sie ehemals einen noch tieferen oder gar keinen Lohn hatten) besser gestellt

sind als Erwerbstätige, die gerade noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Damit entsteht eine ungerechte Situation für Haushalte, deren Lohn knapp nicht reicht um Sozialhilfe zu beziehen. Diese Haushalte hätten sogar, einen Anreiz, ihren Lohn zu reduzieren, um einen Anspruch auf Sozialhilfe zu erlangen. Umgekehrt fehlt für Haushalte in der Sozialhilfe der Anreiz ihr Einkommen (geringfügig) zu erhöhen, um sich von der Sozialhilfe abzulösen.

Die beiden Schwelleneffekte beim Ein- bzw. Austritt in bzw. aus der Sozialhilfe sind in untenstehender Grafik G19 am Beispiel einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern dargestellt. Der Schwelleneffekt bei Eintritt in die Sozialhilfe (❶) ist dafür verantwortlich, dass Haushalte, die noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, deutlich schlechter gestellt sind als Haushalte mit demselben Bruttolohn, die aber bereits von der Sozialhilfe unterstützt werden. Der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe (❷) führt hingegen dazu, dass Haushalte, die aufgrund einer geringen Einkommenssteigerung aus der Sozialhilfe abgelöst werden, finanziell erheblich schlechter gestellt sind, als in der Sozialhilfe. Der Eintritt in die Sozialhilfe erfolgt bei einem Bruttoeinkommen von 45'000 Franken, die Ablösung aus der Sozialhilfe hingegen bei einem Bruttolohn von 48'000 Franken. Während die Differenz im frei verfügbaren Einkommen beim Schwelleneffekt bei Eintritt in diesem Beispiel 6'800 Franken pro Jahr beträgt, fällt der Schwelleneffekt bei Austritt aus der Sozialhilfe mit 4'600 Franken etwas geringer aus.

G19 Schwelleneffekt im Ein- und Austritt (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)

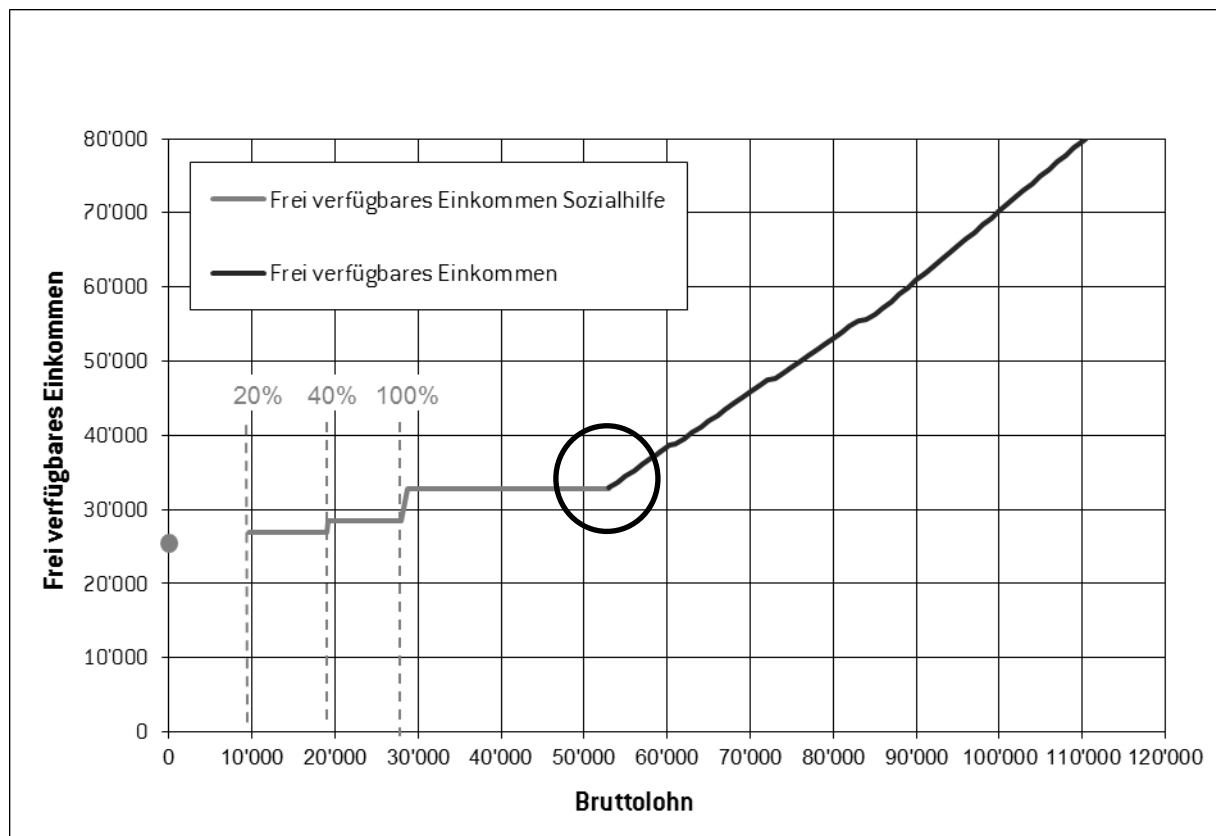


Quelle: Eigene Darstellung

In untenstehender Grafik G20 wird die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe so definiert, dass zur Prüfung des Anspruchs eines erwerbstätigen Haushalts der Einkommensfreibetrag berücksichtigt wird. Das bedeutet, dass für die Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe nicht der volle Lohn, sondern der Lohn abzüglich des während der Unterstützung geleisteten Freibetrags angerechnet

wird. Ein Haushalt wird dann von der Sozialhilfe unterstützt, wenn seine Einkommen abzüglich des Einkommensfreibetrages tiefer sind als die anerkannten Ausgaben. Es wird also nicht unterschieden zwischen Anspruchsberechnung und Berechnung des Unterstützungsbeitrags nach erwiesenem Anspruch. Der in der Grafik G19 diskutierte Schwelleneffekt kann somit vollständig eliminiert werden (eingekreister Bereich). Verschiedene Kantone wenden diese Berechnungsweise bereits an und machen gute Erfahrungen damit. Eine Eintrittsberechnung mit Einkommensfreibetrag erhöht zwar die Eintrittsgrenze, was tendenziell zu einem grösseren Anspruchskreis der Sozialhilfeberechtigten führt. Dafür besteht ein Anreiz sich von der Sozialhilfe abzulösen bzw. gar nicht erst bedürftig zu werden. Das verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe ist in jedem Fall höher als innerhalb der Sozialhilfe. Zudem ist davon auszugehen, dass der Personenkreis, der bei einer Erhöhung der Anspruchsgrenze seinen Anspruch auf Sozialhilfe geltend macht, sehr gering ist. Ein- und Austritt in bzw. aus der Sozialhilfe erfolgen im Vergleich zur Situation in Grafik G19 neu bei einem Bruttolohn von 53'000 Franken (siehe Grafik G20).

G20 Ein- und Austrittsberechnung entspricht der Berechnung der Sozialhilfeleistung (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

5.1.3.2 Schwelleneffekte im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen

Grundsatz 2: Die Sozialhilfe ist mit anderen Bedarfsleistungen und mit dem geltenden Steuersystem abgestimmt.

Um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im Anspruchsbereich der Sozialhilfe zu vermeiden, muss die Sozialhilfe mit den Tarifen der familienergänzenden Kinderbetreuung, der individuellen Prämienverbilligung und den Steuern abgestimmt sein.

Begründung

Auch wenn die Sozialhilfe isoliert betrachtet weder Schwelleneffekte noch negative Erwerbsanreize produziert, kann diese Problematik bei schlechter Abstimmung mit anderen Transferleistungen und dem Steuersystem auftreten. So können beispielsweise Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entstehen, weil die Haushalte bei Ablösung aus der Sozialhilfe Prämienkosten zu tragen haben, welche sie als Sozialhilfebeziehende nicht zu begleichen hatten. Diese treten dann auf, wenn das kantonale Prämienverbilligungssystem so ausgestaltet ist, dass Haushalte im Niedriglohnbereich nicht die ganze Prämie verbilligt erhalten (Siehe Grundsatz 4, Good Practice IPV). Gleiches kann im Zusammenhang mit den Tarifen der familienergänzenden Kinderbetreuung entstehen. So gewähren gewisse Kantone Sozialtarife an erwerbstätige Sozialhilfebeziehende, um sie von den Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung zu entlasten. Nach Austritt haben diese Haushalte allerdings keinen Anspruch mehr auf den Sozialtarif und sind somit finanziell schlechter gestellt als Sozialhilfebeziehende. Diese Probleme können generell vermieden werden, indem in der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe die Nettokosten eines Haushaltes berücksichtigt werden. Eine andere Möglichkeit besteht darin, die betreffende Transferleistung (Sozialtarif, IPV etc.) so auszugestalten, dass die Haushalte im Niedriglohnbereich gleichbehandelt werden – ungeachtet dessen, ob sie sozialhilfebedürftig sind oder nicht.

Schliesslich soll auf das Zusammenspiel mit den Steuern hingewiesen werden. Schwelleneffekte können im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entstehen, wenn Sozialhilfebeziehende von der Steuerlast befreit sind, während Haushalte knapp ausserhalb der Sozialhilfe besteuert werden. Dies kann nur vermieden werden, wenn erwerbstätige Sozialhilfebeziehende steuerlich gleichbehandelt werden wie nicht unterstützte Haushalte mit ähnlich tiefen Einkünften (Siehe Grundsatz 1, Good Practice Steuern)³³. Faktisch müssten dann alle Haushalte, ob unterstützungsbedürftig oder nicht, Steuern auf ihre Erwerbseinkünfte bezahlen. Dadurch entstünden jedoch aufgrund der Steuerbelastung negative Erwerbsanreize innerhalb der Sozialhilfe (siehe Good Practice zur Steuerbelastung tiefer Einkommen).

5.1.4 Fazit

Um Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe zu vermeiden, muss die Ein- und Austrittsberechnung der Berechnung der Sozialhilfeleistung entsprechen. Seit der Einführung der neuen SKOS-Richtlinien im Jahr 2005 werden neu in der Sozialhilfe Anzeielemente (Einkommensfreibetrag und Integrationszulage) gewährt. In manchen Kantonen werden diese Anzeielemente bei der Bedarfsrechnung zur Festlegung der Eintritts- und Austrittsschwelle nicht miteinbezogen. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung zwischen Haushalten mit Anspruch und jenen ohne Anspruch auf Sozialhilfe. Konkret werden dadurch Haushalte, die knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben, finanziell deutlich schlechter gestellt als Haushalte, die aufgrund eines (ursprünglich) tieferen Erwerbseinkommens in die Sozialhilfe gelangt sind. Ferner muss die Sozialhilfe im Zusammenspiel mit anderen Sozialtransfers und mit den Steuern abgestimmt sein, sollen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize vermieden werden.

³³ Will man die finanzielle Mehrbelastung der Sozialhilfebeziehenden aufgrund der Steuern kompensieren, sollte eine Steuerbefreiung des Existenzminimums in Betracht gezogen werden.

5.2 Good Practice Alimentenbevorschussung

5.2.1 Kurze Definition

Die Alimentenbevorschussung (ALBV) ist eine kantonale Sozialleistung, deren Ziel die Sicherung des Unterhalts zugunsten von Kindern und in einzelnen Kantonen auch von geschiedenen Ehegattinnen und Ehegatten ist. Die öffentliche Hand kann Vorschüsse ausrichten, die dem Kind bzw. dem Ehegatten / der Ehegattin per Rechtsanspruch zustehen. Die Rechtsetzungskompetenz und der Vollzug der ALBV liegen in der Kompetenz der Kantone; die 26 kantonalen Rechtsgrundlagen zur ALBV weisen beträchtliche Unterschiede auf.

5.2.2 Warum eine Good Practice?

Die Good Practice kann Kantone unterstützen, die Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in der ALBV beheben oder verringern wollen. Die vorliegende Good Practice kann sowohl als Grundlage für die Optimierung einer bestehenden Leistung dienen als auch als Orientierungshilfe für eine grundlegendere Gesetzesrevision.

Die interkantonale Harmonisierung der Alimentenbevorschussung ist ein Thema von politischer Aktualität, sie steht jedoch nicht in direktem Zusammenhang mit der vorliegenden Good Practice. Für spezifische Fragen zur Harmonisierung sei auf die SODK verwiesen, die momentan Empfehlungen zu Harmonisierungsmöglichkeiten der Alimentenbevorschussung erarbeitet.

Falls dem Bund in absehbarer Zeit über eine Verfassungsänderung die Kompetenz eingeräumt werden sollte, harmonisierende Ausgestaltungsmerkmale über die ALBV zu erlassen, kann die Good Practice auch für ihn von Interesse sein.

5.2.3 Grundsätze für die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung

In den Grundsätzen 1 und 2 wird die Alimentenbevorschussung als eigenständiges System betrachtet. Hier wird die Problematik der Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen einzig bezogen auf die Alimentenbevorschussung diskutiert. Im Grundsatz 3 wird die Frage der Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen dann auf das gesamte Steuer- und Transfersystem ausgedehnt.

5.2.3.1 Grundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten in der Alimentenbevorschussung

Grundsatz 1: Einkommensunabhängigkeit oder Teilbevorschussung

Die ALBV ist entweder einkommensunabhängig oder mit zunehmendem Einkommen als sich progressiv verringernde Teilbevorschussung ausgestaltet.

Begründung

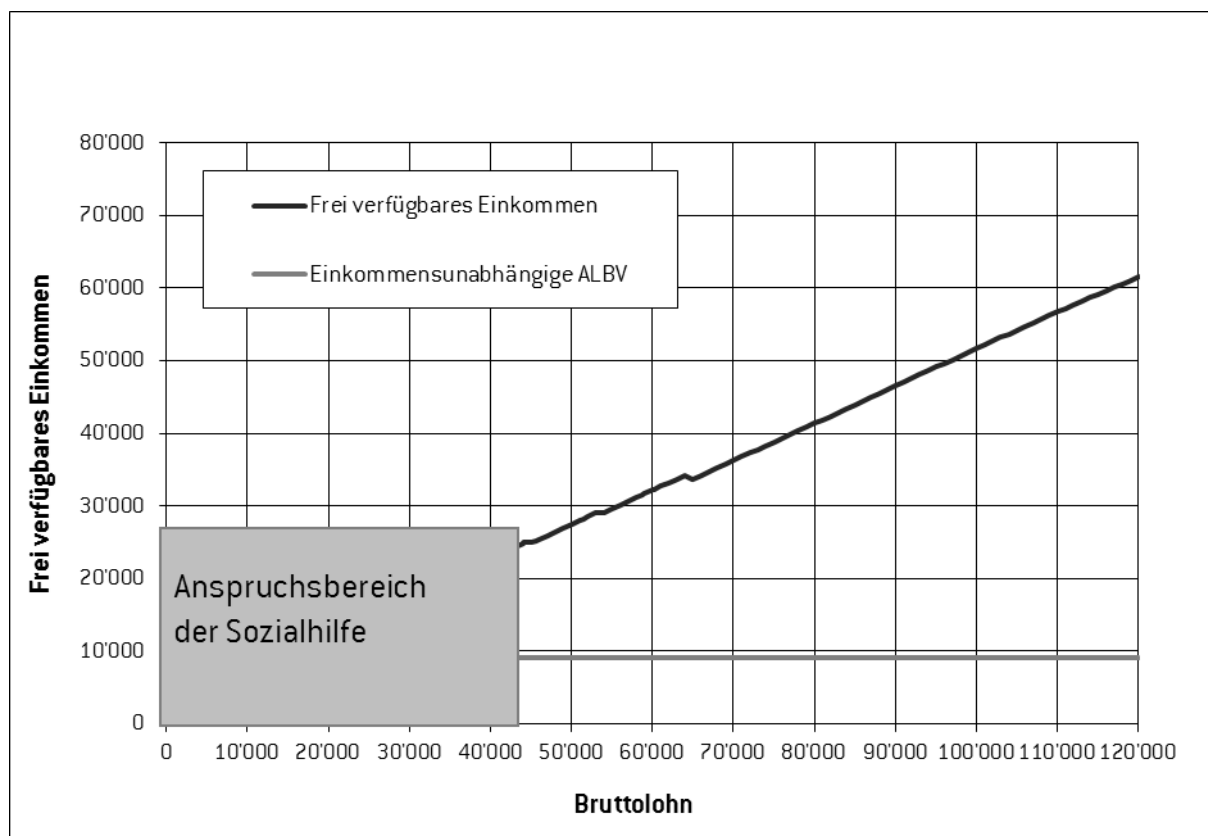
Aus Sicht der Schwelleneffektproblematik ist eine **einkommensunabhängige ALBV** – unabhängig des Einkommens und Vermögens des Unterhaltsberechtigten – eindeutig zu bevorzugen, weil damit das Problem der Leistungsverminderung oder –einstellung in Abhängigkeit einer Einkommensgrenze vermieden wird. Eine einkommensunabhängig ausgerichtete ALBV ist folglich **resistent gegenüber der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize**. Sie hat auch den Vorteil, dass sie ein äusserst transparentes und für die Anspruchsberechtigten verständliches System schafft. Der Verwaltungsaufwand ist gering, da keine komplexe Bedarfsrechnung erstellt werden muss. Ausserdem zeigen die Erfahrungen der Kantone Bern und Tessin, die ein solches System anwenden, dass die Nettokosten nicht bedeutend höher sind als in Kantonen mit bedarfsabhängiger ALBV, da besonders bei Anspruchsberechtigten mit mittleren und

höheren Einkommen via professionellem Inkasso ein Grossteil der Bevorschussungsbeiträge wieder eingetrieben werden kann.

Nachfolgende Grafik 21 illustriert die Wirkung einer einkommensunabhängigen ALBV. Die horizontale Achse bildet den Bruttolohn ab, die vertikale Achse das frei verfügbare Einkommen³⁴. Die dunkle Linie stellt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit des Bruttolohns dar³⁵. Die hellere Linie gibt den Verlauf der Alimentenbevorschussung wieder.

Aus der Grafik G21 wird deutlich, dass die Alimentenbevorschussung über das gesamte Einkommensspektrum gleich hoch ist und das frei verfügbare Einkommen – unabhängig vom Bruttolohn – um den bevorschussten Betrag von rund 10'000 Franken pro Jahr erhöht³⁶. Auch in Interaktion mit anderen Transferleistungen oder Steuern verursacht eine einkommensunabhängige ALBV keine negativen Erwerbsanreize.

G21 Einkommensunabhängige ALBV verursacht weder Schwelleneffekte noch negative Erwerbsanreize (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

In der überwiegenden Mehrheit der Kantone wird die **ALBV als Bedarfsleistung** ausgerichtet, womit die Anspruchsgruppe auf ein **bestimmtes Einkommenssegment** begrenzt wird. Damit entsteht das Risiko, dass anspruchsberechtigte Haushalte besser gestellt werden als Haushalte, deren Einkommen knapp über der Bedarfsgrenze liegen. Dieser Fall tritt ein in **ALBV-Systemen**, in denen **keine Teilbevorschussung** existiert.

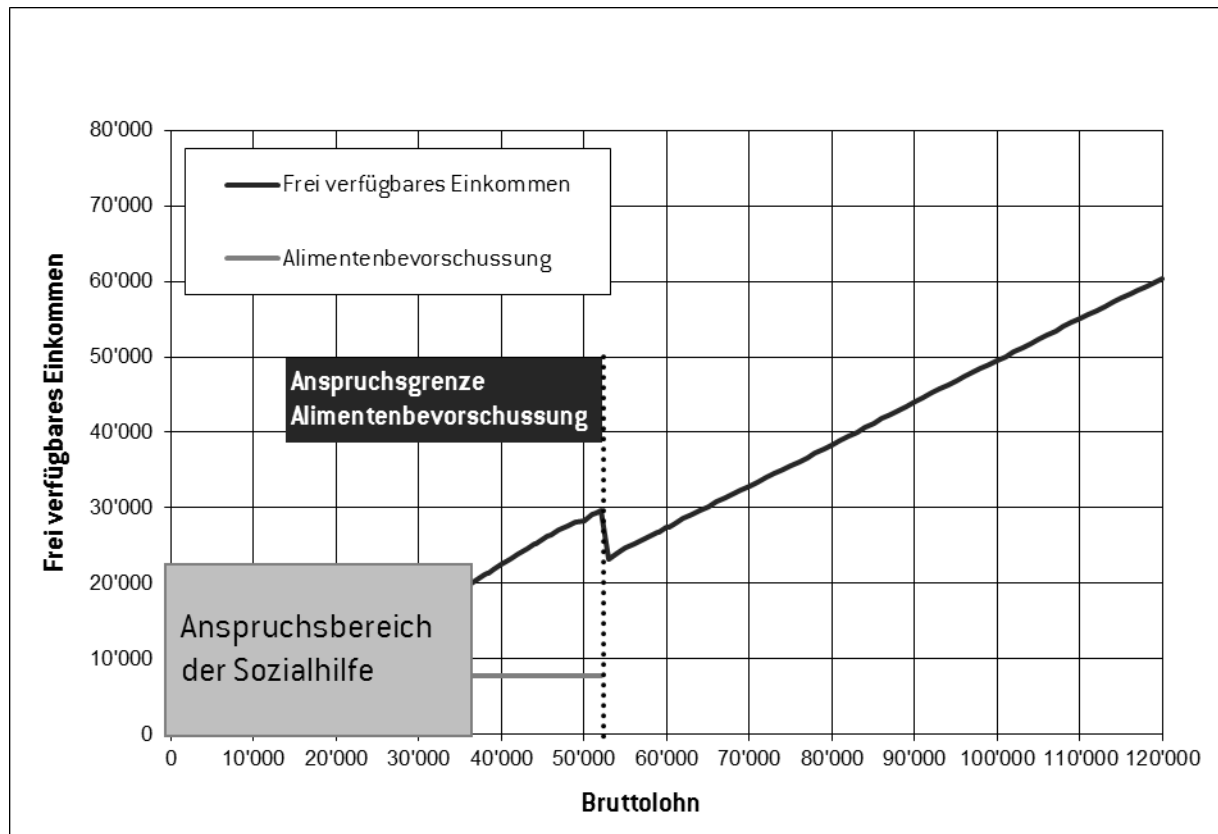
34 Für die Definition des frei verfügbaren Einkommens, siehe Kapitel 1.3 des vorliegenden Berichts.

35 Die in den Grafiken dargestellten Familiensituationen werden im Kapitel 2.1 genauer definiert.

36 Der Bevorschussungsbetrag richtet sich in diesem Beispiel nach dem im Scheidungsurteil festgesetzten Betrag, der knapp unter der kantonalen maximalen Bevorschussungslimite liegt.

In diesem Modell werden die Alimente solange gewährt, als das Haushaltseinkommen zuzüglich Alimente die Einkommensgrenze nicht übersteigt. Liegt das Haushaltseinkommen einschliesslich Alimente nur knapp über der Einkommensgrenze, erlischt der Anspruch vollständig. Wie Grafik G22 zeigt, führen einkommensabhängige Systeme ohne Teilbevorschussung zwingend zu Schwelleneffekten: bei Überschreiten des Bruttolohns von 52'000 Franken, entsteht ein Schwelleneffekt von rund 12'000 Franken im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens.

G22 ALBV ohne Teilbevorschussung verursacht Schwelleneffekte (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

Schwelleneffekte bei Beendigung des Leistungsanspruchs können vermieden werden, wenn die Leistung mit zunehmendem Einkommen graduell reduziert wird. In diesem Fall spricht man von **Teilbevorschussung**.

Die Teilbevorschussung entspricht grundsätzlich der Einkommenslücke zwischen dem je nach Gesetz definierten anrechenbaren Einkommen und der Anspruchsgrenze, solange dieser Betrag unter dem maximalen kantonalen Bevorschussungsbetrag liegt. Ist die Differenz zwischen anerkannten Einnahmen und Anspruchsgrenze kleiner als die gerichtlich festgelegte Alimente und der kantonal festgelegte maximale Bevorschussungsbetrag, wird diese Differenz als Teilbevorschussung ausbezahlt.

In ALBV-Systemen mit Teilbevorschussung gilt als Grundprinzip, dass **eine Erhöhung des Einkommens um einen bestimmten Betrag zum Rückgang der Bevorschussungsleistung um den gleichen Betrag** führt.

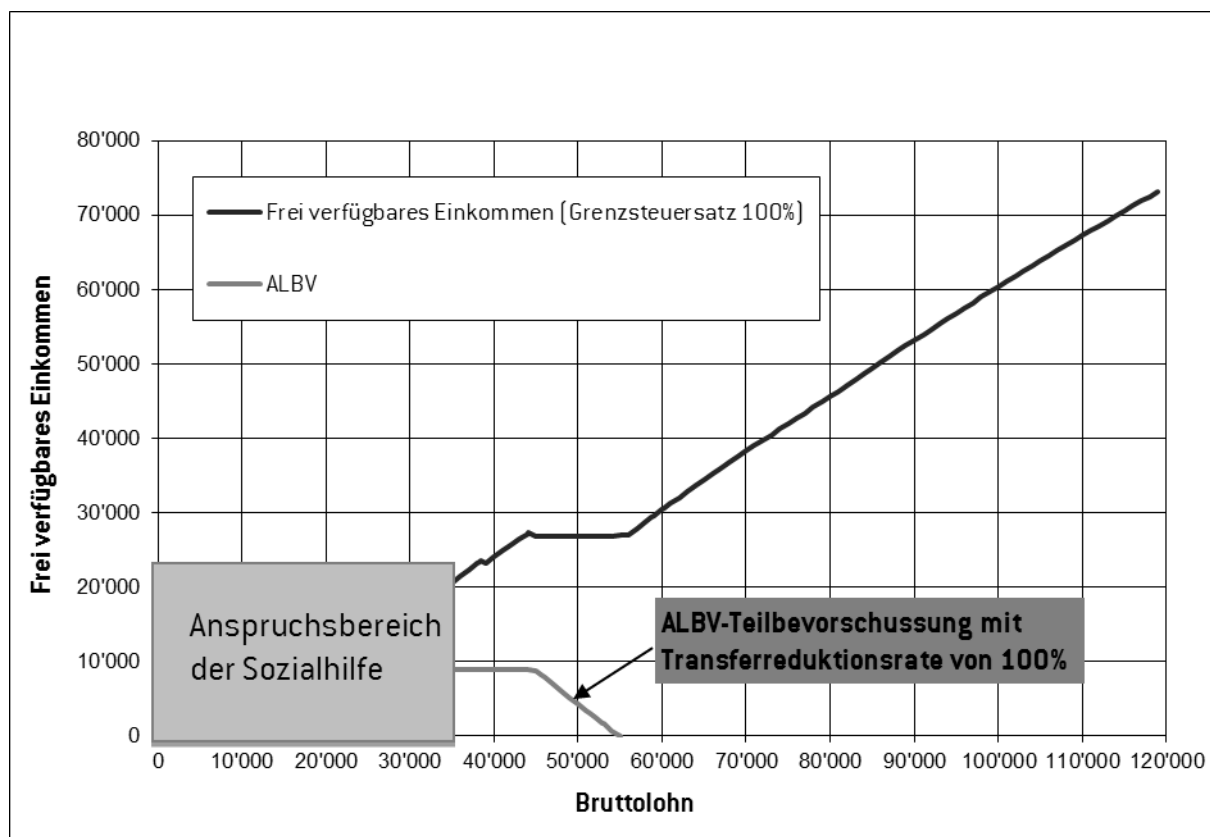
Sofern alle Einkommen voll angerechnet werden, bedeutet das, dass die Transferreduktionsrate der ALBV im Bereich der Teilbevorschussung 100% ist. Daraus resultiert ein fehlender Erwerbs-

anreiz bzw. ein Nullanreiz. Bedarfsleistungen, die keine finanziellen Anreize zur Erweiterung der Erwerbstätigkeit setzen sind mit der aktuellen sozialpolitischen Grundausrichtung unvereinbar, da sie (zusätzliche) Erwerbstätigkeit finanziell nicht honorieren.

Die Wirkung einer entsprechend ausgestalteten Teilbevorschussung auf das frei verfügbare Einkommen lässt sich in der nachfolgenden Grafik 3 im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ablesen. Die ALBV verringert sich proportional zum steigenden Erwerbseinkommen (Transferreduktionsrate von 100%), was im dargestellten Fallbeispiel im Bruttolohnbereich zwischen 45'000 und 55'000 Franken ein stagnierendes frei verfügbares Einkommen zur Folge hat. In einer isolierten Betrachtung der ALBV entsteht bei einer linearen Kürzung der Leistung ein **Nullanreiz**. Dieser resultiert in der Praxis aber nur unter bestimmten Bedingungen, nämlich wenn keine weiteren einkommensabhängigen Transferleistungen im Bereich der Teilbevorschussung verändert werden und die Alimentenbevorschussung in der Bedarfsleistung letzterer nicht als Einkommensbestandteil angerechnet wird. Ansonsten entsteht ein **Einkommensbereich mit negativen Erwerbsanreizen**, wie im Abschnitt 5.2.3.3. dieser Good Practice noch vertieft diskutiert wird.

Zur Vermeidung einer linearen Kürzung der Alimentenbevorschussung im Bereich der Teilbevorschussung kann ein Einkommensfreibetrag eingeführt werden. Er soll garantieren, dass die Transferreduktionsrate kleiner als 100% ist und folglich ein Erwerbsanreiz gesetzt wird.

G23 Alimentenbevorschussung mit Teilbevorschussung und Nullanreiz (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

In einem Kanton existiert bisher ein Modell mit Teilbevorschussung, in dem der **Bevorschussungsbetrag stufenweise reduziert** wird. Ein solches Modell führt unweigerlich zu einem Schwelleneffekt

im Übergang von einer Stufe zur nächsten. Von Teilbevorschussungsmodellen mit stufenweiser Leistungsreduktion ist folglich **abzusehen**

Entscheidend für die Vermeidung von Schwelleneffekten ist also die **Gewährung einer Teilbevorschussung ohne Abstufung des Bevorschussungsbetrags**. Dabei ist die Art der Berechnung der Anspruchsgrenze unerheblich: sowohl im ALBV-Modell mit Anspruchsgrenze gemäss EL als auch in jenem mit einer fixen Anspruchsgrenze wird in einigen Kantonen eine Teilbevorschussung geleistet (siehe T10 in Kapitel 4.2.2).

5.2.3.2 Grundsatz zur Vermeidung von fehlenden und negativen Erwerbsanreizen

Grundsatz 2: Prozentualer Einkommensfreibetrag

Die Transferreduktionsrate der einkommensabhängig ausgestalteten ALBV ist kleiner als 100%. Dies bedeutet, dass sich die ALBV im Bereich der Teilbevorschussung um einen geringeren Betrag verringert als das Erwerbseinkommen zunimmt. Zu diesem Zweck wird ein Einkommensfreibetrag gewährt, indem ein bestimmter Prozentsatz des Erwerbseinkommens nicht mit der Alimentenbevorschussung verrechnet wird.

Begründung

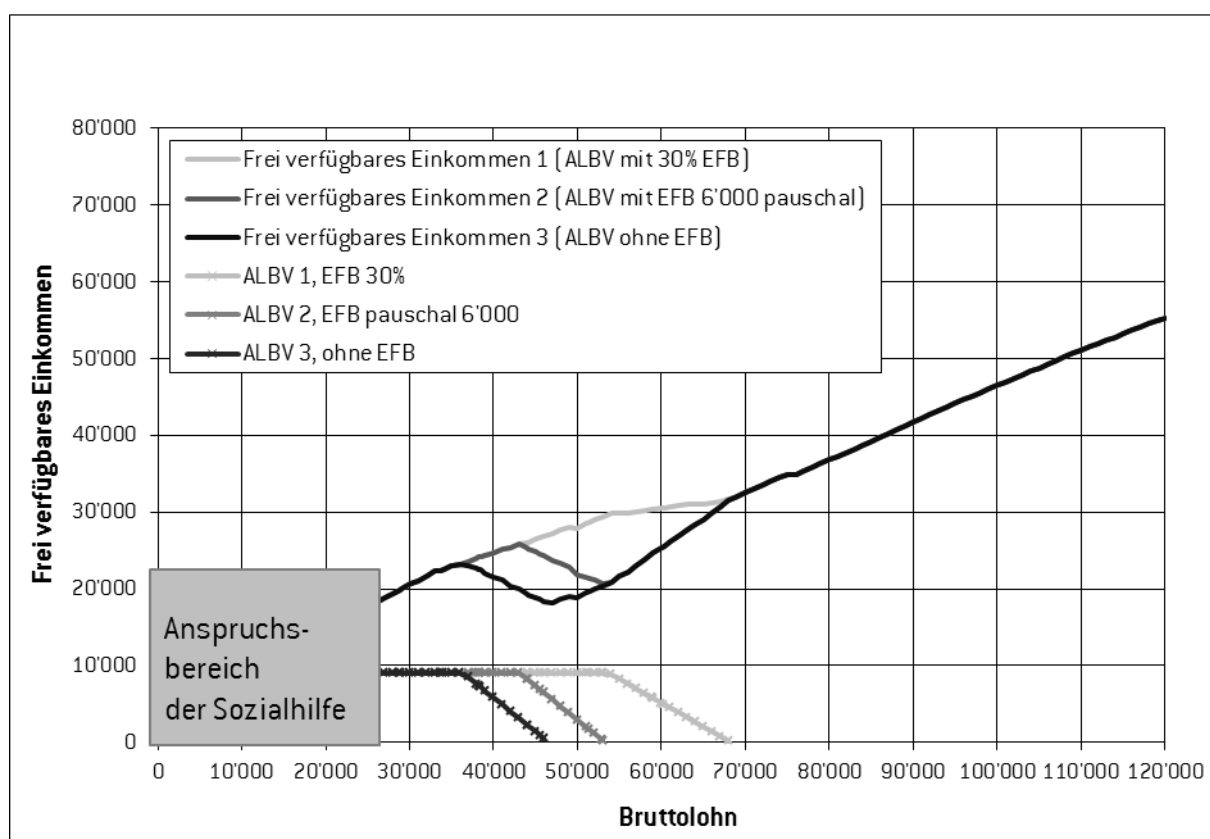
Der Einkommensfreibetrag (EFB) verhindert im Bereich der Teilbevorschussung die lineare Reduktion der ALBV. Indem der anspruchsberechtigten Person ein Teil des Erwerbseinkommens zur freien Verfügung steht, wird ein Anreiz zum Erhalt oder zur Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit geschaffen. Zu unterscheiden ist zwischen statischen und prozentualen EFB. Statische EFB werden in Form einer Pauschale auf das Einkommen gewährt. Sie steht dem Haushalt unabhängig von der Höhe seines Lohns zur freien Verfügung. Pauschale EFB führen zu einer generellen Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens, können aber die Problematik der negativen Erwerbsanreize nicht lösen. In der nachfolgenden Grafik G24 ist die Wirkung eines statischen EFB im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens zu erkennen. Im dargestellten Beispiel wurde ein monatlicher EFB von 500 Franken simuliert. Dadurch weitet sich der Anspruchskreis der ALBV-Berechtigten im Vergleich zur Variante ohne EFB bis in ein um 6'000 Franken höheres Bruttolohnsegment aus. Im Vergleich zum Verlauf ohne EFB³⁷ kommt es für Haushalte im Bruttolohnbereich zwischen 36'000 und 43'000 Franken zu einer finanziellen Besserstellung, wenn eine Erwerbstätigkeit neu aufgenommen oder erweitert wird. Im daran anschliessenden Bruttolohnbereich zwischen 44'000 und 61'000 Franken hingegen, also im Bereich in dem neu die Teilbevorschussung einsetzt, tätigt der statische EFB keine Wirkung mehr und es lässt sich – wie im Verlauf ohne EFB – ein ausgedehnter negativer Erwerbsanreiz beobachten.

