

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

Verfügbare Einkommen in Solothurn

**Simulationen von Anpassungen in bestehenden Bedarfsleistungen und Steuern,
Simulationen der geplanten Ergänzungsleistungen für Familien**

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe in Zusammenarbeit mit Interface Institut für Politikstudien

Bern, 21. Oktober 2008

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T +41 (0)31 326 19 19, F +41 (0)31 326 19 10
admin@skos.ch, www.skos.ch

Inhalt

1.	DAS MANDAT	3
1.1	Ausgangssituation.....	3
1.2	Definition des Mandats	4
2.	METHODISCHES	5
2.1	Das frei verfügbare Einkommen.....	5
2.2	Falltypen.....	5
2.3	Integrationsaktivitäten bei Nichterwerbstätigkeit	7
2.4	Lesebeispiel eines Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens	8
3.	VERGLEICH DER FREI VERFÜGBAREN EINKOMMEN ZWISCHEN 2006 UND 2008.....	9
3.1	Eielfernfamilie mit einem Kind.....	10
3.2	Zweielternfamilie mit zwei Kindern	13
3.3	Geschiedener Mann mit Alimenterverpflichtung.....	15
4.	FREI VERFÜGBARE EINKOMMEN DER NEUEN FALLTYPEN	17
4.1	Eielfernfamilie mit zwei Kindern.....	17
4.2	Eielfernfamilie mit einem Kleinkind.....	19
4.3	Zweielternfamilie mit drei Kindern	21
4.4	Zweielternfamilie mit einem Kind und einer Jugendlichen	22
5.	ELIMINIERUNG DES SCHWELLENEFFEKTS BEIM EINTRITT IN DIE SOZIALHILFE.....	24
6.	REDUKTION DES GRUNDBEDARFS UM ZEHN PROZENT	27
7.	REDUKTION DES EINKOMMENSFREIBETRAGES UM 50 PROZENT	29
8.	BESTEUERUNG VON SOZIALHILFEBEZIEHENDEN.....	31
9.	STEUERBEFREIUNG DES EXISTENZMINIMUMS	33
10.	OPTIMIERUNG DER ALIMENTERBEVORSCHUSSUNG	37
11.	SIMULATION DER ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN	40
11.1	Zweielternfamilie mit zwei Kindern	40
11.2	Eielfernfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre)	43
11.3	Eielfernfamilie mit einem Kind (3½ Jahre).....	49
11.4	Berücksichtigung der Kantonalen Durchschnittsprämie und der Individuellen Prämienverbilligung in den Familien-EL.....	52
11.5	Fazit zu den geplanten Ergänzungsleistungen für Familien	53
12.	SIMULATION DER STEUERGESETZREVISION 07	54
13.	SYNTHESE	60
	SCHLUSSEMPFEHLUNGEN	66

1. Das Mandat

1.1 Ausgangssituation

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat im Jahr 2007 zwei Studien über die frei verfügbaren Einkommen und die Problematik der Schwelleneffekte im System der kantonalen Bedarfsleistungen aller 26 Kantonshauptorte publiziert. Das «frei verfügbare Einkommen» bezeichnet jenes jährliche Einkommen, welches einem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Nettolohn und Sozialtransfers) abzüglich der fixen Lebenshaltungskosten (Miete, obligatorische Krankenversicherungsprämie, evtl. Kosten für die Kinderbetreuung) und Steuern zur Verfügung steht.

Die beiden Studien erlauben erstmals eine genaue Bestimmung des Ausmasses von empirisch dokumentierbaren negativen Arbeitsanreizen und ein verfeinertes Verständnis der dafür verantwortlichen Ausgestaltungsmerkmale von Sozialtransfers. Die wesentliche Neuerung dieser Studien besteht darin, dass der Verlauf der frei verfügbaren Einkommen bei steigendem Bruttolohn nachgezeichnet wird, indem die frei verfügbaren Einkommen verschiedener Falltypen für Bruttolöhne von 0 bis 120'000 Franken berechnet werden. Basierend auf den Ergebnissen der beiden Studien lassen sich auch Lösungsansätze für eine Optimierung von heute nicht zweckmässig ausgestalteten Sozialtransfers skizzieren.

Das Phänomen der Schwelleneffekte ist nicht neu, erstmals konnten sie aber systematisch und gesamtschweizerisch nachgewiesen und berechnet werden. Schwelleneffekte treten dort auf, wo ein höherer Lohn nicht mit einer Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens einhergeht. Dies geschieht entweder dann, wenn der Anspruch auf eine Bedarfsleistung (hier Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung und Sozialhilfe) erlischt: eine Lohnerhöhung von wenigen Franken führt zum Verlust der Berechtigung auf eine Bedarfsleistung. In diesem Fall kann es passieren, dass die geringe Lohnerhöhung zu Einkommensverlusten von bis zu 10'000 Franken und mehr führt, weil die Bedarfsleistungen nicht mehr bezogen werden dürfen. Schwelleneffekte können aber auch durch die Gestaltung der Krippentarife ausgelöst werden. Eine stufenweise Erhöhung der Tarife führt am Übergang von einer Stufe zur nächsten zu einem Rückgang im frei verfügbaren Einkommen. Im Übergangsbereich der Sozialhilfe kann auch die Steuerbelastung Schwelleneffekte generieren, weil die wirtschaftliche Sozialhilfe oft eine Stundung der Steuerschuld ermöglicht.

Die Entstehung von Schwelleneffekten im Übergang von der Sozialhilfe zum System der vorgelagerten Bedarfsleistungen sind Thema der Studie «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz». Sie vergleicht auch die Höhe der frei verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe. Die zweite Studie «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» fokussiert dagegen den Verlauf des verfügbaren Einkommens im System der Bedarfsleistungen ausserhalb der Sozialhilfe sowie die Schwelleneffekte, die im Zusammenhang mit der Leistungsverminderung oder der Anspruchsbeendigung der individuellen Prämienverbilligung, der Alimentenbevorschussung sowie allfälliger weiterer kantonalen Bedarfsleistungen oder der Ausgestaltung der Krippentarife entstehen können.

In der Stadt Solothurn wurden diesbezüglich verschiedene problematische Bereiche identifiziert: Deutliche Schwelleneffekte wurden im Eintrittsbereich in die Sozialhilfe festgestellt. Über einen Einkommensbereich von rund 10'000 Franken sind Working Poor Haushalte, die sich ohne Sozialhilfe durchschlagen, schlechter gestellt als vergleichbare Haushalte mit Sozialhilfebezug. Zudem führt die Ablösung aus der Sozialhilfe über eine geringe Lohnerhöhung ebenfalls zu einer Schlechterstellung, da die anfallende Steuerlast den Haushalt zusätzlich belastet.

Problematisch ist auch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung; das Ende des Anspruchs auf diese Leistung führt zu einem massiven Einbruch im Einkommen, der bis zu 8'000 Franken betragen kann.

Seit dem 1.1.2006 (Stichtag der SKOS-Studie) haben sich in Solothurn verschiedene Änderungen bei einzelnen Sozialtransfers und Zwangsausgaben ergeben. So wurden die Familienzulagen, die Prämienverbilligung und die Alimentenbevorschussung erhöht und die Krankenkassenprämien angepasst. Auch in der Kantonssteuer kam es zu einer Steuersenkung für alle Einkommen.

1.2 Definition des Mandats

Der Kanton Solothurn beauftragte die SKOS einerseits mit der Aktualisierung der Daten für Solothurn aus den oben erwähnten Studien, indem die verfügbaren Einkommen, die für folgende Falltypen berechnet wurden auf den 1.1.2008 aufdatiert werden:

- Einelternfamilie mit einem Kind
- Zweielternfamilie mit zwei Kindern
- Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung

Um auch die Anfälligkeit weiterer Familienzusammensetzungen auf Schwelleneffekte überprüfen zu können, wurden vier neue Falltypen entwickelt:

- Einelternfamilie mit Kleinkind
- Einelternfamilie mit zwei Kindern
- Zweielternfamilie mit drei Kindern
- Zweielternfamilie mit einem Kind und einer Jugendlichen

Neben der Analyse der Einkommensverläufe soll der Bericht auch Vorschläge zu einer effizienteren Gestaltung des Systems der Bedarfsleistungen enthalten. Dabei stehen folgende Problembereiche im Fokus:

- Optimierung der Sozialhilfe (Schwelleneffekte beim Eintritt)
- Reduktion des Grundbedarfs um 10 Prozent, bezogen auf die Daten vom 1.1.2008
- Reduktion des Einkommensfreibetrages um 50 Prozent, bezogen auf die Daten vom 1.1.2008
- Besteuerung von Sozialhilfebeziehenden
- Steuerbefreiung des Existenzminimums
- Optimierung der Alimentenbevorschussung
- Implementierung von Ergänzungsleistungen für Familien

Schliesslich wurde in Absprache mit dem Auftraggeber beschlossen, dem Bericht ein weiteres Kapitel hinzuzufügen, das die Steuergesetzrevision vom 21. Oktober 2007 in die Berechnungen mit einbezieht.

Die Simulation der Wirkung von neuen Leistungen oder Anpassungen in bestehenden Leistungen ist dank dem im Rahmen der oben erwähnten Studien entwickelten Instrument zur Berechnung und Modellierung der frei verfügbaren Einkommen präzise zu bewerkstelligen. Auf diese Weise können die Auswirkungen von Adaptionen bestehender Sozialleistungen und Zwangsabgaben sowie der Effekt geplanter neuer Sozialleistungen auf die frei verfügbaren Einkommen überprüft und allfällige Schwelleneffektprobleme identifiziert werden.

2. Methodisches

Im Folgenden werden die wichtigsten methodische Grundlagen der beiden Studien «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» und «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» zusammengefasst, da sie für das Verständnis des vorliegenden Berichts zentral sind.

2.1 Das frei verfügbare Einkommen

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 Krippenkosten) sowie der Steuern übrig bleibt.

Um das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts mit Sozialhilfebezug zu berechnen, muss vorab ein Sozialhilfebudget nach kommunaler Regelung erstellt werden. Die Höhe der ermittelten Sozialhilfeleistung wird für die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens zu allen übrigen Einnahmen des Haushalts addiert. Von dieser Summe werden die Ausgaben für Miete, Krankenversicherungsprämie und Krippenkosten abgezogen. Je nach Gesetzgebung wird auch die Steuerbelastung verrechnet.

Mit dem frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden. Alle Beiträge wurden für ein Jahr berechnet und bilden damit die jährlich vorhandenen Mittel des betrachteten Haushalts ab. Als Stichdatum für den Vergleich wurde der 1.1.2008 verwendet.

Die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens erfolgt mit Hilfe eines Berechnungsinstruments, welches von der SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Institut für Politikstudien, einem Experten für Steuerfragen sowie einem EDV-Spezialisten entwickelt wurde. Dieses Modell erlaubt es, für Bruttolöhne von 0 bis 120'000 Franken den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens nachzuzeichnen. Dabei unterscheidet das Modell zwischen frei verfügbarem Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und frei verfügbarem Einkommen ausserhalb des Sozialhilfeanspruchsbereichs.

2.2 Falltypen

Die beiden Studien berechneten die verfügbaren Einkommen für drei Falltypen - eine Einelternefamilie mit einem Kleinkind, eine Zweielternefamilie mit zwei Kindern und ein geschiedener Mann mit Alimentenverpflichtung – die durch eine ganze Reihe von Parametern definiert wurden. Im Folgenden werden die drei erwähnten sowie die vom Kanton Solothurn zusätzlich in Auftrag gegebenen Falltypen definiert.

Einelternfamilien

Bezeichnung Falltyp	Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Einelternfamilie mit 1 Kind	Eine erwachsene Person	Ein Kind (3½ Jahre)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Alimentenbevorschussung (Kinderalimente)	Familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (5 Tage pro Woche)
Einelternfamilie mit 1 Kleinkind	Eine erwachsene Person	Ein Kind (2 Jahre)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Keine weiteren Bedarfsleistungen	Familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (5 Tage pro Woche)
Einelternfamilie mit 2 Kindern	Eine erwachsene Person	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	Familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (5 Tage pro Woche)

Zweielternfamilien

Bezeichnung Falltyp	Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Zweielternfamilie mit 2 Kindern	Zwei verheiratete Erwachsene	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zweielternfamilie mit 3 Kindern	Zwei verheiratete Erwachsene	Drei Kinder (3½, 5 und 8 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zweielternfamilie mit 1 Kind und 1 Jugendliche	Zwei verheiratete Erwachsene	Ein Kind, eine Jugendliche (16 und 20 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; Jugendliche absolviert Ausbildung zur Primarlehrerin	

Alleinstehende

Bezeichnung Falltyp	Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Geschiedener Mann mit Alimentenverpflichtung	Eine erwachsene Person mit Alimentenverpflichtung gegenüber geschiedener Ex-Frau und zwei Kinder (Fr. 14'400.- pro Jahr)	–	2 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–

2.3 Integrationsaktivitäten bei Nichterwerbstätigkeit

Die Berechnung der Sozialhilfe basiert auf den SKOS-Richtlinien, wie sie in Solothurn angewendet werden. Diese sehen zur Förderung von Integrationsaktivitäten verschiedene Zulagen vor. So wird in Solothurn beispielsweise die aktive Stellensuche mit einer Integrationszulage (IZU) von 100 Franken pro Monat honoriert.

Alleinerziehende, die auf Grund ihrer Betreuungspflichten keiner Erwerbstätigkeit nachgehen können, erhalten eine Zulage von 300 Franken pro Monat für ein Kind bis zu 3 Jahren und 200 Franken pro Monat für ein Kind älter als 3 Jahre.

Einelternfamilien

Bezeichnung Falltyp	Integrationsaktivität des alleinerziehenden Elternteils bei Nicht-Erwerbstätigkeit	Zulagen
Einelternfamilie mit 1 Kind (2 J.)	Kindererziehung Stellen suchend	Alleinerziehendenzulage: Fr. 300 pro Monat
Einelternfamilie mit 1 Kind (3½ J.)	Kindererziehung Verrichtung von 5 Stunden/Woche Freiwilligenarbeit in einem Altersheim Stellen suchend	Alleinerziehendenzulage: Fr. 200 pro Monat
Einelternfamilie mit 2 Kindern (3½ u. 5 J.)	Kindererziehung Stellen suchend	Alleinerziehendenzulage: Fr. 200 pro Monat

Zweielternfamilien

Bezeichnung Falltyp	Integrationsaktivität bei Nicht- Erwerbstätigkeit: Mann	Integrationsakt. bei Nicht- Erwerbstätigkeit: Frau	Zulagen
Zweielternfamilie mit 2 Kindern (3½ u. 5 J.)	Bereitschaft zur Teilnahme an Inte- grationsprogramm, aber kein Angebot Stellen suchend	Kindererziehung	Mann: IZU Fr. 100 pro Monat Frau: –
Zweielternfamilie mit 1 Kind (16 J.) und 1 Jugendliche (20 J.)	Bereitschaft zur Teilnahme an Inte- grationsprogramm, aber kein Angebot Stellen suchend	Frau: Kindererziehung Jugendliche: Ausbildung zur Primarlehrerin	Mann: IZU Fr. 100 pro Monat Frau: – Jugendliche: IZU Fr. 300 pro Monat
Zweielternfamilie mit 3 Kindern (3½, 5 u. 8 J.)	Bereitschaft zur Teilnahme an Inte- grationsprogramm, aber kein Angebot Stellen suchend	Kindererziehung	Mann: IZU Fr. 100 pro Monat Frau: -

Alleinstehende

Bezeichnung Falltyp	Anzahl Erwachsene	Integrationsaktivität bei Nicht-Erwerbstätigkeit	Zulagen
Geschiedener Mann mit Alimenten- verpflichtung	Eine erwachsene Person mit Alimentenverpflichtung gegenüber geschiedener Ex-Frau und zwei Kinder (Fr. 14'400.- pro Jahr)	Stellen suchend	IZU Fr. 100 pro Monat

Für weitere Details bezüglich der Definition des frei verfügbaren Einkommens und seiner Berechnung verweisen wir auf die beiden Studien..

2.4 Lesebeispiel eines Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens

Hier folgen einige Erläuterungen zum besseren Verständnis der folgenden Abbildungen. Abbildung 1 zeigt einen typischen Verlauf. Auf der x-Achse (horizontal) sind jeweils die Bruttolöhne in Franken, auf der y-Achse (vertikal) die Höhe des frei verfügbaren Einkommens, ebenfalls in Franken, angegeben. Der rote Punkt auf der y-Achse (bei Bruttolohn Franken 0) gibt den Betrag des frei verfügbaren Einkommens wieder, wenn keiner Erwerbstätigkeit, aber allenfalls einer Integrationsaktivität nachgegangen wird. Die rote Linie zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens mit Sozialhilfebezug. Die Stufen zwischen Bruttolöhnen von 8'000 Franken bis 28'000 Franken rühren von unterschiedlichen Annahmen bezüglich Erwerbspensen. Während im Bereich der Bruttolöhne von 8'000 Franken bis 19'000 Franken von einem Erwerbspensum von 20 Prozent ausgegangen wird, gilt für den Bereich von 19'000 Franken bis 28'000 Franken ein Erwerbspensum von 40 Prozent bzw. von 100 Prozent für Bruttolöhne ab 28'000 Franken.¹

Dort, wo die rote Linie aufhört und die blaue Linie einsetzt, befindet sich der Übergangsbereich von der Sozialhilfe in das System der vorgelagerten Bedarfsleistungen. Der Wechsel von der roten auf die blaue Linie (in diesem Beispiel bei einem Bruttolohn von 58'000 Franken) wird «Ausstieg», «Austritt» oder «Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe» genannt. Die blaue Linie illustriert schliesslich die frei verfügbaren Einkommen, die aus Bruttolöhnen resultieren, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe auslösen, unter Umständen aber einen Anspruch auf gewisse kantonale Bedarfsleistungen (wie beispielsweise die individuelle Prämienverbilligung oder die Alimentenbevorschussung) eröffnen. Der Wechsel von der blauen auf die rote Linie wird «Eintritt», «Einstieg» oder «Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe» genannt (hier bei 49'000 Franken).²

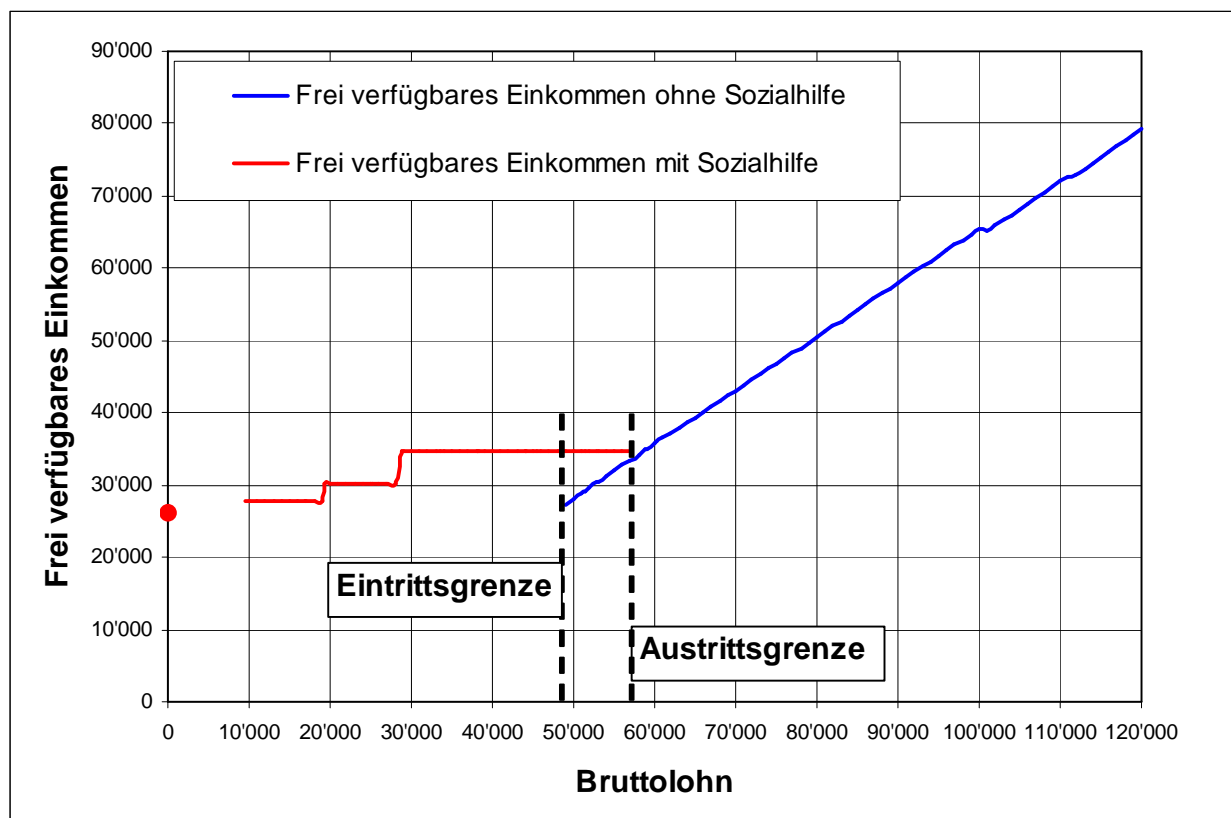


Abb. 1: Lesebeispiel eines Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens

¹ Je nach Falltyp gibt es geringe Unterschiede in der Definition der Pensen.

² In Solothurn liegen die Eintrittsgrenze und die Austrittsgrenze nicht an der selben Stelle. Dies hat mit der unterschiedlichen Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Berechnung dieser Anspruchsgrenzen zu tun. Näheres dazu im folgenden Kapitel.

3. Vergleich der frei verfügbaren Einkommen zwischen 2006 und 2008

Im ersten Teil der Analyse dieses Berichts werden die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen der drei Falltypen des Jahres 2006 mit den entsprechenden Resultaten des Jahres 2008 verglichen. Folgende Eckdaten wurden seit 2006 verändert:

Miete: Mietzins auf der Basis der Mietpreis-Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahre 2003; Indexierung mit dem Mietpreisindex November 2007

Kantonale Durchschnittsprämie für die Krankenversicherung: wird vom BAG jährlich neu festgelegt

Individuelle Prämienverbilligung: Erhöhung der kantonalen Richtprämie und der maximalen Einkommensgrenze

Alimentenbevorschussung: Einerseits wurden die im Gerichtsurteil festgelegten Alimente mit dem Index der Konsumentenpreise indexiert, wie dies auch in der Praxis üblich ist. Andererseits erhöhte der Kanton den maximal bevorschussten Betrag von jährlich 7'740 Franken auf 7'956 Fr. Auch die Einkommensgrenze wurde per Gesetz erhöht: von 40'000 Franken auf 44'000 Franken (bezogen auf das steuerbare Einkommen)

Familienzulagen: Erhöhung infolge Gesetzesänderung von 2'280 Fr. auf 2'400 Fr. jährlich

BVG-Abzug: Erhöhung der Grenzbeträge für den Mindestjahreslohn, den minimal koordinierten Lohn, den Koordinationsabzug und den maximalen Jahreslohn.

Steuern: Der Kanton Solothurn hat sein Steuergesetz im Jahr 2007 einer Revision unterzogen. Da die Bemessungsgrundlage für die Steuern jeweils ein Jahr hinter den anderen Bedarfsleistungen und Abgaben liegt, beziehen sich die Steuern in den Berechnungen der verfügbaren Einkommen per 1.1.2008 auf die Bemessungsperiode des Jahres 2007. Um den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens korrekt auszuweisen, konnten die Änderungen im Steuergesetz für das hier berechnete Jahr 2008 folglich nicht berücksichtigt werden.

Da die Revision des Steuergesetzes aber insbesondere tiefe Einkommen zu entlasten verspricht, sind die von der Gesetzesänderung erwarteten Einflüsse auf die verfügbaren Einkommen der untersten Einkommensklassen von grossem Interesse. Aus diesem Grund wurden die Auswirkungen des neuen Steuergesetzes auf die verfügbaren Einkommen im Rahmen des vorliegenden Mandats speziell simuliert. Diesbezüglich muss beachtet werden, dass die simulierte Situation wohl kaum identisch mit jener sein wird, die sich in Solothurn per 1.1.2009 zeigen wird, da die übrigen Parameter – insbesondere die Durchschnittsprämie und die Prämienverbilligung – noch nicht auf diesen Stichtag aufdatiert werden konnten. Somit gibt die entsprechende Simulation in Kapitel 12 die Situation per 1.1.2008 unter Einbezug des neuen Steuergesetzes wieder. Es soll hier bereits vorausgeschickt werden, dass die neue Steuergesetzgebung bezogen auf die betrachteten Falltypen und die unteren Einkommensklassen bloss zu einer Veränderung des verfügbaren Einkommens von einigen Hundert Franken führt. Nur die Einelternfamilien profitieren in Folge der Erhöhung des Abzugs für die Fremdbetreuungskosten deutlich mehr. In den Kapiteln 3 bis 11 werden die Analysen nur dort mit der Simulation der Steuergesetzrevision ergänzt, wo diese zu eindeutig anderen Resultaten führt.

Anpassungen im Steuergesetz gab es aber bereits vor dem 1.1.2007. Im Vergleich zum 1.1.2005 hat sich folgendes geändert:

Sowohl bei der Kantons- als auch bei der direkten Bundessteuer wurde eine Steuersenkung für alle Einkommen vorgenommen, wodurch sich für alle Familiensituationen eine steuerliche Minderbelastung ergibt. Von der Senkung der direkten Bundessteuer profitieren jedoch vorwiegend mittlere Einkommen. Bei der direkten Bundessteuer wurde der Kinderabzug von 5'600 Franken auf 6'100 Franken und die Versicherungsabzüge für Alleinstehende von 1'500 Franken auf 1'700 Franken und für Ehepaare von 3'100 Franken auf 3'300 Franken erhöht.

Keine Änderungen gab es in den internen Richtlinien zur Berechnung der Sozialhilfe und bei den Krippentarifen.

3.1 Einelternfamilie mit einem Kind

In diesem Abschnitt vergleichen wir an Hand der grafischen Abbildungen die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen, die für den Falltyp der Alleinerziehenden mit einem Kind auf den Stichtag 1.1.2006 berechnet wurden mit den analogen Daten des Stichtages 1.1.2008.

Vergleich der Parameter 2006/2008

	2006	2008
Jahresmiete	Fr. 12'984.-	Fr. 13'550.-
Alimentenbevorschussung pro Jahr	Fr. 7'740.-	Fr. 8'947.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'280.-	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'264.- Kind: Fr. 816.-	Erwachsene Person: Fr. 3'396.- Kind: Fr. 828.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 17'628.-
Alleinerziehendenzulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'400.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100% Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 350.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'078.- (2006) bzw. Fr. 1'118.- (2008)*

*Erläuterungen: siehe weiter unten

Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens im Falle der Einelternfamilie mit einem Kind zeigt im Vergleich 2006/2008 einen wesentlichen Unterschied (vgl. Abb. 2). Der Schwelleneffekt, der durch die Anspruchsbeendigung der Alimentenbevorschussung hervorgerufen wird, hat sich von einem Bruttolohn von 52'000 Franken zu einem

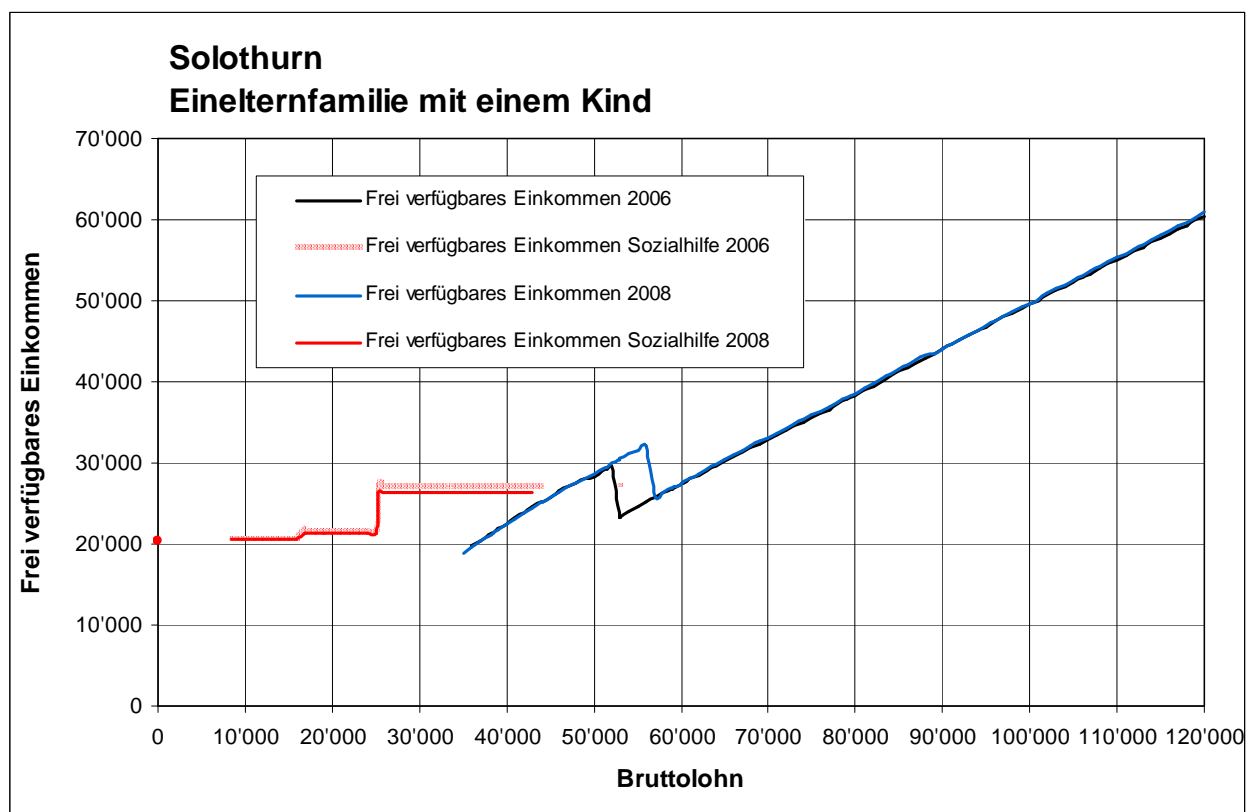


Abb. 2: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kind im Vergleich der Jahre 2006 und 2008

Bruttolohn von 56'000 Franken verschoben. Dies ist auf die Erhöhung der Anspruchsgrenze zurückzuführen: von 40'000 Franken steuerbarem Einkommen im Jahr 2006 auf 44'000 Franken im Jahr 2008. Die Erhöhung der Anspruchsgrenze kann den durch die Anspruchsbeendigung der Alimentenbevorschussung entstehenden Schwelleneffekt nicht verhindern. Er führt wie 2006 zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens von fast 8'000 Franken. Der Haushalt muss 12'000 Franken mehr verdienen, bis das frei verfügbare Einkommen wieder dasselbe Niveau erreicht wie kurz vor der Anspruchsgrenze.³

Positiv wirkt sich die Erhöhung der Anspruchsgrenze hingegen auf die Höhe des frei verfügbaren Einkommens aus. Haushalte mit Bruttolöhnen zwischen 52'000 Franken und 57'000 Franken erfahren eine spürbare Verbesserung. Ausserhalb dieses Bereichs gibt es jedoch kaum Veränderungen.

Schwelleneffekte im Eintritts- und Austrittsbereich der Sozialhilfe

Nicht grundlegend geändert hat sich auch der Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe. In Solothurn gibt es einen Einkommensbereich, in dem finanziell selbstständige Working Poor deutlich schlechter gestellt sind als Sozialhilfebeziehende mit dem gleichen Erwerbseinkommen. Zwischen einem Bruttolohn von 35'000 und 43'000 Franken besteht für Working Poor ohne Sozialhilfe ein monetärer Anreiz, das Erwerbseinkommen zu reduzieren um ein Anrecht auf Sozialhilfe zu erhalten. Dieser Anreiz ist bei einem Bruttolohn von 35'000 Franken am höchsten: hier beträgt er rund 7'000 Franken. Mit diesem Bruttolohn ist das frei verfügbare Einkommen eines Haushalts ohne Sozialhilfe sogar tiefer als dasjenige eines Haushalts, der gar kein Erwerbseinkommen generiert (vgl. roter Punkt auf y-Achse). Dafür verantwortlich ist die Praxis der Anspruchsberechnung: wenn jemand Sozialhilfe beantragt, prüft der Sozialdienst über die Aufstellung eines Budgets die Berechtigung des Haushalts auf Sozialhilfeleistungen. Während innerhalb der Sozialhilfe im Sinne der Honorierung einer Erwerbstätigkeit nicht das gesamte Einkommen verrechnet wird, berücksichtigt man in Solothurn diesen so genannten «Einkommensfreibetrag» im Gesuch auf Sozialhilfe nicht. Es wird also unterschiedlich berechnet, ob jemand einen Anspruch auf Sozialhilfe hat und wie hoch die finanzielle Unterstützung bei bereits erwiesenem Anspruch auf Sozialhilfe ausfällt. Der dadurch entstehende negative Arbeitsanreiz kann vermieden werden, wenn für die Bestimmung der Eintrittsgrenze der Einkommensfreibetrag mitberücksichtigt wird. Verschiedene Kantone wenden diese Berechnungsweise bereits an.⁴

Auch im Bereich des Austritts aus der Sozialhilfe ist ein Schwelleneffekt vorhanden: beim Bruttolohn von 43'000 Franken ist das frei verfügbare Einkommen eines Working Poor-Haushalts ohne Sozialhilfe um 1'800 Franken tiefer als jenes eines entsprechenden Haushalts mit Sozialhilfe. Dieser Unterschied ist auf die Steuerbelastung zurückzuführen, von der Sozialhilfebeziehende entlastet werden. Beheben könnte man diesen Schwelleneffekt, indem man das Existenzminimum von den Steuern befreit.⁵ Die Simulation der Steuergesetzrevision 07 zeigt jedoch, dass der Abzug für die Kinderbetreuung die Steuerbelastung markant vermindert und der Schwelleneffekt so fast beseitigt wird (vgl. Abb. 3).⁶ Dies trifft aber nur dann ein, wenn die Fremdbetreuung im Vorjahr bereits beansprucht wurde. Besucht das Kind im berechneten Jahr zum ersten Mal eine Krippe, verläuft das frei verfügbare Einkommen praktisch identisch wie in Abbildung 2.

³ Eine ausführliche Analyse dieses Schwelleneffekts sowie ein Optimierungsvorschlag folgen in Kapitel 8.

⁴ Der Eliminierung dieses Schwelleneffekts ist das Kapitel 5 gewidmet.

⁵ Mehr dazu folgt in Kapitel 11.

⁶ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

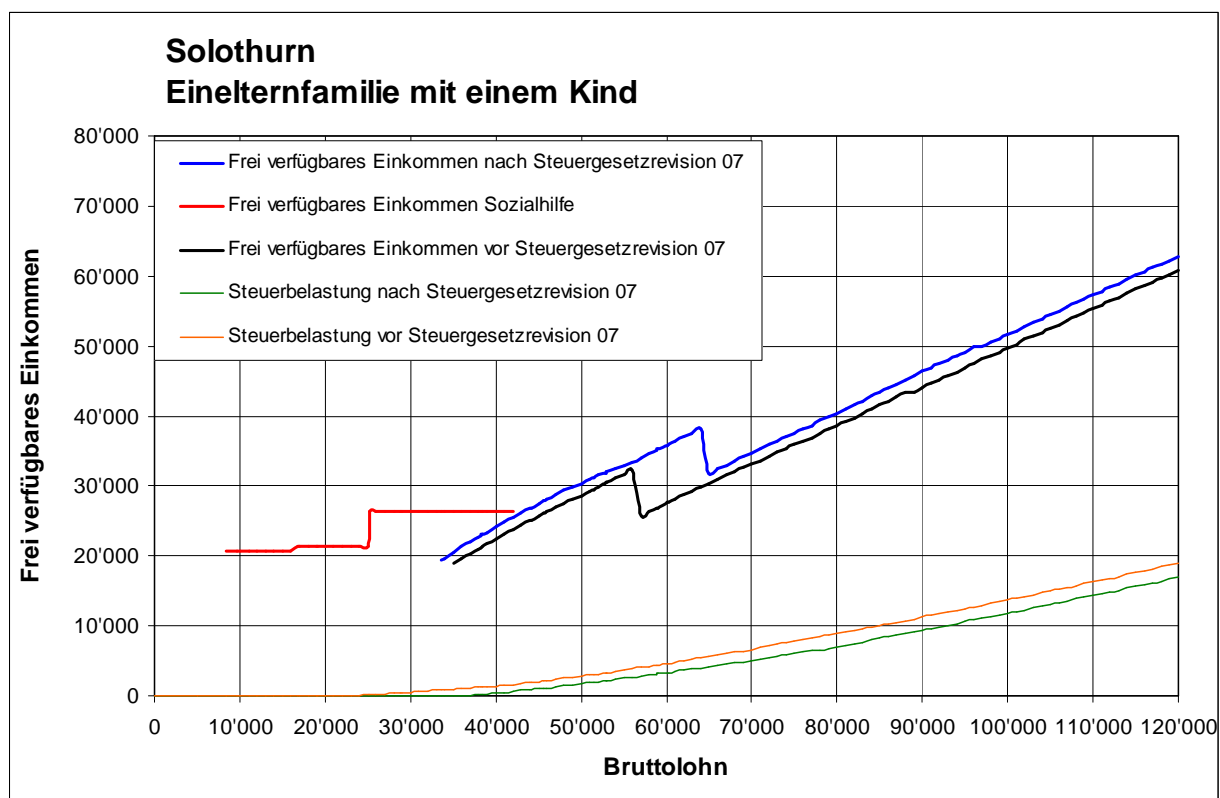


Abb. 3: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Eielfternfamilie mit einem Kind im Vergleich vor und nach Steuergesetzrevision 07

Berechnung der Essenskosten im Falle der Kinderbetreuung

Im Bereich der Sozialhilfe ergeben die Berechnungen für das Jahr 2008 ein tieferes frei verfügbares Einkommen als 2006, was mit einer Anpassung in der Berechnung des Sozialhilfebudgets zu tun hat. Im Jahr 2008 wurden dem Haushalt pro Tag, den das Kind in der Krippe verbringt, vier Franken vom Grundbedarf abgezogen. Nach Angaben des Sozialdienstes der Stadt Solothurn⁷ wird dies in der Praxis so gehandhabt, weil das Kind an diesem Tag mittags zu Hause nicht verpflegt werden muss. 2006 stand diese Information noch nicht zur Verfügung. Dieser Abzug von 960 Franken pro Jahr bei einer Vollzeitstelle hat eine Reduktion des frei verfügbaren Einkommens in derselben Höhe zur Folge.

⁷ Telefonische Auskunft von Kathrin Probst am 8.5.2008.

3.2 Zweielternfamilie mit zwei Kindern

In diesem Abschnitt vergleichen wir an Hand der grafischen Abbildungen die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen, die für den Falltyp der Familie mit zwei Kindern auf den Stichtag 1.1.2006 berechnet wurden mit den analogen Daten des Stichtages 1.1.2008.

Vergleich der Parameter 2006/2008

	2006	2008
Jahresmiete	Fr. 17'256.-	Fr. 18'008.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'280.-	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	2 Erwachsene: Fr. 6'528.- 2 Kinder: Fr. 1'632.-	2 Erwachsene: Fr. 6'792.- 2 Kinder: Fr. 1'656.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 24'648.-
Integrationszulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 1'200.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 400.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'078.-

Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Zweielternfamilie mit zwei Kindern hat sich im Jahr 2008 gegenüber 2006 nichts Wesentliches geändert (vgl. Abb. 4). Der Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe besteht nach wie vor: bei einem Bruttolohn von 48'000 Franken beträgt der Unterschied im frei verfügbaren Einkommen zwischen einem Working Poor-Haushalt ohne Sozialhilfe und einem Haushalt mit Sozialhilfe rund 8'600 Franken. Davon sind 7'200 Franken auf die Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe zurückzuführen. Der Rest geht auf das Konto der Steuerbelastung. Und auch hier gibt es Haushalte, die knapp keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben (vgl. Bruttolohn 48'000 Franken), aber finanziell schlechter gestellt sind, als ein Haushalt ohne Erwerbseinkommen und vollständiger Existenzsicherung durch die Sozialhilfe (roter Punkt auf Grafik).

Der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe entsteht wiederum durch die Steuerbelastung von 2'800. Franken Beim Bruttolohn von 57'000 Franken besteht eine deutliche Schlechterstellung von Working Poor ohne Sozialhilfe gegenüber jenen, die Sozialhilfe beziehen.

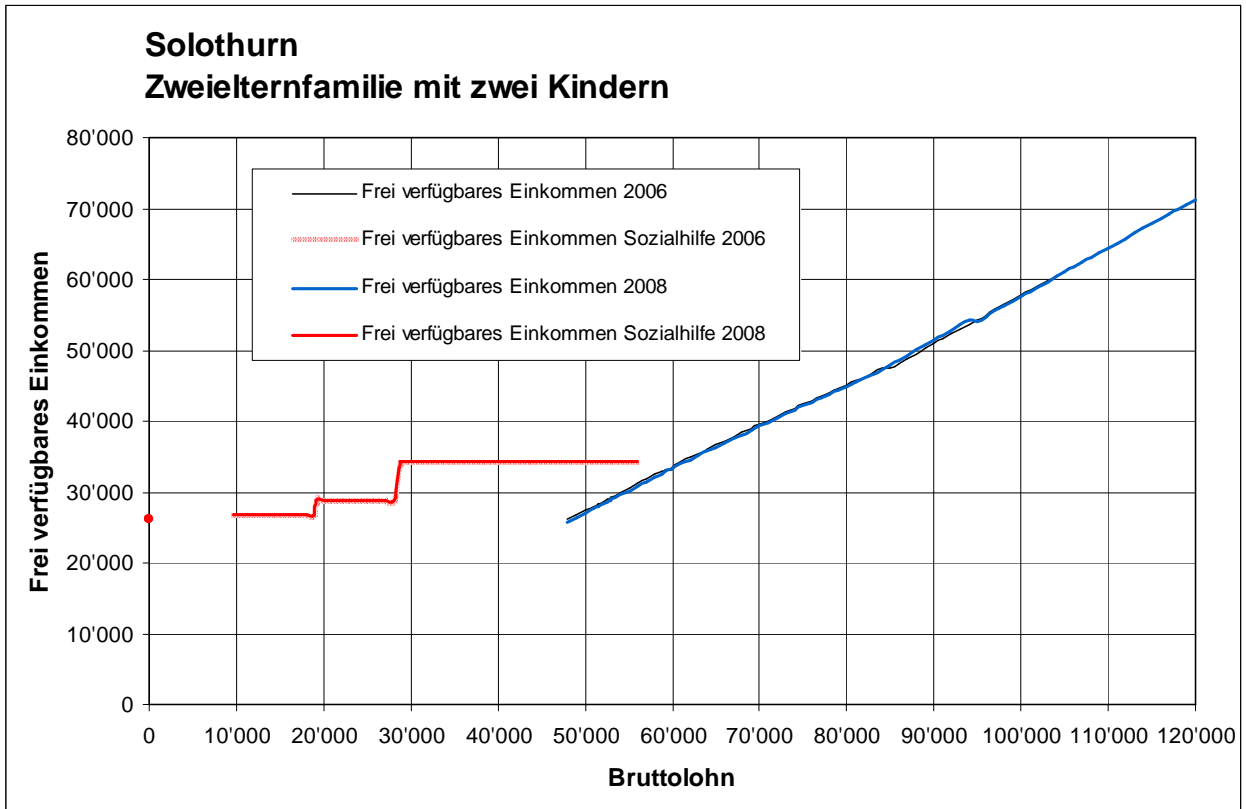


Abb. 4: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern im Vergleich der Jahre 2006 und 2008

3.3 Geschiedener Mann mit Alimentenverpflichtung

In diesem Abschnitt vergleichen wir an Hand der grafischen Abbildungen die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen, die für den Falltyp des geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung auf den Stichtag 1.1.2006 berechnet wurden mit den analogen Daten des Stichtages 1.1.2008.

Vergleich der Parameter 2006/2008

	2006	2008
Jahresmiete	Fr. 9'984.-	Fr. 10'419.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'264.-	Erwachsene Person: Fr. 3'396.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 11'520.-
Minimale Integrationszulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 1'200.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftplicht und Hausrat)	Fr. 300.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'078.-

Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens des geschiedenen Mannes hat im Jahr 2008 gegenüber 2006 keine wesentlichen Änderungen erfahren (vgl. Abb. 5). Auch der Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe, verursacht durch die Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Berechnung des Anspruchs auf Sozialhilfe, ist konstant geblieben. Der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe ist bei diesem Falltyp vergleichsweise klein. Da die Austrittsgrenze für den geschiedenen Mann bei einem Bruttolohn von 35'000 Franken relativ tief liegt, ist die Steuerbelastung mit 650 Franken noch kleiner als in den bisher betrachteten Familiensituationen. Dadurch fällt auch der Schwelleneffekt eher bescheiden aus.