EFB, die sich progressiv zum Erwerbseinkommen verhalten, belassen den Anspruchsberechtigten einen fixen Prozentsatz des Erwerbseinkommens zur freien Verfügung. Sie sind folglich dynamisch, da ihre Höhe vom effektiven Lohn abhängt. Je höher der Lohn, desto höher der EFB. So ausgestaltete EFB bewirken wie pauschale EFB vom Prinzip her vorerst die Ausdehnung des Bereichs mit Erwerbsanreizen sowie eine Erweiterung des Anspruchskreises. Weil ein dynamischer EFB aber auch im Bereich der Teilbevorschussung dafür sorgt, dass der Grenzsteuersatz unter 100% liegt, bleibt auch in diesem Bereich ein positiver Erwerbsanreiz bestehen. In der Grafik G24 wird gezeigt, dass im konkreten Fallbeispiel ein EFB von 30% zu einem durchwegs positiven Verlauf des frei

³⁷ Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens unterscheidet sich von jenem, der in G.3 dargestellt wird. Während in Grafik 3 der Spezialfall eines Nullanreizes abgebildet ist, kommt im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in Grafik 4 die Wirkung der weiteren Transferleistungen und Abgaben zum Ausdruck. In Grafik G.4 ist eine ALBV abgebildet, die einen Grenzsteuersatz aufweist, der grösser als 100% ist, deshalb verringert sich das frei verfügbare Einkommen entsprechend.

verfügbaren Einkommens führt. Wie hoch der Prozentsatz gewählt werden muss, damit ein positiver Erwerbsanreiz entsteht, hängt stark mit der Ausgestaltung des kantonalen Transfer- und Abgabensystems zusammen. Anschliessend ist die effektive Festlegung der Höhe des EFB auch eine politische Frage. Im vorliegenden Beispiel zeigt sich, dass ein EFB von 30% zu einer bedeutenden Ausdehnung des Bezügerinnen- und Bezügerkreises führen kann. Bezüglich der Höhe des EFB kann folglich keine allgemein gültige Aussage gemacht werden. Wir kommen auf diesen Punkt unter dem Grundsatz 3 noch genauer zu sprechen.

G24 Wirkung von pauschalem und prozentual ausgestaltetem EFB (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)

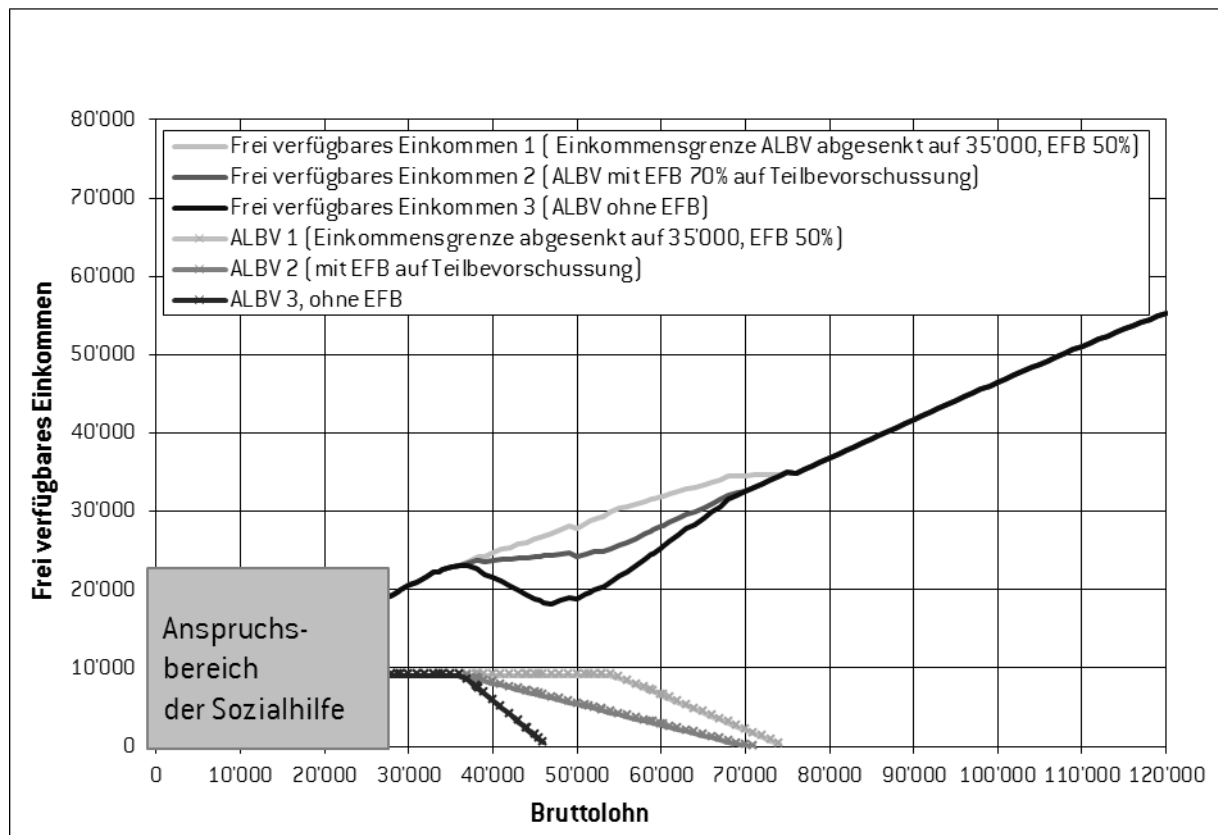


Quelle: eigene Darstellung

Als Alternative zum prozentualen Einkommensfreibetrag auf die gesamte ALBV, wären zwei Varianten mit analoger Wirkung denkbar:

Erstens ist es möglich, die **Einkommensgrenze der ALBV zu senken, gleichzeitig aber einen entsprechend hohen EFB für erwerbstätige Haushalte einzuführen**. Zweitens wäre es möglich, den **EFB einzig auf den Bereich der Teilbevorschussung zu beschränken**. Dadurch kann die Wirkung der Erwerbsanreize gezielter auf den Bereich der Teilbevorschussung konzentriert werden. In der Grafik 25 werden zwei entsprechende Optionen simuliert. Diese Lösungen sind aber nur in einem System mit fixer Einkommensgrenze umsetzbar. In einem Modell, das sich am Bedarf gemäss EL zur AHV/IV orientiert, ist eine solche Beschränkung hinfällig, weil sich der Bereich der Teilbevorschussung aus dem individuellen Bedarf eines Haushalts ergibt.

G25 Wirkung von prozentualen EFB im Bereich der Teilbevorschussung und bei abgesenkter Anspruchsgrenze (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens 1 entsteht infolge einer Herabsetzung der Einkommensgrenze für die ALBV auf 35'000 Franken und einem EFB von 50%. Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens 2 hingegen wird der EFB eigens auf den Bereich der Teilbevorschussung gewährt. Damit ein durchwegs steigendes frei verfügbares Einkommen erzielt werden kann, muss in diesem Fall für den gewählten Kanton ein EFB von 70% gewährt werden. Im Vergleich zu den in Grafik G24 dargestellten Verläufen bieten die Gewährung eines EFB nur auf den Bereich der Teilbevorschussung oder die Herabsetzung der Einkommensgrenze gekoppelt mit einem EFB, die Möglichkeit der Setzung von Erwerbsanreizen ohne übermässige Ausdehnung des Anspruchsbereichs. Die Gewährung des EFB eigens auf die Teilbevorschussung bietet den Nachteil eines komplexen Vollzugs. Der Betrag der Teilbevorschussung variiert von Haushalt zu Haushalt und muss in jedem spezifischen Fall einzeln ermittelt werden. Damit wird ein System geschaffen, das für die Anspruchsberechtigten schwierig verständlich ist und an Transparenz und Einfachheit einbüsst. Anders verhält es sich bei der Variante der Herabsetzung der Einkommensgrenze, die im Rahmen der Revision der ALBV in einem Kanton angewandt wurde. Hier muss jedoch beachtet werden, dass diese Lösung allenfalls zu Verliererinnen und Verlierern führen kann. Aktuell anspruchsberechtigte Haushalte ohne Erwerbseinkommen, die nicht vom Freibetrag profitieren können (z.B. Personen mit Renteneinkommen) verlieren ihren Anspruch auf die Leistung.

5.2.3.3 Grundsatz zur Koordination zwischen Alimentenbevorschussung, Elterntarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung, Steuern und weiteren Transferleistungen

Grundsatz 3: EFB zur Kompensation von durch das Transfer- und Steuersystem verursachten zusätzlichen Kosten

Die Alimentenbevorschussung wird mit den Tarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung, den Steuern und allfälligen weiteren Transferleistungen koordiniert, idealerweise im Rahmen eines Harmonisierungsgesetzes. Die Einführung eines EFB in der Alimentenbevorschussung dient auch der Kompensation der steigenden Ausgaben im Bereich der Teilbevorschussung, damit auch im Zusammenspiel mit anderen Leistungen der Erwerbsanreiz erhalten bleibt. Ziel ist die Vermeidung eines Grenzsteuersatzes von über 100% im frei verfügbaren Einkommen.

Begründung

Auch eine ALBV, die isoliert betrachtet keinen negativen Erwerbsanreiz verursacht, kann im Zusammenspiel mit weiteren Transferleistungen und Abgaben einen solchen Effekt verursachen. Diese Problematik stellt sich in besonderem Mass in Kantonen, die kein Harmonisierungsgesetz ihrer Transferleistungen und Steuern kennen.

Harmonisierungsgesetze bezwecken die Regelung des Zusammenspiels der kantonalen Transferleistungen und Steuern. In diesen Gesetzen wird eine Reihenfolge für den Bezug von Transferleistungen festgelegt, ein einheitliches massgebliches Einkommen für deren Berechnung definiert und bestimmt, wie die verschiedenen Transfers in den Berechnungsmodi der einzelnen Leistungen berücksichtigt werden. Es wird folglich eine Reihenfolge bestimmt, nach welcher die Leistungen jeweils die vorgelagerten Leistungen in der Einkommensberechnung berücksichtigen. Kantonen, die solche Gesetze erlassen haben, gelingt es in der Regel, negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte zu vermeiden, die durch das Zusammenwirken mehrerer Transferleistungen und allenfalls Steuern verursacht werden.

Im Zusammenhang mit der Alimentenbevorschussung stellt sich diesbezüglich die Frage, ob diese als Einkommensbestandteil für die Berechnung des Anspruchs auf IPV, FamEL, Wohnkostenzuschüsse, etc. angerechnet wird oder nicht. Eindeutig ist, dass die ALBV bei den Steuern als Einkommensbestandteil gilt. Das bedeutet für ALBV-Systeme mit Teilbevorschussung, dass die Steuern im Bereich der Teilbevorschussung gleich hoch bleiben, weil sich das steuerbare Einkommen nicht verändert. In diesen Berechnungssystemen hat die Steuerbelastung folglich keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die negativen Erwerbsanreize³⁸.

Wie sich die übrigen Transferleistungen im Bereich der Teilbevorschussung verhalten, hängt von deren konkreter Berechnungsbasis ab. Werden die weiteren Transferleistungen wie die IPV, Wohnkostenzuschüsse und Krippentarife auf der Basis des steuerbaren Einkommens berechnet, sollte das frei verfügbare Einkommen im Bereich der Teilbevorschussung lediglich stagnieren. Stützen diese Transferleistungen hingegen auf andere massgebliche Einkommen ab, die sich aufgrund der ALBV verändern und wird die ALBV nicht als Einkommen angerechnet, können sie den Nullanreiz in einen negativen Erwerbsanreiz umkehren.

Insbesondere die **Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung** können im Zusammenspiel mit der ALBV negative Erwerbsanreize im frei verfügbaren Einkommen verstärken. Wenn die

³⁸ Voraussetzung ist, dass keine Steuergesetzänderung beschlossen wurde und der Haushalt im Vorjahr bereits denselben Betrag an ALBV erhielt. Die Wirkung der Steuerbelastung greift jeweils auf der Einkommenssituation des Vorjahres, während die ALBV auf die aktuelle wirtschaftliche Situation abstellt. Diesbezüglich kann es zu Verschiebungen kommen, wodurch allenfalls trotzdem negative Erwerbsanreize verursacht werden könnten.

Krippentarife im Bereich der Teilbevorschussung sprunghaft ansteigen oder stark progressiv sind, kann eine linear zum Erwerbseinkommen sich verringernde Bevorschussungsleistung diesen Ausgabenanstieg nicht kompensieren. Diesbezüglich könnte wiederum die Gewährung eines EFB im Rahmen der ALBV kompensierende Wirkung haben. Die konkrete Höhe des EFB müsste sich demnach auch nach der Höhe der Kosten für die familienergänzende Betreuung an einem bestimmten Ort ausrichten.

Eine andere Lösung bestünde darin, die Krippenkosten als Gestehungskosten in der Bedarfsrechnung der ALBV als anerkannte Ausgaben anzurechnen. Aus systematischer Sicht wäre dies die zu bevorzugende Lösung, denn zur Ermöglichung der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, ist eine professionelle Kinderbetreuung in vielen Fällen erforderlich. In der Praxis ist die Anrechnung der Kosten für die familienergänzende Betreuung in der Bedarfsrechnung der ALBV bisher selten anzutreffen. Im Vollzug erweist sich diese Lösung nämlich oftmals als schwierig handhabbar, weil die ALBV ihrerseits vielerorts als anerkannte Einnahme in die Tarifberechnung der Kosten für die familienergänzende Betreuung einfließt. Dadurch entsteht ein sogenannter Zirkelbezug. Kann dieses Problem jedoch ausgeschaltet werden, hat die Anrechnung der Krippenkosten in der Bedarfsrechnung der ALBV den Vorteil, dass der EFB der reinen Anreizsetzung dienen kann und diese Kosten nicht kompensieren muss. Er könnte folglich entsprechend tiefer angesetzt werden. Je nach kantonalen Gegebenheiten und Berechnungsmodi der Kosten für die familienergänzenden Kinderbetreuungstarife eignet sich die eine oder andere Variante der Kompensation dieser Kosten im Rahmen der ALBV besser oder weniger gut. Zentral ist, dass sich die Kantone der entsprechenden Problematik bewusst sind und eine für sie adäquate Lösung finden.

Analog zum beschriebenen Problem im Zusammenspiel zwischen ALBV und Krippenkosten, können sich verringernde weitere Transferleistungen (beispielsweise Wohnkostenzuschüsse oder FamEL) im Bereich der Teilbevorschussung dazu führen, dass im frei verfügbaren Einkommen ein Einkommensbereich mit negativen Erwerbsanreizen resultiert. Auch hier kann entweder im Rahmen der einzelnen Transferleistungen ein Kompensationsmechanismus vorgesehen werden (siehe Good Practice zu den FamEL) oder diese Funktion wird vom EFB im Rahmen der ALBV gelöst.

Anders verhält es sich in ALBV-Systemen ohne Teilbevorschussung, dort verstärken sämtliche Transferleistungen und die Steuerbelastung, die sich im Bereich der Schwelle verändern den durch die ALBV ausgelösten Schwelleneffekt noch zusätzlich.

Zusammengefasst kann festgehalten werden, dass die Analyse des Zusammenspiels des kantonalen Transfer- und Steuersystems zentral ist für die Ausgestaltung einer ALBV, die die Entstehung von negativen Erwerbsanreizen im frei verfügbaren Einkommen vermeiden soll. So hängt nämlich auch die konkrete Höhe des EFB davon ab, wie die verschiedenen Abgaben und Leistungen aufeinander abgestimmt sind. Der Einkommensfreibetrag in der ALBV muss mindestens so hoch gewählt sein, dass er die im Bereich der Teilbevorschussung zunehmenden Kosten kompensiert. In ALBV-Modellen mit Anspruchsgrenze gemäss EL wird der EFB im Sinne des privilegierten Einkommens der Ergänzungsleistungen zu AHV/IV berechnet: die Einkommen aus Erwerbstätigkeit werden nur zu zwei Dritteln als anrechenbare Einkommen berücksichtigt. Der Prozentsatz von 33% EFB funktioniert in vielen Kantonen recht gut und hilft, negative Erwerbsanreize zu kompensieren. Aufgrund von verschiedenen kantonalen Erfahrungen gilt als generelle Grössenordnung, dass der EFB in Kantonen, in denen die Krippenkosten in der Bedarfsrechnung der ALBV nicht berücksichtigt werden, mindestens 30-40% des Erwerbseinkommens betragen muss. Zur Festsetzung des konkreten Prozentsatzes und zur Gewähr der Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen, müssen jedoch kantonale Simulationen durchgeführt werden.

Gleiches gilt für die Höhe eines EFB, der auf den Bereich der Teilbevorschussung beschränkt ist oder mit einer Herabsetzung der Einkommensgrenze kombiniert wird.

5.2.4 Fazit

Die einkommensunabhängige Alimentenbevorschussung ist in Bezug auf die Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen die eindeutig beste Lösung. Wird jedoch für eine einkommensabhängige Bevorschussung votiert, empfiehlt sich ein ALBV-System mit Teilbevorschussung und prozentual zum Erwerbseinkommen ausgestaltetem Einkommensfreibetrag. Dieser erfüllt zwei Funktionen: erstens soll er als finanzieller Anreiz zum Erhalt oder zur Erhöhung der eigenen Erwerbstätigkeit dienen, zweitens muss er je nach Ausgestaltung des kantonalen Transfer- und Steuersystems in mehr oder weniger starkem Mass die im Einkommensbereich der Teilbevorschussung anfallenden, zusätzlichen Ausgaben kompensieren. Die konkrete Höhe des EFB hängt folglich stark von den zu kompensierenden zusätzlichen Ausgaben aufgrund der Reduktion weiterer Transferleistungen sowie steigenden Zwangsausgaben ab. Falls weitere Transferleistungen einen analogen Kompensationsmechanismus kennen, kann der entsprechende EFB bei der ALBV bescheidener ausfallen. Ebenso wirkt sich die Anerkennung bestimmter Ausgaben – wie beispielsweise die Kosten für die familienergänzende Betreuung als Gestehungsausgaben in der Berechnung der ALBV – darauf aus, wie hoch der EFB mindestens sein muss, um einen Grenzsteuersatz von unter 100% im frei verfügbaren Einkommen zu garantieren. Bereits in diesem Rahmen berücksichtigte Ausgaben müssen nämlich nicht mehr via Einkommensfreibetrag kompensiert werden.

5.3 Good Practice Individuelle Prämienverbilligung

5.3.1 Kurze Definition

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) regelt in Art. 65 und 66 die Verbilligung der Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen. Finanziert wird diese Sozialleistung durch Bundes- und Kantonsbeiträge. Das Gesetz legt die Höhe der Bundesbeiträge fest und überlässt die konkrete Ausgestaltung der Prämienverbilligungssysteme den Kantonen. Dies hat zur Folge, dass sich die kantonalen Vollzugsmodelle dieser Leistung stark unterscheiden.

5.3.2 Warum eine Good Practice?

Die Good Practice kann die Kantone unterstützen, die Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in der individuellen Prämienverbilligung (IPV) eliminieren oder reduzieren wollen. Die vorliegende Good Practice kann sowohl als Grundlage für die Optimierung einer bestehenden Leistung dienen als auch als Orientierungshilfe für eine grundsätzliche Revision eines Gesetzes.

5.3.3 Grundsätze für die Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung

5.3.3.1 Grundsatz zur Vermeidung von Schwelleneffekten

Grundsatz 1: Sanfte Leistungsverminderung

Die IPV ist entweder als Prozentmodell, als Stufenmodell mit zahlreichen Stufen oder als kombiniertes Modell mit geringen Leistungsabstufungen ausgestaltet.

Begründung

Aus Sicht der Schwelleneffektproblematik ist ein Prozentmodell als Berechnungsgrundlage für die IPV das vorteilhafteste Modell und kann als Best Practice bezeichnet werden, weil damit im Bereich der Leistungsverminderung und -einstellung weder Schwelleneffekte noch negative Erwerbsanreize entstehen. Das Prozentmodell geht von einem prozentualen Selbstbehalt aus, welcher am massgebenden Einkommen gemessen wird. Überschreitet die Prämienbelastung diesen Selbstbehalt, besteht ein Anspruch auf Prämienverbilligung. Bei steigendem Lohn respektive Einkommen nimmt der verbilligte Betrag linear ab. Die Kantone unterscheiden sich in der Höhe des Selbstbehaltes und der Definition des massgebenden Einkommens. Diese Unterschiede haben einen Einfluss auf die Höhe der ausgerichteten Beträge und auf die Definition des Anspruchskreises, nicht aber auf die Anfälligkeit, Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize zu produzieren.

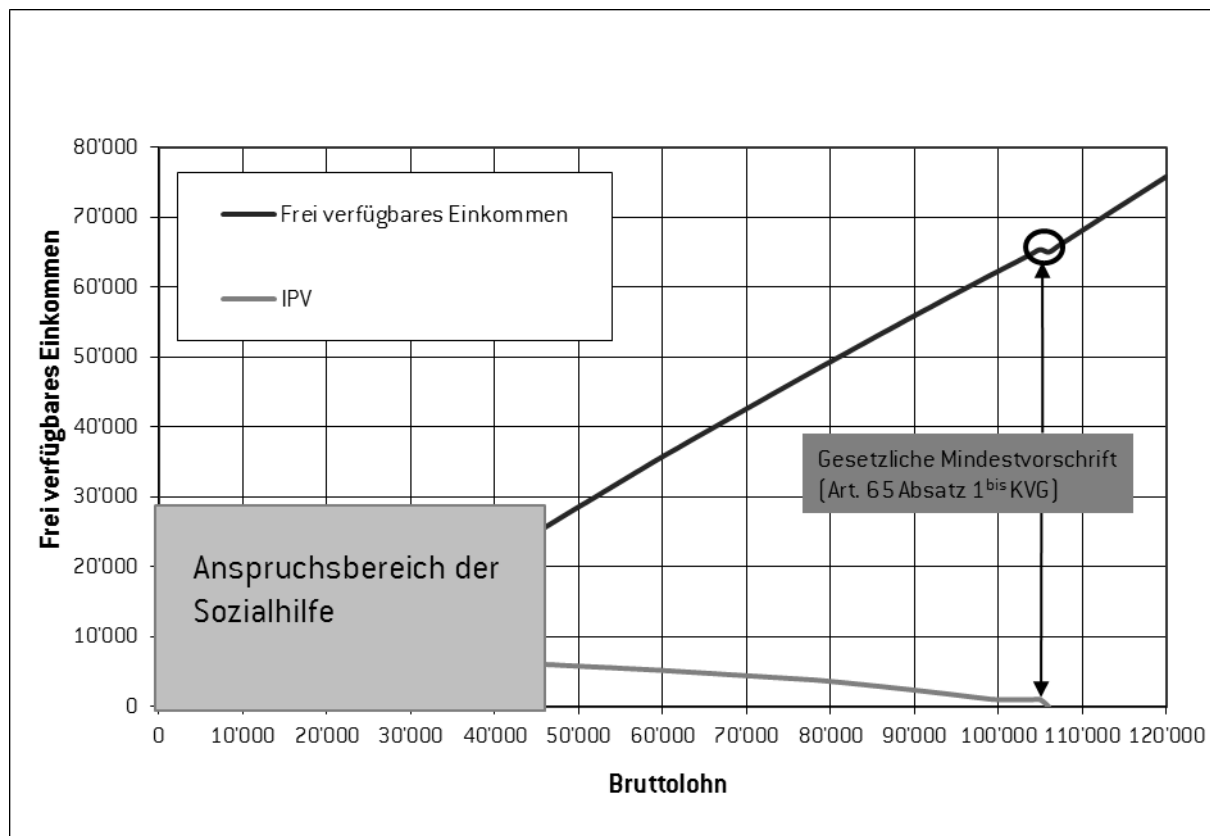
Nachfolgende Grafik G26 illustriert die Wirkung eines Prozentmodells. Die horizontale Achse bildet den Bruttolohn ab, die vertikale Achse das frei verfügbare Einkommen³⁹. Die dunkle Linie stellt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit des Bruttolohns dar⁴⁰. Die hellere Linie gibt den Verlauf der individuellen Prämienverbilligung wieder. Aus der Grafik G26 wird deutlich, dass die IPV im Prozentmodell mit zunehmendem Lohn linear abnimmt und keine abrupten Leistungsveränderungen aufweist. Dadurch geht eine Lohnerhöhung immer mit einem erhöhten frei verfügbaren Einkommen einher. Schwelleneffekte können bei diesem Berechnungsmodell lediglich aufgrund der 2006 in Kraft getretenen gesetzlichen Mindestvorschrift (Art. 65 Absatz 1^{bis} KVG) und

39 Für die Definition des frei verfügbaren Einkommens, siehe Kapitel 1.3 des vorliegenden Berichts.

40 Die in den Grafiken dargestellten Familiensituationen werden im Kapitel 2.1 genauer definiert.

im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entstehen. Auf ersteres wird im Grundsatz 2 eingegangen, während die Problematik im Anspruchsbereich der Sozialhilfe im Grundsatz 4 weiter unten dargelegt wird.

G26 Prozentmodell (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)

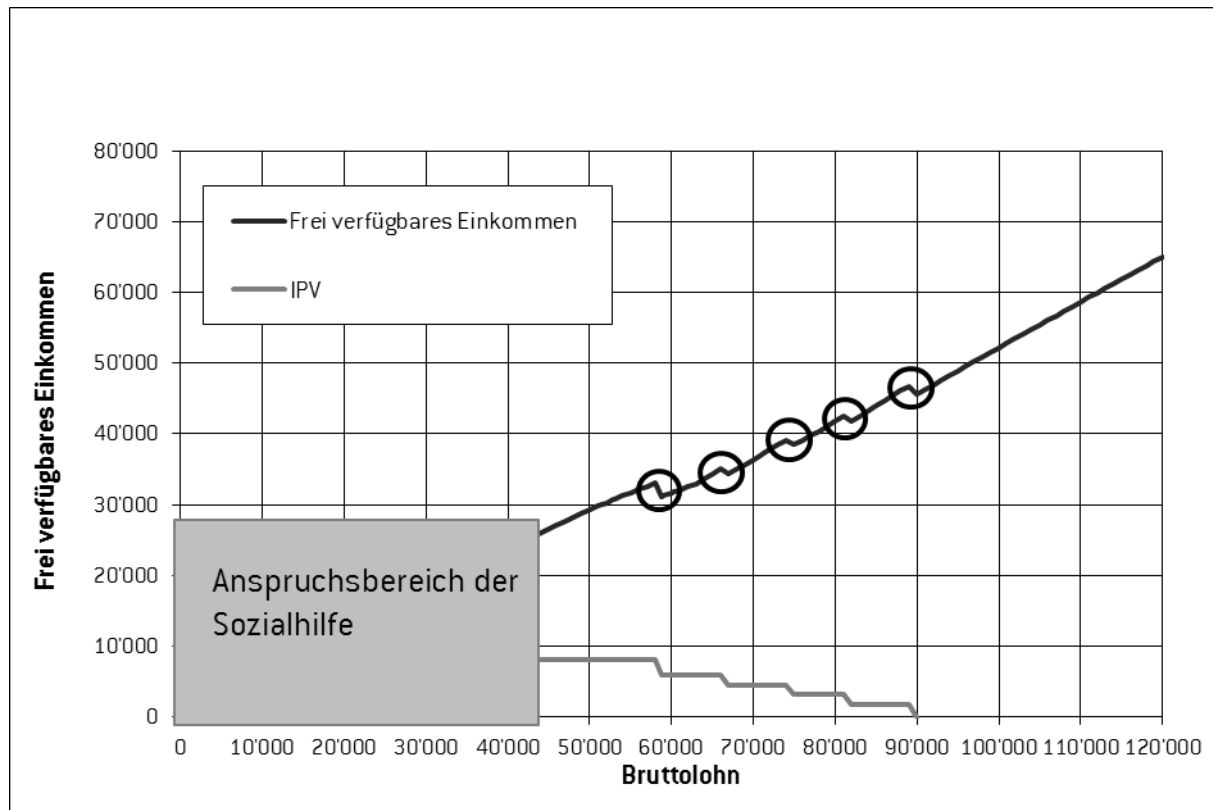


Quelle: Eigene Darstellung

Die Kantone, welche Stufenmodelle und Kombinationen von Prozent- und Stufenmodellen als Berechnungsgrundlage benutzen, setzen die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die Verbilligungsbeträge pro Einkommenskategorie in Abhängigkeit der kantonalen sozial- und wirtschaftspolitischen Lage jährlich fest. In manchen Kantonen existieren nur wenige Stufen, andere kennen ein fein austariertes System mit mehr als zehn Einkommenskategorien. Die Kategorien werden ausserdem je nach Haushaltszusammensetzung unterschiedlich gesetzt. In der Grafik G27 ist ein Stufenmodell mit fünf Einkommenskategorien grafisch dargestellt. Beim Übergang von einer Kategorie zur nächsten entsteht ein Schwelleneffekt, da eine minimale Einkommenserhöhung zu einer überproportionalen Reduktion des Verbilligungsbetrags führt (Effekte sind eingekreist). Diese Effekte sind problematisch, da sie das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit verletzen. Haushalte mit nur geringfügig unterschiedlichen Bruttolöhnen haben unterschiedlich hohe frei verfügbare Einkommen: Ein leicht höheres Erwerbseinkommen führt zu einer Verminderung der IPV, wodurch das frei verfügbare Einkommen einbricht. In den markierten Bruttolohnsegmenten lohnt es sich für einen Haushalt aus finanzieller Sicht nicht, mehr zu verdienen, da ein Rückgang im frei verfügbaren Einkommen in Kauf genommen werden müsste. Je grösser die Familie, desto bedeutender sind die Schwelleneffekte, weil sich die Verminderung der Verbilligungsbeträge kumuliert. Zudem spielt das Alter der Kinder eine Rolle. Bei Haushalten mit jungen Erwachsenen fällt der Schwelleneffekt markant höher aus als in Familien mit

minderjährigen Kindern, da die Prämie der Jugendlichen annähernd so hoch ist wie jene der Erwachsenen.

G27 *Schwelleneffekte in der IPV aufgrund von Stufenmodell (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)*



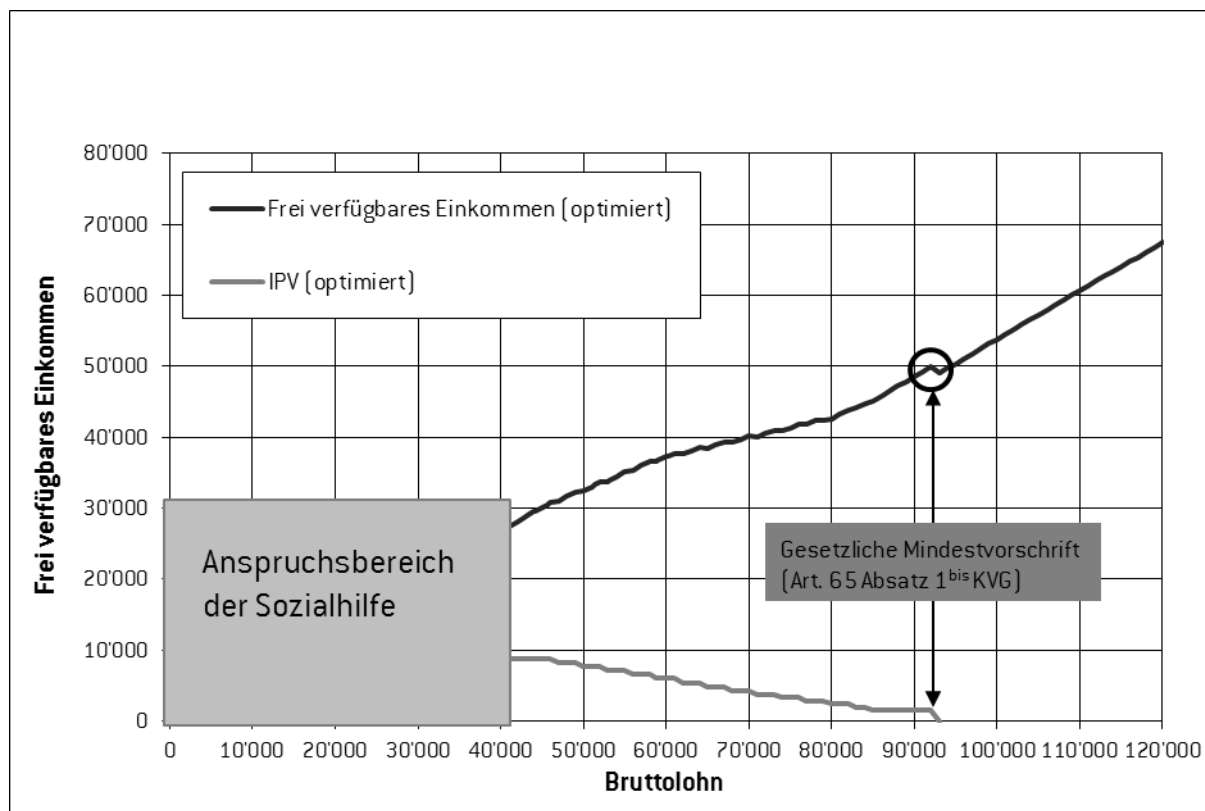
Quelle: Eigene Darstellung

Kantone, welche Stufenmodelle anwenden, sollten folglich möglichst zahlreiche Abstufungen der Verbilligungsbeträge einführen. Wie in Grafik G28 ersichtlich ist, führt eine verfeinerte Abstufung der Einkommenskategorien zu einer markanten Reduktion der Schwelleneffekte. Das frei verfügbare Einkommen weist nach jeder relevanten Lohnerhöhung⁴¹ eine positive Steigung auf. Die Verfeinerung der Einkommensstufen hat zur Folge, dass die Verbilligungsbeträge beim Übergang von einer Kategorie zur nächsten weniger drastisch sinken. In den letzten Jahren haben verschiedene Kantone eine entsprechende Optimierung ihrer Stufenmodelle vorgenommen. Der offensichtliche Vorteil dieser Lösung liegt darin, dass Kantone mit einem Stufenmodell aufgrund dieser Optimierungsoption das Vollzugsmodell nicht grundsätzlich ändern müssen. Das Verbleiben von kleineren Schwelleneffekten wird dabei in Kauf genommen, da sie nicht mehr als relevant einzustufen sind. Die zweite Möglichkeit, welche die Schwelleneffekte gänzlich eliminieren würde, wäre der Wechsel vom Stufen- zum Prozentmodell. Wie bereits erwähnt besteht per Definition bei diesem Berechnungsmodell innerhalb des Leistungsanspruchs keine Gefahr im Hinblick auf die Schwelleneffektproblematik⁴².

41 Als relevant wird eine Lohnerhöhung betrachtet, wenn sie mindestens 5% beträgt. Siehe nähere Ausführungen dazu im Kapitel 2.1.3 des vorliegenden Berichts.

42 In der Umsetzung zeigt es sich allerdings gemäss einzelner Experten, dass die Stufenmodelle transparenter sowie kundenfreundlicher gestaltet sind und generell eine bessere Kostenkontrolle möglich ist, als bei Prozentmodellen. Ausserdem wird dem Prozentmodell vorgehalten falsche Anreize für IPV-Beziehende zu setzen in

G28 Optimierung Schwelleneffekte Stufenmodell (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: Eigene Darstellung

Grundsatz 2: Abstimmung der gesetzlichen Mindestvorschrift mit dem Berechnungsmodell

Es muss nach einer Lösung gesucht werden, wie die gesetzliche Mindestvorschrift zur halben Verbilligung der Kinder- und Jugendlichenprämien mit dem Berechnungsmodell in Einklang gebracht werden kann, damit dadurch keine oder nur nicht relevante Schwelleneffekte entstehen.

Begründung

Spezieller Erwähnung bedarf die verbliebene Schwelle beim Erlöschen der Leistung, die in Grafik G26 und G28 jeweils zu erkennen ist. Sie ist auf den gesetzlichen Mindestanspruch (Art. 65 Absatz 1^{bis} KVG) zurückzuführen, welcher die Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung für tiefe und mittlere Einkommen um mindestens 50 Prozent vorschreibt. Dabei ist es den Kantonen überlassen, wo sie die Grenze für tiefe und mittlere Einkommen ziehen. Dieses Sozialziel ist im Jahr 2006 in Kraft getreten und soll Familien mit Kindern finanziell entlasten. Die Umsetzung dieses Artikels hat allerdings bei Anspruchsbeendigung der Leistung in der Mehrheit der Kantone zu einem neuen Schwelleneffekt oder zur Vergrößerung eines bereits bestehenden Effekts geführt. In Kantonen mit Stufenmodellen wurde die letzte Stufe auf die Höhe des Mindestanspruchs angepasst. Die meisten Kantone mussten dabei die Verbilligungsbeträge in der letzten Einkommenskategorie bis zum gesetzlichen Mindestanspruch erhöhen. Dies hat den Schwelleneffekt bei Anspruchsbeendigung der IPV in Kantonen mit Stufenmodellen vergrößert. Es bleibt anzumerken, dass dieser Schwelleneffekt unabhängig des Berechnungsmodells entstehen

Bezug auf die individuelle Kostenverantwortung. In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die Haushalte kein Interesse hätten sich kostengünstig zu verhalten, da der prozentuale Selbstbehalt unverändert bleibt.

kann. So gibt es Kantone, die bei den Anpassungen ihrer Prozentmodelle oder kombinierten Modelle innerhalb der IPV-Leistung eine Obergrenze für mittlere Einkommen eingeführt haben, wonach die Familie beim Überschreiten dieser Grenze den Anspruch auf die Halbierung der Kinderprämie verliert. Andere Kantone gewähren die Leistung solange der ganze Haushalt Anspruch auf Prämienverbilligung hat. Letzteres ist in Grafik G26 dargestellt.