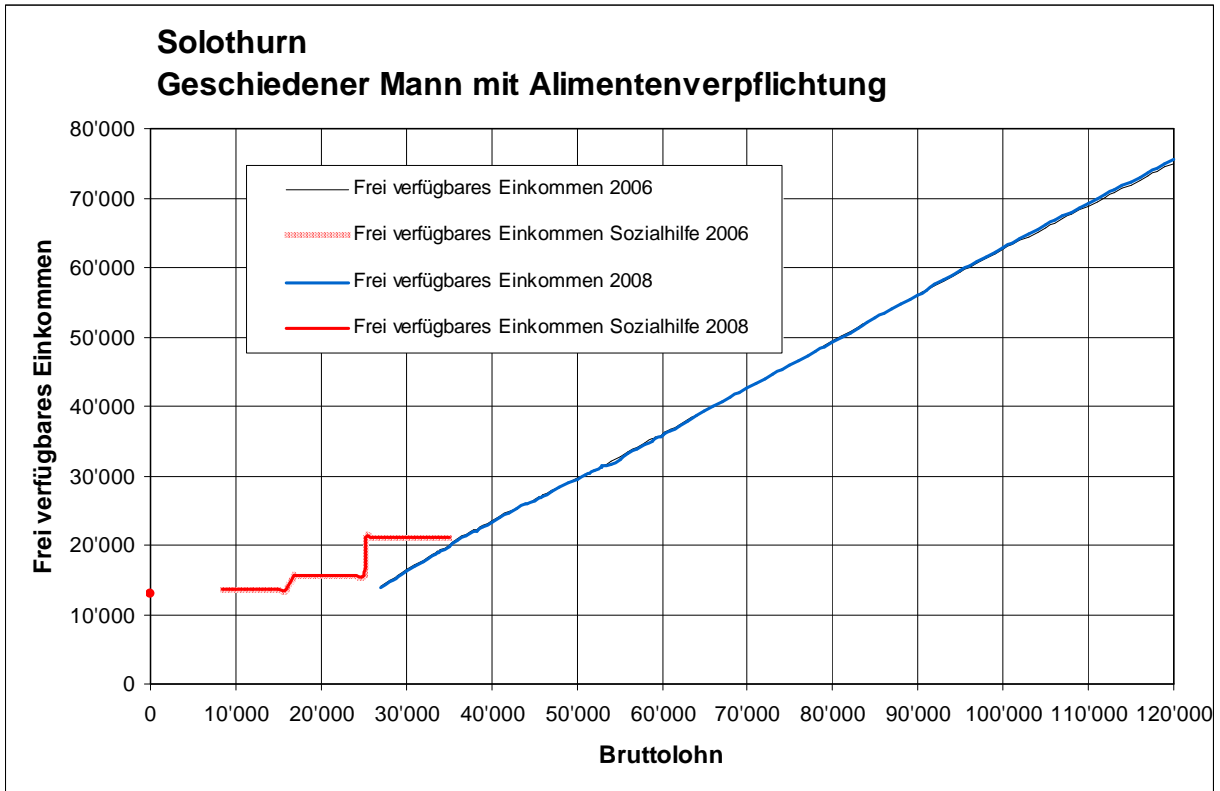


Abb. 5: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen eines Alleinstehenden im Vergleich der Jahre 2006 und 2008

4. Frei verfügbare Einkommen der neuen Falltypen

Im folgenden Kapitel werden die Verläufe der frei verfügbaren Einkommen der Falltypen analysiert, die auf Wunsch des Auftraggebers konstruiert worden sind. Es handelt sich hierbei um eine Einelternerfamilie mit zwei Kindern (3½ Jahre und 5 Jahre), eine Einelternerfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre), eine Zweielternerfamilie mit drei Kindern (3½, 5 und 8 Jahre) sowie um eine Zweielternerfamilie mit einem Kind (16 Jahre) und einer Jugendlichen (20 Jahre), die eine Ausbildung zur Primarlehrerin absolviert.

4.1 Einelternerfamilie mit zwei Kindern

In diesem Abschnitt wird der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Einelternerfamilie mit zwei Kindern (3½ Jahre und 5 Jahre) analysiert.

Parameter 2008

Jahresmiete	Fr. 13'550.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'396.- Kind: Fr. 828.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 21'432.-
Alleinerziehendenzulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'400.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 350.-

Der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Einelternerfamilie mit zwei Kindern zeigt kaum unbekannte Auffälligkeiten (vgl. Abb. 6). Der Schwelleneffekt, der zwischen Bruttolöhnen von 46'000 Franken und 54'000 Franken festzustellen ist, ist wie bei den bisherigen Falltypen auf die Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze zurückzuführen.

Die Steuerbelastung von 2'800 Franken, die bei Ende des Anspruchs auf Sozialhilfe anfällt, ruft einen deutlich erkennbaren Schwelleneffekt hervor.

Der kleine Knick bei einem Bruttolohn von 93'000 Franken rührt von der Beendigung des Anspruchs auf Individuelle Prämienverbilligung.

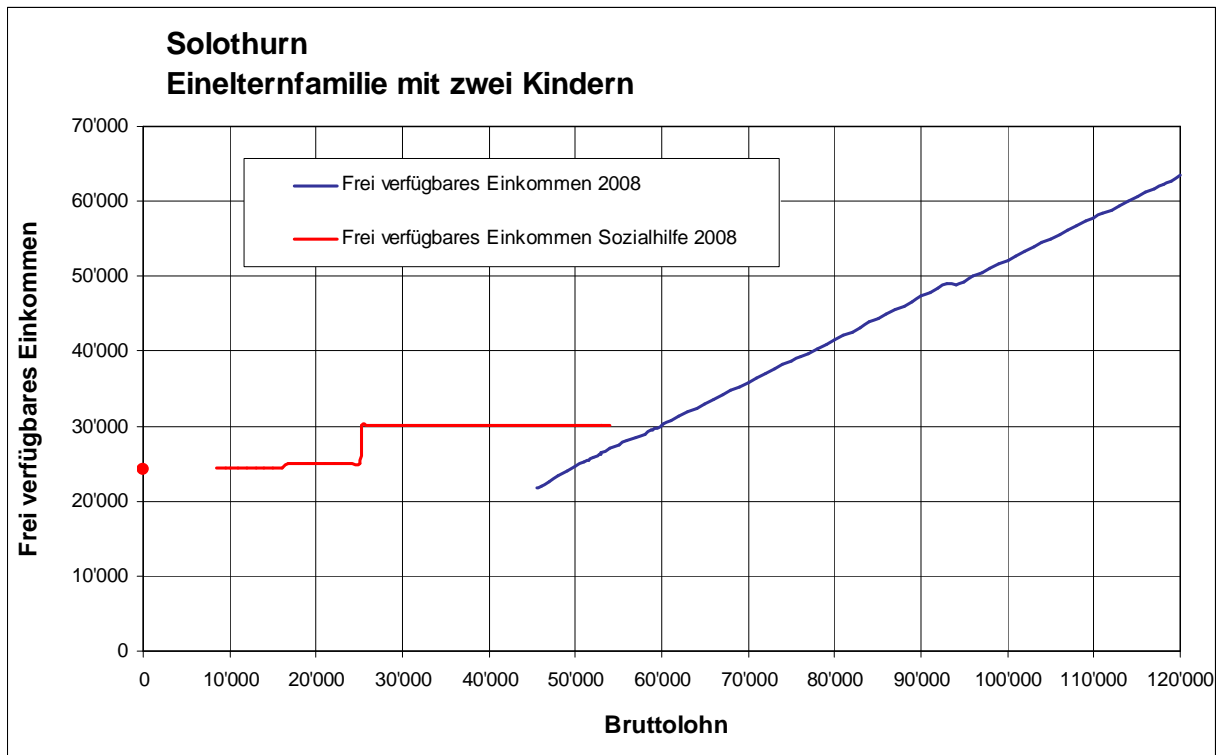


Abb. 6: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit zwei Kindern

4.2 Einelternfamilie mit einem Kleinkind

In diesem Abschnitt wird der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Einelternfamilie mit einem Kind (2 Jahre) analysiert.

Parameter 2008

Jahresmiete	Fr. 13'550.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'396.- Kind: Fr. 828.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 17'628.-
Alleinerziehendenzulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 3'600.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 350.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 1'118.-

Abbildung 7 zeigt den Verlauf des frei verfügbaren Einkommens für eine Einelternfamilie mit einem zweijährigen Kind. Auch hier ist der Schwelleneffekt im Übergangsbereich der Sozialhilfe deutlich erkennbar. Verantwortlich dafür sind wie bei den anderen Falltypen die Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze und die Steuerlast. Beim Austritt aus der Sozialhilfe (Bruttolohn 52'000 Franken) ist die Steuerbelastung mit über 3'000 Franken bereits relativ hoch. Das schlägt sich entsprechend im beobachteten Schwelleneffekt nieder.

Hier gilt aber wie bei der Einelternfamilie mit einem dreieinhalbjährigen Kind (siehe Kap. 3.1), dass der Steuerabzug, der für die Kinderbetreuungskosten im revidierten Steuergesetz getätigt werden kann, zu einer Reduktion des Schwelleneffekts führt (um 1'000 Franken, vgl. Abb. 8).⁸

⁸ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

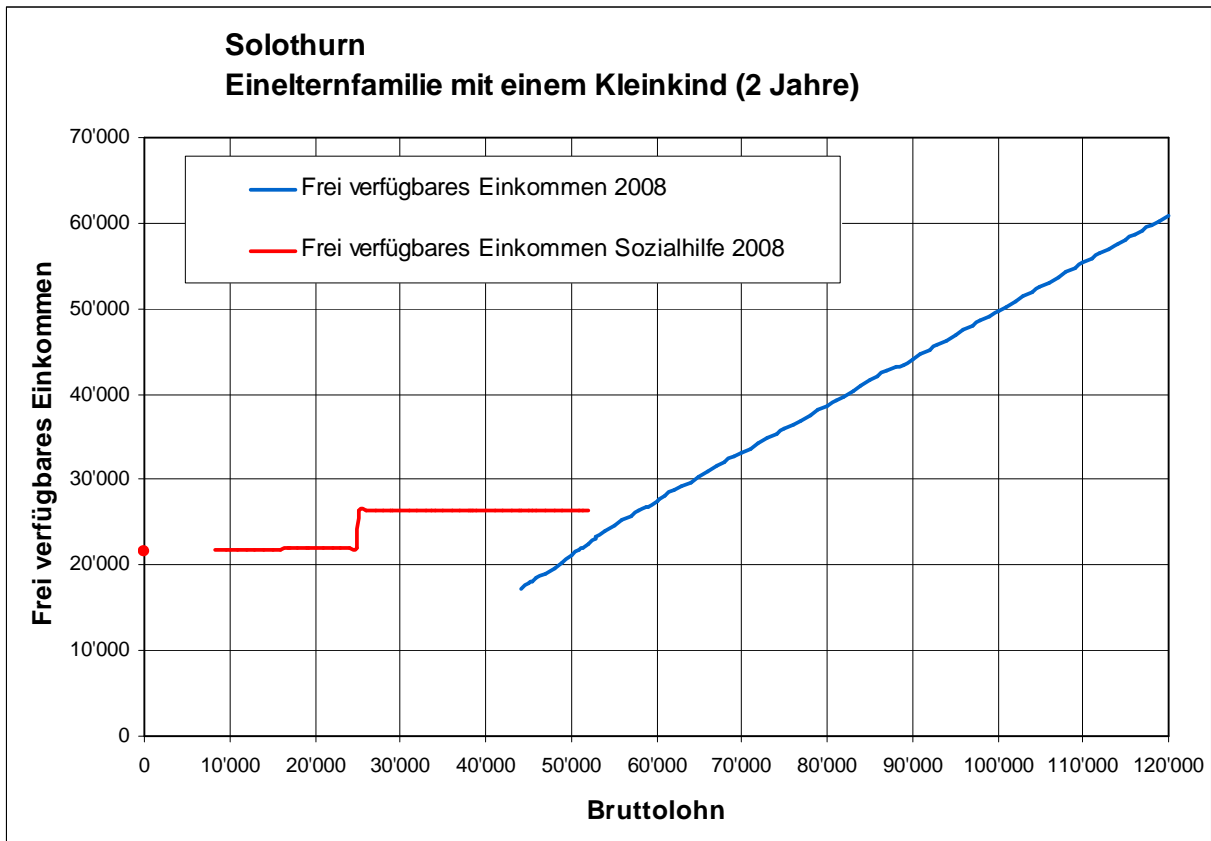


Abb. 7: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kleinkind

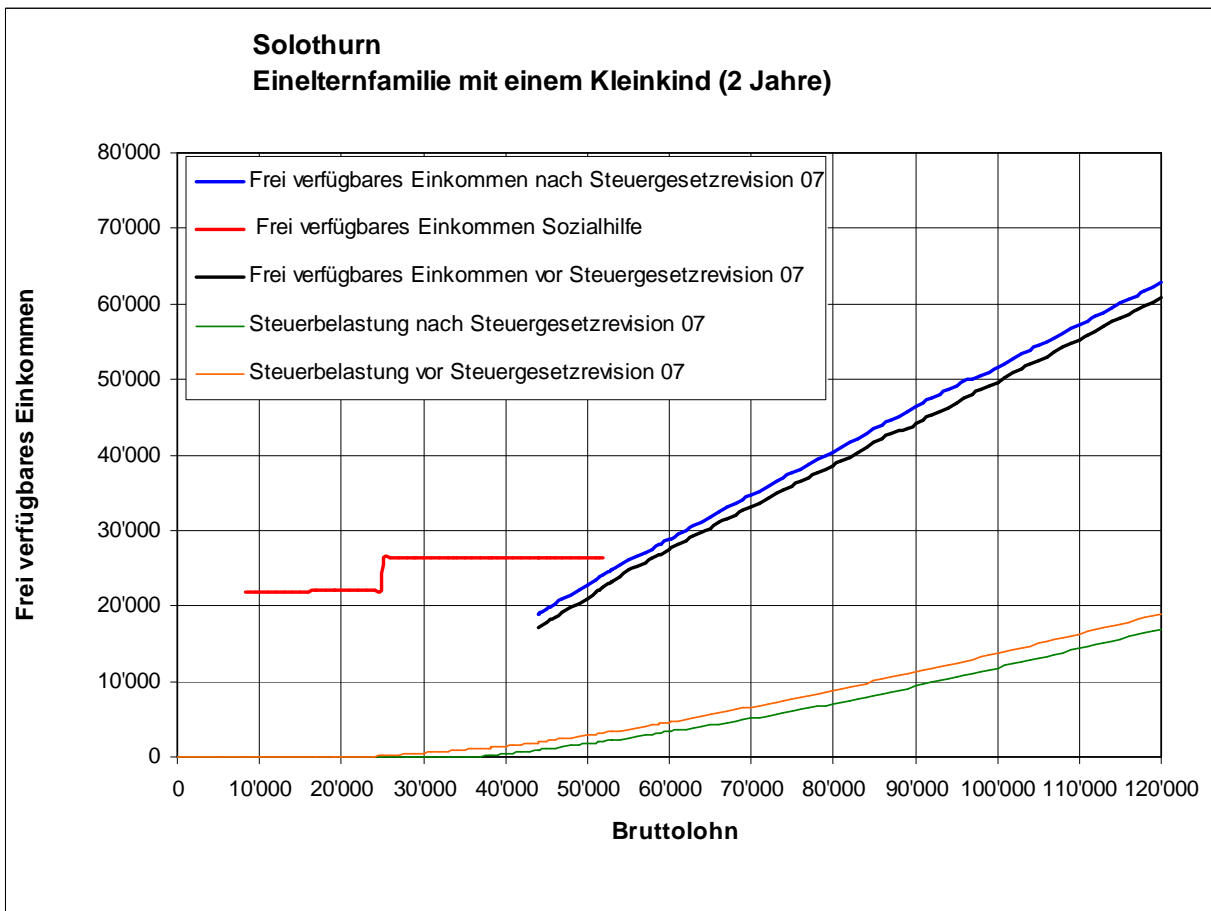


Abb. 8: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kleinkind vor und nach der Steuergesetzrevision 07

4.3 Zweielternfamilie mit drei Kindern

In diesem Abschnitt wird der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Zweielternfamilie mit drei Kindern (3½, 5 und 8 Jahre) analysiert.

Parameter 2008

Jahresmiete	Fr. 18'008.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'396.- Kind: Fr. 828.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 27'876.-
Integrationszulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 1'200.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 420.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'078.-

Die Abbildung des frei verfügbaren Einkommens dieses Falltyps zeigt wiederum einen deutlichen Schwelleneffekt im Eintritts – und Austrittsbereich der Sozialhilfe (vgl. Abb. 9). Diese entstehen aus denselben Gründen, wie bei den vorangegangenen Falltypen. Die Steuerbelastung bei Ende des Anspruchs auf Sozialhilfe beträgt hier rund 2'200 Franken. Der Knick aufgrund der wegfallenden Prämienverbilligung tritt etwas später auf (Bruttolohn 100'000 Franken), sticht dafür etwas deutlicher hervor.

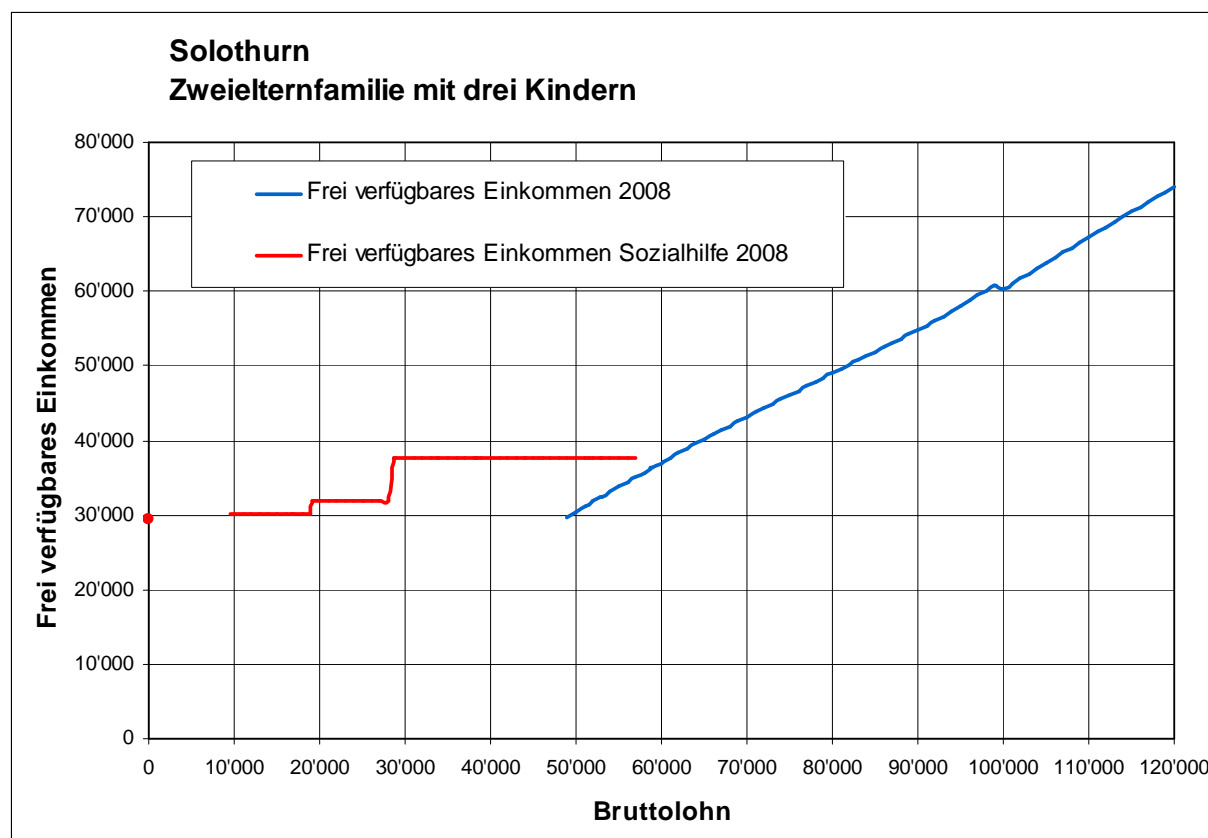


Abb. 9: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit drei Kindern

4.4 Zweielternfamilie mit einem Kind und einer Jugendlichen

In diesem Abschnitt wird der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens der Zweielternfamilie mit einem Kind (16 Jahre) und einer Jugendlichen (20 Jahre) analysiert.

Parameter 2008

Jahresmiete	Fr. 18'008.-
Familienzulage pro Kind und Jahr	Fr. 2'400.-
Kantonale Durchschnittsprämie pro Jahr	Erwachsene Person: Fr. 3'396.- Kind: Fr. 828.-

Sozialhilfe

Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Jahr	Fr. 24'648.-
Integrationszulage pro Jahr (bei Nicht-Erwerbstätigkeit)	Fr. 1'200.-
Einkommensfreibetrag pro Jahr (bei 100 % Erwerbstätigkeit)	Fr. 7'200.-
Integrationszulage Jugendliche	Fr. 3'600.-
Versicherungen pro Jahr (Haftpflicht und Hausrat)	Fr. 400.-
Mehrkosten für auswärtige Verpflegung pro Jahr (bei Erwerbstätigkeit)	Fr. 2'078.-
SIL Jugendliche pro Jahr für Studiengebühren und Schulmaterial	Fr. 1'600.-

Im Verlauf der frei verfügbaren Einkommen der Familie mit einem Kind und einer Jugendlichen ist der Schwelleneffekt im Übergangsbereich der Sozialhilfe auffälliger als bei den bisherigen Falltypen (vgl. Abb. 10). Einerseits ist die Steuerbelastung bei Ende des Anspruchs auf Sozialhilfe (Bruttolohn 42'000 Franken) mit 4'000 Franken erheblich, was im Übergangsbereich zu einem deutlichen Schwelleneffekt führt. Andererseits ist auch der Schwelleneffekt an der Eintrittsgrenze (Bruttolohn 51'000 Franken) beachtlich, er beträgt rund 12'000 Franken. Denn hier wird neben dem Einkommensfreibetrag von 7'200 Franken auch die Integrationszulage für die Jugendliche von 3'600 Franken nicht berücksichtigt in der Eintrittsgrenze. Für den Restbetrag ist die Steuerbelastung verantwortlich.