Der Schwelleneffekt im Zusammenhang mit der gesetzlichen Mindestvorschrift könnte generell vermieden werden, indem der minimale Anspruch für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern gewährt wird. Diese Lösungsmöglichkeit ist allerdings als politisch schwer realisierbar einzustufen, da zusätzliche finanzielle Mittel nötig wären, um die aktuell bestehenden Verbilligungskategorien beizubehalten. Ausserdem würden damit auch die Kinderprämien von wohlhabenden Familien verbilligt. Da diese Ausgangslage als politisch schwierig realisierbar betrachtet wird, wäre damit zu rechnen, dass die Verbilligung der Prämien für Kinder und Jugendliche für alle Familien zwangsweise zu einer Umverteilung innerhalb der Prämienverbilligungssysteme führte und folglich Verlierer unter den aktuell anspruchsberechtigten Haushalten schaffen würde. Ausserdem kann die Wirksamkeit einer solchen Massnahme in Frage gestellt werden, da die Prämienlast der Eltern generell einen erheblicheren Kostenpunkt darstellt im Vergleich zu den Kinderprämien.

Aus technischer Sicht gäbe es auch alternative Lösungen zur Abschwächung dieses gesetzlich verursachten Schwelleneffekts. Eine erste Variante bestünde darin, dass bei Stufenmodellen zusätzlich zur Erhöhung der aktuell letzten Stufe auf die Höhe des Mindestanspruchs noch eine weitere Stufe eingeführt würde. Bei Prozentmodellen kommt es darauf an, wo die Obergrenze für den Anspruch auf Halbierung der Kinder- und Jugendlichenprämien gezogen wird. Wird die Halbierung der Kinderprämie gewährt, solange der ganze Haushalt Anspruch auf IPV hat, ergibt sich ein Schwelleneffekt bei der Anspruchsbeendigung. Liegt die Obergrenze hingegen innerhalb des Anspruchsbereichs der IPV, kann der Schwelleneffekt mit gleichzeitiger Senkung des Prozentsatzes reduziert werden. Eine solche Anpassung der IPV an die Bundesregelung würde zu einer sanfteren Leistungsverminderung führen, jedoch ebenfalls zu einer Ausdehnung des Anspruchskreises. Diesbezüglich stellen sich wiederum finanzpolitische Fragen, die zwischen Kantonen und Bund ausgehandelt werden müssten. Zu prüfen wäre, ob diese Frage auf die Agenda der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und –direktorenkonferenz oder auf jene des nationalen Gesundheitsdialogs gesetzt werden sollte.

Schliesslich gäbe es als letzte Variante die Möglichkeit, dass die Kantone die Leistungen im Rahmen des aktuellen Bezüger/innnkreises behalten, jedoch die Leistungsverminderung bereits bei tieferen Erwerbseinkommen ansetzen. Damit könnte ebenfalls eine sanftere Leistungsverminderung bewirkt werden. Der grosse Schwachpunkt dieser Lösung wäre jedoch die Verschlechterung von vielen aktuell Anspruchsberechtigten, welche eine weniger starke Verbilligung ihrer Prämien erhielten.

Grundsatz 3: Spezifische Setzung von Erwerbsanreizen

Zur Vermeidung bzw. Abschwächung des Problems der negativen Erwerbsanreize kann ein hypothetisches Einkommen in die Berechnung der IPV aufgenommen werden.

Begründung

Die Einführungen eines hypothetischen Einkommens, welches dem massgebenden Einkommen angerechnet wird, wenn eine Person in geringem Umfang erwerbstätig ist, hilft positive Erwerbsanreize zu setzen. Das hypothetische Einkommen kommt dann zum Tragen, wenn ein Verzicht auf Erwerbseinkommen bei der betroffenen Person angenommen wird. Das bedeutet, wenn die Person ein tieferes Erwerbsspensum oder ein tieferes Erwerbseinkommen hat, als von ihr erwartet werden könnte. Das hypothetische Einkommen kann entweder als fixen Betrag angenommen werden oder ein Mindesterwerbsspensum voraussetzen. Indem spezifische Gruppen, von denen diese Mindesterwerbsanforderungen nicht erwartet werden können (z.B. Allein-erziehende, gesundheitlich beeinträchtigte Personen, etc.) von dieser Forderung ausgenommen werden, wird die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens auch als Kostensparmassnahme betrachtet. Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass mit der Einführung dieses Instruments auch ein grosser administrativer Aufwand bei der Abklärung der betroffenen Personen einhergeht.

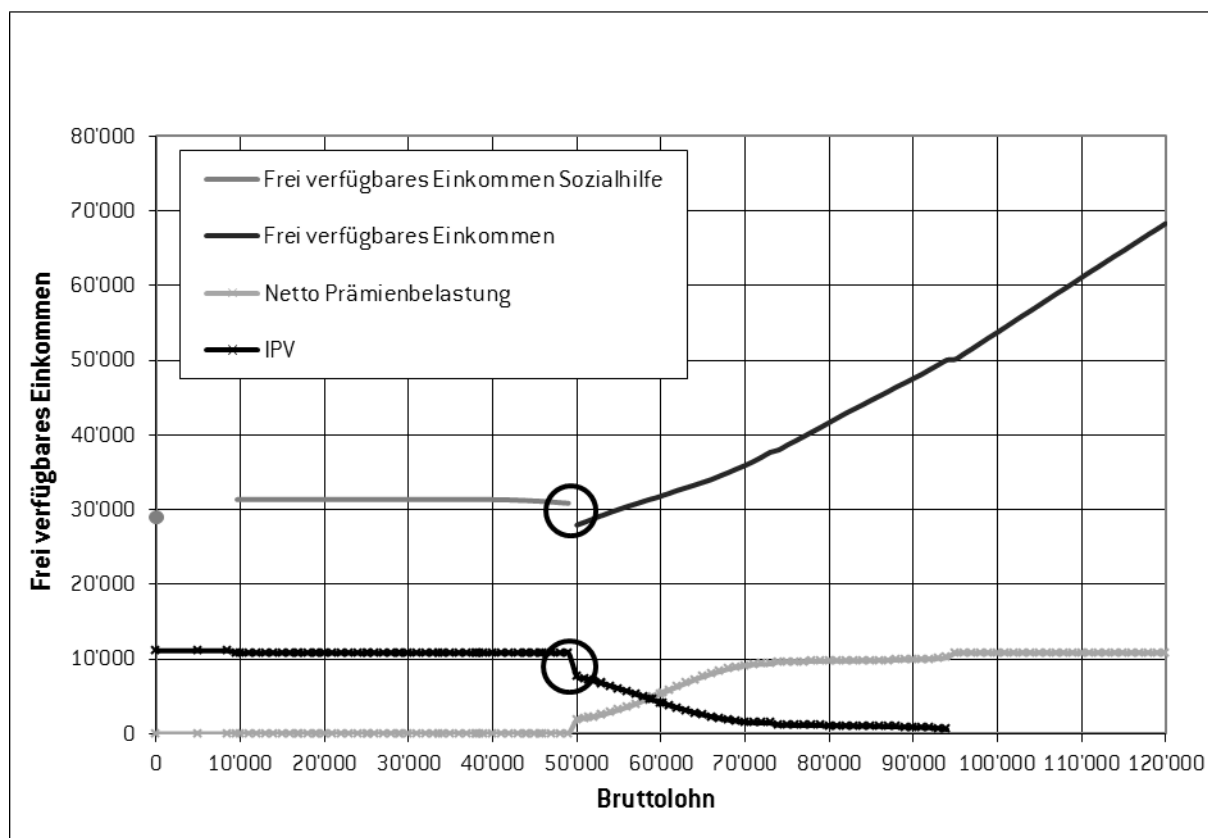
5.3.3.2 Schwelleneffekte im Zusammenspiel mit anderen Sozialleistungen**Grundsatz 4: Kein Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe**

Damit kein Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entsteht, müssen entweder die Nettoprämienkosten der Haushalte bei der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe berücksichtigt werden oder die IPV muss so ausgestaltet sein, dass tiefe Einkommen von der Prämienlast befreit sind.

Begründung

Unabhängig des angewendeten Berechnungsmodells können Probleme bei der Ablösung aus der Sozialhilfe aufgrund der Ausgestaltung der IPV entstehen. Dies trifft dann ein, wenn innerhalb der Sozialhilfe die gesamten Prämienkosten übernommen werden, während die Prämien für Haushalte knapp ausserhalb der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe nicht vollständig verbilligt werden. Dieser Sachverhalt ist in der Grafik G29 dargestellt. Dieses Problem kann entweder im Rahmen der Sozialhilfe oder im Rahmen der IPV gelöst werden. Die erste und simplere Lösung bezieht sich auf eine Anpassung der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe. Werden in dieser Berechnung nämlich die gesamten Nettoprämienkosten eines Haushaltes berücksichtigt, kann der Schwelleneffekt vermieden werden, da die Haushalte solange in der Sozialhilfe bleiben, bis das zusätzlich generierte Erwerbseinkommen die erhöhten Prämienkosten ausserhalb der Sozialhilfe zu kompensieren vermag. Bedingung ist, dass eine allfällige Abstufung der IPV nicht auf die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe fällt.

G29 Schwelleneffektproblematik im Anspruchsbereich der Sozialhilfe (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: Eigene Darstellung

Eine andere Möglichkeit besteht darin, die IPV so auszugestalten, dass Haushalte mit geringem Einkommen von der Prämienlast gänzlich befreit sind. Diese Option greift weiter als die Anpassung via Sozialhilferegelung, da dadurch eine allgemeine Gleichstellung von Haushalten mit tiefen Einkommen erreicht wird, unabhängig davon, ob sie transferleistungsberechtigt sind oder nicht. Wird als Berechnungsgrundlage ein Prozentmodell angewendet, kann die vollständige Verbilligung der Krankenversicherungsprämie entweder durch die Setzung eines tiefen Prozentsatzes oder durch die Einführung eines Einkommensfreibetrages beim massgebenden Einkommen und gleichzeitiger Erhöhung des Prozentsatzes erreicht werden.⁴³ Nachfolgend werden diese beiden Varianten erläutert.

Die Setzung eines tiefen Prozentsatzes hat zur Folge, dass die Leistung für tiefere Einkommen höher ausfallen würde, weil der ausgeschüttete Verbilligungsbetrag aus der Differenz von Prämienbelastung und Selbstbehalt berechnet wird. Je kleiner der Selbstbehalt, desto höher sind die Verbilligungsbeträge für Familien mit tiefen Einkommen, was wiederum den Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe reduziert. Gleichzeitig wird mit dieser Variante jedoch der

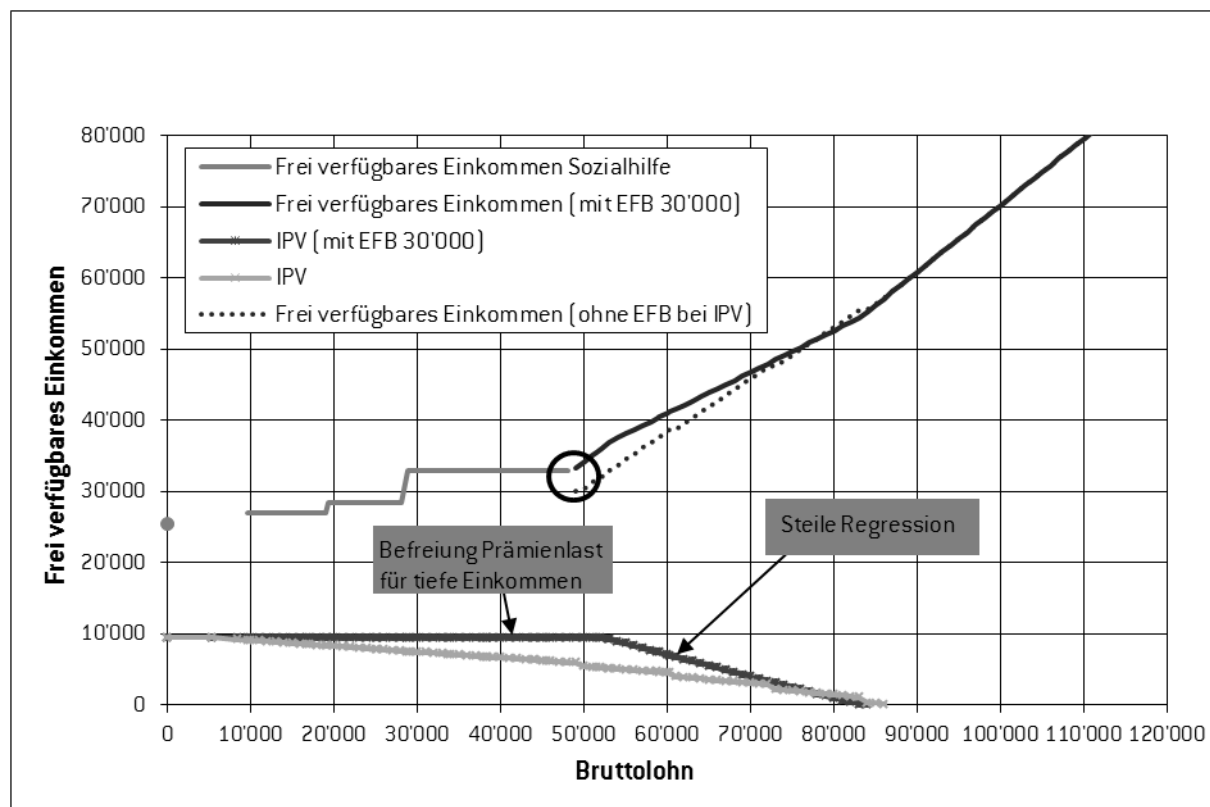
43 Im Kanton Luzern wurde ein Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe im Zusammenhang mit der IPV identifiziert. Im Bericht „Arbeit muss sich lohnen“ (Luzern 2010: 78) wird die Berücksichtigung eines einheitlichen Freibetrages von 30'000 Franken auf dem massgebenden Einkommen bei der Berechnung der IPV und einem massgebenden Prozentsatz von 35 Prozent vorgeschlagen, mit dem Ziel Haushalte mit geringem Einkommen finanziell zu entlasten und den Schwelleneffekt zu eliminieren.

Anspruchskreis erweitert, so dass die IPV auch in hohen Einkommenschichten länger bezogen wird.

Die Einführung eines Einkommensfreibetrags beim massgebenden Einkommen führt hingegen dazu, dass die tieferen Einkommen länger die volle Prämienverbilligung erhalten. Eine Erhöhung des Prozentsatzes würde allerdings mit einer steileren Regression innerhalb des Leistungsanspruchs einhergehen. In untenstehender Grafik G30 ist diese Variante dargestellt. Aufgrund des Einkommensfreibetrags haben die anspruchsberechtigten Haushalte bis zu einem Einkommen von 52'000 Franken Anrecht auf die ganze IPV. Im Gegenzug verursacht der hohe Prozentsatz von 35 Prozent eine steile Regression zwischen den Bruttoeinkommen von 52'000 Franken und 84'000 Franken. Der eingekreiste Bereich in der Grafik G30 illustriert die Wirkung dieser Variante. Durch die gleichzeitige Einführung eines EFBs und eines hohen Prozentsatzes kann der Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der Sozialhilfe eliminiert werden, ohne dass der Anspruchskreis der IPV-Beziehenden erweitert wird. Die genaue Höhe des Einkommensfreibetrages und des Prozentsatzes ist dabei von der spezifischen kantonalen Lage abhängig.

Wird die IPV mittels Stufenmodell umgesetzt, so müssen die Stufen so gesetzt werden, dass im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und in den Einkommensbereichen knapp darüber, die Haushalte keine Prämienkosten zu tragen haben.

G30 IPV mit Einkommensfreibetrag von 30'000 Franken und Prozentsatz von 35 Prozent (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: Eigene Darstellung

Grundsatz 5: Abstimmung mit anderen Transferleistungen

Um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu vermeiden, muss die individuelle Prämienverbilligung mit den weiteren Transferleistungen, den Tarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung und den Steuern abgestimmt sein. Die Anbindung weiterer kommunaler Leistungen an die Anspruchsberechtigung der IPV kann ebenfalls Schwelleneffekte verursachen und sollte unter diesem Gesichtspunkt kritisch geprüft werden.

Begründung

Auch wenn die individuelle Prämienverbilligung so ausgestaltet ist, dass sie keine Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize verursacht, kann diese Problematik im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen (z.B. ALBV, FamEL, u.a.), Steuern und Tarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung entstehen. Je nach Ausgestaltung der erwähnten Transferleistungen und Steuern können Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize entstehen. Für die individuelle Prämienverbilligung gilt es darauf zu achten, die Einkommenskategorien und Verbilligungsbeträge so zu definieren, dass sie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, welche durch andere Transferleistungen, Steuern und Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung erzeugt werden, nicht verstärken. Zentral ist diese Problematik v.a. für Kantone mit Stufenmodellen. Dort ist genau zu prüfen, dass die Stufen bzw. die Leistungsbeendigung nicht mit weiteren Leistungsverminderungen bzw. Ausgabenerhöhungen zusammenfallen, die durch andere Transferleistungen oder Abgaben verursacht werden. Dadurch würden sich die entsprechenden negativen Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte nämlich kumulieren. Mit dieser Problematik beschäftigt sich die Good Practice zur Alimentenbevorschussung in Kapitel 3.3 näher.

Ungelöst bleibt das Problem im Anspruchsbereich der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Zusammenhang mit der individuellen Prämienverbilligung. In Art. 10 Absatz 3 Buchstabe d (ELG) ist die kantonale Durchschnittsprämie als anerkannter Ausgabenposten bei der Anspruchsberechnung der Ergänzungsleistung zur AHV/IV festgeschrieben. Dies bedeutet, dass EL-Beziehende einen gesetzlichen Anspruch auf Auszahlung der kantonalen Durchschnittsprämie haben, ungeachtet der effektiven Prämienkosten. Ausserhalb des EL-Systems erhalten die Haushalte mit ähnlichem Einkommensniveau i.d.R. keine Prämienverbilligung (Alleinstehende) respektive nur einen Teil der effektiven Prämienkosten verbilligt. Somit tritt bei Anspruchsbeendigung aufgrund der zusätzlichen Prämienkosten ein Schwelleneffekt auf. Zudem befinden sich EL-Beziehende in deutlich höheren Einkommensklassen, als Sozialhilfebeziehende. Der eintretende Schwelleneffekt ist in der Regel demnach erheblicher als im Anspruchsbereich der Sozialhilfe. Aufgrund der gesetzlichen Vorschrift und der daraus resultierenden Verpflichtung der Kantone, die kantonale Durchschnittsprämie für EL-Beziehende zu vergüten kann allerdings keine Optimierungsmöglichkeit in Bezug auf diese Problematik vorgebracht werden.

Ein ausschlaggebendes Kriterium für den Anspruch auf gewisse kommunale Unterstützungsleistungen ist mancherorts der Bezug der individuellen Prämienverbilligung. Dies bedeutet, dass der Anspruch einer Person davon abhängig ist, ob sie eine Prämienverbilligung erhält oder nicht. Fällt die betroffene Person aus dem IPV-System, verliert sie zusätzlich ihren Anspruch auf die kommunale Unterstützungsleistung. Ein Beispiel für diesen Sachverhalt sind Kulturchecks, welche nur an IPV-Beziehende ausgerichtet werden oder Verbilligungen bei der Schulzahnklinik, für Schullager, Mittagstische oder Deutsch-Intensivkurse. Der Verlust der IPV führt an gewissen Orten folglich auch zum Verlust weiterer Leistungen und kann zu einer erheblichen finanziellen Schlechterstellung der betroffenen Haushalte führen. Diese Schwelleneffekte entstehen aufgrund der Überlagerung und fehlenden Abstimmung von kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen.

5.3.4 Fazit

Die Untersuchung der individuellen Prämienverbilligung im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik hat gezeigt, dass das Prozentmodell, was die Ausgestaltung innerhalb des Anspruchsbereichs betrifft, eine optimale Berechnungsgrundlage für die IPV darstellt. Ein Stufenmodell, welches die Einkommensgrenzen und Verbilligungsbeträge fein abstuft kann allerdings ebenfalls eine befriedigende Lösung in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik darstellen. Probleme konnten zudem identifiziert werden bei Erlöschen der Leistungen. Dies hängt mit der gesetzlichen Mindestvorschrift (Art. 65 Absatz 1^{bis} KVG) zusammen, welche die Halbierung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene vorschreibt. Auch bleibt darauf hinzuweisen, dass unabhängig vom Berechnungsmodell Schwelleneffekte im Anspruchsbereich der Sozialhilfe entstehen können. Dies trifft dann zu, wenn Haushalte knapp über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe höhere Prämienbelastungen zu tragen haben als solche mit Anspruch auf Sozialhilfe. Schliesslich darf das Zusammenspiel der IPV mit anderen Sozialleistungen, wie zum Beispiel die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV und spezifischen kommunalen Leistungen, nicht ausser Acht gelassen werden.

5.4 Good Practice Ergänzungsleistungen für Familien

5.4.1 Kurze Definition

Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) sind ein Instrument zur Existenzsicherung von Familien. Sie gehören zu den familienpolitischen Transferleistungen und sind definiert als „bedarfsabhängige finanzielle Leistung der öffentlichen Hand an einkommensschwache Familien, deren Einnahmen aus Erwerbstätigkeit nicht ausreichen um ihre Ausgaben zu decken“ (SODK 2010). Nachdem ein Projekt auf Bundesebene nach über zehn Jahren Debatte im Sommer 2011 sistiert wurde, sind nun die Kantone gefordert. Tabelle T19 auf der folgenden Seite gibt einen Überblick über den aktuellen Stand des politischen Prozesses in den Kantonen.

Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den kantonalen Modellen zeigt, dass es wie bereits bei den anderen Bedarfsleistungen grosse Unterschiede gibt zwischen den Kantonen. Damit werden auch neue Ungleichheiten geschaffen. Unterschiede ergeben sich einerseits zwischen jenen Kantonen die FamEL einführen und solchen die es nicht tun, andererseits sind aber auch die verschiedenen kantonalen Modelle, die unter dem Titel FamEL zusammengefasst werden, höchst unterschiedlich ausgestaltet.

5.4.2 Warum eine Good Practice?

Die folgende Good Practice kann Kantonen bei der Ausgestaltung eines FamEL-Modells unterstützen und kann gleichzeitig aufzeigen wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize bei der Einführung einer neuen Bedarfsleistung entstehen können und welche Überlegungen diesbezüglich angestellt werden müssen. Die vorliegende Good Practice basiert auf einem Grundlagenpapier der SKOS, das seinerzeit ebenfalls mit Fachpersonen von Bund und Kantonen sowie verbandsintern diskutiert wurde⁴⁴. Es werden nur Aspekte der Leistung behandelt, die in direktem Zusammenhang stehen mit Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen.

44 SKOS (2011b) Ergänzungsleistungen für Familien, Modell SKOS.
www.skos.ch/de/?page=forschung/grundlagen/.

T19 Einführung von FamEL in den Kantonen (Stand April 2012)

	Vorstoss eingereicht	Vorstoss überwiesen	Gesetzesvorlage in Erarbeitung	Vernehmlassung	Gesetz angenommen	Gesetz umgesetzt
Hängige oder umgesetzte Projekte						
TI						Einführung 1997
SO						Einführung 2010
VD						Einführung 2011
GE						Einführung geplant 09/2012
BE	Motion Steiner-Brütsch (EVP) 12/2008 eingereicht und überwiesen, Erarbeitung der Gesetzesvorlage sistiert für Legislaturperiode (2011-2014). Interpellation Steiner-Brütsch (EVP) 06/2011 eingereicht					
FR	Vorgesehen in der Legislaturperiode (2012-2016)					
VS	Verwaltungsinternes Vorprojekt (Gesetz und Botschaft) wird im Mai 2012 erwartet					
ZG	Motion Egler (SP) & Zeiter (Alternative) 06/2009, Umwandlung Postulat 08/2011					
NE	Postulat Angst (Grüne) 09/2008, Motion SP-Fraktion 02/2012					
BS*	Postulat Schiavi (BastA) 03/1994, Postulat Jans (SP) 2011, Bericht zu Postulat Schiavi wird im Frühling 2012 erwartet					
SG	Motion der SP-Fraktion, 06/2009, Motion umgewandelt in Postulat 09/2009					
JU	Postulat CSP 09/2010, Bericht wird im April 2012 erwartet					
BL	Motion der SP-Fraktion 05/2009					
LU	Postulat Stadtrat, Motion Reusser (Grüne) 03/2009, Motion Mennel (SP) 05/2009					
AG	Volksinitiative „Chance für Kinder – Zusammen gegen Familienarmut“ SP, lanciert 01/2009					
GR	Motion Tenchio (CVP) 6/2011. Regierung beantragt Ablehnung des Auftrages 09/2011					
TG	Motion Wohlfender und Wälti (SP) 03/2011					
Sistierte Projekte						
ZH	Volksinitiative «Chancen für Kinder» gescheitert 2007					
SZ	Volksabstimmung «Familien stärken - Ja zu Ergänzungsleistungen für Familien» gescheitert 11/2011					
OW	Im Parlament abgelehnt 2006					
SH	Motion Brenn 05/2010 vom Kantonsrat abgeschrieben 09/2010					
In den Kantonen AI, AR, GL, NW, UR ist in Bezug auf die Ergänzungsleistungen für Familien nichts geplant.						

*Der Kanton Basel-Stadt entrichtetete bis 2008 Mietzinsbeiträge für Familien und RentnerInnen. Seit 2009 richtet sich diese Leistung nur noch an Familien. Gleichzeitig wurden die Leistungen erhöht. Anstelle einer Einführung von FamEL sollen die Familienmietzinsbeiträge per 2013 erneut ausgebaut werden.

5.4.3 Grundsätze zur Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien

5.4.3.1 Grundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen

Grundsatz 1: Erwerbstätigkeit als Voraussetzung

Soll Erwerbstätigkeit eine Voraussetzung für den Anspruch auf FamEL darstellen, wird dieses Kriterium mittels eines hypothetischen Einkommens umgesetzt.

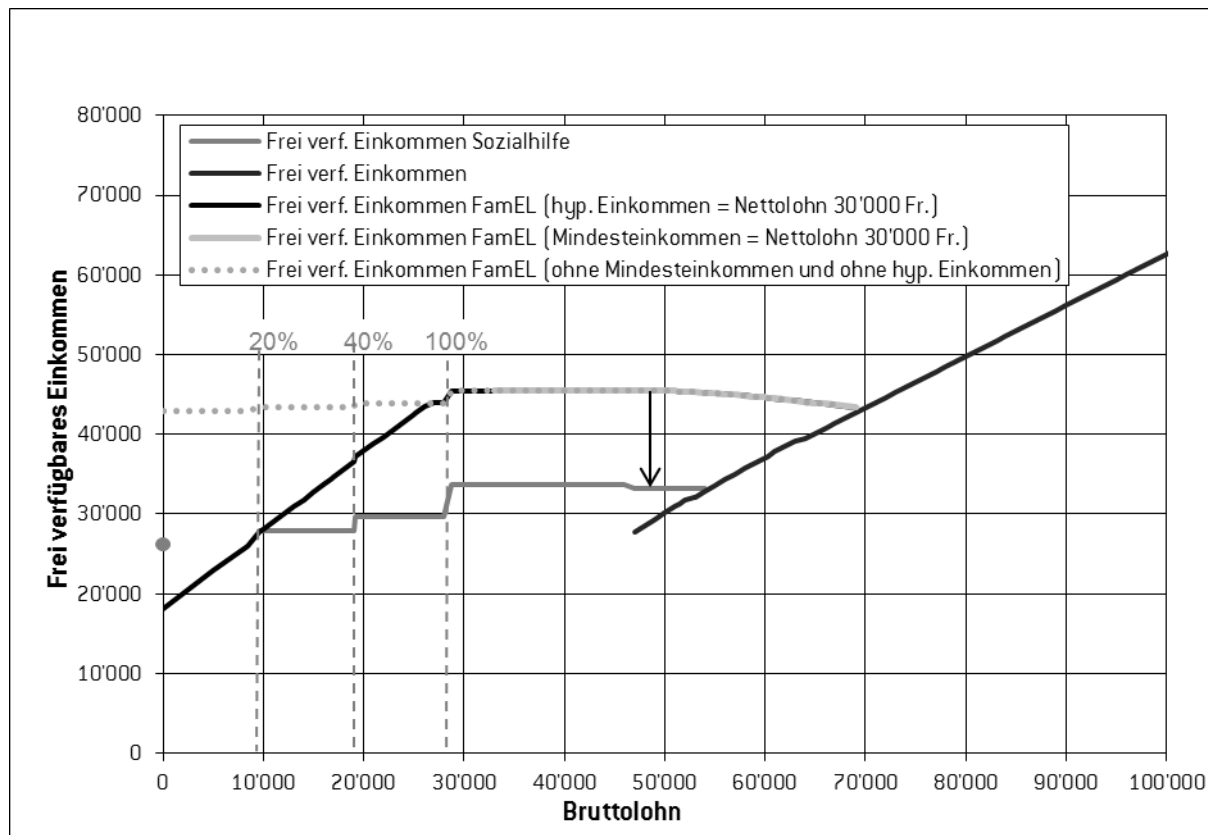
Begründung

Werden Ergänzungsleistungen für Familien als Ergänzung zu einem Erwerbseinkommen definiert und damit auf Working-Poor-Familien beschränkt, kann der Zugang über ein Mindesterwerbseinkommen, einen Mindesterwerbsgrad oder ein hypothetisches Einkommen erfolgen oder mittels einer Kombination dieser Bedingungen. Dabei ist eine Abstufung nach Familientypen und Alter der Kinder möglich. Während ein Mindesterwerbseinkommen bzw. ein Mindesterwerbsgrad explizit ein Erwerbseinkommen voraussetzen, geschieht dies über ein hypothetisches Einkommen nur implizit. Dabei wird der Familie in der Bedarfsrechnung ein höheres Einkommen angerechnet als diese effektiv generiert, wodurch die Leistung tiefer ausfällt. Erzielt eine Familie kein oder nur ein geringes Erwerbseinkommen, sind die FamEL unter Anrechnung des hypothetischen Einkommens unter Umständen nicht existenzsichernd. Die Familie muss ergänzend oder falls der gleichzeitige Bezug von FamEL und Sozialhilfe untersagt ist, ausschliesslich von einer der beiden Leistungen unterstützt werden.

Grafik G31 zeigt die Auswirkungen einer Zugangsregelung über ein Mindesterwerbseinkommen und ein hypothetisches Einkommen auf das frei verfügbare Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern⁴⁵. Die helle Linie zeigt das frei verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe, die dunkle Linie bildet das frei verfügbare Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe ab. Die Linie über der Sozialhilfe zeigt das frei verfügbare Einkommen bei Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Es zeigt sich, dass ein Mindesterwerbseinkommen dazu führen kann, dass eine Familie infolge des Anspruchs auf FamEL mit einer geringfügigen Erhöhung des Einkommens ein wesentlich höheres frei verfügbares Einkommen erreicht. Um dieses Problem zu lösen, kann das Mindesterwerbseinkommen durch ein hypothetisches Einkommen ersetzt werden, wie es ebenfalls in Grafik 1 gezeigt ist. In diesem Fall hat auch eine Familie mit einem Einkommen unter dem hypothetischen Einkommen, das in diesem Beispiel ebenfalls 30'000 Franken beträgt, bereits Anspruch auf FamEL, einfach in reduziertem Ausmass. Der Übergang von der Sozialhilfe zur FamEL ist damit graduell ausgestaltet, das frei verfügbare Einkommen steigt bis zum Erreichen des hypothetischen Einkommens mit jedem zusätzlich verdienten Franken auch um einen Franken an. Erwirtschaftet eine Familie aber ein Einkommen, das deutlich unter dem hypothetischen Einkommen liegt, ist ihr frei verfügbares Einkommen mit FamEL tiefer als in der Sozialhilfe (Bruttolohnbereich 0-10'000 Franken in der Grafik G31). Für diese Fälle muss eine Regelung gefunden werden, wie die Anspruchskonkurrenz zur Sozialhilfe gehandhabt wird.

⁴⁵ Die Möglichkeit eines Mindesterwerbsgrades wird nicht weiter behandelt, da sie in der Praxis schwierig umsetzbar ist. Insbesondere wenn auf Abruf, im Stundenlohn oder temporär gearbeitet wird, ist die Feststellung eines Erwerbsgrades sehr schwierig und für Selbstständigerwerbende kann der Erwerbsgrad schlicht nicht als Zugangsbedingung verwendet werden.

G31 *Ergänzungsleistungen für Familien mit Mindesterwerbseinkommen oder hypothetischem Einkommen (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)*



Quelle: eigene Darstellung

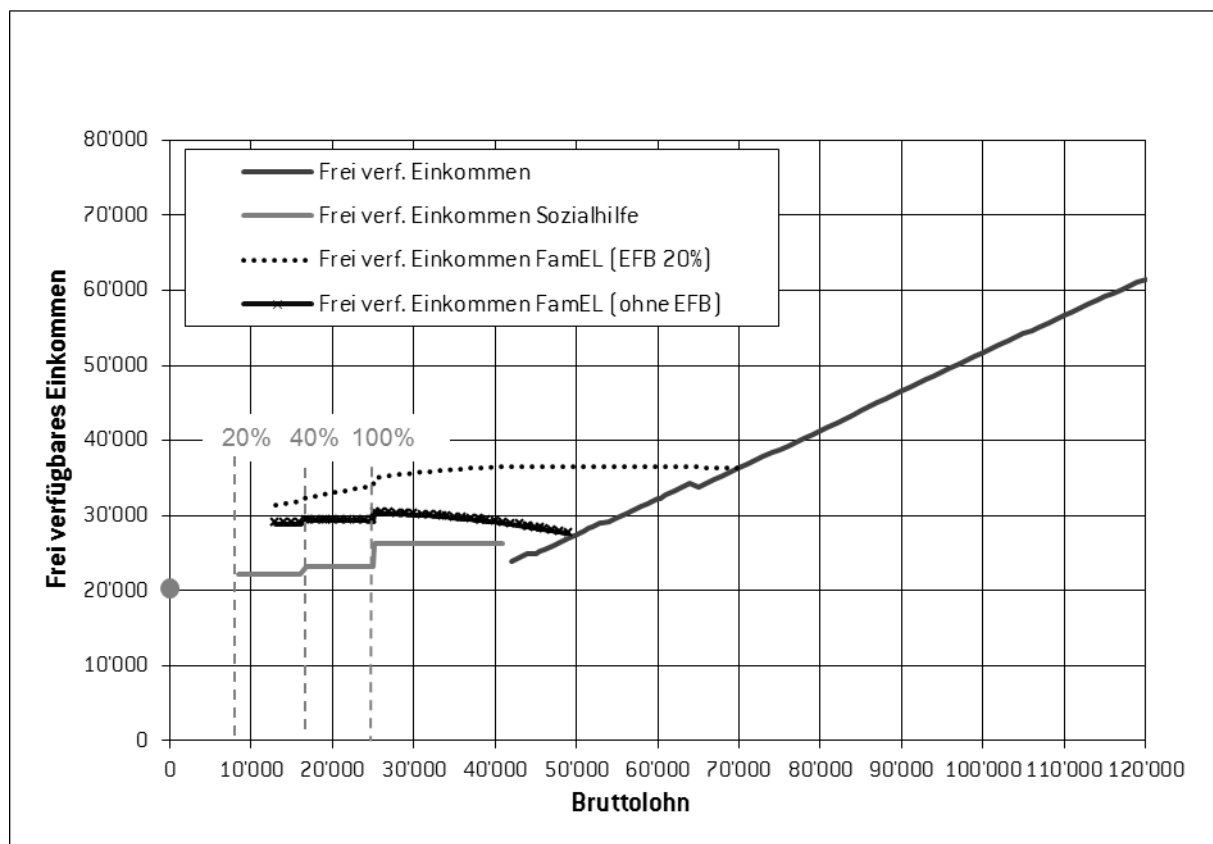
Grundsatz 2: Einkommensfreibetrag

Um Bemühungen zum Ausbau der Erwerbstätigkeit oder zur Verbesserung des Einkommens zu honorieren, bzw. um einen negativen Erwerbsanreiz zu verhindern, wird ein prozentualer Einkommensfreibetrag gewährt.