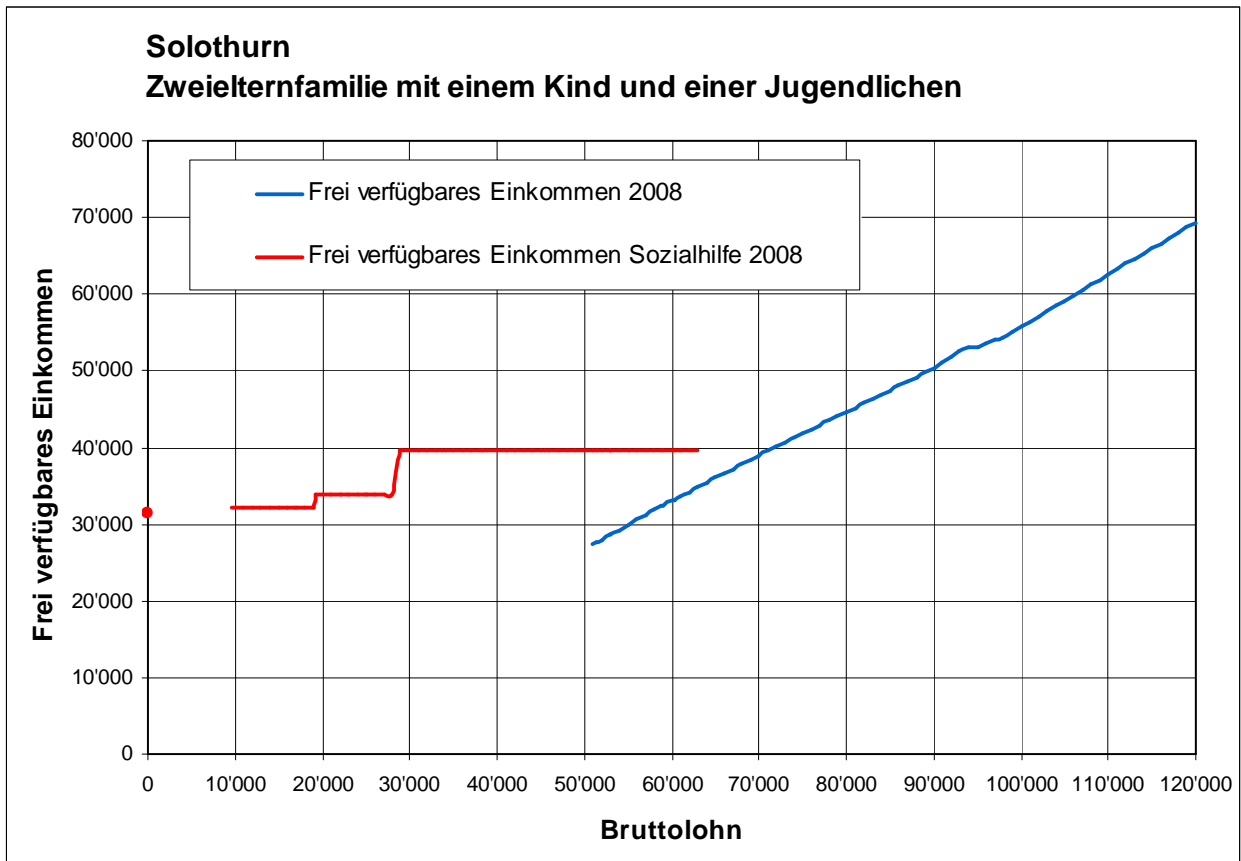


Abb. 10: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit einem Kind und einer Jugendlichen

5. Eliminierung des Schwelleneffekts beim Eintritt in die Sozialhilfe

Die Regelung zur Berechnung der Eintrittsgrenze der Sozialhilfe wie sie Solothurn kennt, führt zu starken Schwelleneffekten. Verantwortlich dafür ist die Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages und allfälliger Integrationszulagen in den anrechenbaren Einkommen (vgl. Kapitel 3.1). Wie sich eine Anpassung dieser Regelung auf den Schwelleneffekt auswirkt, werden wir im folgenden Abschnitt analysieren. Für die Berechnung der frei verfügbaren Einkommen der Einelternfamilie mit einem Kind, der Zweielternfamilie mit zwei Kindern und des geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung wurden der Einkommensfreibetrag und allfällige Integrationszulagen in der Eintrittsgrenze berücksichtigt.

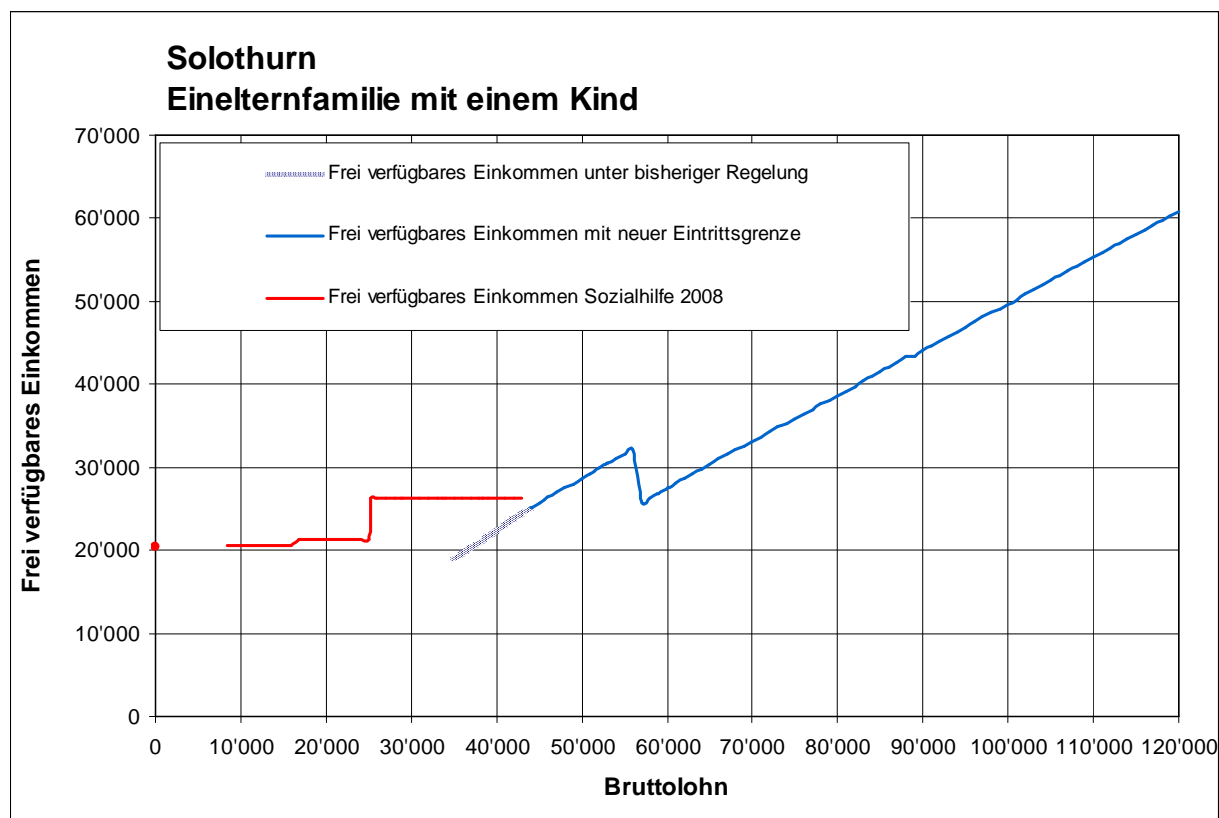


Abb. 11: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit neuer Eintrittsgrenze einer Einelternfamilie mit einem Kind

Als erstes wenden wir uns der Einelternfamilie mit einem Kind zu. Die Simulation zeigt auf, dass die Problematik der Schwelleneffekte im Übergangsbereich Sozialhilfe – vorgelagertes System durch die Anpassung der Eintrittsbestimmungen deutlich entschärft werden kann (vgl. Abb. 11). Beim Austritt aus der Sozialhilfe (Bruttolohn 44'000 Franken) kann aber je nach Ausgangslage und somit für den Haushalt zu bezahlenden Steuern nach wie vor ein kleiner Schwelleneffekt auftreten. Wie in Kapitel 3.1 bereits erwähnt wurde, führte der Abzug für die Kinderbetreuungskosten durch die Steuergesetzrevision 07 bei der Einelternfamilie mit einem Kind zur fast vollständigen Beseitigung des Schwelleneffekts im Austrittsbereich (vgl. Abb. 3).⁹ Würde das Kind hingegen im Berechnungsjahr erstmalig familienergänzend betreut und könnte entsprechend kein Steuerabzug für die Fremdbetreuungskosten getätigt werden, fiel der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe so gross aus, wie ihn Abbildung 11 ausweist.

Der unter geltender Regelung entstehende Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe kann hingegen von 7'500 Franken auf gut 1'000 Franken reduziert, der ganze Bereich zwischen den

⁹ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

Bruttolöhnen von 35'000 Franken und 43'000 Franken (vgl. gestrichelte Linie) vom Schwelleneffekt befreit werden. Zudem sind nun Working Poor, die sich knapp über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe befinden, bedeutend besser gestellt als Haushalte ohne Erwerbseinkommen, die vollständig von der Sozialhilfe unterstützt werden. Mit der Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages erstreckt sich die Ungleichheit also auf einen deutlich kleineren Bereich mit markant geringeren Unterschieden zwischen Sozialhilfebeziehenden und Working Poor ohne Sozialhilfe. Die Verbesserung zum heutigen System (gestrichelte Linie) ist klar ersichtlich.

Abbildungen 12 und 13 lassen erkennen, dass dieser Befund auch für die anderen Familiensituationen gilt. Die Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Berechnung der Eintrittsgrenze führt durchwegs zu einer deutlichen Reduktion der Ungleichheit zwischen Haushalten mit und ohne Sozialhilfe. Die negativen Arbeitsanreize können bis auf die Steuerbelastung reduziert werden. Da bei der Zweielternfamilie mit zwei Kindern die Steuerbelastung an der Austrittsgrenze bereits ziemlich gross ist, tritt auch der entsprechende Schwelleneffekt deutlicher als in den beiden anderen Falltypen auf.

Beim geschiedenen Mann wird durch die Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze der Schwelleneffekt beinahe ganz behoben. Die Steuerbelastung knapp über der Austrittsgrenze ist so tief, dass sie kaum ins Gewicht fällt.

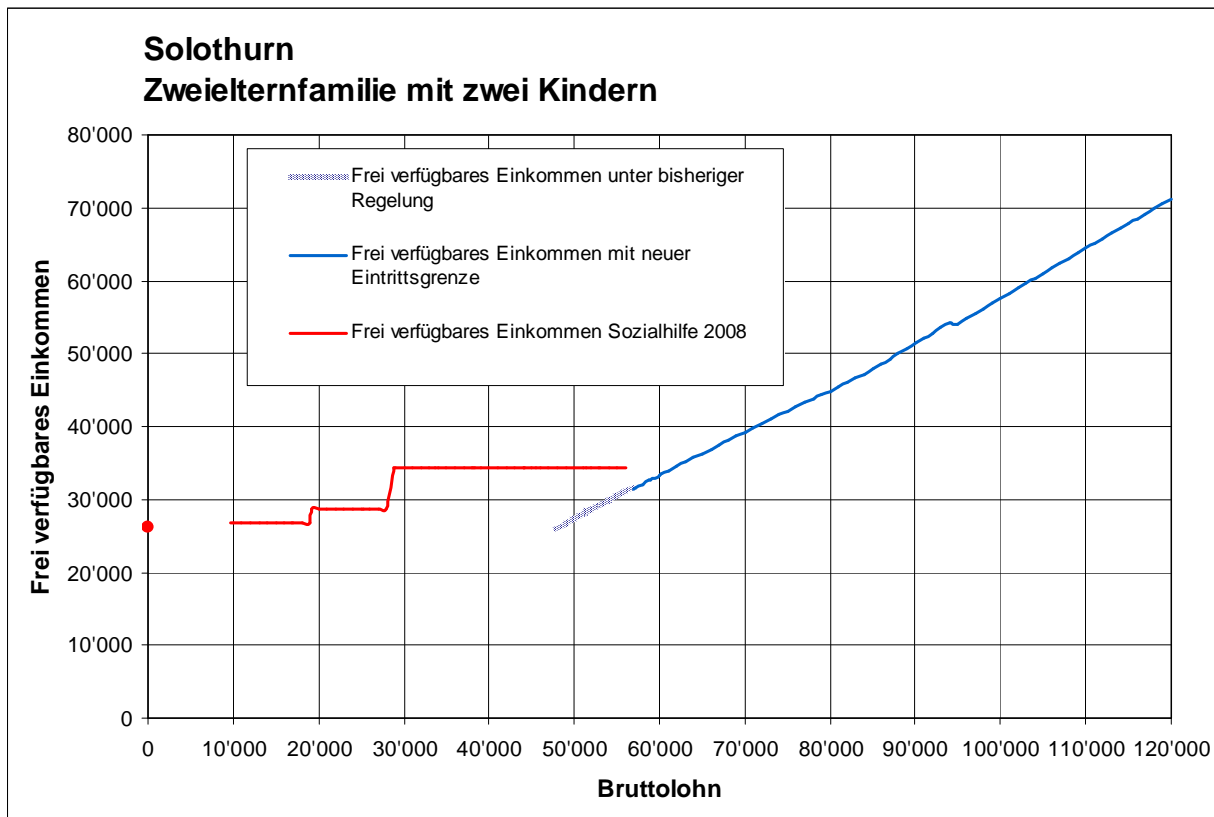


Abb. 12: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit neuer Eintrittsgrenze einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

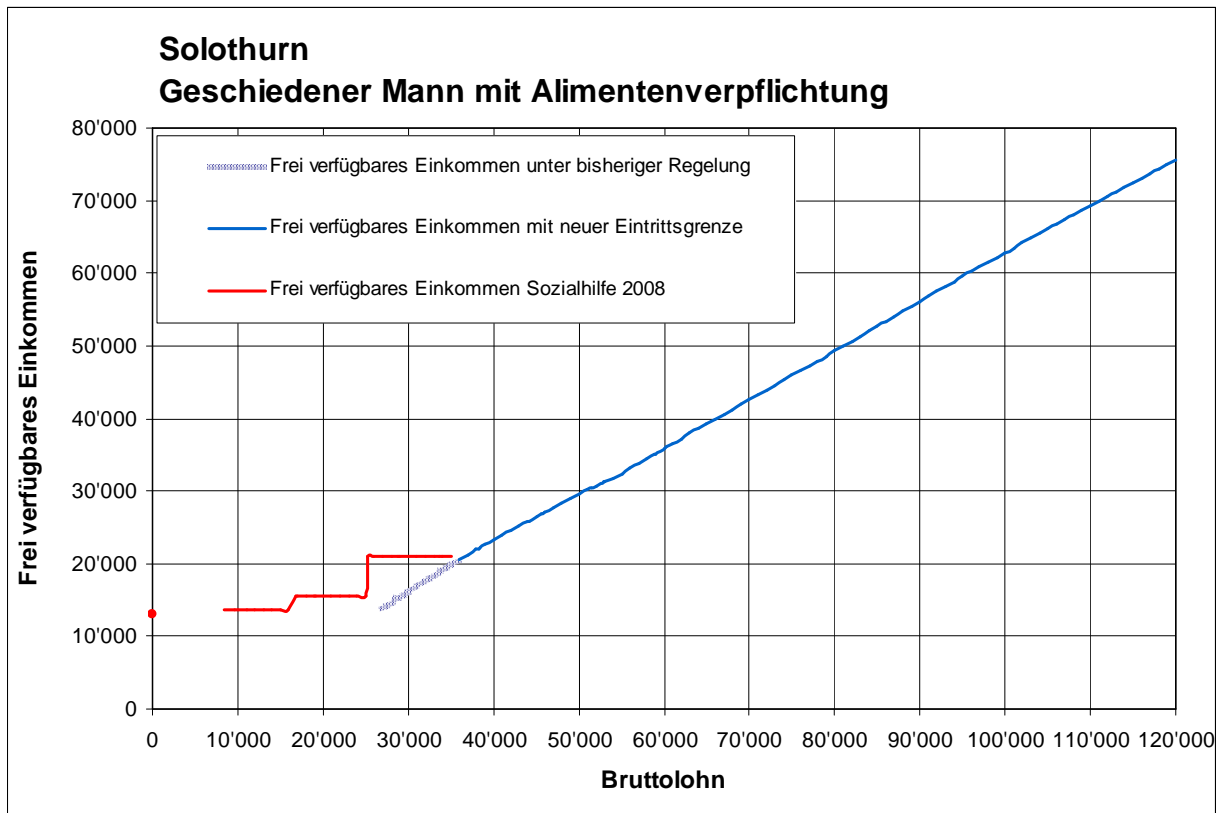


Abb. 13: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit neuer Eintrittsgrenze eines geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung

6. Reduktion des Grundbedarfs um zehn Prozent

Im folgenden Abschnitt wird untersucht, wie sich eine Reduktion des Grundbedarfs um 10 Prozent auf die Schwelleneffekte im Übergangsbereich der Sozialhilfe auswirkt. Illustriert wird dies am Beispiel der Zweielternfamilie mit zwei Kindern.

Grundbedarf für den Lebensunterhalt regulär pro Jahr	Fr. 24'648.-
Grundbedarf für den Lebensunterhalt um 10% reduziert pro Jahr	Fr. 22'183.20.-

Eine Reduktion des Grundbedarfs hat in erster Linie ein deutlich tieferes frei verfügbares Einkommen der Sozialhilfe zur Folge. Abbildung 14 zeigt auf, dass der Schwelleneffekt durch die Reduktion des Grundbedarfs bestehen bleibt. Er verschiebt sich leicht in Richtung tieferer Bruttolohn, da die Anspruchsgrenze mit dem reduzierten Grundbedarf tiefer ist. Diese Verschiebung hat auch zur Folge, dass sich der Schwelleneffekt betragsmässig minim reduziert: von 8'630 Franken auf 8'260 Franken. Dies ist einzig auf die Steuerbelastung zurückzuführen, die bei tieferem Bruttolohn geringer ausfällt.

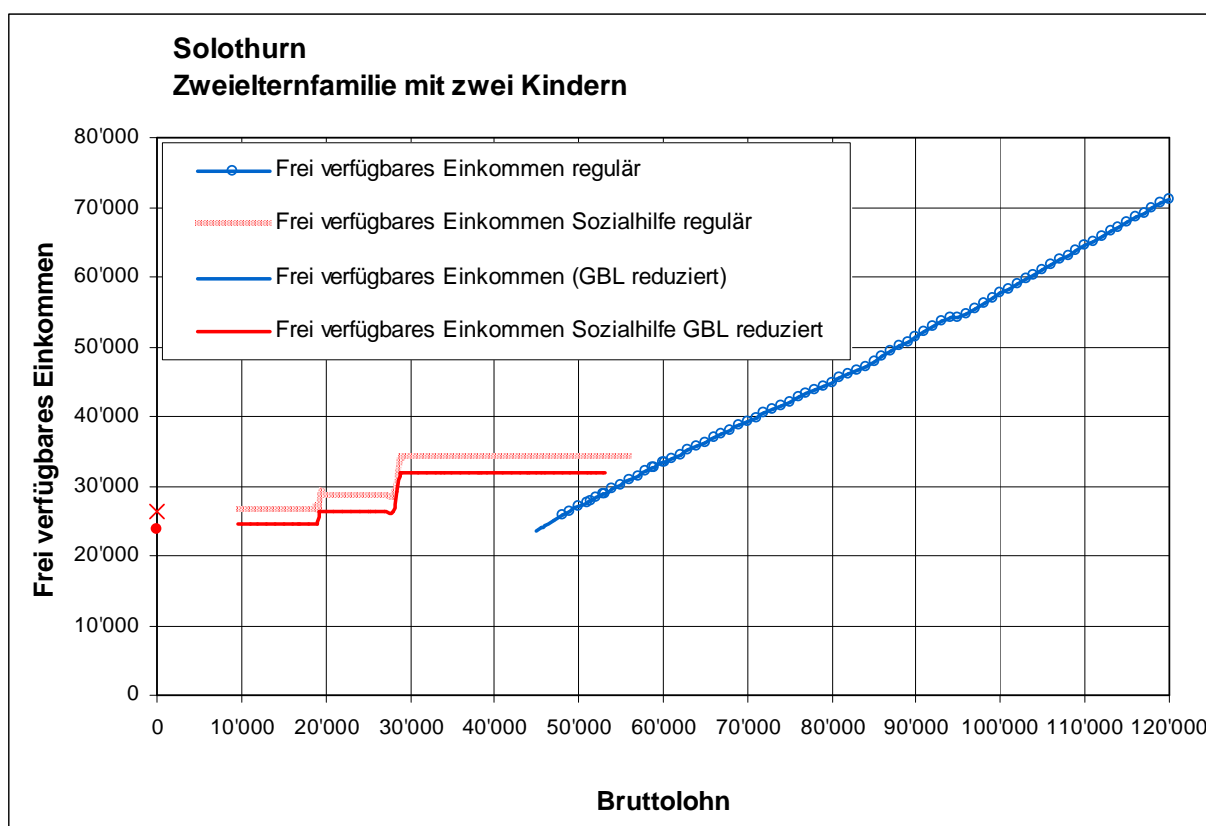


Abb. 14: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit reduziertem Grundbedarf für den Lebensunterhalt einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

Insgesamt beeinflusst ein tieferer Grundbedarf den Schwelleneffekt nur unwesentlich. Der Schwelleneffekt ist nach wie vor mindestens so gross, wie der Einkommensfreibetrag, der nicht berücksichtigt wird in den Eintrittsbedingungen.

Eine analoge Simulation für die übrigen Falltypen würde zu den gleichen Erkenntnissen führen.

Um zu illustrieren, wie sich der Schwelleneffekt verändert, wenn bei reduziertem Grundbedarf gleichzeitig der Einkommensfreibetrag in den Eintrittsbedingungen der Sozialhilfe berücksichtigt wird, wurde diese Annahme ebenfalls berechnet. Abbildung 15 zeigt, dass dies den Schwelleneffekt sowohl bei regulärem als auch bei reduziertem Grundbedarf etwa im selben Ausmass reduziert. Der minim geringere Schwelleneffekt bei reduziertem Grundbedarf ist auf die um einige hundert Franken tiefere Steuerbelastung zurückzuführen.

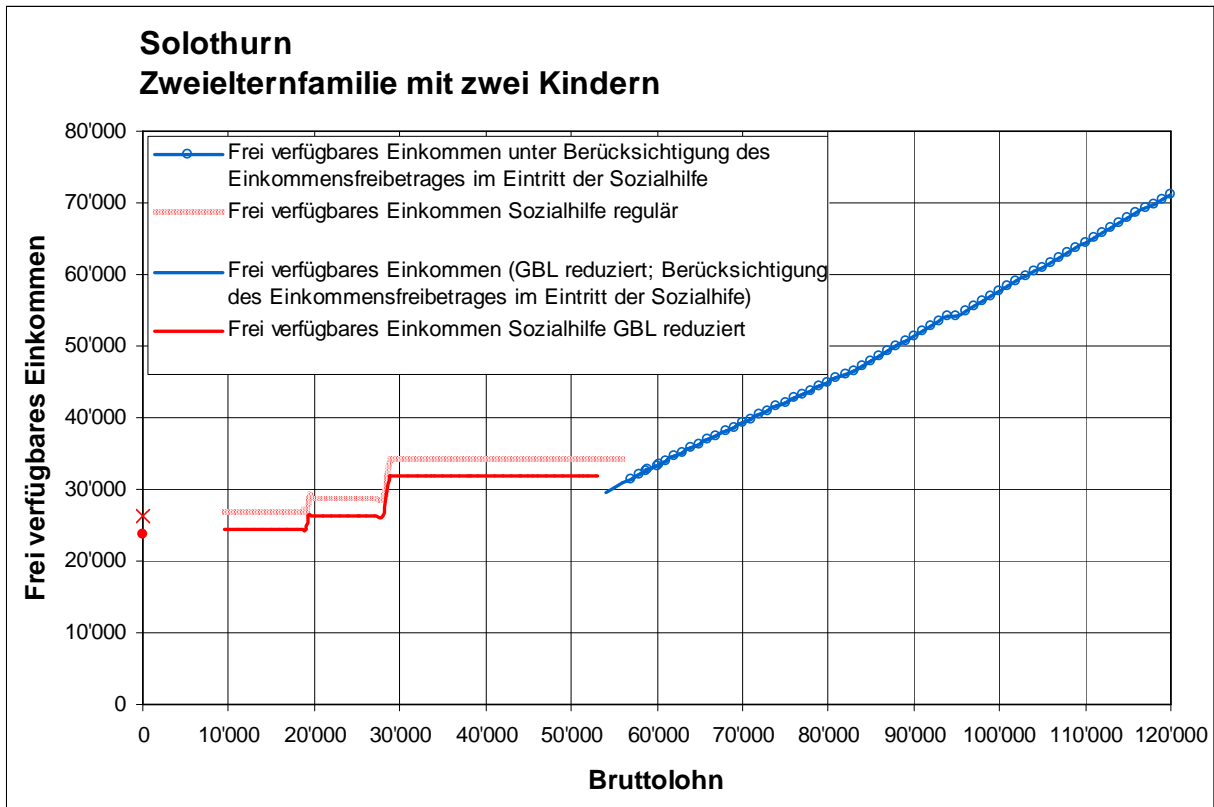


Abb. 15: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit reduziertem Grundbedarf für den Lebensunterhalt einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern und Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze

7. Reduktion des Einkommensfreibetrages um 50 Prozent

Dieser Abschnitt analysiert die Wirkung eines auf die Hälfte reduzierten Einkommensfreibetrages auf den Schwelleneffekt im Übergangsbereich der Sozialhilfe. Dies wird wiederum exemplarisch an der Zweielternfamilie mit zwei Kindern aufgezeigt.

Einkommensfreibetrag regulär pro Jahr	Fr. 7'200.-
Einkommensfreibetrag um 50% reduziert pro Jahr	Fr. 3'600.-

In der Berechnung des frei verfügbaren Einkommens für die Familie mit zwei Kindern wurde hier der Einkommensfreibetrag von 7'200 Franken auf 3'600 Franken reduziert. Das hat zur Folge, dass das frei verfügbare Einkommen der Sozialhilfe bei Erwerbstätigkeit klar reduziert wird (vgl. Abb. 16). Der Unterschied im frei verfügbaren Einkommen in der Situation der Erwerbslosigkeit (Bruttolohn 0 Franken) und der Situation mit Erwerbstätigkeit bei Sozialhilfebezug wird mit tieferem Einkommensfreibetrag naturgemäss geringer. Somit fällt auch der Arbeitsanreiz tiefer aus.

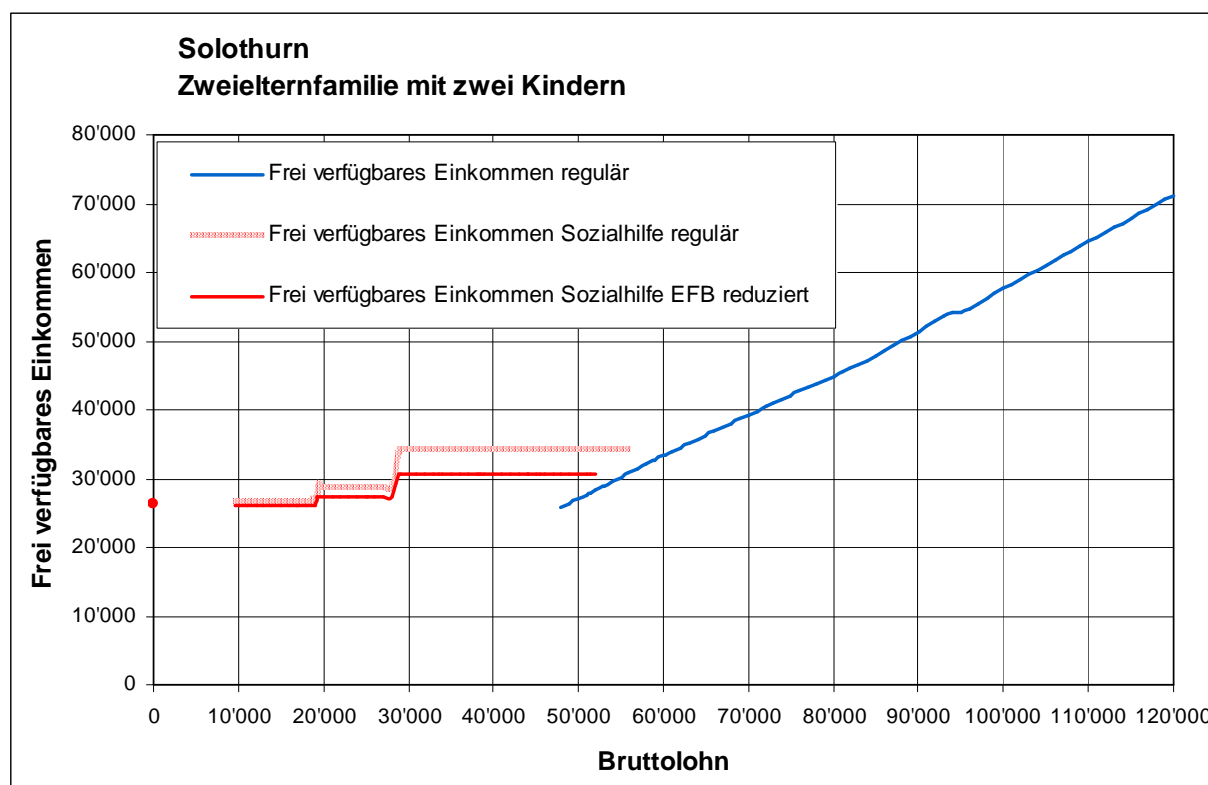


Abb. 16: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit reduziertem Einkommensfreibetrag einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

Gleichzeitig wird der Schwelleneffekt deutlich vermindert. Er reduziert sich an der Eintrittsgrenze von 8'600 Franken auf 5'000 Franken. Das ist keineswegs erstaunlich, da das Ausmass des Schwelleneffekts direkt von der Höhe des Einkommensfreibetrages abhängt. Durch die Reduktion des Einkommensfreibetrages verkürzt sich auch der Bereich der Ungerechtigkeit. Während er mit dem Einkommensfreibetrag von 7'200 Franken bei einem Bruttolohn von 56'000 Franken einsetzt, beginnt er mit dem halben Einkommensfreibetrag bei einem Bruttolohn von 52'000 Franken. Die untere Grenze liegt in beiden Fällen bei einem Bruttolohn von 48'000 Franken (Eintrittsgrenze).

Wie sich eine Berücksichtigung des (ebenfalls auf die Hälfte reduzierten) Einkommensfreibetrages in die Eintrittsberechnung der Sozialhilfe auswirkt, ist der Abbildung 17 zu entnehmen.

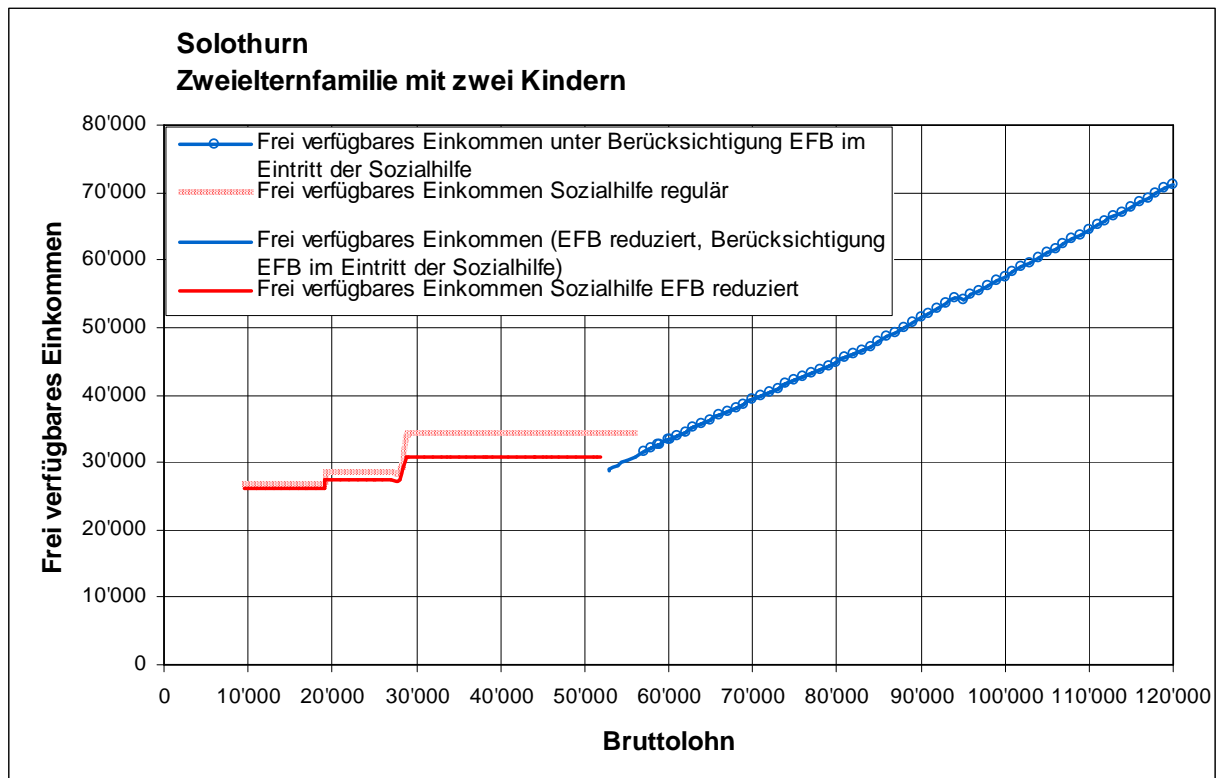


Abb. 17: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit reduziertem Einkommensfreibetrag einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern und Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze

Der Schwelleneffekt reduziert sich für die Situation mit regulärem Einkommensfreibetrag als auch für jene mit reduziertem Freibetrag etwa gleichermassen. Der geringfügig kleinere Schwelleneffekt bei reduziertem Einkommensfreibetrag rührt von der um einige Hundert Franken tieferen Steuerbelastung.

Eine analoge Simulation für die übrigen Falltypen würde zu den gleichen Erkenntnissen führen.

8. Besteuerung von Sozialhilfebeziehenden

In diesem Abschnitt untersuchen wir, wie sich eine Besteuerung der Lohneinkommen von Sozialhilfebeziehenden auf ihr frei verfügbares Einkommen auswirkt. Da die Steuern von Sozialhilfebeziehenden in der Regel gestundet werden, bezahlen diese heute faktisch keine Steuern.

Würde man diese Praxis ändern und Sozialhilfebeziehende zur Besteuerung ihrer Lohneinkommen verpflichten, hätte dies Auswirkungen auf ihr frei verfügbares Einkommen.

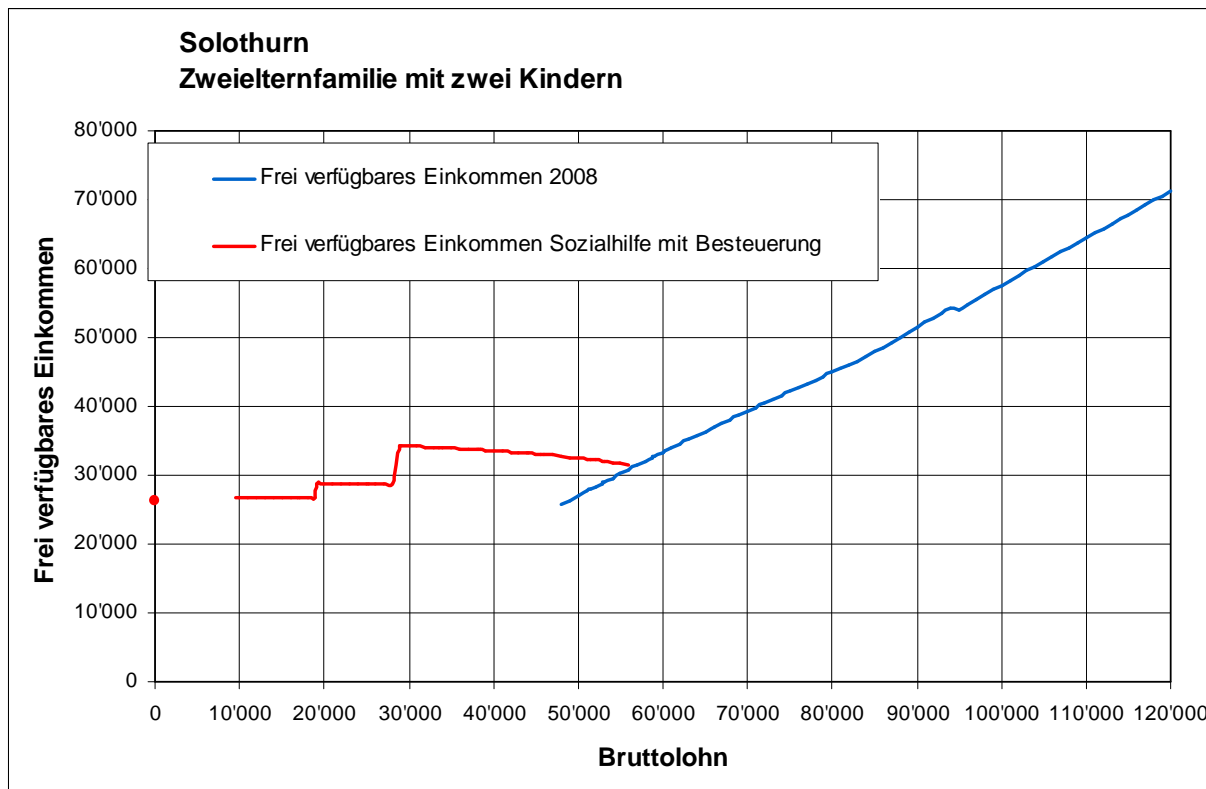


Abb. 18: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Besteuerung der Lohneinkommen bei Sozialhilfebezug einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

Abbildung 18 illustriert diese Auswirkungen für den Fall der Familie mit zwei Kindern. Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in der Sozialhilfe (rote Linie) ist ab einem Bruttolohn von 30'000 Franken deutlich zu sehen, welchen Einfluss die Besteuerung hat. Mehr Lohn führt zu einem tieferen frei verfügbaren Einkommen. Diese Ungerechtigkeit ist auch ein negativer Arbeitsanreiz. Das ist insofern zu relativieren, als in unseren Berechnungen bereits bei einem Bruttolohn von 29'000 Franken von einem 100-Prozent-Pensum ausgegangen wird. Eine Erhöhung des Lohns ist also nur über eine bessere Bezahlung zu erreichen, zum Beispiel über einen Stellenwechsel. Unter diesen Umständen dürfte die Motivation eine besser bezahlte Stelle zu suchen, jedoch eher klein sein. Interessant wird ein Wechsel erst ab einer Lohnerhöhung von 30'000 Franken.

Eine Besteuerung von Einkommen, die unterhalb des Existenzminimums liegen, hat zur Folge, dass die frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfebeziehenden bei zunehmendem Lohn sinken. Darüber hinaus ist es zumindest diskutabel, ob Haushalte, die von der Sozialhilfe mit Steuergeldern unterstützt werden, diese Unterstützung wieder zur Begleichung der Steuerschuld aufwenden sollen.

Die folgenden Abbildungen 19 und 20 zeigen analoge Ergebnisse für die Einelternfamilie mit einem Kind und den geschiedenen Mann mit Alimentenverpflichtung.

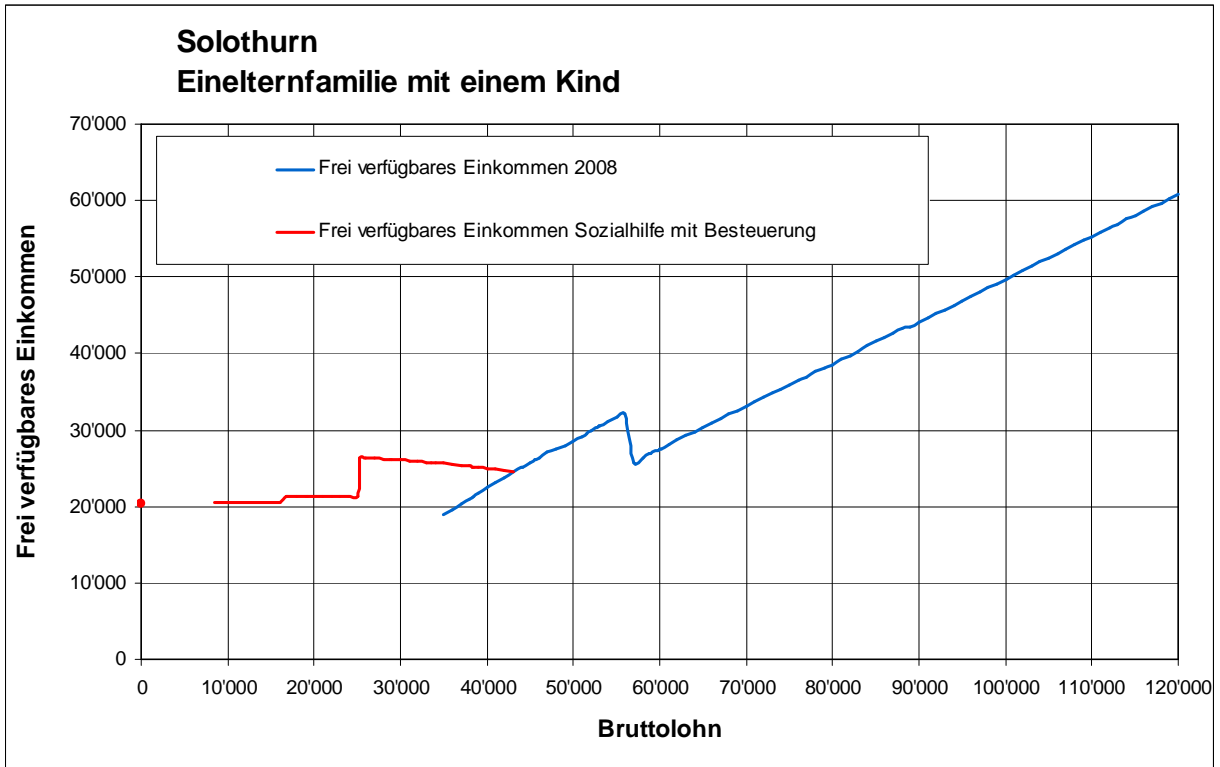


Abb. 19: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Besteuerung der Lohneinkommen bei Sozialhilfebezug einer Eielfernfamilie mit einem Kind

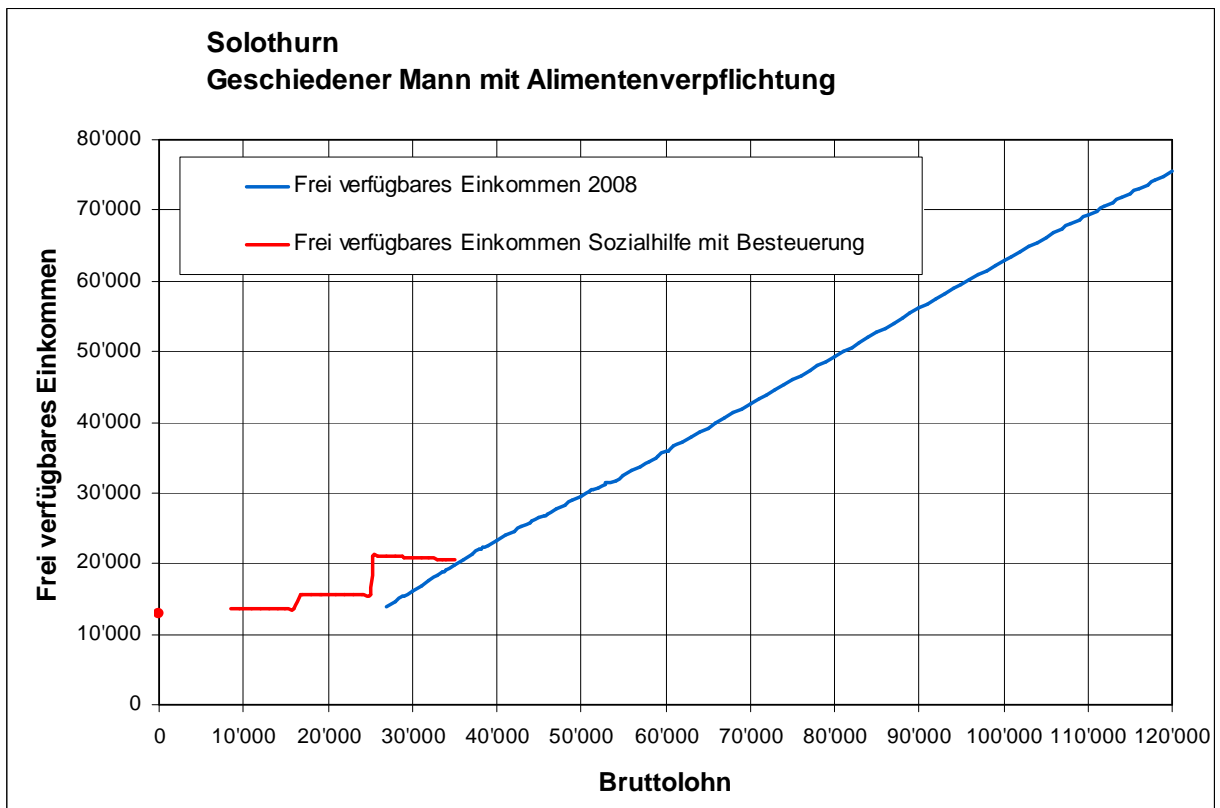


Abb. 20: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Besteuerung der Lohneinkommen bei Sozialhilfebezug eines geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung

9. Steuerbefreiung des Existenzminimums

Wir haben aufgezeigt, dass im Übergang von der Sozialhilfe in das System der vorgelagerten Sozialleistungen ein Schwelleneffekt entsteht, weil der Haushalt nach der Ablösung aus der Sozialhilfe durch Steuern zusätzlich belastet wird. Darüber hinaus haben wir erläutert, dass eine Besteuerung von Sozialhilfebeziehenden ebenfalls zu Schwelleneffekten führt und das Problem damit nicht gelöst werden kann.