Begründung

Da die Ergänzungsleistungen für Familien grundsätzlich mit jedem Franken, den eine Familie zusätzlich verdient, um einen Franken reduziert werden, gibt es keinen Anreiz die Erwerbstätigkeit auszubauen oder ein höheres Einkommen zu generieren, weil das frei verfügbare Einkommen konstant bleibt. Grafik G32 zeigt, dass das frei verfügbare Einkommen einer Familie mit FamEL (schwarze Linie mit Kreuzen markiert) nicht nur konstant bleibt, sondern sogar abnehmen kann, wenn die Familie Steuern bezahlen muss. Um einen positiven Erwerbsanreiz zu setzen, empfiehlt sich die Einführung eines prozentualen Einkommensfreibetrags (EFB). Das heisst ein prozentualer Anteil des Erwerbseinkommens wird in der Bedarfsrechnung nicht berücksichtigt und steht der Familie zur freien Verfügung.

G32 *Frei verfügbares Einkommen mit FamEL mit und ohne Einkommensfreibetrag
(Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)*



Quelle: eigene Darstellung

Grafik G32 zeigt, dass in diesem Beispiel mit einem EFB von 20% auf das Erwerbseinkommen der negative Erwerbsanreiz in einen positiven umgewandelt werden kann. Auch die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV gewähren mit dem privilegierten Einkommen, das 2/3 des Erwerbseinkommens ausmacht, einen EFB von 33%. Wie hoch der EFB sein muss, damit er einen positiven Erwerbsanreiz zu setzen vermag, ist aber von Kanton zu Kanton unterschiedlich und hängt sehr stark davon ab, welche Ausgaben in der Bedarfsrechnung der FamEL berücksichtigt werden und wie die anderen Transferleistungen und die Steuern ausgestaltet sind.

5.4.3.2 Grundsatz zur Harmonisierung mit anderen Leistungen bzw. Steuern

Grundsatz 3: Harmonisierung mit anderen Leistungen und Abgaben

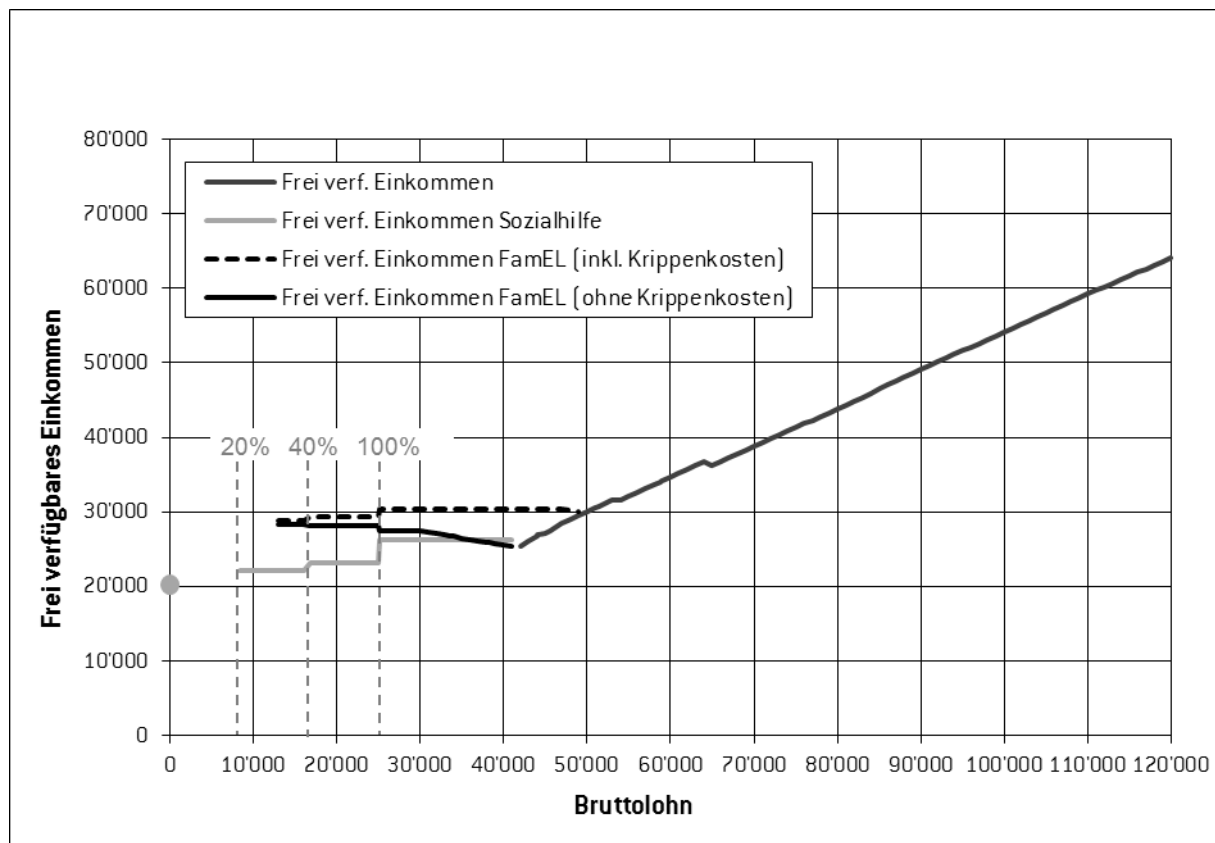
Ergänzungsleistungen für Familien müssen auf das bestehende Transfer- und Steuersystem abgestimmt werden. Dabei müssen insbesondere Lösungen für die Handhabung der Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung und die Steuern gefunden werden.

Begründung

Die Berechnung der FamEL orientiert sich wie der Name schon sagt an der Bedarfsrechnung gemäss EL zur AHV/IV. Das Bundesgesetz zu den Ergänzungsleistungen legt in Artikel 10 einen Katalog aller Ausgaben fest, die bei der Bedarfsrechnung berücksichtigt werden. Da sich die Zielgruppe der FamEL von jener der EL zu AHV/IV unterscheidet, muss diese Auflistung der anerkannten Ausgaben gegebenenfalls überdacht werden. Eine kritische Ausgabe, die das Budget

eines Familienhaushalts erheblich belasten kann und gleichzeitig bei den EL zur AHV/IV nicht berücksichtigt werden, stellen die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung dar.

G33 Frei verfügbares Einkommen mit FamEL mit und ohne Einbezug Krippenkosten (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



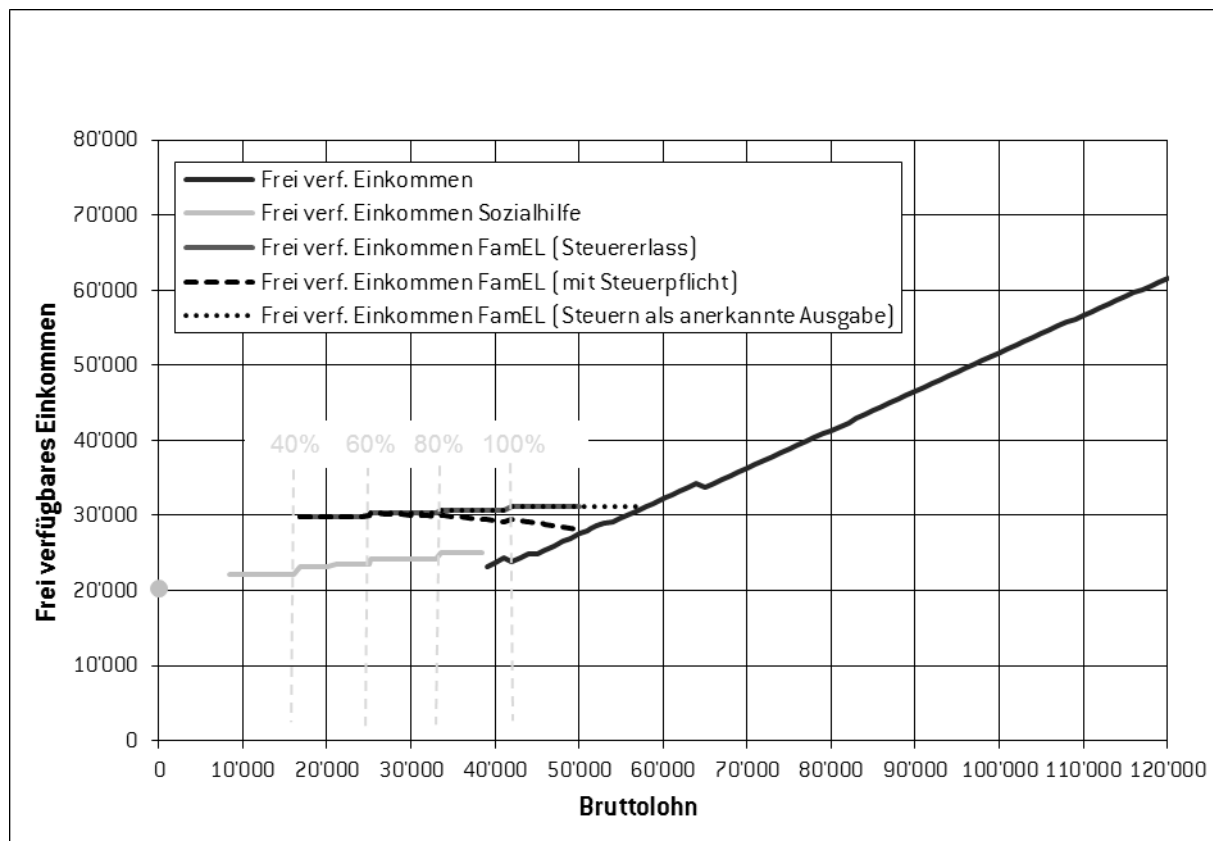
Quelle: eigene Darstellung

Grafik G33 zeigt das frei verfügbare Einkommen einer Alleinerziehenden mit einem Kind, die familienergänzende Kinderbetreuung proportional zu ihrem Erwerbsgrad in Anspruch nimmt. Die schwarze Linie zeigt wiederum das frei verfügbare Einkommen mit FamEL, einmal unter Berücksichtigung der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung als anerkannte Ausgabe, einmal ohne. Es zeigt sich ein deutlicher negativer Erwerbsanreiz, wenn die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Bedarfsrechnung nicht als Ausgabe anerkannt werden. Ein negativer Erwerbsanreiz dieser Art zeigt sich bei allen Ausgaben, die mit zunehmendem Einkommen ebenfalls steigen und in der Bedarfsrechnung nicht berücksichtigt werden (beispielsweise Steuern).

Um die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung bei den FamEL zu berücksichtigen, gibt es allerdings verschiedene Möglichkeiten. Diese werden unter Grundsatz 5 der Good Practice Elterntarife familienergänzende Kinderbetreuung behandelt.

Ein anderer gewichtiger Ausgabeposten stellt die Steuerbelastung dar, die ein Haushalt zu tragen hat. Auch hier gibt es verschiedene Möglichkeiten: Berücksichtigung der Steuern als anerkannte Ausgabe, Steuererlass für FamEL-Beziehende oder steuerliche Gleichstellung von FamEL-Beziehenden und Haushalten ohne FamEL indem alle Steuern auf ihr Erwerbseinkommen zu entrichten haben.

G34 *Frei verfügbares Einkommen FamEL, verschiedene Varianten zur Handhabung der Steuern (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)*



Quelle: eigene Darstellung

Die Steuern als anerkannte Ausgabe zu berücksichtigen würde keine Schwelleneffekte oder neg. Erwerbsanreize verursachen, aber die Beziehenden von FamEL würden damit Leistungen erhalten, damit sie davon ihre Steuern bezahlen können. Wenn die Familien mit FamEL von einem Steuererlass profitieren können und jenen ohne FamEL kein entsprechender Erlass gewährt wird, ergibt sich bei Austritt aus der FamEL ein Schwelleneffekt. Müssen alle Familien Steuern entrichten, ergibt sich innerhalb der FamEL ein negativer Erwerbsanreiz, weil die Steuerbelastung mit zunehmendem Erwerbseinkommen steigt, die FamEL diese steigenden Ausgaben aber nicht berücksichtigt. Die Problematik des Zusammenspiels von FamEL und Steuern lässt sich lösen, indem das Existenzminimum gemäss EL von den Steuern befreit wird oder bei den FamEL ein entsprechend hoher Einkommensfreibetrag gewährt wird, um die Steuerprogression kompensieren zu können.

Grundsätzlich verhält sich die Problematik des Zusammenspiels FamEL und Steuern analog zu jener der Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe. Für detailliertere Ausführungen empfiehlt sich deshalb ein Blick in die Good Practice Steuern, deren Grundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen auch auf die FamEL übertragbar sind.

5.4.4 Fazit

Soll eine neue Leistung eingeführt werden um ein soziales Risiko besser abzusichern, gilt es diese einerseits effizient und gerecht auszugestalten und andererseits ins bestehende Bedarfsleistungssystem einzubinden. Diese Good Practice zeigt am konkreten Beispiel der Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL), wie dabei Schwelleneffekte und negative

Erwerbsanreize vermieden werden können. Soll die Leistung an ein Erwerbseinkommen geknüpft und damit auf Working-Poor-Familien beschränkt werden, empfiehlt es sich diese Zugangsbedingung über ein hypothetisches Einkommen zu regeln und von der Einführung eines Mindesterwerbseinkommens abzusehen. Eine weitere Zugangsbedingung zu den FamEL ist das Alter der Kinder, wobei die Wahl der Altersgrenze in Bezug zu den Kinderkosten gesetzt werden muss. Wenn eine Familie alle Anspruchskriterien erfüllt und FamEL bezieht, soll ein prozentualer Einkommensfreibetrag gewährt werden in Anlehnung an die EL zur AHV/IV, um einen negativen Erwerbsanreiz zu verhindern. Ausserdem ist wiederum das Zusammenspiel mit anderen Leistungen und Abgaben ein zentraler Aspekt bei der Verhinderung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Insbesondere Steuern und die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung können einen Haushalt stark belasten und es müssen deshalb Regelungen zu deren Handhabung gefunden werden.

5.5 Good Practice Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung

5.5.1 Kurze Definition

Angebot und Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung sind zentral für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder auszubauen ist nur möglich, wenn die Kinderbetreuung gesichert ist und im Vergleich zum erzielten Lohn bezahlbar ist. Deshalb werden die Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung in öffentlichen Einrichtungen grundsätzlich in Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit der Eltern festgelegt, wobei die Differenz zu den Vollkosten eines Betreuungsplatzes von der öffentlichen Hand finanziert wird. Deshalb können die Elterntarife der familienergänzenden Kinderbetreuung als indirekte Transferleistung betrachtet werden, mit dem Ziel die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und damit die Existenzsicherung von Familien zu unterstützen. Die Kompetenz zur Regelung von Tarifbestimmungen für die familienergänzende Kinderbetreuung liegt in einigen Kantonen beim Kanton, in den meisten ist es jedoch Sache der Gemeinden, ob sie einheitliche Tarifbestimmungen erlassen wollen oder nicht.

5.5.2 Warum eine Good Practice?

Die konkrete Ausgestaltung eines Tarifsystems wirkt sich immer auch auf die Erwerbsanreize aus. Eine Good Practice mit Blick auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize kann den Gemeinden und Kantonen helfen, bei einer Anpassung oder Neuregelung der Tarifbestimmungen für die familienergänzende Kinderbetreuung ein System zu gestalten, das auch tatsächlich für alle Einkommensschichten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Diese Good Practice konzentriert sich damit auf die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung und richtet den Blick ausschliesslich auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Die gemachten Aussagen basieren auf der Analyse von Tarifbestimmungen von öffentlich subventionierten Kindertagesstätten für Kinder im Vorschulalter, lassen sich aber auch auf andere Betreuungsangebote übertragen.

Die Good Practice stellt keine Anleitung zur Harmonisierung dar. Auf das Problem der stark unterschiedlichen Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz kann hier nicht eingegangen werden. Ebenso wenig werden Unterschiede im Angebot und in weiteren Aspekten der familienergänzenden Kinderbetreuung thematisiert. Um die interkantonale Koordination in diesem Bereich zu verbessern, hat die SODK Empfehlungen an die Kantone zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich erarbeitet⁴⁶.

5.5.3 Grundsätze zur Ausgestaltung der Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung

Die im Folgenden diskutierten Grundsätze werden mit grafischen Beispielen illustriert. Alle Grafiken bilden den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens und der Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung exemplarisch für eine Alleinerziehende mit einem Kind ab. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Alleinerziehende 100% arbeitet und ihr Kind während fünf Tagen in der Woche familienergänzend betreuen lässt. Die Belastung des frei verfügbaren Einkommens durch die Elternbeiträge und indirekt der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ist stark von

46 Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2011) Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich. URL: www.sodk.ch.

diesen Annahmen abhängig, aber die Grundaussagen zur Setzung von Erwerbsanreizen würden sich auch unter anderen Annahmen und für andere Haushalts- bzw. Familienformen nicht verändern.

5.5.3.1 Grundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen

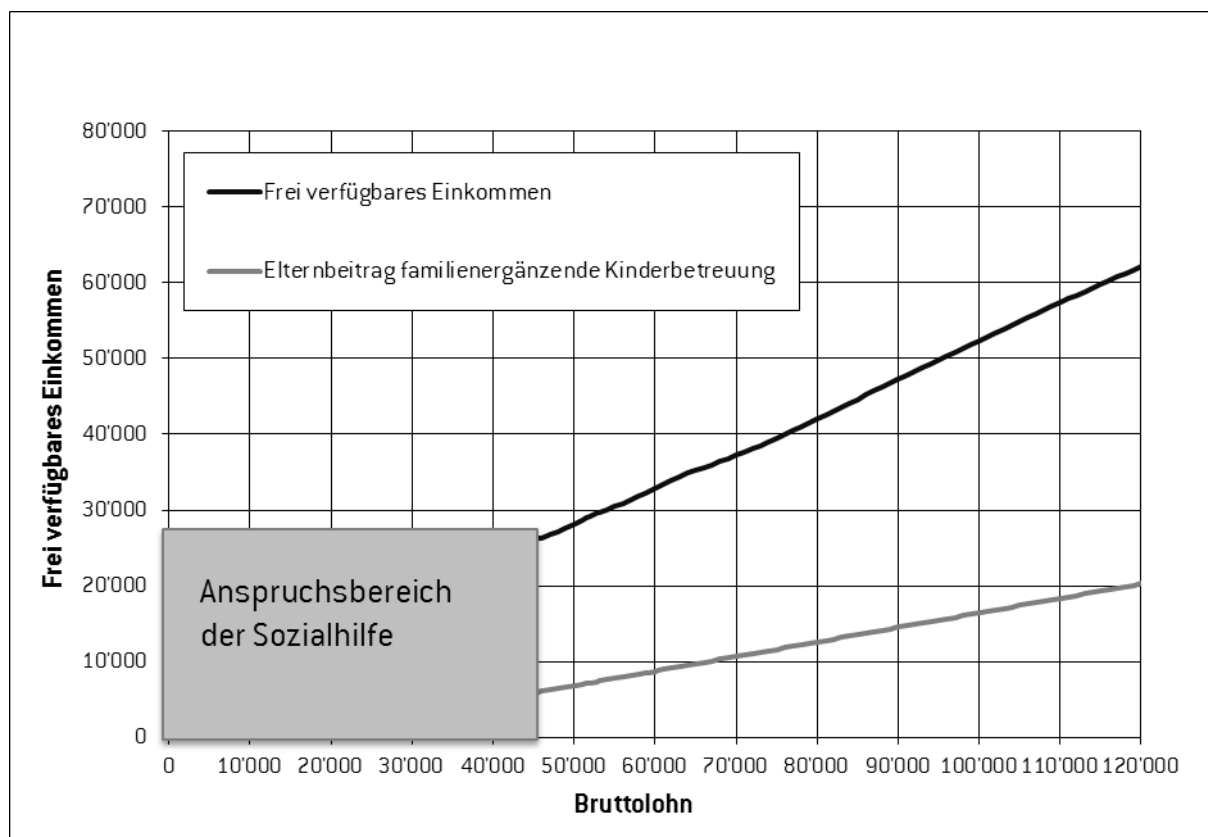
Grundsatz 1: Lineares Prozentmodell

Die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung werden linear berechnet, als Prozentsatz des massgebenden Einkommens.

Begründung

Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, um die Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung in Abhängigkeit der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Haushalts festzulegen. Es kann ein Stufenmodell oder ein Prozentmodell gewählt werden. Bei einem **Prozentmodell** errechnet sich der Elternbeitrag aus einem bestimmten Prozentsatz des massgebenden Einkommens und steigt damit in Abhängigkeit des Einkommens stetig an. Dadurch ergeben sich keine Schwelleneffekte und im Idealfall auch keine negativen Erwerbsanreize. Grafik G35 zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens (blaue Linie) für Bruttolöhne zwischen 0 und 120'000 Franken pro Jahr. Zudem wird der Elterntarif für die familienergänzende Kinderbetreuung abgebildet in Abhängigkeit des Bruttolohns für ein 100% Pensum (helle Linie). Bei einem linearen Prozentmodell weisen beide Linien keine Stufen auf und steigen mit zunehmendem Erwerbseinkommen stetig an.

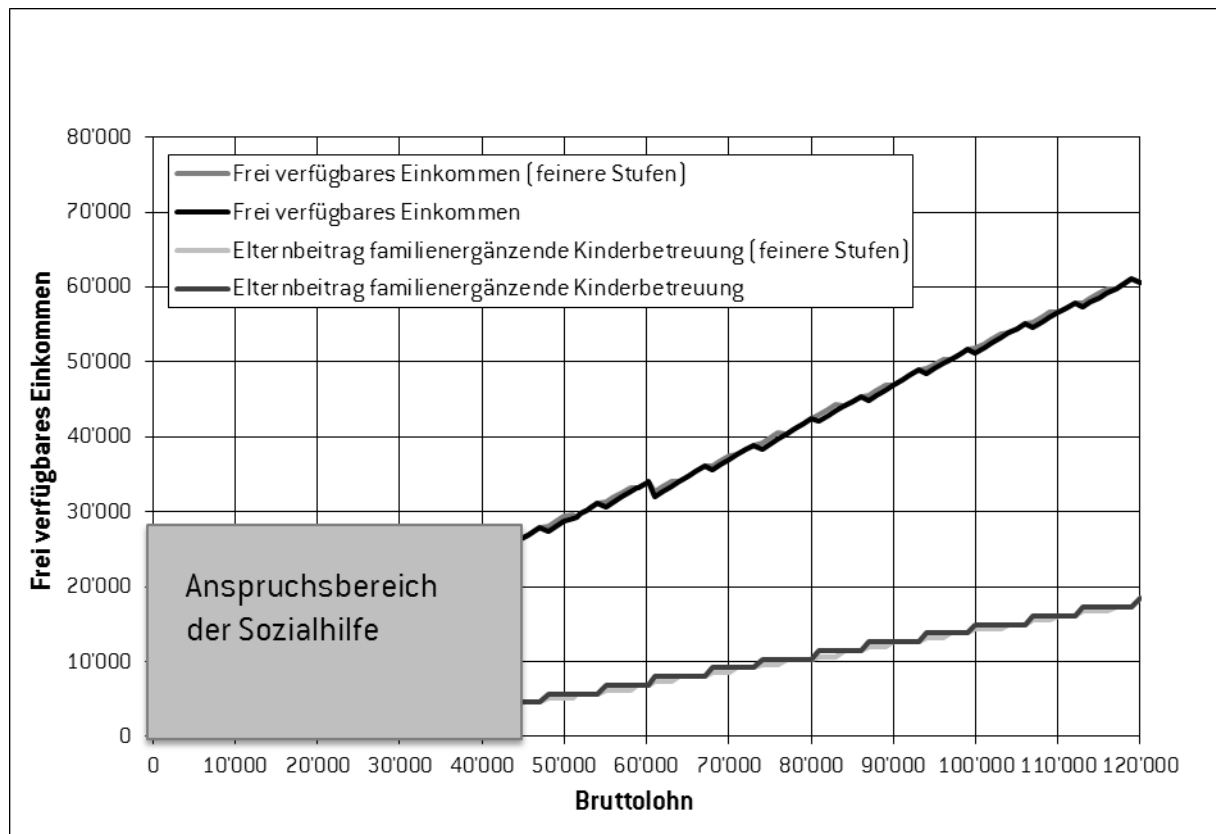
G35 Ausgestaltung ohne Schwelleneffekte (Lineares Prozentmodell). Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre



Quelle: eigene Darstellung

Grundsätzlich wäre auch ein Prozentmodell denkbar, bei dem der Prozentsatz mit zunehmendem Einkommen ebenfalls ansteigt. Ein solches Modell wäre nicht linear und kann in höheren Einkommensbereichen einen negativen Erwerbsanreiz verursachen, wenn die Progression zu stark ist. Deshalb sollte ein Prozentmodell linear ausgestaltet sein. Das heisst, alle Haushalte bezahlen denselben Prozentsatz ihres massgeblichen Einkommens. Dabei gilt es zu bedenken, dass der lineare Verlauf eines Tarifmodells immer auf den Bereich zwischen dem Minimal- und dem Maximaltarif beschränkt ist (siehe dazu Grundsatz 2).

G36 Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung mit Schwelleneffekten (Stufenmodell). Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre



Quelle: eigene Darstellung

Bei einem **Stufenmodell** werden verschiedene Einkommenskategorien festgelegt, wobei in jeder Kategorie ein bestimmter Elternbeitrag geleistet werden muss. Dieses Modell hat den Nachteil, dass sich beim Übergang zwischen zwei Einkommenskategorien ein Schwelleneffekt ergibt. Wenn also eine Familie infolge einer geringfügigen Einkommenssteigerung von einer Einkommenskategorie in die nächst höhere wechselt, steigen die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung erheblich, so dass das frei verfügbare Einkommen einer Familie trotz höherem Erwerbseinkommen sinkt. Grafik G36 zeigt diesen Sachverhalt⁴⁷. Grundsätzlich gilt, je weniger Einkommenskategorien festgelegt werden und je grösser dadurch die Differenz des Elternbeitrags in den verschiedenen Kategorien, desto grösser die Schwelleneffekte. Natürlich spielen bei der Wahl eines Modells verschiedene Faktoren eine Rolle. Falls trotz Schwelleneffekten ein Stufenmodell gewählt wird, können diese minimiert werden, indem die Einkommenskategorien

⁴⁷ Der etwas grössere Sprung bei einem Bruttolohn von 60'000 Franken resultiert aus dem Zusammenspiel mit der Prämienverbilligung.

möglichst fein abgestuft werden. D.h. es wird eine möglichst grosse Anzahl Einkommenskategorien definiert, mit einem geringen Anstieg des Elternbeitrags von einer Kategorie zur nächsten. Grafik G36 zeigt, dass dadurch die Stufen beim Elternbeitrag für die familienergänzende Kinderbetreuung verkleinert werden können (Linien am unteren Rand der Grafik) und der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens damit geglättet werden kann. Gleichzeitig muss aber festgehalten werden, dass ein Stufenmodell per Definition zumindest geringfügige Schwelleneffekte verursacht.

Für diesen ersten Grundsatz kann zusammenfassend festgehalten werden, dass ein Prozentmodell die beste Lösung für die Berechnung von Elterntarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung darstellt. Aber auch in einem Stufenmodell können die Schwelleneffekte minimiert werden, indem möglichst zahlreiche und damit geringe Abstufungen in den Elternbeiträgen festgesetzt werden. Ausserdem gilt es zu berücksichtigen, dass auch ein Prozentmodell negative Erwerbsanreize generieren kann. Damit dies nicht geschieht, müssen weitere Grundsätze beachtet werden, die im Folgenden diskutiert werden.

Grundsatz 2: Höhe des Prozentsatzes

Der Prozentsatz des massgebenden Einkommens darf nicht zu hoch gewählt werden, damit die Progression nicht zu stark ist und damit den Erwerbsanreiz schmälert. Ausserdem muss der prozentual ausgestaltete Bereich eines Modells abgestimmt sein auf die Anwendung von Minimal- und Maximaltarifen.

Begründung

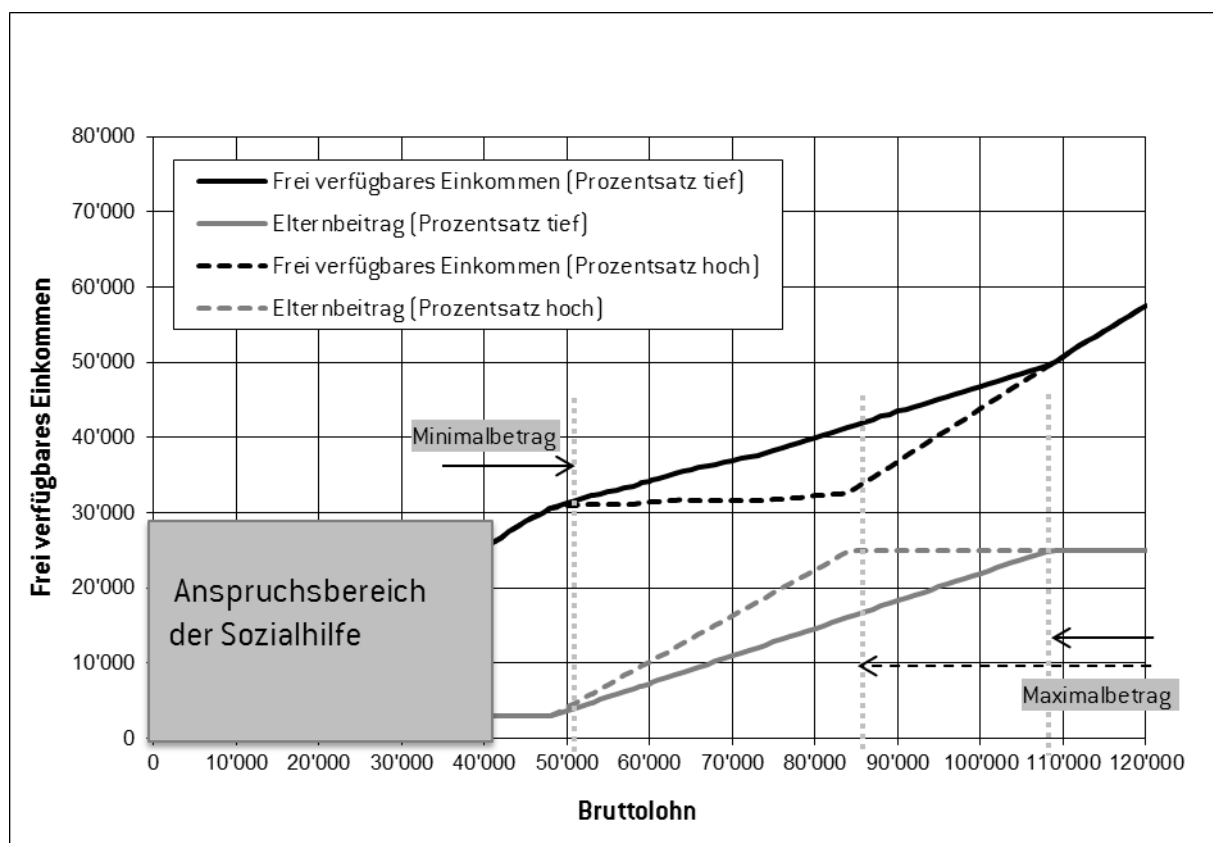
Unabhängig davon, ob ein Stufen- oder Prozentmodell gewählt wird, ist die Festlegung der Tarife nach dem Grundsatz der Abhängigkeit von der finanziellen Leistungsfähigkeit eines Haushalts insofern beschränkt, als dass sich die Tarifsetzung in öffentlich subventionierten Institutionen grundsätzlich zwischen einem Minimal- und einem Maximaltarif bewegt. Der festgelegte Minimaltarif (auch Sozialtarif genannt) gilt für alle Haushalte unter einer bestimmten Einkommensgrenze. Der Maximalbetrag gilt für alle Haushalte über einer bestimmten Einkommensgrenze. Auf die konkrete Höhe von Minimal- und Maximaltarif wird hier nicht weiter eingegangen, weil für die Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen nur die Abstimmung mit dem linearen Prozentmodell von Bedeutung ist. Es gilt aber zu bedenken, dass die Festlegung von Minimal- und Maximalbeiträgen aus verschiedenen Gründen eine komplexe Angelegenheit ist⁴⁸.

Die Festlegung der Minimal- und Maximalbeträge, der Einkommensgrenzen sowie des Prozentsatzes haben einen Einfluss auf den Erwerbsanreiz und die Progression im Bereich der linearen Tarifbemessung und müssen deshalb aufeinander abgestimmt sein. Grafik G37 zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für ein lineares Prozentmodell, beschränkt durch einen Minimalbetrag von 3'000 Franken und einen Maximalbetrag von 25'000 Franken pro Jahr für die Betreuung eines Kindes an fünf Tagen pro Woche. Die blaue durchgezogene Linie zeigt das frei verfügbare Einkommen. Bis zu einem Bruttolohn von 48'000 Franken zahlt die Familie den Minimalbetrag und ab einem Bruttolohn von 108'00 Franken muss sie den Maximalbetrag

48 Einige Gründe, die von der Expertengruppe genannt wurden: Minimaltarif muss für tiefe Einkommen erschwinglich sein und gleichzeitig darf die familienergänzende Betreuung nicht günstiger sein als die Eigenbetreuung. Der Maximaltarif darf in Institutionen der öffentlichen Hand oder mit Defizitgarantie der öffentlichen Hand nicht höher als die Vollkosten des Betreuungsplatzes sein (siehe dazu: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD 2011, Maximaltarife in Kindertagesstätten, www.preisueberwacher.admin.ch). Liegt der Maximaltarif hingegen unter den Vollkosten, subventioniert die öffentliche Hand auch die familienergänzende Kinderbetreuung der hohen Einkommen. Viele Kindertagesstätten kennen ihre Vollkosten nicht.

bezahlen. Im Bereich des Minimal- und Maximalbetrags steigt das frei verfügbare Einkommen stärker an, weil die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung bei steigendem Einkommen konstant bleiben (siehe helle durchgezogene Linie). Im Bereich zwischen Minimal- und Maximalbetrag zeigt sich die Wirkung des linearen Prozentmodells. Hier steigt der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens weniger steil an, weil mit zunehmenden Einkommen auch die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung steigen. Wie stark das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttolohn ansteigt, hängt vom Prozentsatz des Einkommens ab, der für die Festlegung des Elternbeitrags für die familienergänzende Kinderbetreuung entscheidend ist. Je höher der Prozentsatz, desto stärker die Progression und desto früher ist der Maximalbetrag erreicht. Die gestrichelte Linie zeigt dasselbe Modell mit einem höheren Prozentsatz. Es zeigt sich, dass dadurch bereits bei einem Bruttolohn von 85'000 Franken pro Jahr der Maximalbetrag erreicht ist. Ab diesem Einkommen besteht ein starker Erwerbsanreiz. Im Einkommensbereich zwischen 48'000 und 85'000 Franken Bruttolohn ist die Progression hingegen so stark, dass das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Bruttolohn konstant bleibt. Wenn die Progression noch stärker wäre, ergäbe sich sogar ein negativer Erwerbsanreiz.

G37 Lineares Prozentmodell mit hohem und tiefem Prozentsatz beschränkt durch Minimal- und Maximalbetrag (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)

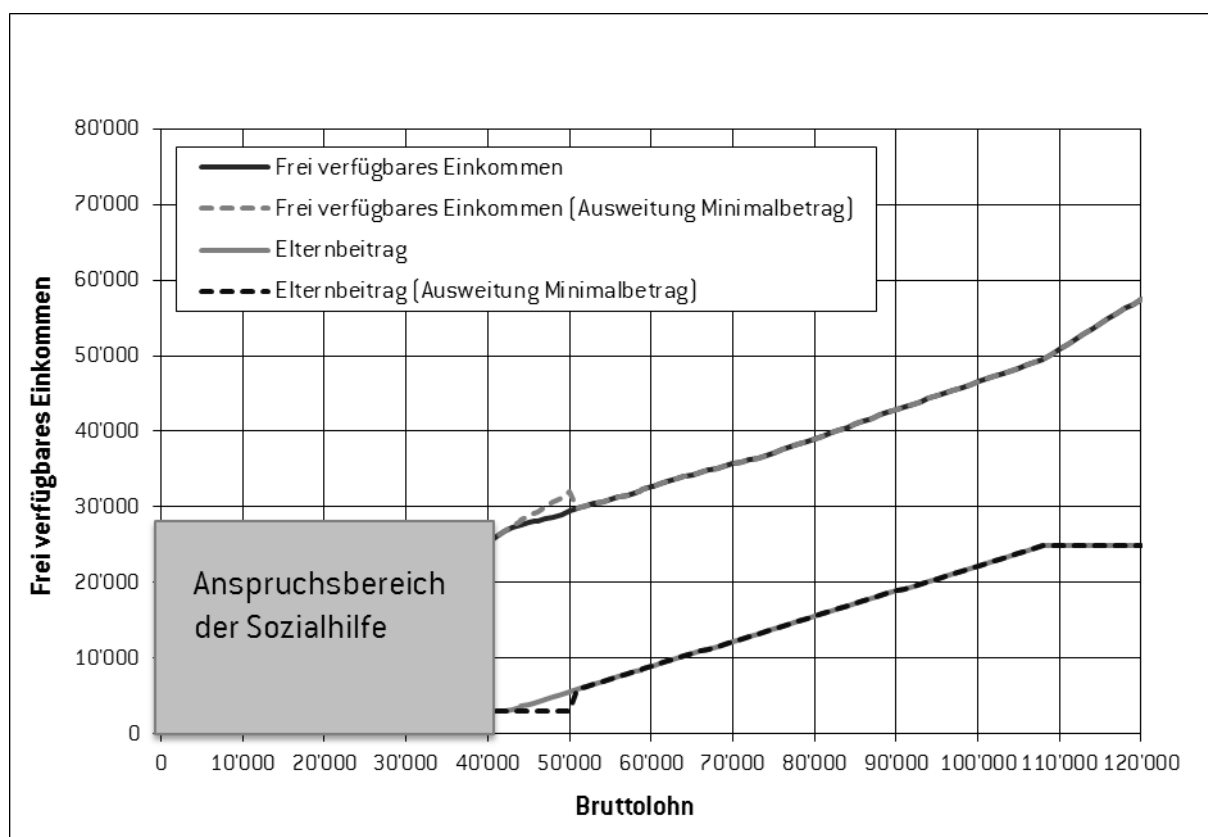


Quelle: eigene Darstellung

Die Grafik G37 hat auch gezeigt, dass sich die Einkommensgrenzen, ab welchen man den Minimal- bzw. Maximalbetrag bezahlt, aus der Festlegung von diesen zwei Beträgen und dem Prozentsatz des massgeblichen Einkommens ergeben. Will man nun diese Einkommensgrenzen aus politischen Überlegungen verschieben (z.B. weil der Minimalbetrag nur für Einkommen im Bereich des Existenzminimums gewährt werden soll, oder weil nur der untere Mittelstand von subventionierten Tarifen profitieren soll), muss das ganze Modell darauf abgestimmt werden. Grafik G38

zeigt das Beispiel eines linearen Prozentmodells, bei dem man sich entschieden hat, dass der Minimaltarif nicht nur für Haushalte direkt am Existenzminimum (Austrittsbereich Sozialhilfe), sondern für die tiefen Einkommen bis 50'000 Franken Bruttolohn gelten soll. Dementsprechend wurde der Minimalbetrag ausgeweitet auf diesen Einkommensbereich, das restliche Modell wurde belassen wie es war. Dadurch steigen die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung sprunghaft an für einen Haushalt der knapp keinen Anspruch mehr auf den Minimaltarif hat. Es ergibt sich ein Schwelleneffekt wie der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens zeigt (gestrichelte blaue Linie). Sollen Einkommensgrenzen bewusst festgesetzt werden, muss der Rest des Modells (in diesem Fall der Prozentsatz) entsprechend angepasst werden, das heisst der Prozentsatz muss so gewählt werden, dass es an den Übergängen zum Minimal- bzw. Maximalbetrag zu keinem sprunghaften Anstieg der Tarife kommt.

G38 Lineares Prozentmodell beschränkt durch Minimal- und Maximalbetrag mit Ausweitung des Minimalbetrags auf höhere Einkommen (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

Für den zweiten Grundsatz wird damit festgehalten, dass keine abschliessende Aussage dazu gemacht werden kann, ab welchem Prozentsatz ein negativer Erwerbsanreiz auftritt, da dies kantonal sehr unterschiedlich ist und erheblich von der Ausgestaltung anderer Bedarfsleistungen und des Steuersystems abhängt. Zudem ist es ein schlussendlich ein politischer Entscheid, wie stark bestimmte Einkommensbereiche durch die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung belastet werden sollen. Aber es kann festgehalten werden, dass ein hoher Prozentsatz des massgebenden Einkommens eine starke Progression in den effektiv zu bezahlenden Tarifen zur Folge hat und dadurch den Erwerbsanreiz geschmälert wird. Ausserdem müssen die Einkommensbereiche in denen Minimal- bzw. Maximaltarife zur Anwendung kommen

auf den Bereich der linearen Tarifgestaltung abgestimmt sein, damit es an den Übergängen nicht zu Schwelleneffekten kommt.

Grundsatz 3: Rabatt

Familien mit einem hohen Betreuungsbedarf erhalten einen Rabatt, so dass die Verhältnismässigkeit zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Gesamtausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung gewährleistet ist.

Begründung

Lässt eine Familie mehrere Kinder familienergänzend betreuen, steigen ihre Ausgaben unter Umständen massiv. Dies kann so weit führen, dass es sich nicht lohnt, das Erwerbsspensum zu erhöhen, weil ein zusätzlicher Betreuungstag teurer ist als das in dieser Zeit erwirtschaftete Einkommen. Es ergibt sich also ein negativer Erwerbsanreiz. Dieser Effekt betrifft vor allem verheiratete Doppelverdienende mit mehr als einem Kind und hängt auch von der Einkommensverteilung zwischen den Ehepartnern ab. Im schlechtesten Fall lohnt es sich für den einen Partner erst gar nicht, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen⁴⁹. Um einen negativen Erwerbsanreiz dieser Art zu vermeiden und die Verhältnismässigkeit zwischen der finanziellen Leistungsfähigkeit und den Gesamtausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung zu gewährleisten, kann ein Rabatt eingeführt werden. Grundsätzlich sind drei Arten von Rabatt möglich, die auch miteinander kombiniert werden können:

Haushaltsrabatt: Der Haushaltsrabatt dient dazu, die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Haushalts exakter abzubilden und damit Familien gezielter zu entlasten. Der Haushaltsrabatt setzt beim massgeblichen Einkommen an und bemisst sich aufgrund der Familiengrösse. Er ist unabhängig von der Anzahl familienergänzend betreuter Kinder und dem zeitlichen Betreuungsbedarf. Ein Haushaltsrabatt kann beispielsweise in Form eines Kinderabzugs beim massgeblichen Einkommen oder einem Abzug nach Anzahl Haushaltsmitglieder gewährt werden.

Geschwisterrabatt: Der Geschwisterrabatt möchte Familien finanziell entlasten, die mehr als ein Kind familienergänzend betreuen lassen, damit es sich auch für Familien mit mehreren Kindern lohnt, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dazu bezieht sich der Geschwisterrabatt auf die konkrete Subvention, wenn zwei oder mehr Kinder einer Familie betreut werden. Ein Geschwisterabatt kann zum Beispiel in Form eines Pauschalbetrags gewährt werden, um den sich der Tarif für das zweite Kind reduziert. Oder es kann ein prozentualer Rabatt gewährt werden, indem sich beispielsweise der Tarif für das zweite Kind um 30% reduziert.

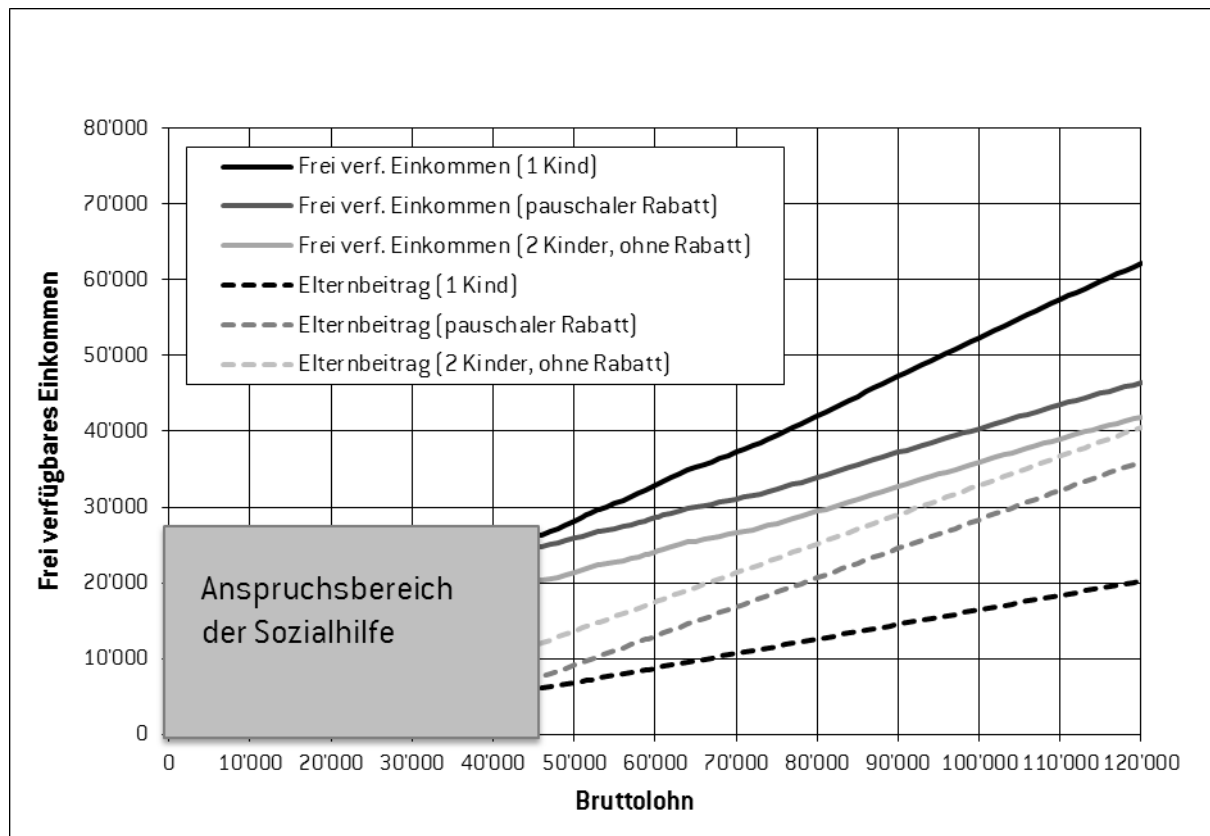
Mengenrabatt: Der Mengenrabatt zielt darauf ab, Haushalte mit hohem Betreuungsbedarf zu entlasten, wobei der Betreuungsbedarf sowohl die Anzahl Kinder als auch den zeitlichen Betreuungsbedarf umfasst. Damit wird dem Befund Rechnung getragen, dass sich ab einem gewissen Pensum und mehr als einem Kind, die Erhöhung des Erwerbsspensums nicht mehr lohnt. Es sollen Familien entlastet werden, die auf ein hohes Erwerbsspensum angewiesen sind, um ihre Existenz zu sichern und deshalb einen hohen Betreuungsbedarf haben. Der Mengenrabatt orientiert sich am zeitlichen Betreuungsbedarf des gesamten Haushalts. Der Familie wird ein Rabatt gewährt nach Anzahl Betreuungstagen, die in Anspruch genommen werden. Je mehr Tage, umso höher der Rabatt. Lässt eine Familie mehrere Kinder familienergänzend betreuen, können die Tage addiert werden. Um zu verhindern, dass die Rabatte einen Anreiz zur Inanspruchnahme

49 Vergleiche dazu Bütler, M. (2009). L'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes. Forschungsinstitut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik. Universität St.Gallen. www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html.

familienergänzender Kinderbetreuung unabhängig von der Arbeitszeit der Eltern setzen, kann beispielsweise die Berechtigung auf eine Subvention an das Erwerbsspensum geknüpft werden.

Grafik G39 zeigt am Beispiel einer Alleinerziehenden wie sich das frei verfügbare Einkommen reduziert, wenn ein zweites Kind familienergänzend betreut wird und kein Rabatt gewährt wird (gestrichelte hellblaue Linie). Die Grafik geht von fünf Tagen familienergänzender Kinderbetreuung aus bei einem Erwerbsspensum von 100%. Da die Grafik nur die Situation mit fünf Betreuungstagen abbildet, kann keine Aussage gemacht werden zum Grenzsteuersatz eines zusätzlichen Betreuungstages und auch der dadurch gegebenenfalls entstehende negative Erwerbsanreiz kann damit nicht abgebildet werden. Aber es kann exemplarisch gezeigt werden, wie stark sich die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung infolge eines zusätzlichen Kindes auf das frei verfügbare Einkommen auswirken können. Die Grafik zeigt das Beispiel eines prozentualen Geschwisterrabatts von 30% für das zweite Kind einer Familie, das familienergänzend betreut wird (hellblaue durchgezogene Linie). Die Wirkung einer solchen Tarifreduktion ist eine Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens im Vergleich zur Situation ohne Rabatt (hellblaue gestrichelte Linie).

G39 Lineares Prozentmodell mit und ohne Geschwisterrabatt (Alleinerziehende mit einem resp. Zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

5.5.3.2 Grundsatz zur Koordination mit anderen Leistungen

Grundsatz 4: Harmonisierung mit anderen Leistungen

Die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung müssen bei der Gewährung anderer Transferleistungen angemessen berücksichtigt werden.

Begründung

Die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung können je nach Bedarf einen wesentlichen Ausgabeposten eines Haushalts darstellen. Und auch wenn die Ausgestaltung des Tarifsystems für die familienergänzende Kinderbetreuung keine Schwelleneffekte oder negativen Erwerbsanreize verursacht, können im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen solche entstehen. Ob sich im Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte ergeben ist abhängig davon, wie das kantonale Transfer- und Steuersystem koordiniert ist. Existiert in einem Kanton eine klare Reihenfolge, welche den Bezug von Leistungen regelt, können negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte in der Regel vermieden werden. Das Ziel von Harmonisierungsgesetzen ist explizit die Steuerung des Zusammenspiels der Transferleistungen und Steuern. So wird im Rahmen von Harmonisierungskonzepten unter anderem festgelegt, ob die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung als Gestehungskosten in die Bedarfsrechnung der Transferleistungen einfließen oder nicht.

Grundsätzlich gilt, dass die Anrechnung der **Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung als anerkannte Ausgabe** bei weiteren Transferleistungen zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen beiträgt. Diese Möglichkeit kann aber in der Praxis aufgrund von Zirkelberechnungen zu Problemen führen.

Werden die Ausgaben für die Kinderbetreuung **nicht als Gestehungskosten** anerkannt, können sie einen negativen Erwerbsanreiz verstärken, der durch eine andere Transferleistung entstanden ist. Oder sie können im Zusammenspiel mit linearen Leistungskürzungen bei anderen Transfers einen negativen Erwerbsanreiz verursachen. Wird aber bei den anderen Transferleistungen ein genügend grosser Einkommensfreibetrag gewährt, kann ein negativer Erwerbsanreiz dieser Art vermieden werden, auch ohne dass die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung als Gestehungskosten angerechnet werden.

Werden die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung hingegen all jenen Haushalten **separat vergütet**, die eine andere Leistung beziehen, kann sich ein Schwelleneffekt ergeben, weil andere Haushalte ohne diesen Leistungsanspruch ihre Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht vergütet bekommen. Eine detaillierte Diskussion möglicher Lösungen im Zusammenspiel der Elternbeiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung mit einer anderen Transferleistung findet sich exemplarisch in der Good Practice Alimentenbevorschussung.

Insbesondere auch bei der **Sozialhilfe** ist die Berücksichtigung der Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung ein wichtiger Punkt. In diesem Bereich kann auch mittels Abstimmung mit dem Minimaltarif eine Harmonisierung erreicht oder aber ein Schwelleneffekt geschaffen werden. Ein Schwelleneffekt ergibt sich nämlich, wenn nur für Haushalte in der Sozialhilfe der Minimaltarif gewährt wird und dieser bei Ablösung aus der Sozialhilfe entfällt. Wird der Minimaltarif bis über das Existenzminimum hinaus gewährt, kann ein Schwelleneffekt in Zusammenspiel mit der Sozialhilfe vermieden werden.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass bei der Festsetzung eines Elternbeitragsreglements für die familienergänzende Kinderbetreuung auf jeden Fall der Blick auf die Handhabung dieses Ausgabepostens bei den anderen Transferleistungen, insbesondere auch der

Sozialhilfe, gerichtet werden muss, wenn negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte effektiv vermieden werden wollen.

5.5.4 Fazit

Die Ausgestaltung eines ausgewogenen Elterntarifsystems für die familienergänzende Kinderbetreuung ist zentral, damit sich Erwerbsarbeit für alle Familien unabhängig ihrer Einkommensschicht lohnt. Die Analyse hat gezeigt, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize am besten vermieden werden können mit einem linearen Tarifmodell, das die Elternbeiträge als prozentualen Anteil des Einkommens festlegt. Wird dennoch ein Stufenmodell gewählt, können Schwelleneffekte minimiert werden, indem möglichst zahlreiche und entsprechend kleine Abstufungen festgesetzt werden. Aber auch die Tarife in einem linearen Prozentmodell sind nur in einem bestimmten Bereich als fixer Prozentsatz des massgebenden Einkommens bestimmt, da alle Tarifmodelle durch einen Minimaltarif (auch Sozialtarif) und einen Maximaltarif begrenzt sind. Um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu verhindern, müssen die Einkommensbereiche in denen die Minimal- und Maximaltarife gelten mit jenem des linearen Prozentmodells abgestimmt werden. Damit sich auch für Familien mit einem hohen Betreuungsbedarf keine negativen Erwerbsanreize ergeben, empfiehlt sich die Gewährung von Rabatten. Es gibt drei Arten von Rabatten, nämlich den Haushalts-, Geschwister- und Mengenrabatt, welche miteinander kombiniert werden können. Ausserdem ist es auch Sicht der Schwelleneffektproblematik sinnvoll einen Stundentarif anzubieten, anstatt halbe oder ganze Tage abzurechnen. Schliesslich gilt es Regelungen zu finden, wie die Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung bei den Bedarfsabklärungen für andere Transfers gehandhabt werden, um zu garantieren, dass ein Tarifmodell auch in Zusammenspiel mit anderen Transferleistungen keine Schwelleneffekte oder negativen Erwerbsanreize produziert.

5.6 Good Practice Steuern

5.6.1 Kurze Definition und Problematik

Die Kantone haben in der Schweiz eine ausgedehnte fiskalpolitische Autonomie und legen folglich auch ihre eigenen Grundsätze der Einkommensbesteuerung fest. Während das Existenzminimum im Rahmen der Bundessteuer durch die Gewährung von grosszügigen Freibeträgen faktisch von den Steuern befreit ist, bezahlen Haushalte im Niedriglohnbereich noch in vielen Kantonen Steuern, obschon in stark unterschiedlichem Mass. In Bezug auf die Schwelleneffektproblematik interessiert, wie die Handhabung der Steuerbelastung für Sozialhilfebeziehende und für Haushalte mit tiefen Einkommen generell ist. Eine Ungleichbehandlung der beiden Gruppen führt zu Schwelleneffekten im Übergang zwischen Sozialhilfe und vorgelagertem Steuer- und Transfersystem. Die generelle Gleichbehandlung ihrerseits kann unter Umständen negative Erwerbsanreize und neue Ungleichbehandlungen innerhalb der Gruppe der Sozialhilfebeziehenden hervorrufen. Zur Behebung dieser Probleme werden Lösungsansätze vorgeschlagen. Dabei wird mitbedacht, dass die Steuertarife ausgewogen sind, da sich sonst ebenfalls Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize ergeben können.

5.6.2 Warum eine Good Practice?

Die vorliegende Good Practice bezieht sich einzig auf die Ausgestaltung der Besteuerung tiefer Einkommen unter dem Aspekt der Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen. Sie äussert sich somit nicht zu den kantonalen Steuerpraktiken in ihrer Gesamtheit und verzichtet darauf, die kantonal unterschiedlichen Umverteilungsmechanismen zu bewerten. Die Good Practice hat vielmehr zum Ziel, die Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize, die durch das Zusammenspiel von Sozialhilfe und Steuersystem entstehen können aufzuzeigen und zuhanden der Entscheidungsträgerinnen und –träger Grundsätze zu formulieren, welche sich zur Verbesserung der horizontalen und vertikalen Steuergerechtigkeit im Bereich der Niedriglohnverdienenden eignen. Dabei wurde versucht, wenn immer möglich, verschiedene Optionen zur Erreichung eines Zielzustandes zu formulieren. Dennoch kann die Umsetzung der Grundsätze manchmal aus (finanz)politischen und/oder institutionellen Gründen an einem bestimmten Ort erschwert sein.

5.6.3 Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen aufgrund der Steuerbelastung tiefer Einkommen

5.6.3.1 Grundsatz zur Vermeidung von Schwelleneffekten

Grundsatz 1: Steuerliche Gleichbehandlung von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden und Niedriglohnverdienenden ohne Anspruch auf Sozialhilfe

Die Steuern von Sozialhilfebeziehenden werden nicht erlassen. Erwerbstätige Sozialhilfebeziehende werden steuerlich gleichbehandelt wie nicht unterstützte Haushalte mit ähnlich tiefen Einkünften.

Begründung

Während Unterstützungsleistungen aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes steuerfrei sind, gilt diese Regelung grundsätzlich nicht für die Erwerbseinkommen, die von Sozialhilfebeziehenden erwirtschaftet werden. In der Praxis bezahlen Sozialhilfebeziehende jedoch unabhängig davon, ob sie erwerbstätig sind oder nicht, häufig keine Steuern. Im Vollzug bemüht sich die Sozialhilfe nämlich an vielen Orten, dass erwerbstätige Sozialhilfebeziehende auf ihre Erwerbseinkommen

keine Steuern bezahlen müssen: entweder existiert eine entsprechende generelle Erlasspraxis in Abmachung zwischen Sozial- und Steueramt oder die Steuern von Sozialhilfebeziehenden werden auf Antrag gestundet. Haushalte, deren Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegen, kommen hingegen in der Regel nicht in den Genuss eines Steuererlasses oder einer Steuerstundung und müssen auf ihre Einkünfte die ordentliche Steuerbelastung bezahlen. Je nach Grösse des Haushalts und Berechnung der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe⁵⁰ sowie der kantonalen Steuerpolitik kann die Steuerbelastung an der Anspruchsgrenze bis zu mehreren Tausend Franken betragen. Damit schmälert die Steuerbelastung das frei verfügbare Einkommen von Haushalten im Niedriglohnbereich unter Umständen bedeutend. Ihre frei verfügbaren Einkommen sind dadurch tiefer als diejenigen von Sozialhilfebeziehenden. Dies widerspricht dem Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit.

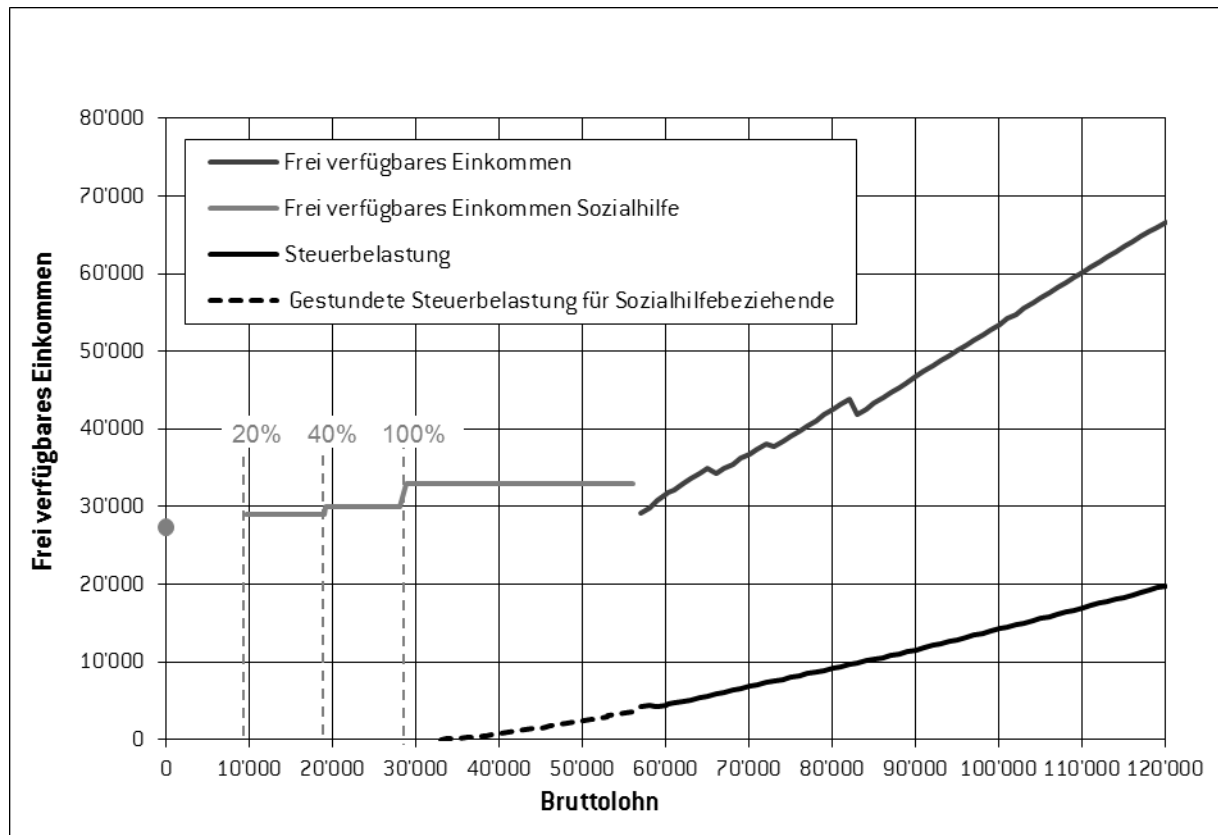
Wenn Sozialhilfebeziehende grundsätzlich keine Steuern auf ihre Einkünfte bezahlen müssen, während Haushalte mit ähnlich tiefen Einkommen ohne Anspruch auf Sozialhilfe besteuert werden, entsteht ein Problem der Ungleichbehandlung. Haushalte mit Einkommen im Niedriglohnbereich können dann aufgrund der Steuerbelastung von Schwelleneffekten betroffen sein.

In der nachfolgenden Grafik G40 wird diese Ungleichbehandlung dargestellt. Die horizontale Achse zeigt den Bruttolohn, die vertikale Achse das frei verfügbare Einkommen. Die helle Linie wiedergibt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in der Sozialhilfe. Die dunkle Linie stellt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in Abhängigkeit des Bruttolohns ausserhalb des Anspruchsbereichs der Sozialhilfe dar⁵¹. Erwerbstätige Haushalte mit Anspruch auf Sozialhilfe erhalten in diesem Beispiel eine Stundung oder ein Erlass ihrer Steuern, während Haushalte im Niedriglohnbereich zur Begleichung ihrer Steuern angehalten sind. Folglich setzt die Besteuerung bei Austritt aus der Sozialhilfe ein, in diesem Beispiel bei einem Bruttolohn von 56'000 Franken. Bei diesem Bruttolohn betragen die Steuern für die betrachtete Familiensituation rund 3'800 Franken. Das frei verfügbare Einkommen liegt folglich um diesen Betrag tiefer, d.h. die Familie ist vom Schwelleneffekt betroffen. Um auf dasselbe frei verfügbare Einkommen zu kommen wie die analoge Familie, die gerade noch Anspruch auf Sozialhilfe hat, müsste der Haushalt rund 8'000 Franken mehr verdienen.

⁵⁰Siehe in diesem Zusammenhang Good Practice zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen in der Sozialhilfe. Kantone, in denen die Anzelelemente in der Anspruchsgrenze berücksichtigt werden, unterstützen Haushalte bis zu einem höheren Einkommensniveau. Entsprechend höher ist die Steuerbelastung knapp über der Anspruchsgrenze und umso ausgiebiger manifestiert sich ein allfälliger Schwelleneffekt, falls unterstützte und nicht unterstützte Haushalte steuerlich nicht gleich behandelt werden.

⁵¹Für genauere Angaben zum Berechnungsmodell sowie zur Definition des frei verfügbaren Einkommens und der verwendeten Falltypen, siehe Kapitel 1.3 und 2.1 des vorliegenden Berichts.

G40 Schwelleneffekt durch anfallende Steuerlast nach Ablösung aus der Sozialhilfe
(Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

Eine andere, ebenfalls verbreitete kantonale Praxis besteht darin, erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden keine Steuerstundung bzw. keinen Steuererlass zu gewähren und von ihnen, wie von den übrigen Haushalten mit Erwerbseinkommen, die Steuerpflicht einzufordern. Sobald die Steuerfreigrenze überschritten ist, setzt die Besteuerung ein. Die besteuerten Haushalte müssen ihre Steuern aus dem Sozialhilfebetrug, dem Erwerbseinkommen und dem in den meisten Kantonen gewährten Einkommensfreibetrag bezahlen. Problematisch ist diesbezüglich die Plafonierung dieses Einkommensfreibetrags, wie wir weiter unten im Detail ausführen.

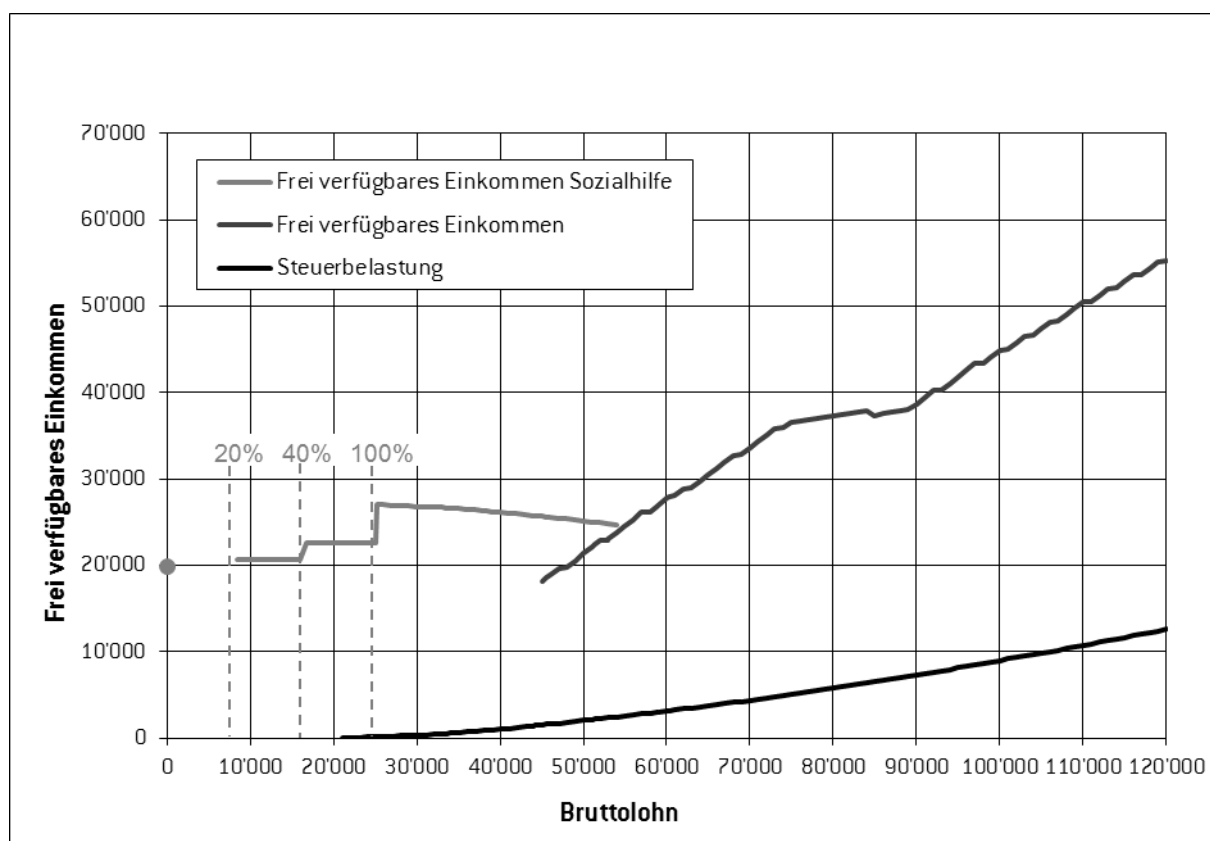
Dank der Besteuerung der Einkünfte von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden kann das Problem der Ungleichbehandlung zwischen Erwerbstätigen mit Anspruch auf Sozialhilfe und solchen mit geringfügig höheren Erwerbseinkommen, jedoch ohne Anspruch auf Sozialhilfe, behoben werden. Gleichzeitig wird damit aber eine neue Ungleichbehandlung geschaffen innerhalb der Kategorie der unterstützten Haushalte, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Dieses Problem hängt mit der Ausgestaltung der Sozialhilfe zusammen.

Mit der Einführung der neuen SKOS-Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe, an denen sich die Sozialhilfepraxis von 23 Kantonen orientiert, wurde 2005 ein Anreizsystem eingeführt, das erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden einen Teil des verdienten Lohns als Einkommensfreibetrag (EFB) gewährt. Dieser Freibetrag ist kantonal unterschiedlich ausgestaltet und seine Höhe variiert interkantonal relativ stark. Der in der Praxis maximal gewährte EFB beträgt 7'200 Franken pro Jahr für eine alleinstehende Person und 10'200 Franken pro Jahr für eine Familie. Erreicht ein Haushalt den maximalen Einkommensfreibetrag, stagniert sein frei verfügbares Einkommen, unabhängig seines Erwerbseinkommens. Steigende Ausgaben, die nicht

zusätzlich von der Sozialhilfe übernommen werden, wie dies für die Steuern gilt⁵², schmälern folglich das frei verfügbare Einkommen. In diesem Fall wird das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit verletzt, das auf dem Grundsatz basiert, dass sich jeder zusätzlich verdiente Franken in einer Zunahme des frei verfügbaren Einkommens niederschlägt.

Im dargestellten Beispiel G41 zahlt sich die Erwerbstätigkeit für 100% erwerbstätige Sozialhilfebeziehende ab einem Bruttolohn von 25'000 Franken wegen der Steuerbelastung und dem plafonierten Einkommensfreibetrag nicht aus. Das frei verfügbare Einkommen vermindert sich bis zum Ausstieg aus der Sozialhilfe bei rund 53'000 Franken. Daraus lässt sich schliessen, dass auch die Besteuerung von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden unter dem Aspekt der Gerechtigkeit problematisch ist. Der Grund dafür liegt einerseits bei den plafonierten Anzelementen, andererseits bei der zu tief angesetzten Steuerfreigrenze. Wie in Grafik 41 gezeigt wird, führt das Einsetzen der Steuerpflicht ab einem bestimmten Erwerbseinkommen ebenfalls zu neuen Gerechtigkeitsproblemen innerhalb der Gruppe der Sozialhilfebeziehenden. Hier wird neben der horizontalen auch noch die vertikale Gerechtigkeit verletzt, weil die Sozialhilfe mittels Teilunterstützung und EFB eine faktische Egalisierung der primären Unterschiede der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Haushalte produziert, gleichzeitig aber das Erwerbseinkommen gemäss effektivem Lohn besteuert wird.