Abhilfe würde hier die Steuerbefreiung des Existenzminimums schaffen. Die Steuerbelastung würde erst bei Einkommen, die das Existenzminimum zu sichern vermögen, einsetzen. Diese Lösung skizzieren wir im Folgenden für alle Falltypen. Da die Steuerbefreiung des Existenzminimums den Schwelleneffekt im Austrittsbereich der Sozialhilfe beseitigt, zeigen wir die Abbildungen mit dem frei verfügbaren Einkommen, das unter der Annahme einer Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags in der Eintrittsberechnung der Sozialhilfe berechnet wurde. Damit kann aufgezeigt werden, dass mit dieser Berücksichtigung und mit der Steuerbefreiung des Existenzminimums sowohl der Schwelleneffekt im Eintrittsbereich der Sozialhilfe, als auch jener im Austrittsbereich behoben werden können.

In Abbildung 21 wird diese Optimierung für die Zweielternfamilie mit zwei Kindern dargestellt. Der blaue Punkt, der an die rote Linie anschliesst, gibt das frei verfügbare Einkommen wieder, das unter der Annahme einer Steuerbefreiung erreicht wird. Der weitere Verlauf des frei verfügbaren Einkommens wird mit einer gestrichelten Linie dargestellt. Diese will keine Aussage darüber machen, wann die Steuerpflicht genau einsetzt, wie hoch der Steuersatz und die Progression sind. Dies erforderte zuerst einen politischen Aushandlungsprozess.

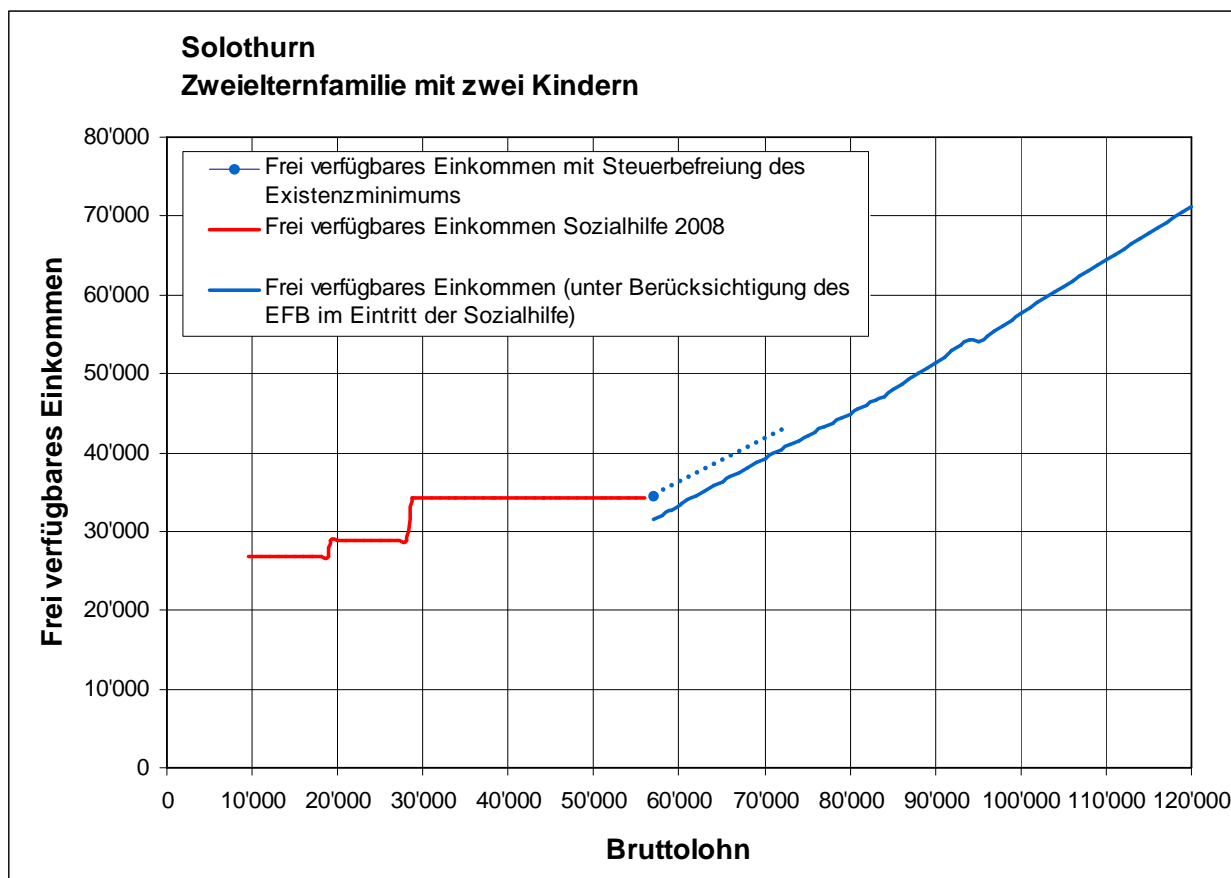


Abb. 21: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern

Diese Skizzierung zeigt deutlich, dass die Steuerbefreiung des Existenzminimums den Übergang von der Sozialhilfe in das System der vorgelagerten Sozialleistungen entproblematisiert. Der Schwelleneffekt, der beim Austritt aus der Sozialhilfe durch die Steuerbelastung zustande kam (vgl. Kapitel 3 und 4), kann vollständig vermieden werden. Der Austritt aus der Sozialhilfe führt effektiv zu einem höheren Einkommen, was die Motivation zur Ablösung erhöht.

Die folgenden Abbildungen zeigen die analoge Skizzierung für die übrigen Familiensituationen.

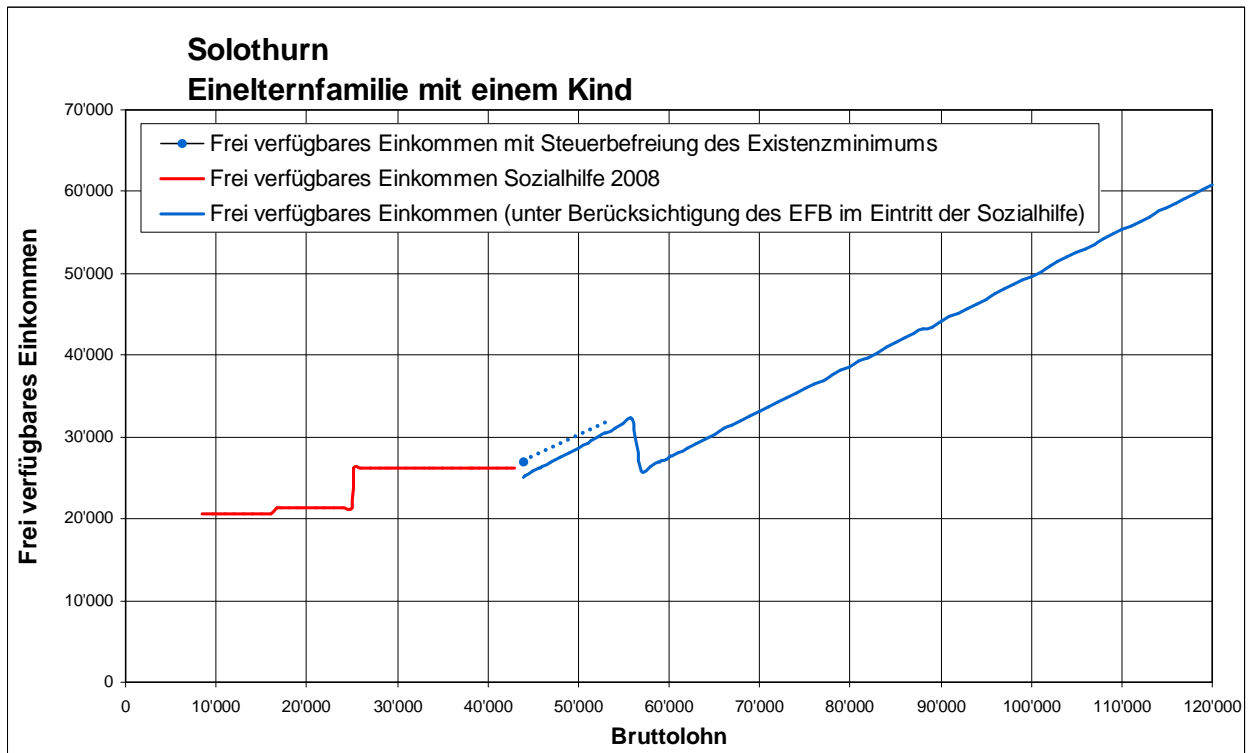


Abb. 22: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums einer Elnelternfamilie mit einem Kind

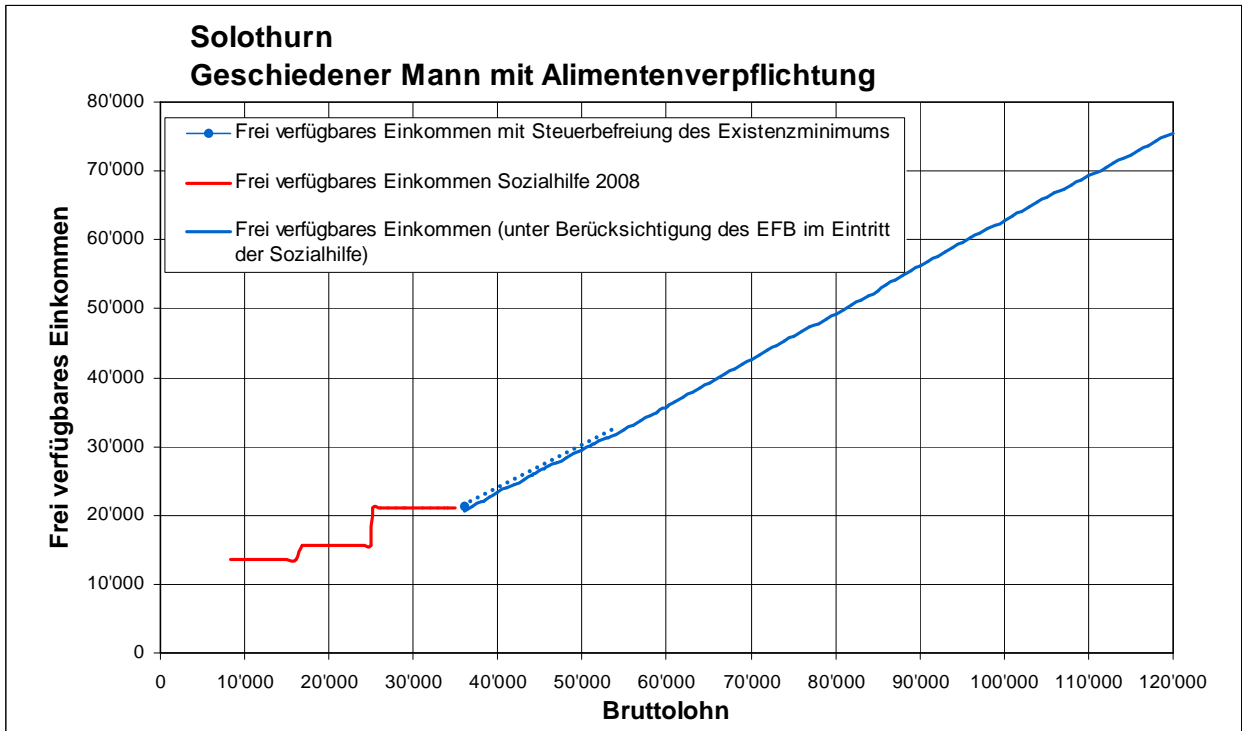


Abb. 23: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums eines geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung

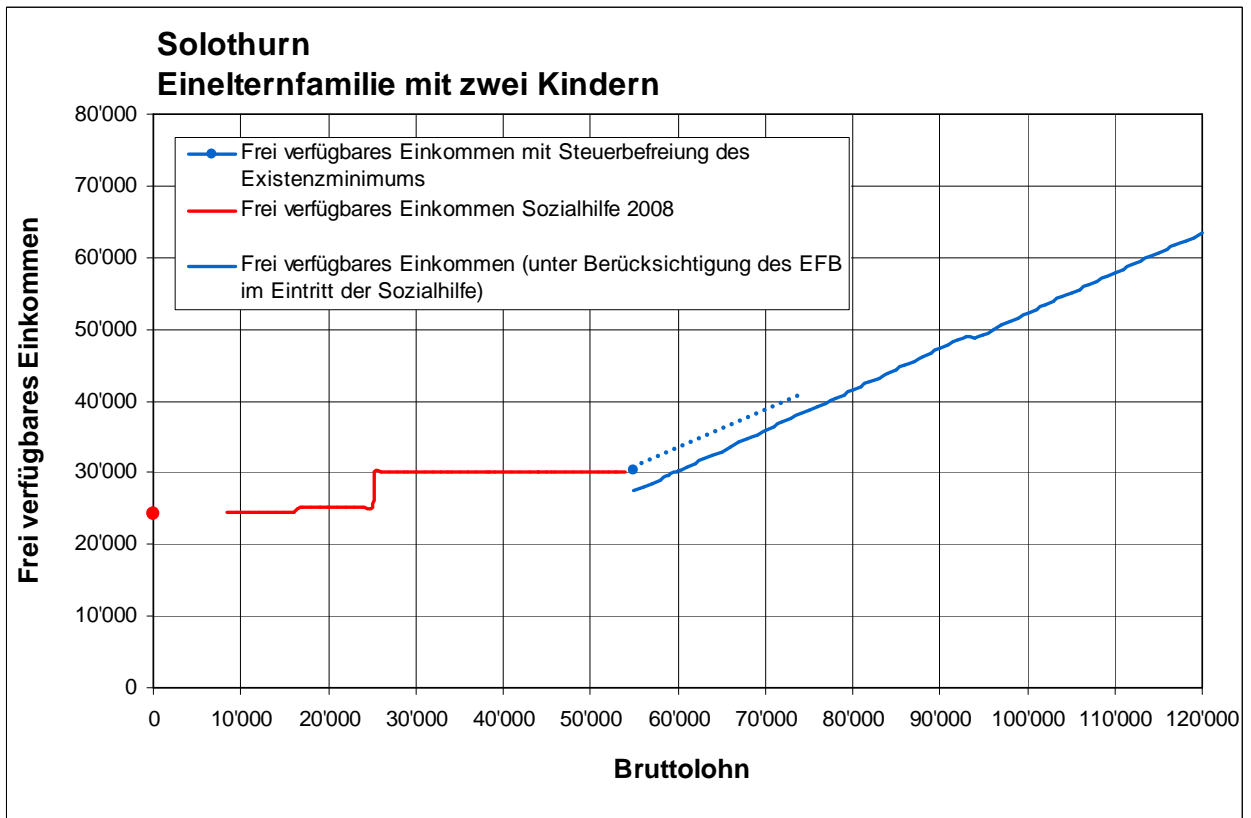


Abb. 24: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums einer Einelfernfamilie mit zwei Kindern

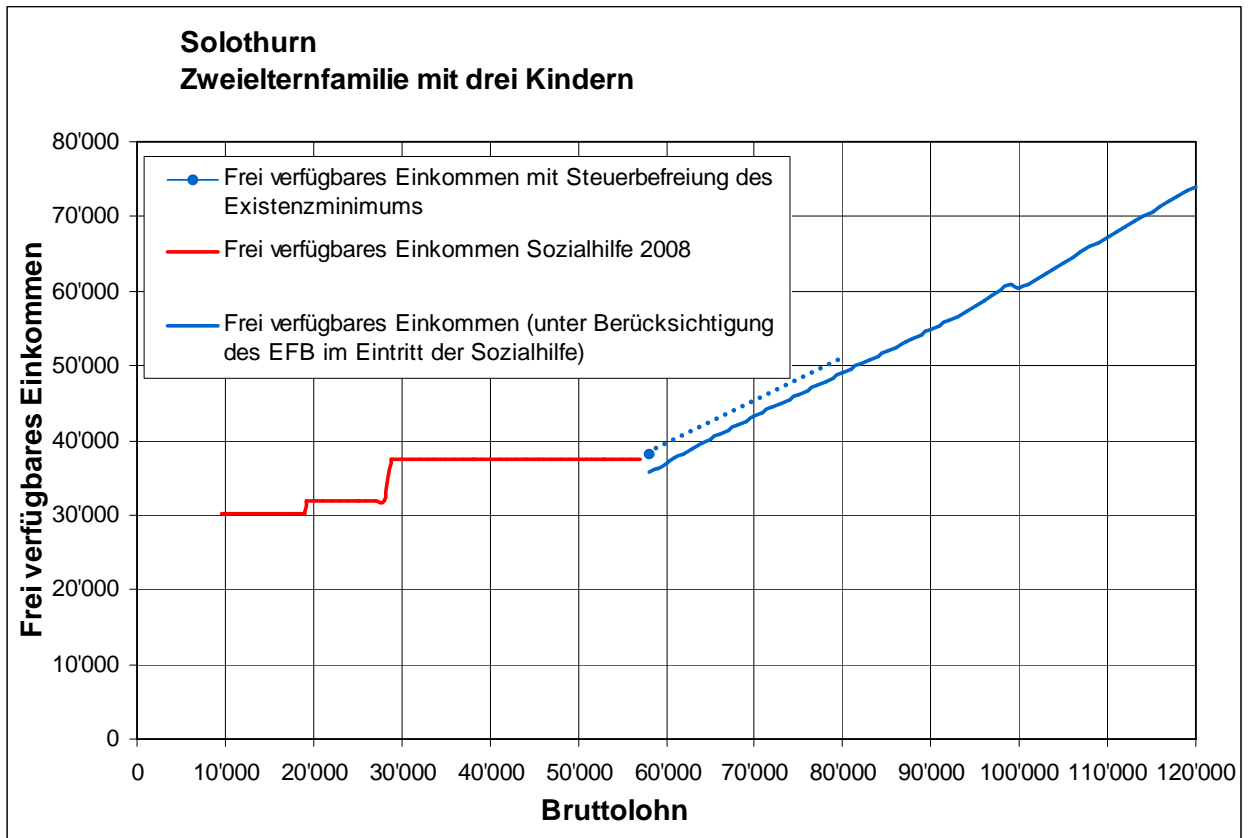


Abb. 25: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums einer Zweielternfamilie mit drei Kindern

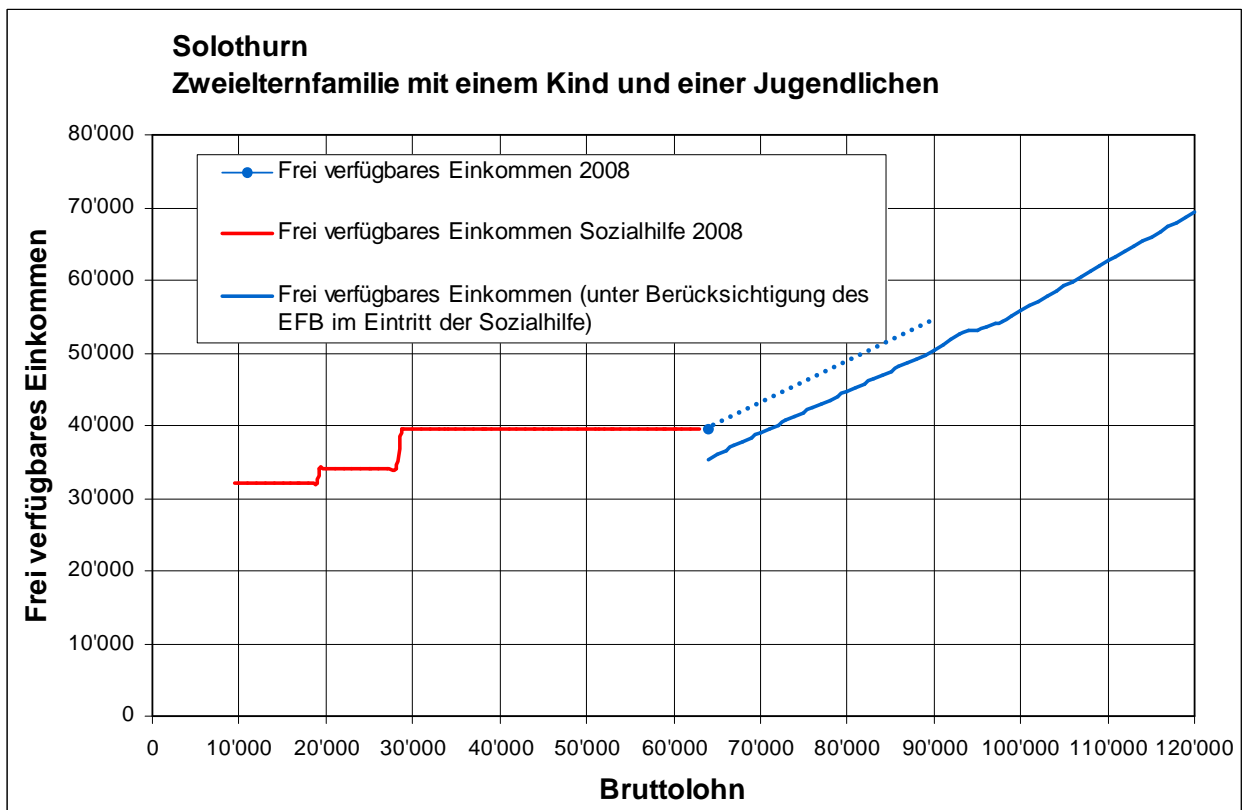


Abb. 26: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen mit Steuerbefreiung des Existenzminimums einer Zweielternfamilie mit einem Kind und einer Jugendlichen

10. Optimierung der Alimentenbevorschussung

Der folgende Abschnitt widmet sich der Optimierung der Alimentenbevorschussung. Wie bereits in Kapitel 3.1 aufgezeigt wurde, führt die aktuelle Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung zu einem deutlichen Schwelleneffekt.