G41 Besteuerung der Sozialhilfe unter dem Existenzminimum (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung.

52 Die Sozialhilfe übernimmt laufende Steuern grundsätzlich nicht. Siehe dazu SKOS-Richtlinien C.1.5.: „Grundsätzlich werden aus Mitteln der Sozialhilfe weder laufende Steuern noch Steuerrückstände bezahlt“.

Diese Ungleichbehandlung könnte nur behoben werden, wenn entweder die Steuerfreigrenze über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe angesetzt würde oder grundsätzlich alle Einkommen – im Sinne des Cash-Flow-Prinzips – besteuert würden. Letzteres hätte jedoch einen Eingriff ins soziale Existenzminimum zur Folge und müsste darum zwingend einhergehen mit der Einführung eines Kompensationsmechanismus. Die Unterstützungsbeiträge müssten um den geschuldeten Steuerbetrag erhöht werden.

Als Alternative zur Besteuerung der Unterstützungsbeiträge und gleichzeitigen Erhöhung der Unterstützungsleistungen, könnte auch die generelle Steuerbefreiung des Existenzminimums eingeführt werden, was rein technisch die einfachere Variante zur Umsetzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes wäre. Sie wird unter dem Grundsatz 2 ausgeführt.

5.6.3.2 Grundsätze zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen

Grundsatz 2: Steuerbefreiung des Existenzminimums

Haushalte mit Einkommen im Niedriglohnbereich sind bis über die Sozialhilfeanspruchsgrenze hinaus von den Steuern befreit. Es wird ein steuerlich freizustellendes Existenzminimum definiert oder die Steuerbelastung wird als anerkannte Ausgabe in die Berechnung der Bedarfsleistungen aufgenommen

Begründung

Die **Besteuerung sämtlicher Einkommen** – inklusive Transfereinkommen – macht aus Sicht der wirtschaftlichen und steuerlichen Gleichbehandlung durchaus Sinn, führte aber zu einer unzulässigen Herabsenkung des Existenzminimums. Nicht erwerbstätige Sozialhilfebeziehende sähen ihren Unterstützungsbeitrag nämlich um den Steuerbetrag gekürzt und erwerbstätige Sozialhilfebeziehende müssten den EFB zur Begleichung der Steuern aufwenden. Da letztere neu nicht mehr nur auf das Erwerbseinkommen, sondern auf die ganze Unterstützungsleistung Steuern bezahlen müssten, wären die Steuern entsprechend höher und die zur Existenzsicherung zur Verfügung stehenden Mittel im Vergleich zu heute tiefer. Der EFB hätte keine oder nur noch eine begrenzte Anreizwirkung. Ziel dieser Leistung ist jedoch primär die Honorierung der Erwerbstätigkeit und nicht die Begleichung der Steuern. Ausserdem ist nicht auszuschliessen, dass der EFB zur Begleichung des Steuerbetrags in Kantonen mit hoher Steuerbelastung auf tiefe Einkommen nicht ausreicht. Dann wäre es ebenfalls möglich, dass die diesen Haushalten effektiv zur Verfügung stehenden Mittel tiefer lägen als das soziale Existenzminimum, das heute Haushalten ohne Erwerbstätigkeit zusteht.

Die Einführung der Besteuerung sämtlicher Einkommen müsste folglich mit entsprechenden Anpassungen bei der Sozialhilfe einhergehen, erforderte aber gleichzeitig auch eine Anpassung beim geltenden Steuerrecht. Dieses sieht nämlich in den massgeblichen Bestimmungen des DBG, StHG und StG explizit die Steuerfreiheit von Unterstützungsleistungen aus öffentlichen Mitteln vor, was mit der aktuellen Konzeption des sozialen Existenzminimums vereinbar ist⁵³.

Seitens der Sozialhilfe müsste gewährt werden, dass das soziale Existenzminimum auf dem heutigen Stand garantiert bleibt. Technisch könnte die Sozialhilfe dieses Problem lösen, indem sie die geschuldeten Steuern als anerkannte Ausgaben im Sozialhilfebudget einbezieht. Auch in der Anspruchsberechnung der Sozialhilfe müsste entsprechend verfahren werden. Dies würde jedoch zu einer deutlichen Erhöhung der Sozialhilfeausgaben führen. Faktisch käme dies einer Verschiebung der Kosten von einer staatlichen Stelle zur anderen gleich.

⁵³ Siehe Finanzdirektion des Kantons Bern: Hintergrundinformationen der Finanzdirektion zu Handen der Steuerungskommission des Grossen Rates, 12. Januar 2009.

Eine einfachere Variante, welche ebenfalls die Umsetzung des Ziels der Gleichbehandlung zwischen unterstützten und nicht unterstützten, sowie aller unterstützten Haushalte als Ganzes erlauben würde, wäre die allgemeine **steuerliche Freistellung eines Existenzminimums**. Sie könnte durchaus mit dem Prinzip der grundsätzlichen Besteuerung sämtlicher Einkommen, d.h. inklusive Unterstützungsbeiträge, kombiniert werden. Die grundsätzliche Besteuerung wäre in der Praxis für die tiefsten Einkommen jedoch ohne Wirkung, da diese steuerlich freigestellt würden. Die kantonalen Steuergesetze kennen persönliche Steuerfreibeträge, einen Abzug für die Berufsauslagen und für die Krankenkassenprämien, Kinderabzüge sowie Abzüge für die familien- und schulergänzende Betreuung. In einzelnen Kantonen kommen noch weitere spezifische Abzüge, beispielsweise für Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen hinzu. Diese Abzüge und Freibeträge sind heute jedoch an vielen Orten zu bescheiden angesetzt, um eine Besteuerung der Einkünfte, die für die Existenzsicherung notwendig sind, zu vermeiden.

Um die Postulate der Gleichbehandlung, der Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen und der Bewahrung des sozialen Existenzminimums umsetzen zu können, müsste das steuerrechtlich freizustellende Existenzminimum zwingend über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe und der heute ebenfalls steuerbefreiten Bedarfsgrenze für den Bezug von Ergänzungsleistungen zur AHV/IV liegen. Auf diese Art und Weise könnten Anspruchsberechtigte von Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungen in ihren Erwerbsanstrengungen unterstützt werden und gleichzeitig wäre es möglich, das Gebot der horizontalen Steuergerechtigkeit, welches die Gleichbehandlung sämtlicher Haushalte mit einer vergleichbaren Einkommenssituation verlangt, umzusetzen. Ausserdem müssten zu diesem Zweck weder die bestehenden Sozialhilfegesetze noch das ELG grundsätzlich geändert werden. Die Folge davon wären aber Ausfälle in den kantonalen Steuersubstraten. Zur Abwicklung der Freistellung des Existenzminimums müssten die Steuerverwaltungen über die effektiven Einkommensdaten aller Haushalte verfügen, was entweder über eine Deklarationspflicht sämtlicher Einkommen geschehen könnte oder über entsprechende automatisierte Datentransfers zwischen den verschiedenen Transferverwaltungen (Sozialhilfeamt, Amt für Stipendien, Ausgleichskassen, etc.). Ausserdem wäre es aus Vollzugsgründen zentral, dass die Berechnung der Existenzminima schematisch geschehen könnte und nicht auf Haushaltebene individuell, analog zur Berechnung der Sozialhilfe vorgenommen werden müsste. Letzteres wäre für die Steuerverwaltung nicht handhabbar.

Eine technische Möglichkeit zur Entlastung des Existenzminimums im Rahmen der Steuern, bestünde im Verschieben der Steuerfreigrenze in höhere Einkommensbereiche. Dadurch verschwindet die Steuerbelastung der tiefsten Einkommenskategorien. Dies kann konkret durch die **Anpassung der Tarife in den Steuergesetzen** oder durch die **Einführung bzw. Erhöhung von Abzügen** geschehen. Die Anpassung der Tarife ist aufwendiger und betrifft stets alle Bereiche des Steuergesetzes. Sie geht in der Regel mit einer weitergehenden Revision des Steuergesetzes einher. Die Abzugslösung hingegen erlaubt ein zielgruppenspezifisches Vorgehen bei einer Erhaltung des Gesamtsystems. Sie ist tendenziell einfacher umsetzbar und kann häufig über eine Teilrevision gelöst werden. Die Lösung der Freistellung des Existenzminimums über Abzüge hat den Vorteil, dass eine spezifische Ausgestaltung der steuerlichen Entlastung vorgenommen werden kann. Diese Anforderung kann auf verschiedene Art und Weise erzielt werden, wie unter dem Grundsatz 3 ausgeführt wird.

Neben der Steuerbefreiung des Existenzminimums wäre auch denkbar, die Steuern als anerkannte Ausgabe in die Bedarfsrechnung aufzunehmen. Wenn die Steuern als anerkannte Ausgabe berücksichtigt werden, verursachen sie keine Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize, allerdings kommt es zu einem staatlichen Finanztransfer von den Kassen der Bedarfsleistungen hin zu den Steuerbehörden.

Grundsatz 3: Sanft einsetzende Steuerbelastung. Die Zunahme der Steuerbelastung ist nie höher als die Einkommenserhöhung.

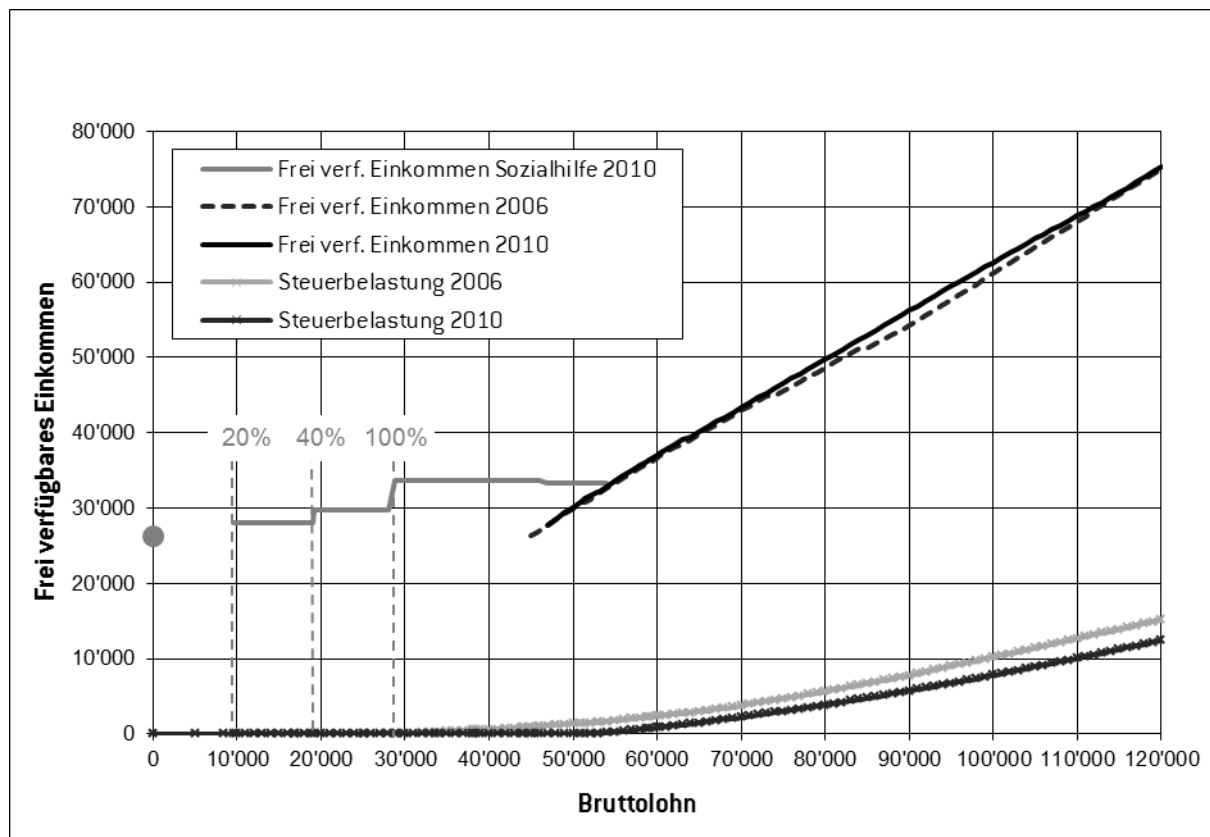
Die Ziele der vertikalen und horizontalen Steuergerechtigkeit lassen sich am besten über eine zielgruppenspezifische Ausgestaltung der Abzüge erreichen, weil dadurch gezielt steuerlich stark belastete Haushalte wie z.B. Familienhaushalte entlastet werden können. Zu diesem Zweck können degressive Steuerabzüge oder –rabatte eingeführt werden.

Begründung

Die Steuerbefreiung des Existenzminimums mittels Abzügen kann erstens durch eine Erhöhung bestehender Sozialabzüge oder die Einführung neuer Abzüge für bescheidene Einkommen gelöst werden⁵⁴. Diese Abzüge werden auf das steuerbare Einkommen gewährt. Abzüge von der Bemessungsgrundlage führen jedoch dazu, dass die effektive Steuerreduktion bis zu einem bestimmten Einkommen steigt. Folglich würden höhere Einkommen durch einen entsprechenden Abzug stärker entlastet als tiefste Einkommen. Damit wird das steuerethische Prinzip der vertikalen Gerechtigkeit nicht erfüllt, denn die tiefsten Grenzsteuersätze kämen nicht den tiefsten Einkommenskategorien zu Gute. Überdies kann die Steuerbefreiung des Existenzminimums je nach kantonaler Steuergesetzgebung nur über namhafte Sozialabzüge erreicht werden. In der praktischen Umsetzung erweisen sich Steuerabzüge zur Befreiung des Existenzminimums folglich tendenziell als teuer, da sie bedeutende Steuerausfälle bewirken können. In der nachfolgenden Grafik G42 ist die Wirkung eines Sozialabzugs, der das Existenzminimum von den Steuern befreit, ersichtlich. Die Erhöhung des Sozialabzugs zwischen 2006 und 2010 führte dazu, dass Sozialhilfebeziehende gänzlich von der Steuerbelastung befreit wurden.

54 Die Erhöhung der anderen Abzüge hätte zur Folge, dass sämtliche Steuerpflichtigen davon profitierten. Die entsprechenden Wirkungen wären in höheren Einkommensregionen stärker als in tieferen. Ausserdem wären damit hohe Kosten verbunden. Die Anwendung eines zielgruppenspezifischen Abzugs ist folglich zielführender, effizienter und wirksamer.

G42 Wirkung der Erhöhung des Sozialabzugs auf die verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden (Zweielternfamilie mit zwei Kindern, 3½ und 5 Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

Bei der Abzugslösung ist zu beachten, dass sich die **Abzüge an der tatsächlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Personen orientieren**. Dies kann beispielsweise erreicht werden, wenn die Beurteilungsbasis für den Steuerabzug nicht das steuerbare Einkommen ist, sondern auf dieses abstützt, zusätzlich jedoch noch die Kosten für den Liegenschaftsunterhalt, Unterstützungen aus öffentlichen und privaten Mitteln, Einkäufe in die 2.Säule, Beiträge in die 3.Säule etc. berücksichtigt.

In der konkreten Umsetzung der Steuerbefreiung mittels Einführung oder Erhöhung von Sozialabzügen muss überdies auf das **Problem der Verzerrung der Steuerprogression** hingewiesen werden. Wird nämlich die Steuerfreigrenze in höhere Einkommensregionen verschoben, ist auch die Progressionsstufe bereits höher. Diesbezüglich empfiehlt es sich, vorgängig zu analysieren, welche Wirkung die Einsetzung der Besteuerung auf das frei verfügbare Einkommen hat. Zu vermeiden ist eine übermässige Progressionsstufe, die zur Schaffung eines neuen Schwelleneffekts führen würde.

Zielführender als allgemeine Sozialabzüge wäre die **Beschränkung der Abzüge auf tiefe Einkommen**. Das heisst, Abzüge wären nur bis zu einem bestimmten Grenzeinkommen zulässig. Unter Umständen könnte dies aber zu unerwünschten Nebeneffekten bei anderen Transferleistungen führen, die auf der Basis des steuerbaren Einkommens berechnet werden⁵⁵. Bei Erreichen der definierten Einkommensgrenze würde das steuerbare Einkommen sprunghaft

⁵⁵ Die meisten Berechnungsmodelle für die IPV basieren auf dem steuerbaren Einkommen oder einem davon abgeleiteten massgebendem Einkommen.

ansteigen, weil ein bestimmter Abzug nicht mehr getätigt werden kann. In Abhängigkeit davon reduzierte sich auch die jeweilige Transferleistung abrupt. Gleichzeitig würde auch die sprunghaft ansteigende Steuerbelastung einen Schwelleneffekt verursachen im frei verfügbaren Einkommen.

Eine Variante zu pauschalen Sozialabzügen bilden **degressive Steuerabzüge**. Der Abzug würde graduell reduziert und müsste mit der Steuerprogression im Detail austariert werden. Die Ausgestaltung dieses Instruments stellt jedoch grosse Herausforderungen an den Gesetzgeber, insbesondere bezüglich der zu wählenden Degressionsrate. Eine zu starke Reduktion des Abzugs über einen kurzen Einkommensbereich riskiert nämlich negative Erwerbsanreize hervorzurufen, die durch eine allfällige Verringerung von Sozialtransferleistungen im gleichen Einkommenssegment noch verstärkt würden.

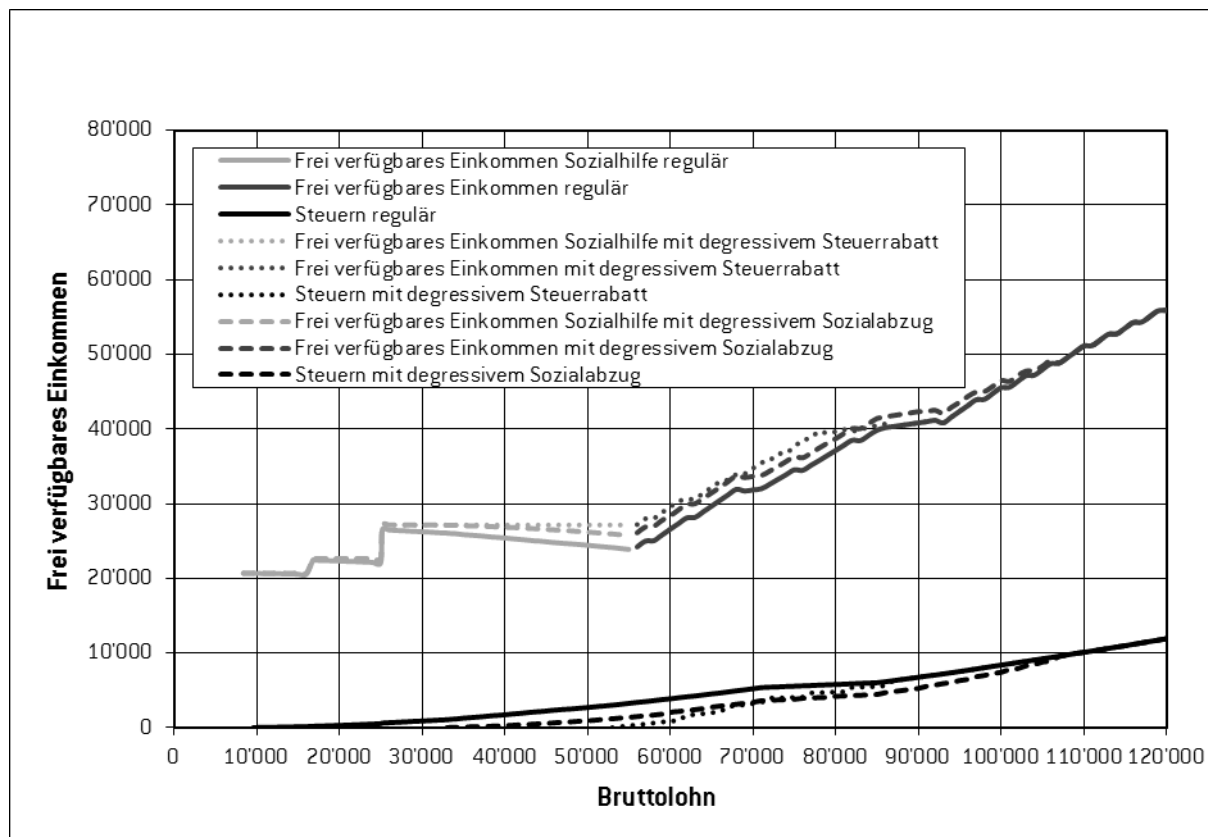
Als Alternative zum Sozialabzug kann die Steuerbefreiung des Existenzminimums über einen **Steuerrabatt** in Form eines **Abzugs auf dem effektiven Steuerbetrag** gelöst werden⁵⁶. Dieser käme wie der Sozialabzug allen Haushalten zu Gute, würde jedoch tiefere Einkommen zusätzlich entlasten, da die Steuerbelastung dadurch erst ab einem höheren Grenzeinkommen einsetzte. Damit verursachte auch die Einführung eines Steuerrabatts hohe Kosten, weil er allen Einkommen zu Gute käme und folglich beträchtliche Steuerausfälle bedingen würde. Auch das Instrument des Steuerrabatts könnte jedoch in seiner Anwendung auf tiefe und mittlere Einkommen beschränkt werden, d.h. die Form eines **degressiven Steuerrabatts** annehmen. Dabei wäre eine prozentuale Abstufung des Rabatts zu empfehlen, um Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu vermeiden⁵⁷. Konkrete Simulationen der Wirkung entsprechender Steuerrabatte wären zwingend vorzunehmen vor Einführung des Instruments.

In der nachfolgenden Grafik G43 wird die Wirkung von degressiven Sozialabzügen und Steuerrabatten idealtypisch dargestellt. Im vorliegenden Fall beträgt der Steuerrabatt 3'000 Franken bis zum Bruttolohn von 62'000 Franken und wird dann auf 2'500 Franken reduziert. Bei Zunahme des Bruttolohns um 5'000 Franken wird der Rabatt dann jeweils um 500 Franken reduziert. Bei einem Bruttolohn von 67'000 Franken beträgt der Rabatt also noch 2'000 Franken, beim Bruttolohn von 72'000 Franken noch 1'500 Franken, etc. Bei einem Bruttolohn von 87'000 Franken schliesslich fällt der Rabatt ganz weg. Die Einführung eines Steuerrabatts, der die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe von den Steuern befreite, würde im konkreten Fall eine steuerliche Entlastung sämtlicher Alleinerziehendenhaushalte mit den angenommenen Merkmalen und Bruttolöhnen unter 87'000 Franken bewirken. Anstelle eines Steuerrabatts könnte eine Erhöhung des Sozialabzugs eingeführt werden. Im konkreten Beispiel wurde ein Sozialabzug von 20'000 Franken angenommen. Dadurch könnten Haushalte mit Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe jedoch noch nicht gänzlich von den Steuern befreit werden. Anschliessend würde der Sozialabzug progressiv reduziert bis er bei einem Bruttolohn von 107'000 Franken ganz entfiel.

⁵⁶ Der Steuerrabatt würde sich auf einen maximalen pauschalen Abzug vom effektiven Steuerbetrag beschränken und keine Auszahlung des negativen Betrags vorsehen, sofern der Abzug grösser als die geschuldete Steuer wäre.

⁵⁷ In der Praxis wird der Steuerrabatt insofern kritisch betrachtet, als er die statistische Berichterstattung, welche auf Steuerdaten basiert, erschwert. Die effektiv geschuldeten Steuerbeträge wären nur schwierig mit den effektiven Einkommensverhältnissen koppelbar. Steuerabzüge auf der Bemessungsbasis führten zu einer saubereren Definition des steuerbaren Einkommens, welche auch für die Berechnung weiterer Transferleistungen verwendet werden könnten.

G43 Wirkung von degressiven Sozialabzügen und Steuerrabatten (Alleinerziehende mit einem Kind, 3½ Jahre)



Quelle: eigene Darstellung

5.6.4 Fazit

Zur Behebung des Problems der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize ist eine steuerliche Gleichbehandlung von unterstützten und nicht unterstützten Haushalten unerlässlich. Diesbezüglich müssten Änderungen am aktuellen Steuer- und oder Sozialhilferecht vorgenommen werden. Die am einfachsten umsetzbare Lösung wäre die steuerliche Freistellung des Existenzminimums. Aus systemlogischer Sicht wäre zusätzlich die Besteuerung sämtlicher Einkommen – inklusive Transferleistungen – ebenfalls vertretbar. Eine entsprechende Anpassung der kantonalen Steuergesetze müsste aber zwingend mit der Erhöhung der Unterstützungsleistungen einhergehen. Ansonsten käme es zu einem unzulässigen Eingriff ins soziale Existenzminimum. Diesbezüglich muss die Frage nach dem administrativen Aufwand und dem Nutzen einer entsprechenden Reform gestellt werden.

Die Freistellung eines steuerrechtlichen Existenzminimums bleibt aus Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsgründen zentral. Um eine Verschlechterung der Einkommenssituation von bedürftigen Haushalten zu vermeiden, müsste das freizustellende Existenzminimum eindeutig über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe und der Bedarfsgrenze für die AHV/IV liegen. Am effizientesten und wirksamsten erweist sich zur Umsetzung dieses Postulats die Einführung von degressiven Steuerabzügen oder -rabatten. Damit entstünden jedoch je nach aktueller kantonalen Besteuerungspraxis beträchtliche Steuerausfälle, was der politischen Umsetzung im Wege stehen wird.

6 Fazit

Ziel des vorliegenden Grundlagenberichts war es einerseits, den aktuellen Stand der Schwelleneffekte in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen zu eruieren und andererseits Vorschläge zu formulieren, wie diese systembedingten Ungerechtigkeiten eliminiert werden können. Ausgangslage für die Prüfung dieses Sachverhalts waren die von der SKOS 2007 publizierten Studien „Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz“ (Knupfer/Bieri) und „Sozialhilfe, Steuern und Einkommen“ (Knupfer et al.). In diesen Studien wurden die frei verfügbaren Einkommen idealtypischer, armutsgefährdeter Haushalte erstmals gesamtschweizerisch untersucht. Dabei wurde aufgezeigt, dass 2006 in allen kantonalen Bedarfsleistungssystemen Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize auftreten. Beim vorliegenden Bericht wird durch die Analyse der kantonalen Reformen der letzten Jahre ein vertiefter Einblick in die Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize gegeben. Somit zeigt der Bericht auf, inwiefern sich die Kantone den Herausforderungen stellen, die durch die Schwelleneffektproblematik verursacht werden und welche Lösungen sie gefunden haben.

Grundsätzlich wurde im Rahmen dieses Berichts derselbe methodische Ansatz gewählt wie bei den erwähnten SKOS-Studien, indem die Auswirkungen von Reformen auf das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts im Zentrum der Untersuchung standen. Neben einem Querschnittsvergleich der kantonalen Systeme, welcher die aktuelle Situation im Referenzjahr 2011 wiedergeben sollte, wurde auch ein Längsschnittvergleich angestrebt, indem die Veränderungen zwischen 2006 und 2011 untersucht wurden. Die Analyse basiert auf den Aussagen der kantonalen Verantwortlichen der verschiedenen Transferleistungen sowie auf der Analyse von Nachfolgestudien, welche die SKOS für 13 Kantone durchgeführt hat. Insbesondere auf die Neuberechnungen der frei verfügbaren Einkommen in allen 26 Kantonshauptorten musste verzichtet werden. Trotz dem Fehlen dieser soliden Beurteilungsbasis liefert die Untersuchung Hinweise, die den Stand der Problematik beurteilen helfen.

So kann festgehalten werden, dass sich seit 2007 die Mehrheit aller Kantone mit der Frage der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreizen beschäftigt haben und teils auch Reformen initiiert haben. Die beiden SKOS-Studien und die in den darauffolgenden Jahren erstellten kantonalen Nachfolgestudien hatten dabei nicht selten einen Agenda-Setting Effekt.

Die Ergebnisse des vorliegenden Berichts bestätigen die bekannte Tatsache, dass sich die Kantone in der Ausgestaltung ihrer Bedarfsleistungssysteme stark unterscheiden. Aufgrund der damit einhergehenden kantonal spezifischen Ausgangslage ist es daher nicht erstaunlich, dass sich die Reformanstrengungen der Kantone auch in unterschiedlichen Bereichen konkretisiert haben. Die untenstehenden Resultate sind in der Tabelle T18 in Kapitel 4 grafisch dargestellt. Sechs Kantone konnten im Anspruchsbereich der Sozialhilfe Schwelleneffekte eliminieren bzw. reduzieren (BS, GE, LU, SO, SZ, UR). Weitere 13 Kantone konnten Schwelleneffekte im Zusammenhang mit der Handhabung der Steuern innerhalb der Sozialhilfe verringern (BE, BL, BS, GL, GR, LU, NE, SG, SO, SZ, UR, VD, VS). Vier Kantone haben systembedingte Ungerechtigkeiten im Anspruchsbereich der Alimentenbevorschussung eliminiert oder reduziert (BS, NE, OW, VD), während fünf Kantone die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung reformiert haben (BS, GE, NE, UR, ZH). Schliesslich konnten drei Kantone die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik optimieren (BE, OW, UR). Auffallend ist, dass es Kantone gibt, welche das Bedarfsleistungssystem als Ganzes angepasst haben, während andere Kantone einzelne Transferleistungen in einer isolierten Betrachtung im Sinne einer Abschwächung oder Eliminierung der Schwelleneffektproblematik optimiert haben. Dies hängt mit

der unterschiedlichen politischen Bewertung des Phänomens der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize zusammen. So haben die Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt eine gesamtheitliche Sicht ihrer Bedarfsleistungssysteme vorgenommen und die bestehenden Sozialleistungen im Rahmen eines Harmonisierungsgesetzes untereinander abgestimmt (Tessin und Neuenburg haben bereits vor 2006 Harmonisierungsgesetze eingeführt). Im Zuge dieser Reformen standen vor allem die Schaffung eines einheitlichen massgeblichen Einkommens, einer einheitlichen Definition der Unterstützungseinheit sowie die Hierarchisierung der Leistung im Zentrum. Ausserdem wird jeweils bestimmt, wie die einzelnen Leistungen in den spezifischen Berechnungsmodi aufeinander wirken. Das Ziel war dabei das System als Ganzes zu verbessern und eine konsequente Setzung von Erwerbsanreizen zu erreichen. Auch stand bei diesen Kantonen weniger die Kostenfrage im Zentrum, als die politische Legitimation des Systems an sich. Anders sieht es beispielsweise in den Kantonen Appenzell-Innerrhoden, Nidwalden und Schaffhausen aus. In diesen Kantonen wurden die Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreizen bis anhin als irrelevant erachtet. Bei diesen Beurteilungen stand vor allem die quantitative Bedeutung der von den Schwelleneffekten betroffenen Haushalte und die in diesem Zusammenhang auftretenden Kostenfragen im Fokus, die systemische Kohärenz der kantonalen Bedarfsleistungen. Aus der Sicht der Schwelleneffektproblematik ist aber klar eine gesamtheitliche Betrachtung eines Bedarfsleistungssystems vorzuziehen, da nur eine solche Vorgehensweise konsequent der Interaktion der verschiedenen Sozialleistungen untereinander und mit dem geltenden Steuersystem Rechnung trägt.

Hervorzuheben ist, dass die Analyse auch den Bedarf für weitergehende Auseinandersetzungen mit der Problematik der Schwelleneffekte aufzeigt. Es fällt auf, dass lediglich sechs Kantone (BS, GE, NE, SZ, UR und VD) weitgehende Anpassungen bei mehreren Transferleistungen vorgenommen haben. In den restlichen 20 Kantonen verbleiben teils erhebliche Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize im Zusammenhang mit den bestehenden Bedarfsleistungen oder dem Steuersystem. Im Anspruchsbereich der Sozialhilfe sind in 14 Kantonen (AR, BL, BS, GE, GL, GR, LU, NW, OW, SG, SH, TG, ZG, ZH) Schwelleneffekte festzustellen. In 16 weiteren Kantonen (AG, AI, AR, BE, FR, GL, JU, LU, NE, NW, OW, SG, SH, SO, ZH) ist die Handhabung der Steuern in der Sozialhilfe problematisch. Die Einkommensstufen der individuellen Prämienverbilligung verursachen in 7 Kantonen unerwünschte Effekte (AI, BE, FR, JU, NE, TG, VS), wohingegen die Tarifstufen der familienergänzenden Kinderbetreuung in 9 Kantonen Schwelleneffekte erzeugen (AI, AR, LU, NW, OW, SG, SH, SZ, TG). Die grösste Herausforderung und die am meisten vernachlässigte Transferleistung im Zusammenhang mit der Schwelleneffektproblematik bleibt die Alimentenbevorschussung. Insgesamt 19 Kantone weisen aufgrund der Ausgestaltung dieser Transferleistung Schwelleneffekte oder negative Erwerbsanreize auf (AG, AI, BL, FR, GL, GR, JU, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, TG, UR, VS, ZG, ZH).

Als Bilanz der letzten fünf Jahre gilt es die Anstrengungen vieler Kantone anzuerkennen, welche sie zum Abbau der Schwelleneffekte in den Bedarfsleistungssystemen unternommen haben. Die Diversität der kantonalen Reformen bezüglich Vorgehensweise und Ausmass bleibt allerdings beträchtlich, so dass in der Schweiz systembedingte Ungerechtigkeiten in Bedarfsleistungssystemen immer noch auftreten und es weiterhin vom Wohnort abhängt, wie stark Haushalte davon betroffen sind. Vereinzelt ist es Kantonen gelungen, ihre Systeme so zu reformieren, dass Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize ganzheitlich eliminiert werden konnten. Es ist allerdings wichtig zu erwähnen, dass auch für diese Kantone das Thema damit nicht erledigt ist, da sich ein kantonales Bedarfsleistungssystem stets weiterentwickelt und das Bedarfsleistungssystem bei Veränderungen infolge Reformen auf Ebene Bund oder Kanton, aber auch bei der Einführung von neuen Transfers erneut auf Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize geprüft werden muss.

In einem zweiten Schritt wurden Good Practice-Lösungen zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen bei ausgewählten Transfersleistungen, den Steuern und Tarifen der familienergänzenden Kinderbetreuung formuliert. Bei der Erarbeitung der Good Practices wurde auf eine einheitlich Struktur geachtet. So sind alle Empfehlungen in Form von Grundsätzen formuliert und in drei Kategorien gegliedert: Grundsätze zur Vermeidung von Schwelleneffekten, zur Vermeidung von negativen Erwerbsanreizen und Grundsätze, welche die Herausforderung der Vermeidung von negativen Erwerbsanreize und Schwelleneffekte eines spezifischen Transfers im Zusammenspiel mit anderen ins Zentrum rücken. Bei der Erarbeitung dieser Grundsätze wurde den unterschiedlichen Ausgangslagen in den Kantonen Rechnung getragen, so dass der Handlungsspielraum für Anpassungen an die spezifische kantonale Gegebenheit sichergestellt ist. In diesem Sinne wollen die Good Practice 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. Die wichtigsten Grundsätze sollen im Folgenden zusammengefasst werden.

Eine wichtige Voraussetzung für den positiven Verlauf des frei verfügbaren Einkommens von Haushalten sowie für die Vermeidung von Schwelleneffekten, ist die stufenlose Ausgestaltung von Bedarfsleistungen. Diese Bedingung konnte bei allen Bedarfsleistungen identifiziert werden. Schwelleneffekte entstehen beispielsweise, wenn fixe Einkommensgrenzen gesetzt werden, die zum abrupten Verlust der gesamten Leistung führen. Ähnlich verhält es sich bei zeitlichen Beschränkungen und Altersgrenzen. Dies wurde anhand der Good Practice zur Alimentenbevorschussung aufgezeigt. Im Hinblick auf die Schwelleneffektproblematik wäre bei dieser Leistung eine einkommensunabhängige Lösung klar zu favorisieren. Lässt sich diese nicht realisieren, wäre zumindest die Einführung einer Teilbevorschussung anzupeilen. Ein anderes Beispiel ist der Anspruchsbereich der Sozialhilfe. Hier entsteht eine erhebliche Stufe, wenn sich die Bedarfsrechnung zur Festlegung der Eintritts- und Austrittsschwelle von der effektiven Berechnung der Sozialhilfeleistung unterscheidet.