Die Alimentenbevorschussung ist in Solothurn so konzipiert, dass die Leistung nur bis zu einer gesetzlich geregelten Einkommensgrenze ausgerichtet wird. Übersteigen die Einnahmen diese Grenze auch nur um wenige Franken, wird die Leistung sogleich auf Null reduziert (vgl. Abb. 27 grüne Linien). Im schlechtesten Fall kann dies eine Einbusse von fast 8'000 Franken im frei verfügbaren Einkommen bedeuten. Dieser Schwelleneffekt kann jedoch vermieden werden, wenn eine Teilbevorschussung eingeführt wird, wie sie verschiedene andere Kantone bereits kennen. Eine Teilbevorschussung kann gewährleisten, dass eine (geringe) Lohnerhöhung nicht mit dem Wegfall der gesamten Bevorschussung bestraft wird.

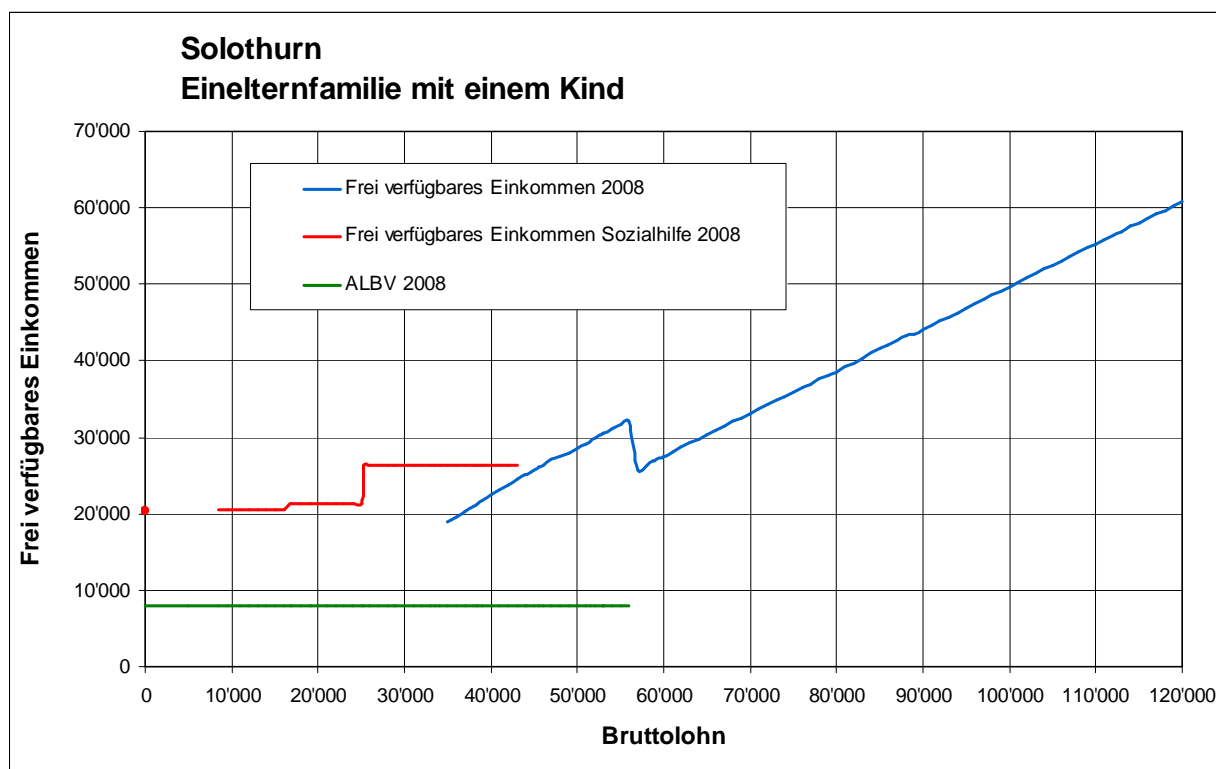


Abb. 27: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen und der Alimentenbevorschussung einer Einelternfamilie mit einem Kind

Im Folgenden wird, ausgehend vom aktuellen Berechnungssystem, ein Vorschlag zur Eliminierung des Schwelleneffekts präsentiert, indem eine Teilbevorschussung eingeführt wird. Die Vorgabe für die Berechnung der Teilbevorschussung seitens des Auftraggebers besteht darin, dass die geltenden Bestimmungen so angepasst werden, dass das frei verfügbare Einkommen nirgends einen Einbruch erleidet. Es soll vielmehr möglichst konstant weiter verlaufen. Das heisst konkret, dass es über einen bestimmten Einkommensbereich weder einen positiven, noch einen negativen Anreiz gibt, das Lohn Einkommen zu erhöhen.

Da die geltende Gesetzgebung eine fixe Einkommensgrenze vorsieht, kann das beschriebene Ziel nur erreicht werden, wenn die Teilbevorschussung die Einkommen soweit ergänzt, dass alle hier berücksichtigten Ausgaben kompensiert werden können. Im betrachteten Fall sind mit dem Erwerbseinkommen, der Individuellen Prämienverbilligung und der festzulegenden Teilbevorschussung die Miete, die Krankenkassenprämie, die Kinderbetreuungskosten und die

Steuern zu begleichen. Falls keine Kinderbetreuung in Anspruch genommen würde, würde diese auch nicht berücksichtigt in der Berechnung der Teilbevorschussung.

Für die Berechnung der Teilbevorschussung, die die erwähnten Kriterien erfüllt, wurde folgende Formel entwickelt:

Teilbevorschussung der Alimente

$$= \text{ALBV} - ((\text{steuerbares Einkommen} - \text{Einkommensgrenze}) \times p - \bar{\delta} \text{ Krippenkosten})$$

Parameter der Berechnungsformel:

ALBV	Höhe der maximal bevorschussten Alimente in Franken	7'956
Steuerbares Einkommen	Steuerbares Einkommen gemäss Steuererklärung in Franken	variabel
Einkommensgrenze	Gemäss aktueller gesetzlicher Regelung werden die Alimente bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 44'000 bevorschusst.	44'000
p	Prozentualer Selbstbehalt	0.5
$\bar{\delta}$ Krippenkosten	Differenz zwischen effektiven Kosten für Fremdbetreuung und den Fremdbetreuungskosten, die an der Einkommensgrenze (Fr. 44'000) anfallen.	variabel

Die für diesen Falltyp bestimmte Formel sieht also wie folgt aus:

Teilbevorschussung der Alimente

$$= 7'956 \text{ Franken} - (\text{steuerbares Einkommen} - 44'000 \text{ Franken}) \times 0.5 - (\text{effektive Krippenkosten} - 7'322 \text{ Franken})$$

Das Ergebnis dieser Berechnung ist in der Abbildung 28 ersichtlich.

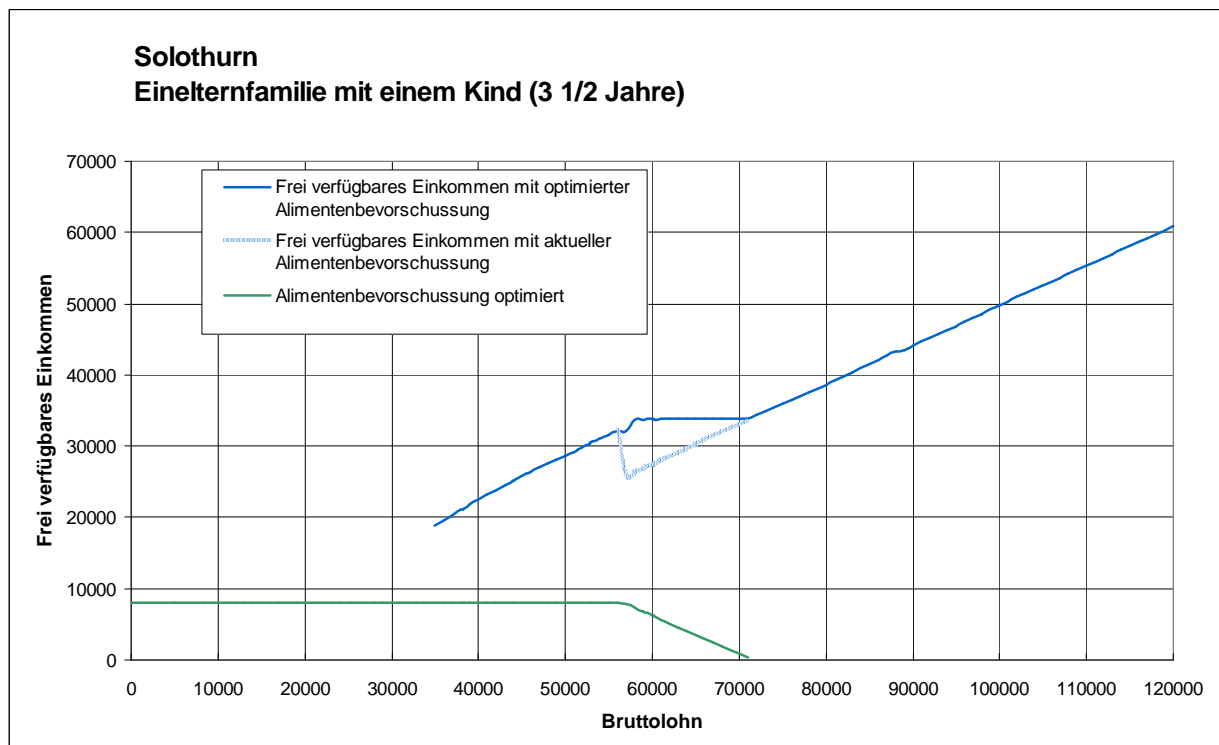


Abb. 28: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen und der optimierten Alimentenbevorschussung einer Einelternfamilie mit einem Kind

Durch eine derartige Ausgestaltung der Teilbevorschussung mit dem Prozentsatz von 0.5 wird gewährleistet, dass das frei verfügbare Einkommen nirgends zurück geht sondern vielmehr annähernd konstant verläuft. Durch die Berechnung mit dieser Formel können also die beobachteten Schwelleneffekte vollständig geglättet werden. Es besteht folglich nirgends ein negativer Arbeitsanreiz, d.h. eine monetäre Motivation, das Erwerbseinkommen zu vermindern. Im Einkommenssegment zwischen 59'000 und 70'000 Franken Bruttolohn stagniert das frei verfügbare Einkommen.

Die entwickelte Formel reagiert auf eine Veränderung der Ausgangslage sehr sensibel und kann somit nicht einfach auf jede beliebige Situationen übertragen werden. Verändert sich die Steuerbelastung, sei dies direkt, weil die Tarifstruktur geändert wurde oder indirekt, weil sich gewisse, in der Steuerberechnung berücksichtigte Parameter verändert haben (Kinderabzüge, Betreuungsabzüge, Abzug für Versicherungen, Familienzulagen, etc.), muss der Prozentsatz angepasst werden. Mit einem höheren Prozentsatz könnte denn auch sichergestellt werden, dass Änderungen in der Besteuerung in jedem Fall abgedeckt würden. Möglich wären auch verschiedene Prozentsätze je nach Anzahl Kindern.

Bedeutend flexibler als die vorgeschlagene Art der Berechnung wäre ein System, das auf jenem der Ergänzungsleistungen für AHV/IV beruht. Verschiedene Kantone berechnen die Alimentenbevorschussung in Anlehnung an die Berechnung der Ergänzungsleistungen. Jedoch muss auch da der Teilbevorschussung besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Werden nämlich die Einnahmen einfach linear mit den Ausgaben verrechnet, entsteht im Bereich der Teilbevorschussung infolge der zunehmenden Steuerbelastung ebenfalls ein – wenn auch deutlich geringerer - Schwelleneffekt. Es existieren aber durchaus Modelle, die diese zu verhindern vermögen. Eine entsprechende Anpassung erforderte jedoch eine komplette Revision der Berechnung der gesamten Bevorschussung.

11. Simulation der Ergänzungsleistungen für Familien

Der Solothurner Kantonsrat beschloss 2005 mit einem Planungsbeschluss Grundlagen für die Regelung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien zu erarbeiten. Mit einer gezielten Ergänzungsleistung (analog der EL zur AHV/IV) soll im Sinne einer präventiven Massnahme verhindert werden, dass Familien mit Erwerbseinkommen Sozialhilfe beziehen müssen. Die Ergänzungsleistungen für Familien sollen deshalb, wie die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, finanzielle Verhältnisse ermöglichen, die über dem sozialhilferechtlichen Existenzminimum liegen.¹⁰

Dabei soll die Unterstützung einkommensschwacher Familien aber, wiederum analog zum System der EL zur AHV/IV, als Ergänzung zu einem bereits vorhandenen Einkommen erfolgen. Zu diesem Zweck wurde ein sogenanntes Mindesteinkommen definiert. Haushalte, welche das festgelegte Mindesteinkommen nicht erreichen, werden wie bis anhin sozialhilferechtlich unterstützt und erhalten keine Ergänzungsleistungen. Die Mindesteinkommen unterscheiden sich nach Ein- oder Zweielternhaushalten und dem Alter der Kinder (unter oder über 3 Jahren).

Damit Arbeitsanreize erhalten bleiben, wird in den EL ein hypothetisches Einkommen angerechnet, das über dem Mindesteinkommen angesetzt ist. Liegen die Erwerbseinkommen zwar über dem Mindesteinkommen, aber unterhalb des hypothetischen Einkommens, wird statt dem effektiven Einkommen das hypothetische Einkommen mit den anerkannten Ausgaben verrechnet. Wessen Erwerbseinkommen unterhalb des hypothetischen Einkommens liegt, erhält entsprechend tiefere Ergänzungsleistungen als Leistungsbeziehende mit einem Lohn in der Höhe des hypothetischen Einkommens. Bis zum Erreichen des hypothetischen Einkommens führt eine Erhöhung des Lohns also zu einer Erhöhung des verfügbaren Einkommens. Damit auch Haushalte, deren Lohn über dem hypothetischen Einkommen liegt, finanziell von einem höheren Lohn profitieren, wird ein Einkommensfreibetrag eingeführt. Auch diese Massnahme dient dem Erhalt eines Arbeitsanreizes. Durch den Einkommensfreibetrag wird verhindert, dass zusätzliche Lohneinkommen zu einer linearen Kürzung der EL führen. Nettolohnanteile, die zwischen dem hypothetischen Einkommen und der festgelegten Einkommensgrenze liegen, werden nur zu 80 Prozent als Einkommen angerechnet. Hypothetisches Einkommen und die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag variieren wie das Mindesteinkommen je nach Familienstruktur, d.h. es gibt unterschiedliche hypothetische Einkommen und Einkommensgrenzen für Einkommensfreibeträge je nachdem, ob der Haushalt Kinder unter drei Jahren umfasst und ob die Familie aus einem oder zwei Elternteilen besteht.

11.1 Zweielternfamilie mit zwei Kindern

Als erstes betrachten wir den Effekt der Ergänzungsleistungen für Familien auf das frei verfügbare Einkommen am Beispiel der Zweielternfamilie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre).

Parameter Familien-EL

Mindesteinkommen (Bruttolohn, Kinderzulagen)	Fr. 30'000
Hypothetisches Einkommen (Nettolohn)	Fr. 40'000
Einkommensgrenze für Einkommensfreibetrag (Nettolohn)	Fr. 60'000
Obergrenze jährlicher EL	Fr. 53'040

Wie aus Abbildung 29 ersichtlich, erfährt das frei verfügbare Einkommen mit Familien-EL ab einem Bruttolohn von 33'000 Franken eine deutliche Verbesserung gegenüber jenem ohne Familien-EL (aber mit Sozialhilfe). Bei einem Bruttolohn von 44'000 Franken erhöht sich das frei verfügbare Einkommen

¹⁰ Die Berechnungen in diesem Bericht basieren auf dem Dokument «Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn: Änderung des Sozialgesetzes (Ergänzungsleistungen für Familien)», ohne Datum. Nach Aussage von Herrn Guido Walser, Leiter Sozialversicherungen und Sozialprävention, vom 17.6.2008 handelt es sich dabei um die Fassung, die zum Zeitpunkt der Berichtsverfassung in der politischen Vernehmlassung steht.

gegenüber der Sozialhilfe um rund 10'000 Franken auf 44'000 Franken. Dieser Falltyp kann bis zu einem Bruttolohn von 76'000 Franken von Familien-EL profitieren. Danach erlischt der Anspruch auf Familien-EL. Die anrechenbaren Einkommen haben ein Niveau erreicht, das die anrechenbaren Ausgaben zu decken vermag.

Insgesamt führt also die Familien-EL für Haushalte dieses Typs bei Bruttolöhnen zwischen 33'000 und 76'000 Franken zu zum Teil sehr deutlichen Verbesserungen. Die Verbesserung tritt allerdings relativ spät ein. Bis zu einem Bruttolohn um die 30'000 Franken sind die entsprechenden Haushalte auf Sozialhilfe angewiesen.¹¹

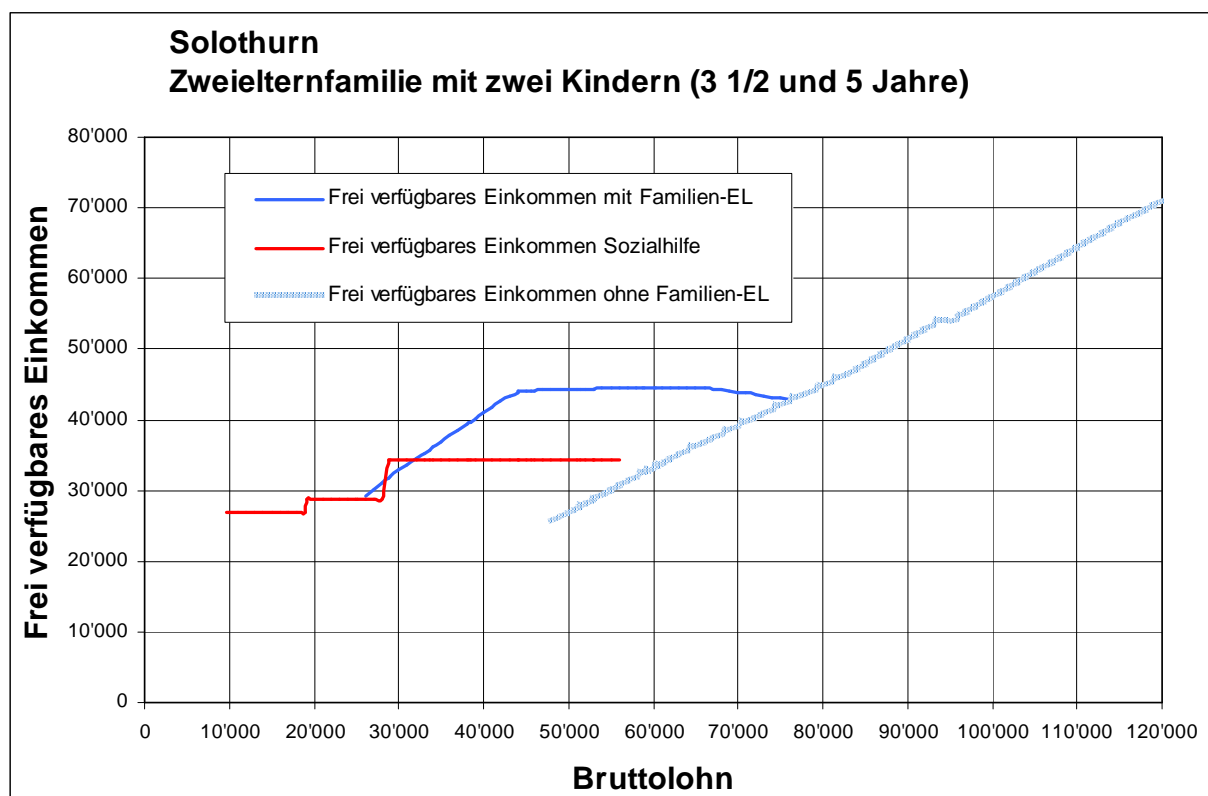


Abb. 29: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien

Wir werden nun den Einfluss der Familien-EL auf das frei verfügbare Einkommen und die Ausgestaltung der Familien-EL genauer analysieren. Dass die Familien-EL relativ spät zu greifen beginnt, liegt an der Definition des Mindesteinkommens und des hypothetischen Einkommens.

Im vorliegenden Fall setzen die Familien-EL bei einem Bruttolohn von 26'000 Franken ein; an dieser Stelle ist das Mindesteinkommen erreicht.¹² Bis zu einem Bruttolohn von 43'000 Franken steigen die Familien-EL kontinuierlich an – solange, bis das hypothetische Einkommen von 40'000 Franken netto erreicht ist. Setzt man das Mindesteinkommen tiefer an, profitieren die Haushalte früher von den Familien-EL. Reduziert man das hypothetische Einkommen, steigt das frei verfügbare Einkommen ab der Mindesteinkommensgrenze schneller bzw. stärker an.