Auch ist hervorzuheben, dass es zur Vermeidung von Schwelleneffekten Sinn macht einkommensabhängige Bedarfsleistungen linear zu berechnen, als Prozentsatz des massgebenden Einkommens. In einem linear ausgestalteten Modell kann eine stufenlose und mit zunehmendem Einkommen sich allmählich verringernde Leistung sichergestellt werden. Diese Grundsätze kommen vor allem in den Good Practices zur individuellen Prämienverbilligung und zu den Elterntarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung zum Ausdruck.

Um generell negative Erwerbsanreize aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen zu vermeiden, empfiehlt es sich, einen prozentualen Einkommensfreibetrag einzuführen. Selbst bei einer linear berechneten Leistung kann es in gewissen Einkommensbereichen zu monetären Fehlanreizen kommen. Ein prozentualer Einkommensfreibetrag bewirkt, dass sich eine Leistung um einen geringeren Betrag verringert, als das Erwerbseinkommen zunimmt. In der individuellen Leistungsbetrachtung kann dadurch die Entstehung von Fehlanreizen vermieden werden. Ob dies auch gelingt, wenn eine einzelne Leistung mit anderen Transfers oder Abgaben zusammenwirkt, hängt vom effektiven Prozentsatz des Einkommensfreibetrags ab. Das Instrument des EFBs sollte neben der Sozialhilfe, wo es bereits Eingang gefunden hat, insbesondere bei der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung oder bei den Ergänzungsleistungen für Familien eingesetzt werden.

Zudem hat die Analyse der Interaktion der verschiedenen Leistungen untereinander und mit den Steuern gezeigt, dass eine Harmonisierung der Bedarfsleistungen unabdingbar ist, um systembedingte Ungerechtigkeiten zu vermeiden. So können beispielsweise die Stufen der individuellen

Prämienverbilligung im Anspruchsbereich der Sozialhilfe Schwelleneffekte verstärken. Weiter können negative Erwerbsanreize in Zusammenhang mit der Alimentenbevorschussung entstehen, wenn die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung nicht als anerkannte Ausgaben angerechnet werden oder durch die Einführung eines prozentualen Einkommensfreibetrages kompensiert werden. Gleiches gilt für die Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen für Familien. Auch hier kann die Nichtberücksichtigung dieses Kostenpunktes zu negativen Erwerbsanreizen führen. Zudem stellt die Handhabung der Steuern die Kantone vor grosse Herausforderungen. So hat die Good Practice zu den Steuern gezeigt, dass die Ungleichbehandlung von Sozialhilfebeziehenden und Working Poor ohne Anspruch auf Sozialhilfe zu Schwelleneffekten führen. Hier wird als Lösung die steuerliche Gleichbehandlung von erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden und Niedriglohnverdienenden ausserhalb der Sozialhilfe mit gleichzeitiger Steuerbefreiung des Existenzminimums vorgeschlagen. Die angesprochene Problematik der Interaktion zwischen den verschiedenen Bedarfsleistungen und den Steuern stellt sich in besonderem Masse in Kantonen, welche keine Harmonisierungsgesetze kennen.

Abschliessend soll nochmals betont werden, dass eine politische Auseinandersetzung mit der Schwelleneffektproblematik unabdingbar ist. Wie die Aufarbeitung der kantonalen Gegebenheiten zu dieser Problematik gezeigt hat, verbleiben erhebliche systembedingte Ungerechtigkeiten. Als grösste Herausforderung konnte dabei die Alimentenbevorschussung identifiziert werden, welche aufgrund der fixen Einkommensgrenzen in 19 Kantonen massive Schwelleneffekte verursacht. Interessant ist, dass sich zwar viele Kantone vereinzelt mit der Problematik beschäftigt haben und teilweise auch erfolgreich Schwelleneffekte reduziert oder gar beseitigt werden konnten. Da aber andere inaktiv blieben, dürfte die Disparität zwischen den Kantonen eher noch vergrössert worden sein. Gesamthaft ist heute eine grössere Polarität festzustellen zwischen Kantonen, die ihre Bedarfsleistungssysteme optimiert haben und somit heute keine oder nur noch minime Schwelleneffekte produzieren und jenen, deren Situation seit 2006 unverändert blieb. Um die kantonalen Entwicklungen in diesem Bereich weiterzuverfolgen, 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, welche im vorliegenden Bericht 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 armutsgefährdete Haushalte in ähnlichen Lebenssituationen innerhalb der Kantone gleichwertig behandelt werden. Dies ist nur durch ein kohärentes, schwelleneffektfreies Bedarfsleistungssystem zu erreichen, in welchem 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. Solche Bestrebungen, wie sie im Bereich des Stipendienwesens und in der Alimentenhilfe momentan diskutiert werden, sind unbedingt notwendig, auch wenn sich zuweilen ein Spannungsfeld zwischen kantonalen und interkantonalen bzw. nationalen Harmonisierungen ergibt. Eine Möglichkeit um ein derartiges Spannungsfeld zu verhindern und eine ganzheitliche, kohärente Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen in der Schweiz zu erreichen, wäre etwa die Schaffung eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung.

Literatur

- Balthasar Andreas, Philippe Kaufmann (2006). Prämienverbilligung hinsichtlich der Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sowie weitere Bezugsberechtigte. Bundesamt für Gesundheit. Bern.
- Balthasar Andreas, Bieri Oliver, Basil Gysin (2008). Monitoring 2007. Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Bundesamt für Gesundheit. Bern.
- Bieri Oliver, Gysin Basil (2010). Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensystem. Interface. Luzern.
- Bonoli Giuliano (2008). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement. In: Les nouveaux défis de l'Etat social. Bonoli Giuliano / Bertozzi Fabio (Hrsg.). Haupt Verlag. Bern.
- Bundesamt für Gesundheit (2008). Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2008. Direktionsbereich Kranken- und Unfallversicherung. Sektion Statistik und Mathematik.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2011). Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen. Stand 1. Januar 2011. <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00061/01631/index.html?lang=de> (eingesehen August 2011).
- Bundesamt für Statistik (2008). Tieflohne und Working Poor in der Schweiz. Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Lohnstrukturerhebung 2006 und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2006. Bundesamt für Statistik. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2009). Schweizerische Lohnstrukturerhebung. Statistisches Lexikon der Schweiz. Bundesamt für Statistik. Neuenburg.
- Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (Stand am 1. Januar 2011). <http://www.admin.ch/ch/d/sr/8/832.10.de.pdf> (eingesehen August 2011).
- Bundesrat der Schweizerischen Eidgenossenschaft (2011). Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006.
- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2011). <http://www.admin.ch/ch/d/sr/1/101.de.pdf> (eingesehen August 2011).
- Bütler Monika (2009a). Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte : étude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande. egalite.ch, Conférence romande de l'égalité. <http://www.egalite.ch/quand-le-travail-coute.html> (eingesehen August 2011).

Bütler Monika (2009b) Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse.

Canton de Genève (2011). Revenu déterminant unifié. Guide pratique.
<http://www.ge.ch/rdu/doc/guide-pratique-RDU.pdf> (eingesehen August 2011).

Canton de Neuchâtel (2004). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (05.015). 22 décembre 2004.
http://www.ne.ch/neat/documents/Autorites/gc_1414/ODJ_1702/GC_2005_02_files/05015.pdf (eingesehen August 2011).

Cantone Ticino (2000). Rapporto 6 aprile 2000 no. 4773/4773A R della Commissione della gestione e delle finanze sui messaggi 1° luglio 1998 e 22 dicembre 1998 concernenti l'introduzione di una nuova legge di armonizzazione e coordinamento delle prestazioni sociali.
<http://www.ti.ch/CAN/SegGC/comunicazioni/GC/odg-mes/rapporti/4773-4773a-r.htm> (eingesehen August 2011).

Canton de Vaud (2010). Exposé des motifs et projet de loi l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié.
http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/cd/fichiers_pdf/EMPL-EMPD_LHPS_visant_l_introduction_d_un_RDU.pdf (eingesehen August 2011).

Conseil de Vaud (2011). Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Chevalley et consorts – Lutte contre les effets de seuil (380).
http://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/gc/fichiers_pdf/380_Texte_CE.pdf (eingesehen August 2011).

Esping-Andersen Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.

Esping-Andersen Gøsta (2002). Why we need a new welfare state. Oxford University Press.

Figari Francesco, Alari Paulus, Sutherland Holly (2009). Measuring the size and impact of public cash support for children in cross-national perspective. EUROMOD Working Paper No. EM 6/09.

Fording Richard C., Berry William D. (2007). The Historical Impact of Welfare Programs on Poverty: Evidence from the American States. In: The Policy Studies Journal. Vol. 35. No. 1.

Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2010). Arbeit muss sich lohnen. Existenzsicherung im Kanton Luzern. Bericht der Projektgruppe an den Regierungsrat des Kantons Luzern.

Hêche Claude (09.3161 Postulat). «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» vom 18.3.2009.
http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20093161 (eingesehen August 2011).

- Hüttner Eveline, Bauer Tobias (2003). Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht des Büro BASS zuhanden der SODK. <http://www.buerobass.ch/pdf/2003/SODK.pdf> (eingesehen August 2011).
- Immervoll Herwig, O'Donoghue Cathal, Holly Sutherland (1999). An introduction to EUROMOD. EUROMOD Working Paper No. EM 0/99.
- Immervoll et al. (2008). An Evaluation of the Tax-Transfer Treatment of Married Couples in European Countries. EUROMOD Working Paper No. EM 7/08.
- Kanton Zug (2011). Das Zuger Tarifmodell für die familienergänzende Kinderbetreuung. März 2011/3325.
- Knupfer Caroline, Knöpfel Carlo (2005). Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Knupfer Caroline, Bieri Oliver (2007). Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Knupfer Caroline, Pfister Natalie, Bieri Oliver (2007). Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz. Bern. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2010). Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) vom 25. Juni 2010. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren. http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/2010.07.15_SODK_Empf_FamEL_d_WEBfarb.pdf (eingesehen August 2011)
- Leu Robert E., Gerfin Michael, Flückiger Yves, Müller Tobias, Kirchgässner Gebhard, Knöpfel Carlo, Spermann Alexander (2008). Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Arbeitsanreize. Glarus/Chur, Ruegger.
- LUSTAT focus (2011). Wohlstand und Armut im Kanton Luzern. Finanzielle Situation der Luzerner Haushalte. Angebot und Nutzung von Sozialleistungen. 2011/01. Luzern. LUSTAT Statistik.
- Moffit Robert (1992). Incentive Effects of the U.S. Welfare System: A Review. In: Journal of Economic Literature. Vol. 30. No. 1.
- OECD (2005). Employment Outlook. Paris.
- Ott, Walter, Staub Cornelia, Bade Stephanie (2010). Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich. Zürich.
- Regamey Caroline, Gropetti Helvetio (1999). Minimum pour vivre. Etude de diverses normes. Lausanne.
- Regierungsrat Kanton Basel-Stadt (2007). Ratschlag und Entwurf betreffend den Erlass eines Gesetzes über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen

- [Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen/SoHaG]. Regierungsratsbeschluss vom 16.10.2007 [07.1592.01]. <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/000319/000000319087.pdf> [eingesehen August 2011].
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2009). Interkantonale Vereinbarung zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen. Kommentar. 18. Juni 2009. http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/stip_komm_d.pdf [eingesehen August 2011].
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2005). Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2011a). Monitoring Schwelleneffekte. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. <http://www.skos.ch/de/?page=forschung/monitoring/> [eingesehen August 2011]
- Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2011b). Ergänzungsleistungen für Familien, Modell SKOS. www.skos.ch/de/?page=forschung/grundlagen/.
- Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (Stand am 1. Januar 2011). <http://www.admin.ch/ch/d/sr/2/210.de.pdf> [eingesehen August 2011].
- StremLOW Jürgen, Bieri Annegret (2010) Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich. In: Baumann, Beat (Hg.) Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. Forschungsbericht Nr. 6/10. Bundesamt für Sozialversicherungen. Luzern. S. 57-92.
- Stutz Heidi, Knupfer Caroline (2012): Absicherung unbezahlter Carearbeit von Frauen und Männern Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung. Grundlagenpapier zu Händen des Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Vielle Pascale, Pochet Phillippe, Cassiers Isabelle (2005). L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme? P.I.E. – Peter Lang. Bruxelles.
- Wyss Kurt, Knupfer Caroline (2003). Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. SKOS.

Anhang

- 1 Text Postulat Claude Hêche (Po. 09.3161) vom 18. März 2009.
- 2 Online-Fragebogen.
- 3 Interviewleitfaden.
- 4 Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz.
- 5 Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes.
- 6 Good Practices zu den einzelnen Transferleistungen und Steuern. Liste der Expertinnen und Experten

Anhang 1

Postulat «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» von Ständerat Claude Hêche (Po. 09.3161) vom 18. März 2009

«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. »

«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 (Knapfer et al. 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 ausserfamiliäre 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.

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. »

Anhang 2

Postulat Hêche: Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Ausgangslage

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe wurde vom Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) und der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) mit der Erarbeitung der Grundlagen für den Postulatsbericht *Soziale Sicherheit, Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen* (Postulat Hêche) beauftragt. Das Postulat fordert unter anderem eine Darstellung der momentanen Situation in den Kantonen bezüglich Schwelleneffekten im System der sozialen Sicherheit. Negative Arbeitsanreize und Schwelleneffekte sind problematisch, weil sie Ungerechtigkeiten schaffen und den Anreiz mehr zu arbeiten abschwächen.

Um die aktuelle Situation bezüglich Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen in den Kantonen dokumentieren zu können, bitten wir Sie, den folgenden Fragebogen bis am **28. Februar 2011** auszufüllen. Der Fragebogen dient einer allgemeinen Bestandsaufnahme. Nach der Auswertung aller Fragebogen, werden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern derjenigen Kantone geführt, die besondere Anstrengungen zum Abbau von negativen Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten unternommen haben.

Aufbau

Der Fragebogen ist in drei Teile gegliedert:

- A) Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern
- B) Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen
- C) Interesse an weiterführenden Analysen

Vorgehen

- Wie viel Zeit Sie für die Beantwortung der Fragen benötigen hängt sehr stark vom Ausmass der Veränderungen in ihrem Kanton ab.
- Sie werden durch den Fragebogen geführt, indem je nach Antwort Folgefragen ein- bzw. ausgeblendet werden. Seien Sie also nicht erstaunt, wenn Fragen übersprungen werden und nutzen Sie die Navigationsleiste nur, um zu einer früher beantworteten Frage zurückzukehren.
- Ihre Antworten werden fortlaufend gespeichert.
- Sie können den Fragebogen beliebig oft unterbrechen und zu einem späteren Zeitpunkt fortfahren, indem Sie sich das Passwort aufschreiben und in der Navigationsleiste oben links auf "unterbrechen-später fortsetzen" klicken. So können Sie oder eine andere Person zu einem späteren Zeitpunkt weiterfahren.
- Sie haben auch die Möglichkeit den Fragebogen auszudrucken. Tun Sie dies aber bitte erst am Schluss und füllen Sie den Fragenbogen unbedingt online aus.

Bei Fragen können Sie sich jederzeit an Caroline Knupfer (caroline.knupfer@skos.ch) wenden.

Definitionen

Von einem Schwelleneffekt spricht man, wenn ein geringfügiger Lohnanstieg zu einer abrupten, erheblichen Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt, weil der Anspruch auf eine Sozialleistung erlischt oder die Zwangsausgaben (z.B. Steuern oder Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung)

sprunghaft ansteigen.

Ein fehlender Anreiz wird beobachtet, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz zunehmendem Lohn konstant bleibt.

Negative Arbeitsanreize bezeichnen 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, so dass die Lohnerhöhung überkompensiert wird. Grundsätzlich sind negative Arbeitsanreize stärker verbreitet als Schwelleneffekte.

Autorinnen

Caroline Knupfer und Franziska Ehrler, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Kontaktdaten

Bitte erfassen Sie Ihre Kontaktdaten, damit wir gegebenenfalls mit Ihnen Rücksprache nehmen können. Falls mehrere Personen an der Beantwortung der Fragen beteiligt sind, bitte alle Personen angeben.

Bitte vervollständigen Sie die folgenden Angaben:

Anrede	Herr ▾	Kanton	<input type="text"/>
Vorname	<input type="text"/>	Institution	<input type="text"/>
Name	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Funktion	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Straße/Nr.	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Postfach/Postfachadresse	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Postleitzahl/Ort	<input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
E-Mail	<input type="text"/> @ <input type="text"/>	Name, Funktion, Institution	<input type="text"/>
Telefonnr.	<input type="text"/>		

Frage 1

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Wurde die Problematik der Schwelleneffekte und der negativen Arbeitsanreize in Ihrem Kanton seit 2006 diskutiert?

Maximal 3 Antworten

- Ja, ausgehend von politischen Vorstössen
- Ja, ausgehend von einer Initiative der Regierung zur Eindämmung von Schwelleneffekten
- Ja, aus einem anderen Grund:

- Nein, Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize waren kein Thema.
Grund:

Frage 2

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Ziele die Diskussion in Ihrem Kanton auf die Betrachtung der Schwelleneffekte im Gesamtsystem der Sozialtransfers und Steuern ab oder nur auf einzelne Leistungen und/oder Steuern?

- Betrachtung des Gesamtsystems
 Isolierte Betrachtung einzelner Leistungen und Steuern
 Beides

Frage 3

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Wurden seit 2006 Anpassungen des Gesamtsystems der Sozialtransfers und Steuern vorgenommen oder sind entsprechende Anpassungen geplant bzw. in Diskussion?

Maximal 2 Antworten

- Nein, es wurden keine Änderungen betreffend Gesamtsystem diskutiert, geplant, umgesetzt.
 Ja, die Leistungen wurden untereinander harmonisiert, um Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize zu beheben (z.B. mit einem Harmonisierungsgesetz) bzw. eine entsprechende Harmonisierung ist geplant oder beschlossen.
 Ja, eine Anpassung des Gesamtsystems der Sozialtransfers und Steuern erfolgte über (bitte präzisieren):

Frage 4

Veränderungen seit 2006 bei Transferleistungen bzw. Steuern

Bei welchen Leistungen oder Abgaben wurden seit 2006 Veränderungen auf Gesetzes- oder Verordnungsebene oder im Vollzug diskutiert, geplant oder bereits umgesetzt?

Bitte nur jene Leistungen und Abgaben nennen, bei denen Änderungen in irgend einer Weise mit der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize im Zusammenhang stehen.

	diskutiert	geplant	umgesetzt	Veränderungen waren/sind kein Thema	kann nicht beantwortet werden
Sozialhilfe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Alimentenbevorschussung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuelle Prämienverbilligung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tarifregelung Familienergänzende Kinderbetreuung auf Ebene des Hauptortes oder kantonaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Spezifische Leistungen für Familien auf Ebene des Hauptortes oder kantonaler Ebene	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Individuelle Wohnbeihilfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steuern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Bemerkungen:

Frage 5.1

Sozialhilfe

Welche Veränderungen wurden in der Sozialhilfe in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-, Austrittsschwelle)
- Berechnung der Unterstützungsleistung
- Handhabung der Krankenkassenprämie und der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe
- Handhabung der Steuerpflicht für Sozialhilfebeziehende
- Ausgestaltung/Höhe der Anzeilelemente (EFB/IZU/MIZ)
- Andere [welche?]:

Präzisierung:

Frage 5.2

Sozialhilfe

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen bei den vorher genannten Veränderungen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-, Austrittsschwelle)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Berechnung der Unterstützungsleistung	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handhabung der Krankenkassenprämie und der Prämienverbilligung in der Sozialhilfe	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Handhabung der Steuerpflicht für Sozialhilfebeziehende	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ausgestaltung/Höhe der Anzeilelemente (EFB/IZU/MIZ)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andere [welche?]:	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Frage 5.3

Sozialhilfe

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 5.4

Sozialhilfe

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 6.1

Alimentenbevorschussung

Welche Veränderungen wurden in der Alimentenbevorschussung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)
- Berechnung der Leistung (massgebendes Einkommen, anerkannte Ausgaben)
- Höhe der bevorschussten Maximalbeträge
- Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)
- Einführung Teilbevorschussung
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 6.2

Alimentenbevorschussung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)	●	●	●
Berechnung der Leistung (massgebendes Einkommen, anerkannte Ausgaben)	●	●	●
Höhe der bevorschussten Maximalbeträge	●	●	●
Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)	●	●	●

Einführung Teilbevorschussung	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 6.3

Alimentenbevorschussung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 6.4

Alimentenbevorschussung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 7.1

Individuelle Prämienverbilligung

Welche Veränderungen wurden in der individuellen Prämienverbilligung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenzen bzw. Selbstbehalt)
- Berechnung der Leistung (Verfeinerung Stufen, Veränderung Subventionsbetrag bzw. Veränderung Einkommensbelastungssatz)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 7.2

Individuelle Prämienverbilligung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe der Anspruchsgrenze (Einkommensgrenzen bzw. Selbstbehalt)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Berechnung der Leistung (Verfeinerung Stufen, Veränderung Subventionsbetrag bzw. Veränderung Einkommensbelastungssatz)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 7.3

Individuelle Prämienverbilligung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 7.4

Individuelle Prämienverbilligung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 8.1

Familienergänzende Kinderbetreuung

Welche Veränderungen wurden in der Tarifregelung der familienergänzenden Kinderbetreuung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Schaffung eines kommunalen Elternbeitragsreglements
- Schaffung eines kantonalen Elternbeitragsreglements
- Veränderung der Tarifstufen / des Tarifanstiegs
- Veränderung im Subventionsmodus

Andere [welche?]:

Präzisierung:

Frage 8.2

Familienergänzende Kinderbetreuung

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Schaffung eines kommunalen Elternbeitragsreglements	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Schaffung eines kantonalen Elternbeitragsreglements	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Veränderung der Tarifstufen / des Tarifanstiegs	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Veränderung im Subventionsmodus	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere [welche?]	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 8.3

Familienergänzende Kinderbetreuung

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 8.4

Familienergänzende Kinderbetreuung

Auf welcher Ebene wurden die Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
 Verordnung
 Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 9.1

Spezifische Leistungen für Familien

Wurden bereits existierende Leistungen für Familien revidiert oder eine neue Leistung eingeführt?

	diskutiert	geplant	umgesetzt	war/ist kein Thema	kann nicht beantwortet werden
Revision einer bestehenden Leistung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einführung einer neuen Leistung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Frage 9.2

Spezifische Leistungen für Familien

Bei welcher bereits bestehenden Leistung für Familien wurde eine Revision diskutiert/geplant/umgesetzt (Name der Leistung)?

●

Frage 9.3

Spezifische Leistungen für Familien

Welche Veränderungen wurden in der bestehenden Familienleistung in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-/Austrittsschwelle, Einkommensgrenze)
- Berechnung der Leistung
- Höhe der Leistung
- Ausgestaltung der Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 9.4

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Eintritts-/Austrittsschwelle, Einkommensgrenze)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Berechnung der Leistung	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Höhe der Leistung	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ausgestaltung der Anreizelemente (z.B. Einkommensfreibetrag)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Andere (welche?)



Frage 9.5

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?



Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 9.6

Spezifische Leistungen für Familien

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

Gesetz

Verordnung

Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 9.7

Spezifische Leistungen für Familien

Die Einführung welcher neuen Familienleistung wurde diskutiert/geplant/umgesetzt (Name der Leistung)?



Frage 9.8

Spezifische Leistungen für Familien

Inwiefern hat die neue Leistung einen Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?



Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 9.9

Spezifische Leistungen für Familien

Auf welcher gesetzlichen Basis wurde die neue Leistung eingeführt oder ist deren Einführung vorgesehen (Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung)?



Frage 10.1

Individuelle Wohnbeihilfen

Wie werden die individuellen Wohnbeihilfen in ihrem Kanton bzw. Kantonshauptort genannt (Name der Leistung)?

Frage 10.2

Individuelle Wohnbeihilfen

Welche Veränderungen bei den individuellen Wohnbeihilfen wurden in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Anspruchsvoraussetzung (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)
- Höhe der Leistung
- Berechnung der Leistung
- Ausgestaltung der Anzeilelemente (z.B. Freibeträge)
- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 10.3

Individuelle Wohnbeihilfen

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Anspruchsvoraussetzung (Einkommensgrenze, Bedarfsgrenze)	●	●	●
Höhe der Leistung	●	●	●
Berechnung der Leistung	●	●	●

Ausgestaltung der Anzeielemente (z.B. Freibeträge)	●	●	●
Andere (welche?)	●	●	●

Frage 10.4

Individuelle Wohnbeihilfen

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 10.5

Individuelle Wohnbeihilfen

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 11.1

Steuern

Welche Veränderungen bei den Steuern wurden in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Thematik der Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize seit 2006 diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Höhe des Steuersatzes
- Ausgestaltung der Progression
- Erhöhung der Abzüge/Einführung neuer Abzüge
- Reduktion der Abzüge/Abschaffung von Abzügen
- Steuerbefreiung Existenzminimum

- Andere (welche?):

Präzisierung:

Frage 11.2

Steuern

Inwiefern war die Reduktion oder Eliminierung von Schwelleneffekten oder negativen Arbeitsanreizen das erklärte Ziel?

	Hauptziel	Teilziel	kein Ziel
Höhe des Steuersatzes	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ausgestaltung der Progression	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Erhöhung der Abzüge/Einführung neuer Abzüge	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Reduktion der Abzüge/Abschaffung von Abzügen	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Steuerbefreiung Existenzminimum	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Andere (welche?)	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>

Frage 11.3

Steuern

Inwiefern hatten die Änderungen einen effektiven Einfluss auf die Schwelleneffekte und negativen Arbeitsanreize?

- Wirkung auf Schwelleneffekte und negative Arbeitsanreize nicht bekannt.

Frage 11.4

Steuern

Auf welcher Ebene wurden Veränderungen diskutiert/geplant/umgesetzt?

Mehrfachantwort möglich

- Gesetz
- Verordnung
- Vollzug

Name der betroffenen Gesetze/Verordnungen/
Reglemente, Nr. und Datum der Inkraftsetzung:

Frage 12

Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen

Verfügen Sie seit der Publikation der SKOS-Studien 2007 über weitere Instrumente zur Identifizierung und Analyse von negativen Arbeitsanreizen oder Schwelleneffekten (weitere Studien, Statistiken, Kennziffern, Modellierungen etc.)?

- ja
- nein

Wenn ja, welche?



Frage 13

Erfassung und Analyse von Schwelleneffekten und negativen Arbeitsanreizen

Welche Ergebnisse liegen aus diesen Analysen und Modellierungen der negativen Arbeitsanreize und Schwelleneffekte vor?



Frage 14

Interesse an weiterführenden Analysen

www.skos.ch/de/?page=monitoring sind die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen für Ihren Kanton für 3 Falltypen mit Stichdatum 1.1.2006 (bzw. für einzelne Kantone mit seither aktualisierten Daten) ersichtlich. Sind Sie an einer Aktualisierung der Daten per 1.1.2011 interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Frage 15

Interesse an weiterführenden Analysen

Sind Sie an der Analyse oder an Optimierungsvorschlägen zu einer bestimmten Bedarfsleistung (Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung, individuelle Prämienerbilligung), der Besteuerung tiefer Einkommen oder der Tarifregelungen für die familienergänzende Kinderbetreuung interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Wenn ja, welche/was möchten Sie analysieren lassen?



Frage 16

Interesse an weiterführenden Analysen

Sind Sie an einer Simulation der Wirkung von Stipendien auf die frei verfügbaren Einkommen und einer Analyse allfälliger durch diese Leistung produzierter negativer Arbeitsanreize oder Schwelleneffekte in Ihrem Kanton interessiert?

Falls Sie diese Frage mit Ja beantworten, werden wir gerne mit Ihnen Kontakt aufnehmen, um eine allfällige Offertstellung zu besprechen.

- ja
 nein

Bemerkungen und Hinweise: Vielen Dank für Ihre Antworten. Haben Sie noch Bemerkungen oder Hinweise?

● 

Herzlichen Dank für Ihre Mitarbeit!

Befragung zum Abbau von Schwelleneffekten in den Kantonen seit 2006

Nach der Auswertung aller Fragebogen, werden Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern derjenigen Kantone geführt, die besondere Anstrengungen zum Abbau von negativen Arbeitsanreizen und Schwelleneffekten unternommen haben. Falls wir Ihren Kanton auswählen, werden wir uns noch im ersten Quartal 2011 mit Ihnen in Verbindung setzen. Herzlichen Dank bereits jetzt für Ihre weitere Mithilfe.

Autorinnen

Caroline Knupfer und Franziska Ehrler, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Anhang 3

Interviewleitfaden Basel

1. Verständnisfragen zu einzelnen Veränderungen seit 2006 auf Basis Fragebogen

- Welche politischen Vorstösse und welche Initiativen der Regierung haben die Diskussion zu den Schwelleneffekten angestossen bzw. lebendig gehalten?
- Wie hingen die Diskussion um Schwelleneffekte und das Harmonisierungsgesetz zusammen?

2. Herausforderungen im Umgang mit Schwelleneffekten und neg. Erwerbsanreizen

- Welche Herausforderungen/Schwierigkeiten haben sich Ihnen gestellt beim Abbau von Schwelleneffekten (z.B. im Rahmen der Erarbeitung des Harmonisierungsgesetzes oder Eintritt/Austritt Sozialhilfe)? Welcher Natur waren die Herausforderungen (politisch, finanziell, organisatorisch)?
- Wie und welche Lösungen haben Sie gefunden (Teilrevision anstatt Gesamtharmonisierung, Reduktion anstatt Elimination von Schwelleneffekten)? Warum hat man sich beispielsweise nur für einen teilweisen Einbezug der Anzelelemente (EFB/IZU) in Eintritt/Austritt der Sozialhilfe entschieden? Oder warum hat man in der IPV am Stufensystem festgehalten?
- Konnten Schwelleneffekte bzw. neg. Erwerbsanreize nicht behoben werden, weil die Schwierigkeiten zu gross waren? Welche Schwelleneffekte? Welche Schwierigkeiten?
- Sind die Erfahrungen auf andere Kantone übertragbar? Gibt es Good practices?

3. Fragen zu Auswirkungen der Revisionen mit Bezug zu Schwelleneffekten auf Gesetzes- und Vollzugsebene (Einbezug EFB in Eintritt/Austritt Sozialhilfe, Einführung EFB in Alimentenbevorschussung, 13 neue Stufen bei der IPV, Ausbau der Mietzinsbeiträge, Harmonisierungsgesetz, Steuerbefreiung Existenzminimum)?

- Kennen Sie die Auswirkungen ihrer Revisionen auf die neg. Erwerbsanreize und Schwelleneffekte? Wissen Sie inwiefern sich Revisionen einer Leistung auf Schwelleneffekte/ neg. Erwerbsanreize bei anderen Leistungen auswirken (z.B. IPV/EL)? Wie haben Sie die Auswirkungen erhoben?
- Welche neg. Erwerbsanreize und Schwelleneffekte verbleiben? Wissen Sie, wie viele Leute von diesen neg. Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten betroffen sind?
- Erhielten durch den Abbau von neg. Erwerbsanreizen o. Schwelleneffekte mehr/weniger/oder andere Haushalte Zugang zu einer bestimmten Sozialleistung (z.B. ALBV, Sozialhilfe)? Wenn ja, wie veränderte sich die Anspruchsgruppe bei welcher Leistung (qualitative und quantitative)? Wie viele Leute sind betroffen?
- Haben Massnahmen zum Abbau von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten dazu geführt, dass Menschen, die eine Bedarfsleistung beziehen, ihr Verhalten geändert haben (z.B. mehr oder weniger Erwerbstätigkeit)?
- Haben die Massnahmen zum Abbau von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen zu Einsparungen, Kostenverschiebungen oder Mehrausgaben für den Staatshaushalt geführt? In welchen Bereichen? Wie werden die finanziellen Aspekte gemessen?
- Ergaben sich negative Nebeneffekte oder Schwierigkeiten bei der Umsetzung neuer Regelungen zum Abbau von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten? Wenn ja, welche?

4. Zukünftiger Umgang mit der Schwelleneffektproblematik?

- Inwiefern wird die Schwelleneffektproblematik in ihrem Kanton weiterhin Thema sein? In welchem Zusammenhang?
- Wie gedenkt man in Ihrem Kanton in Zukunft mit Schwelleneffekten umzugehen? Werden zukünftige Revisionen grundsätzlich darauf geprüft (Mainstreaming)?
- Wird die Reduktion von neg. Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten in Ihrem Kanton zukünftig evaluiert (einmalige/regelmässige Evaluationen, Monitoring)? In welchen Abständen machen Evaluationen Ihrer Meinung nach Sinn?

Anhang 4

Wissenschaftliche Untersuchung der Problematik der Schwelleneffekte und negativen Erwerbsanreize in der Schweiz

Wyss, Knupfer (2003) Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz

Im Jahr 2003 hat die SKOS eine Untersuchung zur Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz veröffentlicht (Wyss, Knupfer 2003). Diese Studie hat anhand verschiedener typischer Fallbeispiele armutsgefährdeter Haushalte untersucht, wie sich deren Existenzsicherung unter besonderer Berücksichtigung der jeweils ausgerichteten Sozialtransfers im interkantonalen Vergleich gestaltete. Zu diesem Zweck wurden die frei verfügbaren Einkommen konkreter Haushaltssituationen in den 26 Kantonshauptorten unter Berücksichtigung der geltenden Transfer- und Steuergesetzgebungen berechnet. Diese Studie führte enorme Ungleichbehandlungen im Rahmen der allgemeinen Existenzsicherung der armutsgefährdeten Bevölkerung zu Tage. Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize waren nicht das Thema der Untersuchung. Die Studienresultate lieferten jedoch Hinweise auf die Problematik, weil die verfügbaren Einkommen in einer Einkommensspanne von 1'500 Franken Bruttolohn nicht immer zunehmend waren. Politisch entbrannte in dieser Zeit die Debatte um die Einführung von Aktivierungselementen in der Sozialhilfe, wodurch die Problematik der Gleich- bzw. Ungleichbehandlung von Haushalten mit Sozialhilfe und Niedriglohnverdienenden unter dem Begriff des Lohnabstandsgebots thematisiert wurde.

Da der vorliegende Bericht auf die von der SKOS durchgeführten Studien zum frei verfügbaren Einkommen (2007) aufbaut und diese vertieft, werden sie im Folgenden zusammengefasst. Dabei stehen die Resultate der Studien in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik im Mittelpunkt des Interesses. Die methodischen Aspekte dieser Studien (2007) wurden in Kapitel 2 ausgeführt.

Knupfer et al. (2007) Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz

Ziel dieser Studie war es, einen interkantonalen Vergleich der frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden Haushalten durchzuführen. Die konkreten finanziellen Verhältnisse von idealtypischen Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten sollten umfassend wiedergegeben werden. Die Simulationsberechnungen haben wie erwartet eine hohe Varianz in der Einkommensverteilung von Sozialhilfebeziehenden aufgezeigt. Die dargelegten Differenzen sind auf die unterschiedliche kantonale und je nach dem sogar kommunale Ausrichtung der Sozialhilfe zurückzuführen. Die Empfehlungen der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe leisten einen wichtigen Beitrag zur Harmonisierung der kantonalen Sozialhilfesysteme. 2006 waren immer noch relevante Unterschiede beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt sowie bei der Anwendung der Anzeielemente innerhalb der Sozialhilfe festzustellen.

Hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik werden in der Studie beim Eintritt in die Sozialhilfe sowie beim Austritt je nach Berechnung der Anspruchsgrenze sowie je nach Ausgestaltung des Steuersystems Schwelleneffekte identifiziert. Dies bedeutet, dass Haushalte innerhalb der Sozialhilfe finanziell besser gestellt sind als solche knapp ausserhalb des Anspruchsbereichs. Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit wird in einem solchen Fall verletzt. Konkret entsteht ein Schwelleneffekt, wenn die Anspruchsbedingungen auf Sozialhilfe restriktiver berechnet werden als die Sozialhilfeleistung selber. Insbesondere von Bedeutung ist bei der Berechnung der Anspruchsgrenze die Berücksichtigung der Anzeielemente (Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen). Die Resultate der Studie zeigen, dass die frei verfügbare Einkommen von

erwerbstätigen Haushalten, welche gerade noch Anspruch auf Sozialhilfe haben, oftmals deutlich höher ist, als das frei verfügbare Einkommen von erwerbstätigen Haushalten knapp ausserhalb der Sozialhilfe. Des Weiteren wird die Wirkung der Steuerbelastung diskutiert. In Kantonen, die Niedriglohnverdienende erst nach Ablösung aus der Sozialhilfe besteuern, führt der damit verbundene Ausgabenanstieg in der Regel zu einem negativen Erwerbsanreiz.

Die Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» schliesst ferner mit der Skizzierung eines idealtypischen Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens im Bereich der Sozialhilfe (Knupfer et al. 2007: 130). Dabei wird unterschieden zwischen dem Bereich des sog. *Phase-in*, indem das verfügbare Einkommen mit jedem zusätzlich verdienten Franken relativ stark steigt und des Bereichs des *Phase-out*, in dem das verfügbare Einkommen bei einem höheren Grenzsteuersatz etwas weniger ansteigt womit eine kontinuierliche Zunahme des frei verfügbaren Einkommens garantiert werden kann ohne negative Erwerbsanreize oder Schwelleneffekte zu verursachen.

Ausserdem identifiziert die Studie in Bezug auf die Sozialhilfe Elemente, welche das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens begünstigen. Es sind dies:

- der Einbezug der Anzelelemente bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe
- der Einbezug der vorgelagerten Transferleistungen bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe sowie eine klare Hierarchieordnung des Einbezugs der einzelnen Sozialtransfers
- die Definition von einheitlichen Referenzeinkommen für die Berechnung sämtlicher Sozialtransfers
- keine Besteuerung innerhalb der Sozialhilfe und gerade über dem Anspruch der Sozialhilfegrenze

Knupfer/Bieri (2007) Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz

Auch in dieser Studie wurde das frei verfügbare Einkommen von Haushalten, mit Einkommen knapp über der Armutsgrenze, interkantonal verglichen. Dabei stand allerdings weniger die Sozialhilfe im Fokus, als vielmehr das Zusammenspiel der Steuern, der vorgelagerten Bedarfsleistungen und des Erwerbseinkommens. Die Resultate zeigen, dass das frei verfügbare Einkommen stark vom Wohnort abhängt. Diese Varianz ist auf die unterschiedlichen kantonalen Regelungen bei der Alimentenbevorschussung, der individuellen Prämienverbilligung sowie der familienergänzenden Kinderbetreuung zurückzuführen. Hinzu kommen unterschiedlich hohe Steuer- und Mietzinsbelastungen, welche diese Unterschiede noch verstärken.

Hinsichtlich der Schwelleneffektproblematik wurden bei den Stufenmodellen der Prämienverbilligung sowie bei den Tarifsysteimen der Kinderkrippen in mehreren Kantonen systembedingte Ungerechtigkeiten festgestellt. Des Weiteren wurde aufgezeigt, dass die bedeutendsten Schwelleneffekte im Zusammenhang mit der Berechnung der Alimentenbevorschussung ohne Teilanspruch verursacht werden. Undifferenzierte, einkommensabhängige Sozialtransfers sind generell problematisch, da das frei verfügbare Einkommen aufgrund der abrupten Anspruchsbeendigung stark zurückgehen kann. Lösungen bieten Berechnungssysteme mit Prozentmodellen oder ausdifferenzierte Stufenmodelle mit kleinen Stufen, welche derartige Probleme reduzieren. Schliesslich wurde in dieser Studie ebenfalls dargelegt, dass in den höheren Bruttolohnbereichen (zwischen 50'000 und 80'000 Franken) aufgrund der sinkenden Sozialtransfers und der erhöhten Steuerbelastung negative Erwerbsanreize entstehen können. In diesem Bereich besteht demnach die Gefahr, dass das frei verfügbare Einkommen trotz steigendem Bruttolohn dennoch sinkt. In diesem Zusammenhang

wird darauf hingewiesen, dass eine Harmonisierung der verschiedenen Sozialtransfers erstrebenswert ist. Dies ist durch die Vereinheitlichung der massgebenden Einkommen und einer klaren Hierarchisierung der Transferleistungen zu erreichen.

Knupfer/Knöpfel (2005) Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?

In einer Studie zuhanden des Bundesamts für Sozialversicherungen und SECO wurde für das Stichjahr 2003 untersucht, welchen finanziellen Gewinn Zweieltern- und Einelternfamilien bei einer Erhöhung des Haushaltseinkommens in ausgewählten Kantonshauptorten erzielen können (Knupfer, Knöpfel 2005). Dabei lag der Fokus auf der Frage, welche Rolle die Veränderungen bei den Ausgaben für die Steuern, für familienergänzende Kinderbetreuung und bei den Sozialtransfers spielen. Im Zentrum des Interesses stand die Frage, wie hoch die finanziellen Anreize für Familien sind, den Beschäftigungsgrad des Haushalts zu erhöhen.

Die Untersuchung kam zum Schluss, dass der finanzielle Nettogewinn für die verschiedenen Falltypen in den ausgewählten Kantonshauptorten und je nach Einkommenskategorie sehr unterschiedlich war. Die Wirkung eines zusätzlichen Erwerbseinkommens hing stark vom Zivilstand des Paares ab: dieser beeinflusste sowohl die Ausrichtung bestimmter Sozialtransfers, wie zum Beispiel die Verbilligung der Prämie der obligatorischen Krankenversicherung, als auch die Steuerbelastung. Die Studie konnte ausserdem feststellen, dass sich Unterschiede je nach Grad der Einkommenssteigerung und Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Partnern ergeben. Verallgemeinernde Schlüsse konnten jedoch nicht gezogen werden. In Bezug auf die Aufteilung der Erwerbsarbeit zeigte die Studie, dass es sich für Paare in den meisten Fällen – und im mittleren Einkommensbereich sogar in allen Fällen – finanziell nicht lohnte, die Erwerbsarbeit untereinander aufzuteilen, dass also das Alleinverdienermodell finanziell am vorteilhaftesten war.

Bütler (2009a) L'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes (nicht übersetzte Studie)

In dieser Studie werden die negativen Erwerbsanreize, welche durch die Tarifstrukturen der Kinderbetreuungsinstitutionen im Kanton Genf verursacht werden, untersucht. Der Fokus liegt auf der Thematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ferner wird ein auf die französischsprachige Schweiz bezogener interkantonaler Vergleich erstellt. Der Fokus liegt dabei auf der Attraktivität der beruflichen Aktivität der Frauen. Es werden verschiedene Haushaltskonstellationen und Einkommensbereiche untersucht: Alleinerziehende sowie verheiratete und unverheiratete Paare mit Kindern. Konkret werden für verschiedene Falltypen und Einkommensbereiche die finanziellen Erwerbsanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Kinderbetreuungstarife und des Steuersystems im Kanton Genf analysiert und mit den französischsprachigen Kantonen verglichen. Dazu wird der verfügbare Anteil des zusätzlich verdienten Einkommens⁵⁸ für spezifische Haushaltstypen berechnet.

Folgende Resultate können für den Kanton Genf hervorgehoben werden (Bütler 2009a: 32): Der verfügbare Anteil Einkommen von verheirateten Paaren mit einem Kind und identischem Bruttoeinkommen entspricht je nach Kanton einem Anteil von zwischen 25% und 85% des zusätzlichen Erwerbseinkommens. Die zusätzlichen Kinderbetreuungskosten eines zweiten Kindes reduzieren das verfügbare Einkommen dieses Haushaltstyps um maximal 20%. Dies gilt allerdings nur für Paare mit weniger als 100'000 Franken Erwerbseinkommen pro Ehepartner. In hohen Einkommensbereichen (< 150'000 Franken pro Jahr) reduziert sich die Differenz im

⁵⁸ In dieser Studie werden die verfügbaren Anteile des zusätzlich generierten Einkommens ausgewiesen. Konkret entspricht dies dem Anteil des Einkommens, welches einer Person nach Abzug von Steuern und familienergänzenden Kinderbetreuungskosten übrig bleibt (Bütler 2009a: 26).

verfügbaren Einkommen zwischen Familien mit einem und Familien mit zwei Kindern bis auf 7%. Grundsätzlich besteht bei dieser Haushaltskonstellation in jedem Bruttoeinkommensbereich ein positiver finanzieller Erwerbsanreiz. Bei verheirateten Paaren, welche allerdings unterschiedliche Bruttoeinkommen aufweisen, hängt der Erwerbsanreiz stark vom Bruttoeinkommen des ersten Partners ab. Für eine Person, welche zwei Kinder hat und deren Partner weniger als 80'000 Franken pro Jahr verdient, lohnt es sich, während zwei bis vier Tage einem Erwerb nachzugehen. Für diese Haushalte variiert der verfügbare Anteil des zusätzlichen Einkommens zwischen 0% und 84%. Hingegen lohnt sich zusätzliches Arbeiten für den zweiten Partner nicht, wenn der erste Partner ein jährliches Bruttoeinkommen aufweist von über 80'000 Franken. Ab 100'000 Franken wird zusätzliches Arbeiten finanziell bestraft, weil die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung das zusätzliche Einkommen überkompensieren. Es bleibt noch darauf hinzuweisen, dass die Situation für unverheiratete Paare mit Kindern angenehmer ist, da ihr Einkommen separat besteuert wird. Vor allem Haushalte mit Bruttoeinkommen über 80'000 Franken profitieren davon. Dies hängt nicht zuletzt mit den im Kanton Genf angewendeten Steuerrabatten zusammen. Für Einelternfamilien zeigt die Studie auf, dass es immer finanziell interessant ist, einem Erwerb nachzugehen. Dies ist auf die deutlich tieferen Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung zurückzuführen. Schliesslich zeigt der interkantonale Vergleich der Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung bedeutende Varianzen in den Minimal- und Maximaltarifen, wobei die kantonalen Unterschiede grösser sind bei den Maximaltarifen. Bütler (2009a: 48) zeigt wie Knupfer/Bieri (2007) auf, dass sich die Tarifberechnungen in Bezug auf das massgebliche Einkommen stark unterscheiden (Bruttoeinkommen, Nettoeinkommen oder steuerbares Einkommen).

Bütler (2009b) Ergänzungsleistungen. Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter

Monika Bütler (2009b) spricht in dieser Studie verschiedene systembegründete, negative Erwerbsanreize im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV an. Sie argumentiert, dass diese Bedarfsleistung oft unerwünschte Verhaltensanpassungen nach sich zieht, welche durch die Mechanik der Ergänzungsleistungen hervorgerufen werden.

Während der Erwerbsphase kann ein erster Fehlanreiz im Zusammenhang mit der EL zur IV festgestellt werden, da bei zusätzlichem Erwerbseinkommen die Ergänzungsleistungen beinahe im gleichen Umfang reduziert werden. Es kommt hinzu, dass die Berechnung der EL auf das gesamte Haushaltseinkommen der IV-Beziehenden abstellt. Folglich wirkt sich die EL zusätzlich negativ auf den Erwerbsanreiz der Ehepartnerin oder des Ehepartners aus.

Am Ende des Erwerbslebens können die EL gemäss Bütler (2009b: 59) an Stelle der privaten Altersvorsorge treten. So besteht für potentielle EL-Beziehenden nicht die gleiche Notwendigkeit eine private Vorsorge durch Sparen oder Erwerbstätigkeit zu generieren, wie dies für eindeutig nicht Anspruchsberechtigte der Fall ist. Der Anreiz ist somit gross, möglichst früh in Pension zu gehen.

Ergänzungsleistungen können weiter zur Barauszahlung des angesparten Kapitals aus der beruflichen Vorsorge verleiten. Dies lohnt sich besonders für Haushalte, deren Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze der EL liegt. Sind die Mittel aufgebraucht, kann der Haushalt EL beantragen. Ein Indiz für diesen Mechanismus sind die vielen kleineren und mittleren Vorsorgekapitalien, welche überwiegend in bar bezogen werden. Dies untergräbt, so Bütler (2009b:59), die eigentliche Altersvorsorge.

Es kann zusammenfassend festgehalten werden, dass Bütler's Analysen unerwünschte Verhaltensanpassungen (negative Spar- und Erwerbsanreize) aufzeigen, welche auf die

Ausgestaltung der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV zurückzuführen sind. In welchem Masse sich diese Anreize tatsächlich auf das Verhalten der Haushalte auswirkt, kann allerdings nicht beantwortet werden. Die empirischen Beobachtungen dienen in diesem Zusammenhang lediglich als Indizien.

Abschliessend thematisiert Bütler (2009b: 60) das in der vorliegenden Studie bereits erwähnte Spannungsfeld der Effizienz und der Solidarität, wenn es um die Ausgestaltung von Bedarfsleistungen geht. Dabei geht es um die Frage, wie viel die Gesellschaft den Individuen als Existenzsicherung zugestehen will und welche Effizienzverluste sie in Kauf nimmt. In diesem Zusammenhang stellt sie das angelsächsische Modell in den Vordergrund, welches deutlich höhere Einkommens- und Vermögensfreibeträge vorsieht, das aber auch mit einer entsprechend tiefen Grundsicherung einhergeht.

Ott et al. (2010) Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem. Studie für das Sozialamt des Kantons Zürich

Diese Studie wurde vom Sozialamt des Kantons Zürich im Rahmen der Legislaturziele 2007 bis 2011 in Auftrag gegeben, mit dem Ziel Fehlanreize im Steuer- und Sozialleistungssystem im Kanton Zürich zu analysieren. Grundsätzlich wird dabei die kantonale Gesetzgebung analysiert. Im Bereich Kinderbetreuung werden exemplarisch drei Gemeinden untersucht, da es keine kantonale Tarifregelung im Bereich Kindertagesstätten gibt. Konkret wurden neben den bereits in den SKOS-Studien 2007 analysierten Transferleistungen und Steuern zusätzlich noch die Stipendien im Hinblick auf die Problematik der finanziellen Fehlanreize untersucht. Hervorzuheben in dieser Studie ist die Konzeptualisierung der Relevanz der identifizierten Fehlanreize. So argumentieren die Autoren, dass Fehlanreize, welche sich nicht nur an monetären Anreizen orientieren, unter Umständen nicht relevant sind. Demzufolge ist es denkbar, dass Personen trotz monetärer Anreize bewusst auf Sozialtransfers verzichten, weil beispielsweise der damit verbundene administrative Aufwand als zu gross bewertet wird oder weil die Familienarbeit im Vordergrund steht. Ferner argumentieren sie, dass zusätzliche Erwerbstätigkeit aufgenommen werden kann trotz negativem Erwerbsanreiz, beispielsweise aufgrund von Karriereüberlegungen. Diese Beurteilung wurde jedoch ohne empirische Grundlagen vorgenommen. Die Bedeutsamkeit der negativen Erwerbsanreize und Schwellen im Zürcher Bedarfsleistungssystem werden nach vier Kriterien beurteilt: Die Notwendigkeit der Anreizsetzung, die Ausgeprägtheit der Fehlanreize, die Erreichbarkeit des kritischen Einkommensbereiches sowie die Anzahl betroffener Personen und Haushalte (Ott et al. 2010:138f.) Im Vordergrund stehen dabei die Ausgeprägtheit des Schwelleneffekts und die Fallzahlen. Je grösser der Fehlanreiz und die Anzahl betroffener Haushalte, desto relevanter der Schwelleneffekt (Ott et al. 2010: 144). Die Resultate der isolierten Betrachtung der Sozialleistungen zeigen, dass die Ausgestaltung der IPV, der ALBV, der familienergänzenden Kinderbetreuung sowie der Sozialhilfe Schwelleneffekte verursachen. Die Berechnung der Stipendien verursacht im Kanton Zürich keine Schwellen, führt allerdings über weite Einkommensbereiche zu einem reduzierten Erwerbsanreiz. Zudem wurde für die ALBV sowie für die KKBB über weite Einkommenssegmente ein fehlender Erwerbsanreiz identifiziert. Die Simulation von interagierenden Sozialleistungen im Zusammenspiel mit dem Steuersystem führt des Weiteren vor Augen, dass die erkannten Fehlanreize noch verstärkt werden. So akzentuiert die Steuerprogression die durch andere Transferleistungen produzierten negativen Erwerbsanreize vor allem in mittleren bis hohen Einkommenssegmenten, während die Schwellen der IPV in tiefen bis mittleren Einkommensbereichen verstärkende Wirkung tätigen. Als bedeutend erachten die Autoren die Fehlanreize und Schwelleneffekte bei der ALBV und der Sozialhilfe. Interessant ist, dass eine Schätzung der betroffenen Fallzahlen vorgenommen wurde. So geht man davon aus, dass im Kanton Zürich 1'900 Beziehende von ALBV vom identifizierten Fehlanreiz betroffen sind. Dies

entspricht 6% aller Alleinerziehenden im Kanton Zürich. Bei der Sozialhilfe sind gemäss Ott et al. (2010) 3'000 Haushalte (13% der Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich) von den Auswirkungen der Austrittsschwelle betroffen. Zudem schätzt man, dass 8'650 Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch gegenüber vergleichbaren, unterstützten Haushalten benachteiligt sind. Dies entspricht ca. 1.1% aller Steuerhaushalte im Kanton Zürich.

Kanton Luzern (2010) Arbeit muss sich lohnen: Existenzsicherung im Kanton Luzern

Der Bericht nimmt eine Analyse der finanziellen Situation der Luzerner Haushalte vor. Individualdaten wurden aus verschiedenen Datenquellen (kantonale Dienststelle Steuern, kantonale Ausgleichskasse, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bundesamt für Statistik) miteinander zu einem neuen Datensatz verknüpft. Die Verknüpfung der Daten der Steuerveranlagung mit den Daten der bedarfsabhängigen Sozialleistungen wurde durch das Koordinationszentrum LUSTAT Statistik Luzern durchgeführt. Es handelte sich um eine kantonale Vollerhebung aller Steuerpflichtigen. So standen neben den üblichen Angaben zu Einkommen und Vermögen auch soziodemografische Daten wie Alter, Geschlecht, Zivilstand und Anzahl Kinder zur Verfügung. Dank der flächendeckenden Datenerhebung konnten die Autoren nicht nur Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im Bedarfsleistungssystem identifizieren, sondern zudem eine Schätzung der betroffenen Haushalte vornehmen. Mit der Erstausgabe von LUSTAT Focus (2011) wurden die Resultate des Projekts «Arbeit muss sich lohnen» öffentlich zugänglich gemacht. Folgende Ergebnisse sind in Bezug auf die Schwelleneffektproblematik besonders hervorzuheben: Es wurde ein bedeutender Schwelleneffekt im Anspruchsbereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe festgestellt, der auf die Nichtberücksichtigung der Anzelelemente in der Anspruchsberechnung auf Sozialhilfe sowie, auf die bei Austritt aus der Sozialhilfe anfallende Steuerbelastung und die Kosten der Krankenkassenprämien zurückzuführen ist. 1'500 Haushalte sind davon betroffen und könnten bei einer Eliminierung des Schwelleneffekts theoretisch einen Anspruch auf Sozialhilfe erwirken. Es muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Bezugsquote nie 100% erreicht. Es wird davon ausgegangen, dass lediglich 15 bis 20% der 1'500 Haushalte neu ihren Anspruch auf Sozialhilfe geltend machen würden. Die Autoren kommen demnach zum Schluss, dass mit einer Eliminierung des Schwelleneffekts an der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe neu ca. 260 Haushalte Anspruch auf die Unterstützungsleistungen der Sozialhilfe hätten.

Auch bei den Ergänzungsleistungen zur AHV wird ein Schwelleneffekt bei der Anspruchsgrenze identifiziert. Die Autoren zeigen auf, dass EL-Beziehende im Vergleich zu Rentnerinnen und Rentner knapp über der Anspruchsgrenze besser gestellt sind, weil sie nicht selber für die Krankenkassenprämien aufkommen und auf die erhaltenen Ergänzungsleistungen keine Steuern ausrichten müssen. Vom Schwelleneffekt sind dabei konkret 1'800 Haushalte betroffen.

Ausserdem wird in der Studie auf negative Erwerbsanreize hingewiesen, die auf die Ausgestaltung der individuellen Prämienverbilligung zurück zu führen sind. Die grösste Relevanz hat dabei die Handhabung der IPV für Haushalte knapp über der Anspruchsgrenze auf Sozialhilfe. Haushalte innerhalb der Sozialhilfe erhalten die Prämie in der Höhe der vollen Richtprämie vergütet, während die Prämie für Haushalte ohne Sozialhilfeanspruch deutlich geringer verbilligt wird. Dadurch entsteht für Haushalte knapp über der Anspruchsgrenze auf Sozialhilfe eine relevante Einkommenseinbusse. Davon betroffen sind heute im Kanton Luzern maximal 900 Haushalte.

Des Weiteren wird ein bedeutender Schwelleneffekt bei der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung festgestellt. Der Schwelleneffekt wird durch die abrupte Einstellung der Leistung beim Erreichen der Anspruchsgrenze verursacht. 2006 befanden sich 50 Alleinerziehende im Kanton Luzern unterhalb der Anspruchsgrenze und bezogen demnach eine

Alimentenbevorschussung. 120 Alleinerziehende befanden sich hingegen oberhalb der Anspruchsgrenze und waren 2006 vom Schwelleneffekt betroffen.

Die Stipendien verursachen im Kanton Luzern keine nennenswerten Schwelleneffekte, da die potenziellen Stipendienbeträge im Kanton Luzern mit zunehmendem Einkommen der Eltern in kleinen Schritten abnehmen.

Bei den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung wurden ebenfalls kleinere Schwelleneffekte identifiziert, verursacht durch die Tarifstrukturen der Betreuungseinrichtungen. Da diese Stufen allerdings weder hoch sind, noch ein breites Einkommensspektrum abdecken, sind die Effekte auf das verfügbare Einkommen⁵⁹ vernachlässigbar. Aufgrund der hohen Tarife lohnt es sich jedoch für Alleinerziehende sowie für Paare mit mehr als einem Kind in tiefen und mittleren Einkommen vielfach nicht, erwerbstätig zu sein, wenn sie dadurch auf familienergänzende Kinderbetreuung angewiesen sind.

Bieri/Gysin (2010) Modellierung des verfügbaren Einkommens von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern: finanzielle Erwerbsanreize im Vergleich zweier Rentensysteme

In dieser Studie untersuchen die Autoren das verfügbare Einkommen von IV-Rentnerinnen und Rentnern für das Jahr 2009. Die aktuelle Ausgestaltung des Rentensystems der IV weist Schwelleneffekte auf. Diese Probleme sind auf das vier-Stufenmodell zurückzuführen. Die Höhe der Rente ist generell abhängig von der Schwere der gesundheitlichen Erwerbsbeeinträchtigung. Aufgrund des vier-Stufenmodells kann es im jetzigen System allerdings sein, dass eine Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer überproportionalen Reduktion der Rentenzahlung führt. Die Autoren verfolgen zwei Ziele. Einerseits sollen die Erwerbsanreize im geltenden System untersucht werden, andererseits soll als Alternative zum vier-Stufenmodell ein stufenloses System hinsichtlich der Erwerbsanreize simuliert werden, wie es in der aktuell diskutierten Gesetzesrevisionsvorlage vorgeschlagen wird. Folgende Erkenntnisse können angeführt werden:

Im Verlauf des verfügbaren Einkommens sind die Stufen im geltenden Rentensystem zu erkennen. Sie führen zu Schwelleneffekten und verschlechtern die Arbeitsmotivation der Betroffenen. Ein stufenloses Modell verbessert wie erwartet die Erwerbsanreize. Dies gilt insbesondere für Haushalte, welche keine Ergänzungsleistungen und keine Kinderrenten beziehen. Da die Ergänzungsleistungen zusätzlich zu den Renten der 1. Säule und der beruflichen Vorsorge wirken, hätte ein Systemwechsel hin zu einem stufenlosen Modell für diese Haushalte keinen Einfluss in Bezug auf Erwerbsanreize. Eine Erhöhung des Erwerbseinkommens führt zudem bei Haushalten, welche Kinderrenten beziehen automatisch auch zu einer Kürzung der selbigen Rente, was in Verbindung mit dem stufenlosen IV-Rentensystem insgesamt in einem Nullanreiz resultiert. Weiter ist zu erwähnen, dass eine Schwelle auch beim vorgeschlagenen stufenlosen Modell verbleibt. Es handelt sich um die Austrittsschwelle bei Unterschreitung eines IV-Grades von 40%, was zur Eliminierung der ganzen Rente führt.

Leu et al. (2008) Erwerbsabhängige Steuergutschriften. Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz

Die neoliberal geprägte Politik der 90er Jahre schuf ein neues Kostenbewusstsein in der Sozialpolitik. Effizienz- und Wirkungsfragen der Sozialausgaben werden seither stärker gewertet. In diesem Zusammenhang entfachte sich eine Debatte bezüglich der Wirkung von erwerbsabhängigen und erwerbsunabhängigen Leistungen. Ausserdem stand die Frage der Höhe der materiellen Grundsicherung im Zentrum der sozialpolitischen Diskussionen. Gleichzeitig

⁵⁹ In dieser Studie kommt die gleiche Definition des verfügbaren Einkommens zum Tragen wie in den SKOS-Studien Knpfer/Bieri (2007) und Knpfer et al. (2007).

erklang vor allem seitens gewisser Ökonomen der Ruf nach einer grossen Reform des Systems der sozialen Sicherheit. Dabei galt das System der erwerbsabhängigen Steuergutschriften, wie es prinzipiell gewisse angelsächsische Länder kennen, als besonders erfolgsversprechend. Der Bundesrat hat im Jahr 2005 das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (EDI) und dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, eine Expertengruppe zur Klärung der Frage einzusetzen, ob und allenfalls auf welcher bundesstaatlichen Ebene erwerbsabhängige Steuergutschriften in der Schweiz eingesetzt werden könnten, um die negativen Erwerbsanreize des geltenden Steuer- und Transfersystems zu verbessern. Prof. Robert E. Leu wurde mit der Bildung der Expertengruppe betraut, welche einen Bericht über ihre Arbeiten ablegte. Darin werden die verschiedenen erwerbsabhängigen und erwerbsunabhängigen sozialpolitischen Instrumente zur Armutsbekämpfung dargelegt und auf ihre Tauglichkeit bezüglich negativer Erwerbsanreize geprüft [Leu et al. 2008: 93-111]:

- Traditionelle Sozialhilfe (ohne Anreizelemente): Der Betrag der Sozialhilfe entspricht im Maximum dem sozialen Existenzminimum. Haushalte mit einem Einkommen erhalten die Differenz zwischen ihrem Einkommen und dem Existenzminimum. In dieser Konzeption der Sozialhilfe wird ein ausgeprägter negativer Erwerbsanreiz festgestellt. Dies hängt damit zusammen, dass es sich in der traditionellen Ausgestaltung der Sozialhilfe für Personen mit niedrigem Einkommen unter finanziellen Gesichtspunkten nicht lohnt zu arbeiten, da ihre Grundsicherung immer gleich hoch bleibt. Offen bleibt die Frage, wie sich die nicht-pekuniären Motive auf das Verhalten der Akteure auswirken. So wäre es ebenfalls plausibel, dass sozialhilfebeziehende Personen aus sozialen Gründen einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ohne dabei ihre Situation finanziell zu verbessern.
- Negative Einkommenssteuer (erwerbsunabhängig): Dieses Instrument kombiniert ein relativ hohes Grundsicherungsniveau mit einem höheren Erwerbsanreiz (Grenzsteuersatz kleiner als eins). Es sind zwar dadurch weniger negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot festzustellen als bei der traditionellen Sozialhilfe, die Gesamtausgaben sind allerdings aufgrund des grösseren Beziehendenkreises deutlich höher. Das damit einhergehende Problem der Finanzierbarkeit könnte somit nur durch ein tiefes Niveau der Grundsicherung gelöst werden. Dieses Instrument hat sich aus diesem Grund in keinem Land in der klassischen Form durchsetzen können.
- Steuergutschriften (erwerbsabhängig): Im Gegensatz zur negativen Einkommenssteuer sind bei diesem Instrument nur Haushalte anspruchsberechtigt, welche erwerbstätig sind, deren Erwerbseinkommen das soziale Existenzminimum jedoch nicht erreichen. Die Steuergutschrift ergänzt das fehlende Einkommen bis zum Existenzminimum. Im Rahmen der Steuergutschrift wird den Haushalten, in denen mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist, ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen, das heisst, ihre Steuerschuld wird um diese Gutschrift reduziert.⁶⁰ Prototyp dieser Kategorie ist das US-amerikanische Earned Income Tax Credit (EITC). Je nach Haushaltstyp entsteht dabei ein positiver Erwerbsanreiz. Dies ist vor allem bei Alleinerziehenden der Fall. Bei Doppelverdiener-Haushalte können allerdings negative Erwerbsanreize entstehen, weil die Bezugsberechtigung für die Steuergutschriften über das Haushaltseinkommen bestimmt wird.
- Lohnsubventionen (erwerbsabhängig): Ziel ist es hier, Geringqualifizierte oder Langzeitarbeitslose via Teillohnmodell wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Aus

⁶⁰ Vergleiche mit Kapitel 3.4

monetärer Sicht sind Lohnsubventionen positive Erwerbsanreize, da ein Haushalt dadurch besser gestellt ist, als wenn er nur Sozialhilfe erhalten würde. Die Lohnzuschüsse können aber aufgrund eines Stigma-Effekts teilweise die Beschäftigungschancen der Zielgruppe reduzieren. So können Arbeitgeber die Tatsache, dass ein Arbeitnehmer von einem Sozialhilfeprogramm unterstützt wird als Signal für geringe Produktivität deuten. Ausserdem können Lohnsubventionen zu einem Lohndumping im Tieflohnbereich führen.

- Workfare und aktivierende Sozialhilfe (erwerbsabhängig): Die Logik des Sozialstaats wird bei diesem sozialpolitischen Instrument umgedreht. Statt eines Anspruchs auf Hilfe, besteht ein Anspruch auf Arbeit. Die Grundsicherung wird nicht mehr bedingungslos gewährt, sondern basiert auf Gegenleistung (Erwerb oder Beschäftigungsprogramm). Die 2005 neu eingeführten SKOS-Richtlinien für die Bemessung der Sozialhilfe in der Schweiz bauen auf diesem Prinzip auf. Gemäss Leu et al. (2008:106) bestehen die Vorteile von Workfare darin, dass die Sozialleistung einerseits positive Erwerbsanreize schafft und, dass andererseits mit dieser Leistung die Grundsicherung nicht angetastet werden muss. Problematisch kann es allerdings bei unflexiblen Arbeitsmärkten werden, weil in grossem Umfang Beschäftigungsprogramme bereitgestellt werden müssen. Ausserdem wird für Erwerbsunfähige logischerweise weiterhin eine Existenzsicherung gewährt. Es besteht somit die Gefahr, dass Transferempfänger Erwerbsunfähigkeit deklarieren, um der Arbeitspflicht zu entgehen.

Anhang 5

Sozialpolitische Wahrnehmung der Problematik der Schwelleneffekte auf Ebene der Kantone und des Bundes

Politische Vorstösse zum Thema Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize

Nationale Ebene	Art des Vorstosses	Partei	Thema des Vorstosses
Ständerat	Postulat	SP	Sécurité sociale. Examen des incidences des effets de seuil (Postulat 09.3161 Claude Héche)
*Nationalrat	Motion	SP	Altersarmut. Schwelleneffekte (09.3567)
*Ständerat	Motion	Kommission für Wirtschaft und Abgaben	Besteuerung von Sozialhilfeleistungen und Entlastung des Existenzminimums

Kanton/ Gemeinde	Art des Vorstosses	Partei	Thema des Vorstosses
AR	Frage	SP	Negative Schwelleneffekte in der Sozialhilfe
BE	Motion	SVP	Kohärente Steuer- und Sozialpolitik (Steuerbefreiung des Existenzminimums)
BS	Postulat	LDP	Systematik der staatlichen Umverteilungsmechanismen
	Postulat	FDP	Übersicht der einkommensabhängigen Sozialleistungen und Steuerabzüge
Chur	Anfrage	FDP	Optimierung der Churer Sozialhilfe
LU	Motion	Grüne	Steuerbefreiung von tiefen Einkommen, Anpassung der Steuertarife und Ausarbeitung von Massnahmen zur Harmonisierung des Sozialtransfers
	Postulat	CVP	Ausarbeitung von umfassenden Massnahmen zur Verhinderung der Unterschiede des verfügbaren Einkommens von Erwerbstätigen im Niedriglohnbereich zum verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe
	Postulat	FDP	Anpassung der Verordnung zu den SKOS-Richtlinien und des Steuergesetzes im Niedriglohnbereich
	Postulat	SVP	Gleichbehandlung aller Einkommen und Beseitigung von Fehlanreizen bei Einkommen aus wirtschaftlicher Sozialhilfe
	Postulat	Grüne	Kantonsübergreifende Zusammenarbeit für die Bevorschussung der Kinderunterhalte
	Postulat	SP	Steuerbefreiung des Existenzminimums
	Motion	SP	Massnahmen zur Beseitigung der Armutsfalle für Familien
	Anfrage	SP	Sozialpolitische Auswirkungen von Prämienverbilligung und Steuern

Luzern (Stadt)	Interpellation	CVP	Behebung von Schwelleneffekten
	Postulat	SVP	Arbeit muss sich auch für tiefe Einkommen wieder lohnen!
	Postulat	SVP	Steuergutschriften: ein möglicher Weg aus der Armutsfalle
NE	Motion	Groupe socialiste	Pour une politique sociale cohérente
SG	Interpellation	SVP	Arbeit muss sich für alle Sozialhilfebezüger lohnen
SO	Interpellation	FDP	Lohnarbeit statt Sozialhilfe – Massnahmen gegen die Sozialhilfefallen
TG	Motion	CVP	Einreichung einer Standesinitiative betreffend Steuerbefreiung der Kinder- und Ausbildungszulagen
	Motion	SP/CVP	Abzugsfähigkeit notwendiger Betreuungskosten
TI	Motion	Lega	Arbeit muss sich lohnen
UR	Interpellation	SP	Ungerechtigkeiten bei Ein- bzw. Austritt in der Sozialhilfe im Kanton Uri
*VD	Postulat	FDP	Lutte contre les effets de seuil
ZH	Postulat	SVP	Anpassung SKOS-Richtlinien, damit Sozialhilfebeziehende nicht besser gestellt sind als Niedriglohnverdienende
Zürich (Stadt)	Schriftl. Anfrage	CVP und EVP	Ungleichbehandlung im System der Bedarfsleistungen
	Postulat	CVP und EVP	Anpassung der SKOS-Richtlinien

Stand 14.5.2008/* ergänzt 7.2011 (gemäss eigenen Informationen)

Quelle: eigene Darstellung

Anhang 6

Good Practices zu den einzelnen Transferleistungen und Steuern

Liste der Expertinnen und Experten

Alimentenbevorschussung

Christina Ferritto-Keller	Kantonales Sozialamt Schaffhausen
Daniel Känel	Service de l'action sociale, Kanton Freiburg
Felix Nussbaum	Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Kanton Luzern
Sarah Thönen	Amt für Sozialbeiträge, Kanton Basel-Stadt

Individuelle Verbilligung der Krankenversicherung

Edith Lang	LUSTAT, Kanton Luzern
Patrick Mazzaferri	Service de l'assurance-maladie, Kanton Genf
Reinhold Preuk	Bundesamt für Gesundheit
Guido Vogel	Amt für Sozialbeiträge, Kanton Basel-Stadt

Elterntarife für die familienergänzende Kinderbetreuung

Kathrin Bartels	Leiterin Fachstelle für Familienfragen, Kanton Basel Land
Esther Christen	Fachstelle Familie, Kanton Bern
Julien Cattin	Service de l'action sociale et Service de la santé, Canton du Jura
Birgitta Michel-Thenen	Koordinationsstelle für familienergänzende Kinderbetreuung, Kanton Zug

Steuerbelastung tiefer Einkommen

Hans Frauchiger	Steuerverwaltung des Kantons Bern
Christian Mathez	Leiter Rechtsdienst und stv. Steuerverwalter, Kanton Basel-Stadt
Bruno Infanger	Steuerverwaltung Kanton Uri

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=de>

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr>

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana
«Aspetti della sicurezza sociale»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=it>

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

<http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=en>