¹¹ Der Sozialhilfeanspruch hängt eng mit dem berücksichtigten Einkommensfreibetrag der Sozialhilfe zusammen. In diesem Beispiel wird bei einem Bruttolohn von Fr. 29'000 ein Erwerbsspensum von 100 Prozent vorausgesetzt, was einem Einkommensfreibetrag von Fr. 7'200 jährlich entspricht. Käme der Bruttolohn von Fr. 29'000 über ein Erwerbsspensum von 50 Prozent zustande, wäre das frei verfügbare Einkommen an diesem Punkt um Fr. 3'600 tiefer. In diesem Fall gäbe es keine Überschneidung von Sozialhilfe und Familien-EL wie in der Abbildung 27 zwischen den Bruttolöhnen von Fr. 29'000 und Fr. 32'000.

¹² Das Mindesteinkommen von Fr. 30'000 setzt sich aus dem Bruttolohn von Fr. 26'000 und den Kinderzulagen von Fr. 4'800 zusammen.

Ab einem Bruttolohn von 43'000 Franken verläuft das frei verfügbare Einkommen relativ konstant, bis zum Bruttolohn von 68'000 Franken. An diesem Punkt ist die Einkommensgrenze des Einkommensfreibetrags erreicht.¹³

Zwischen den Bruttolöhnen von 43'000 Franken und 68'000 Franken steigt der Einkommensfreibetrag von 0 Franken bis 4'000 Franken kontinuierlich an. Dieser Freibetrag vermag die steigende Steuerbelastung also auszugleichen, was einen Rückgang im frei verfügbaren Einkommen verhindert. Erst ab einem Bruttolohn von 68'000 Franken, ab dem die Einkommensgrenze des Einkommensfreibetrags erreicht ist, führt zusätzlicher Lohn zu einem Rückgang im frei verfügbaren Einkommen. Die Familien-EL belohnen nun zusätzliche Erwerbseinkommen nicht mehr, im Gegenteil, diese führen zu einem linearen Rückgang der Ergänzungsleistungen. Da die Familien-EL den zusätzlichen Lohn nun bloss noch ergänzen, führt die Steuerlast zu einem Rückgang im frei verfügbaren Einkommen. Wer mehr verdient, hat ein tieferes frei verfügbares Einkommen. Diese Ungerechtigkeit ist gleichzeitig ein negativer Arbeitsanreiz. Der Haushalt muss bei einem Bruttolohn von 67'000 Franken 13'000 Franken mehr verdienen, bis er sein Einkommen wieder erhöhen kann.

Will man diesen Effekt vermeiden und gewährleisten, dass sich Arbeiten lohnt, kann man die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag erhöhen, beispielsweise von 60'000 Franken auf 75'000 Franken.

¹³ Der Grenzbetrag von Fr. 60'000 bezieht sich auf den Nettolohn.

11.2 Einelternfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre)

Im folgenden Abschnitt analysieren wir die Auswirkung der Familien-EL auf das frei verfügbare Einkommen der Einelternfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre). Das Kind wird fremd betreut.

Parameter Familien-EL

Mindesteinkommen (Bruttolohn, Kinderzulagen)	Fr. 7'500
Hypothetisches Einkommen (Nettolohn)	Fr. 10'000
Einkommensgrenze für Einkommensfreibetrag (Nettolohn)	Fr. 20'000
Obergrenze jährlicher EL	Fr. 53'040

Für den Familientyp «Einelternfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre)» wirken sich die Ergänzungsleistungen für Familien deutlich anders aus als für die Zweielternfamilie mit zwei Kindern über drei Jahren (vgl. Abb. 30).

Einerseits setzen die Familien-EL bedeutend früher ein und führen in diesem Frühbereich zu einem klar höheren frei verfügbaren Einkommen als mit Sozialhilfe. Andererseits kehrt sich der Effekt bei zunehmender Erwerbstätigkeit gerade um: Ab dem Erwerbsumsatz von 100 Prozent (Bruttolohn 25'000 Franken) ermöglicht der Sozialhilfebezug ein deutlich höheres frei verfügbares Einkommen als die Familien-EL.

Die Besserstellung in den tiefen Einkommen (Bruttolohn 8'000 Franken bis 15'000 Franken) gegenüber der Sozialhilfe ist auf das tiefe Mindesteinkommen und das tiefe hypothetische Einkommen zurückzuführen. Dadurch können Haushalte dieses Typs bereits bei einem Bruttolohn von 7'500 Franken von Familien-EL profitieren und von der Sozialhilfe abgelöst werden. Diese «Ablösung» ist aber nicht definitiv. Generiert der Haushalt sein Erwerbseinkommen über ein 100 Prozent-Pensum, fällt er unter das Existenzminimum und in den Anspruchsbereich der Sozialhilfe. Dies ist primär auf die Kinderbetreuung zurückzuführen, von der die Falltypannahme ausgeht. Bei hundertprozentiger Erwerbstätigkeit beansprucht der Haushalt die Fremdbetreuung des Kindes in einer Krippe während der ganzen Arbeitswoche. Da die Familien-EL -anders als die Sozialhilfe - diese Fremdbetreuungskosten nicht berücksichtigen, fallen diese Ausgaben von über 7'000 Franken stark ins Gewicht. Dass der Haushalt gar in den Anspruchsbereich der Sozialhilfe fällt, hat aber auch mit dem höheren Einkommensfreibetrag der Sozialhilfe zu tun, der bei hundertprozentiger Erwerbstätigkeit 7'200 Franken beträgt. Der Einkommensfreibetrag der Ergänzungsleistungen beträgt hingegen maximal 2'000 Franken.

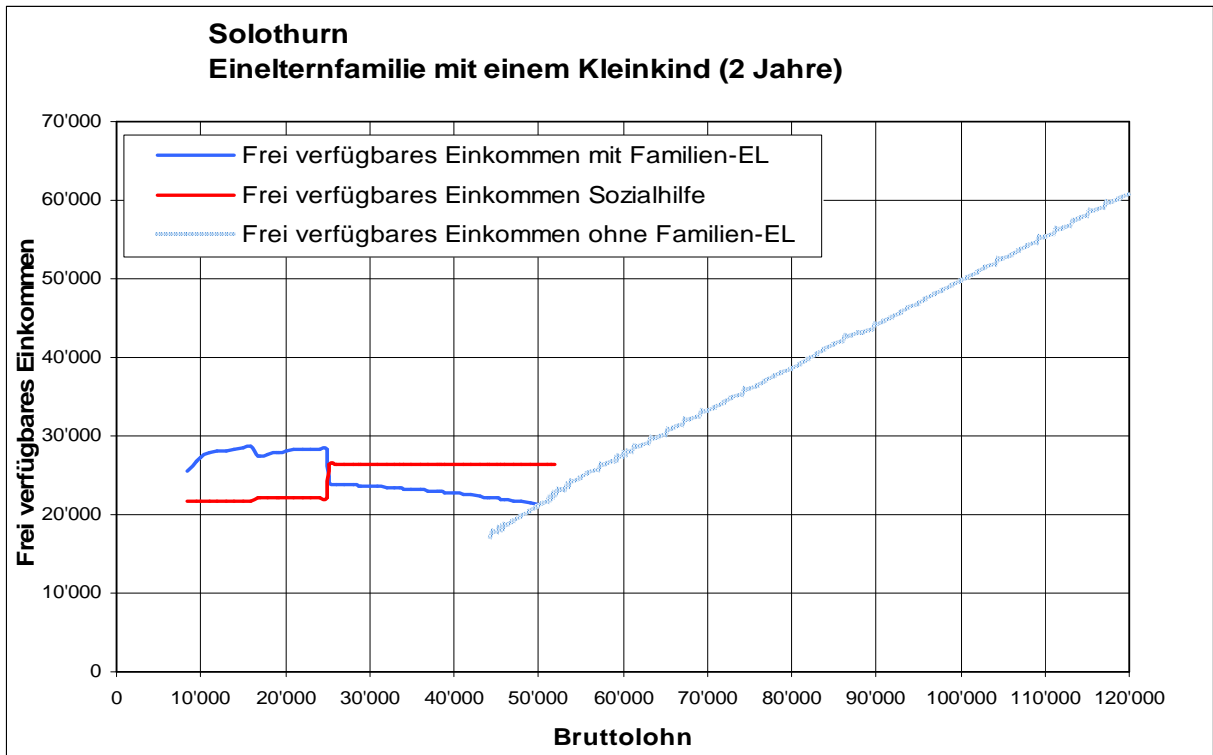


Abb. 30: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Eielfernfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien und Fremdbetreuung (welche in den Familien-EL nicht berücksichtigt wird)

Die Berechnung der verfügbaren Einkommen nach der Steuergesetzrevision 07 zeigt, dass der Abzug der Fremdbetreuungskosten in der Steuerberechnung den Einkommensverlauf auf ein leicht höheres Niveau hebt (vgl. Abb. 31). Dies gilt für alle Einkommen ab einem Bruttolohn von 38'000 Franken (ohne Sozialhilfe).¹⁴

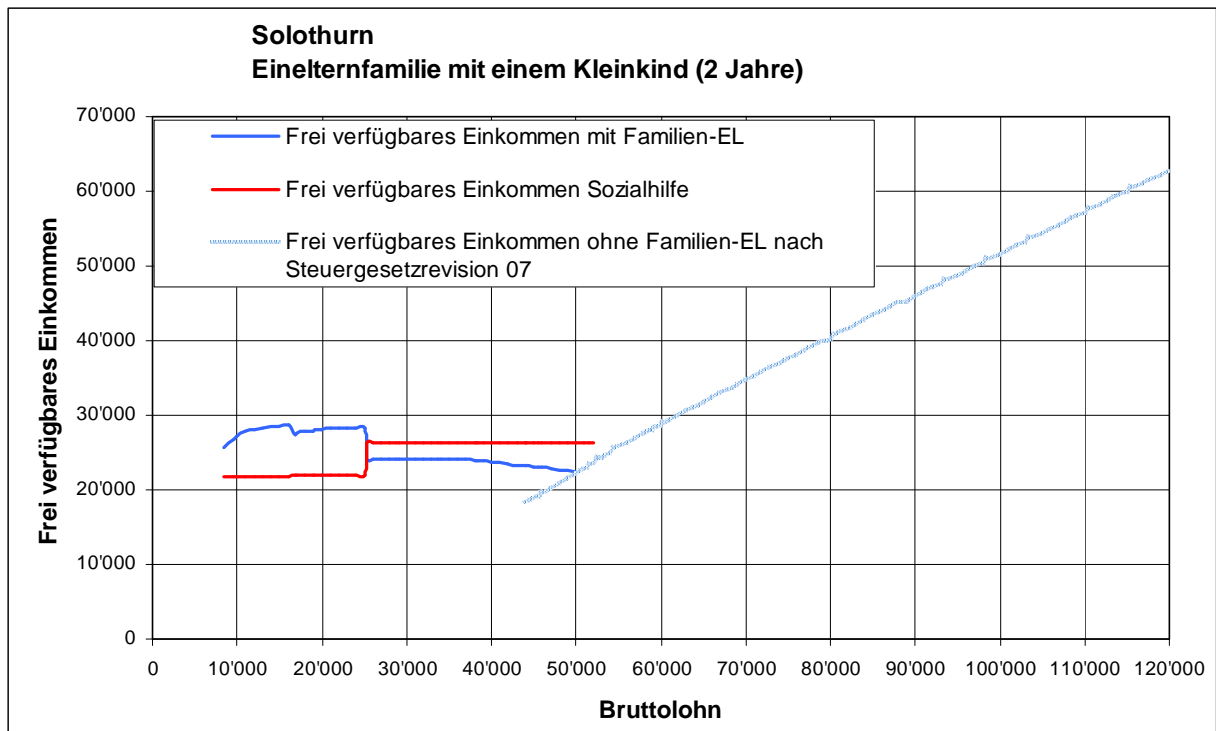


Abb. 31: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre) mit Ergänzungsleistg. für Familien und Fremdbetreuung (welche in den Familien-EL nicht berücksichtigt wird) nach Steuergesetzrevision 07

¹⁴ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

Um über diesen negativen Einfluss der Kinderbetreuungskosten nicht die grundsätzliche Ausgestaltung der Familien-EL aus den Augen zu verlieren, wird in Abbildung 32 das frei verfügbare Einkommen ausgewiesen, das ohne die Annahme einer Fremdbetreuung berechnet wurde. Hier bestätigt sich, dass die Systemwidrigkeit tatsächlich von den Kinderbetreuungskosten rührt. Für eine Falltypannahme ohne Fremdbetreuung besteht ein erheblich stringenterer Effekt der Familien-EL. Bis zum Erreichen des hypothetischen Einkommens (Bruttolohn 11'000 Franken) steigt das frei verfügbare Einkommen relativ steil an, da das hypothetische Einkommen nah beim Mindesteinkommen liegt. Danach verflacht sich der Verlauf etwas, bis beim Bruttolohn von 22'000 Franken die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag erreicht ist. Ab diesem Punkt werden zusätzliche Einkommen voll angerechnet und das frei verfügbare Einkommen bleibt konstant. Da bereits bei einem Bruttolohn von 23'000 Franken die Individualsteuer einsetzt, reduziert sich das frei verfügbare Einkommen ab diesem Bruttolohn wieder, denn Erwerbseinkommen von EL-Beziehenden sind steuerbar.

Der Anspruch auf Familien-EL erlischt, wenn die anrechenbaren Einnahmen grösser sind als die entsprechenden Ausgaben. In diesem Fall geschieht das beim Bruttolohn von 50'000 Franken.

Unter der Annahme, dass keine Kosten für die Fremdbetreuung des Kindes anfallen, gestaltet sich der Effekt der Familien-EL wesentlich harmonischer. Dennoch problematisch ist der lange Bereich, in dem das frei verfügbare Einkommen trotz höherem Bruttolohn einen Rückgang erfährt. Zwischen einem Bruttolohn von 22'000 Franken und 54'000 Franken kann das Einkommen nicht gesteigert werden. In diesem Bereich lohnen sich Arbeitsbemühungen finanziell nicht, wer mehr verdient, hat weniger Einkommen. Dieser Umstand ist nicht nur aus der Gerechtigkeitsperspektive sondern auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu vermeiden. Hier empfiehlt es sich, die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag zu erhöhen, beispielsweise von 20'000 Franken auf 50'000 Franken.

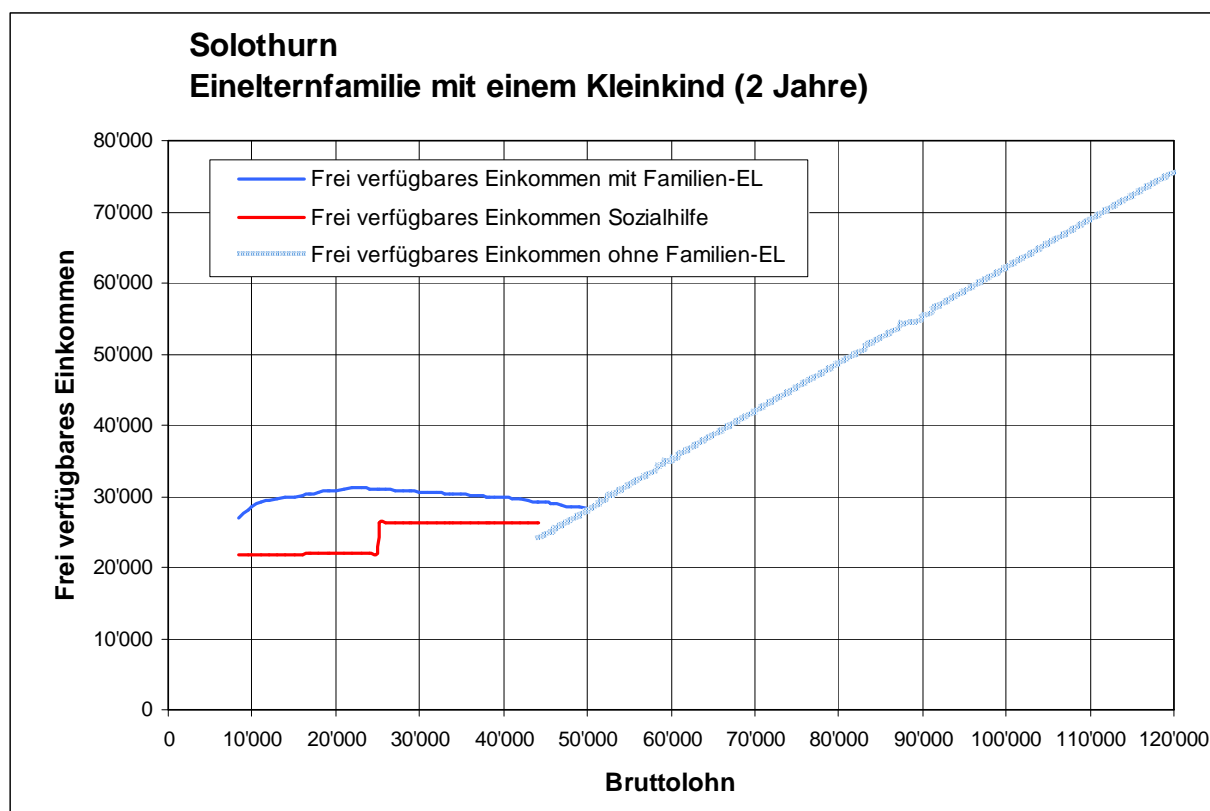


Abb. 32: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Elnelternfamilie mit einem Klelnkind (2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien ohne Fremdbetreuung

Eine ausgedehnte Erwerbstätigkeit eines alleinerziehenden Elternteils erscheint indes wenig realistisch ohne die Voraussetzung einer bezahlten Fremdbetreuung. Wir stellen hier deshalb ein Modell vor, das die Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder berücksichtigt ohne die beschriebenen unerwünschten Effekte zu generieren. Damit die Fremdbetreuungskosten nicht zu einem Sozialhilfebezug führen, müssen sie in der Berechnung der Familien-EL als anrechenbare Ausgabe berücksichtigt werden, analog der Sozialhilfe. Wie Abbildung 33 zeigt, können dadurch die systemwidrigen Effekte verhindert werden. Die Familien-EL führen zu einer Besserstellung der betroffenen Haushalte gegenüber der Sozialhilfe und damit zu einer Ablösung. Gleichzeitig verlängert sich der Anspruchsbereich der Familien-EL. Das führt auch zu einer Verschärfung des negativen Arbeitsanreizes nach Erreichen der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag; zwischen den Bruttolöhnen von 22'000 Franken bis 67'000 Franken kann das Einkommen nicht gesteigert werden. Wie bereits erläutert, könnte dieser negative Arbeitsanreiz durch die Erhöhung der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag vermieden werden.

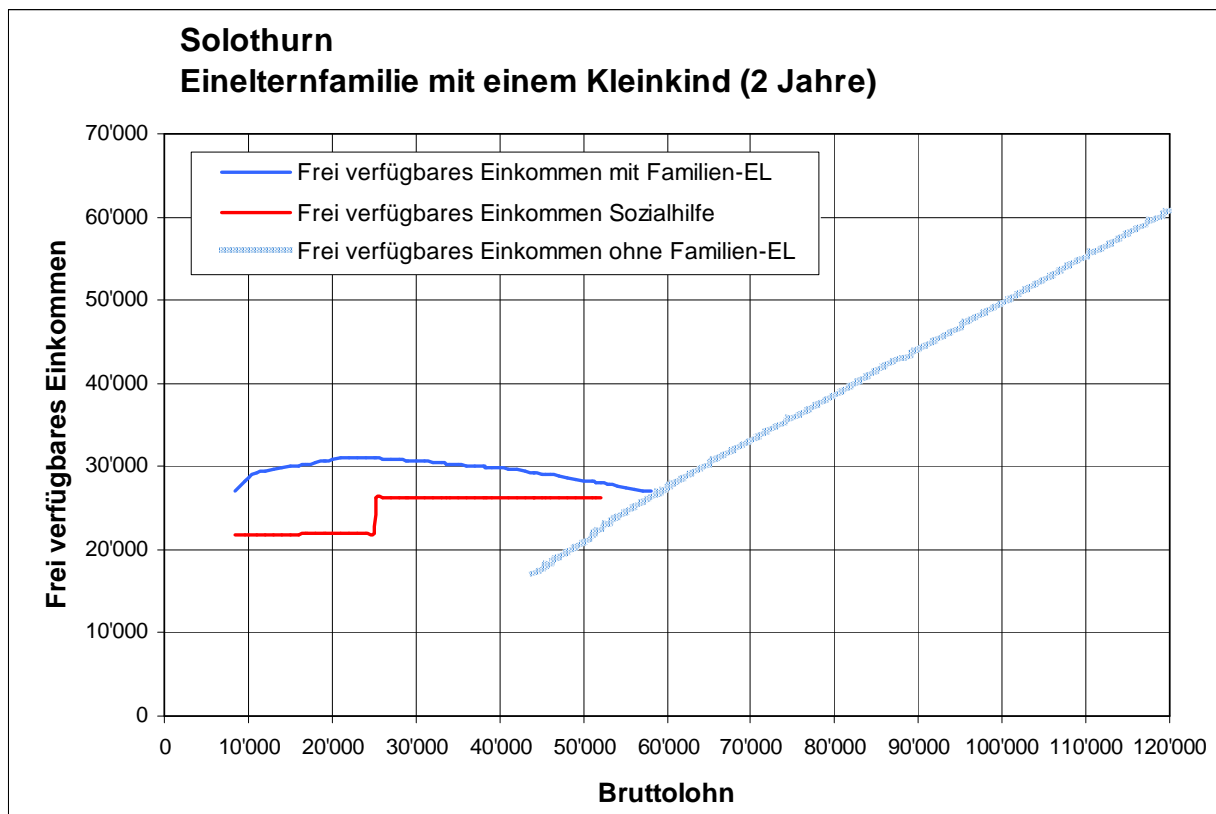


Abb. 33: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelfamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien und Fremdbetreuung (unter der Annahme, dass diese in den Familien-EL berücksichtigt wird)

Während der Simulation in Abbildung 33 die Annahme einer erstmaligen Fremdbetreuung unterliegt, zeigt Abbildung 34 eine Berechnung des Einkommensverlaufs nach der Steuergesetzrevision 07 und dem entsprechenden Abzug für die Fremdbetreuungskosten unter der Annahme, dass das Kind schon im Vorjahr familienergänzend betreut worden ist.¹⁵ Dadurch hebt sich das Niveau des frei verfügbaren Einkommens leicht an und der Bereich, in dem die Familien-EL zu negativen Arbeitsanreizen führen (nach Erreichen der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag), erstreckt sich zwar etwa über dasselbe Einkommenssegment, aber der Rückgang des verfügbaren Einkommens ist geringer.

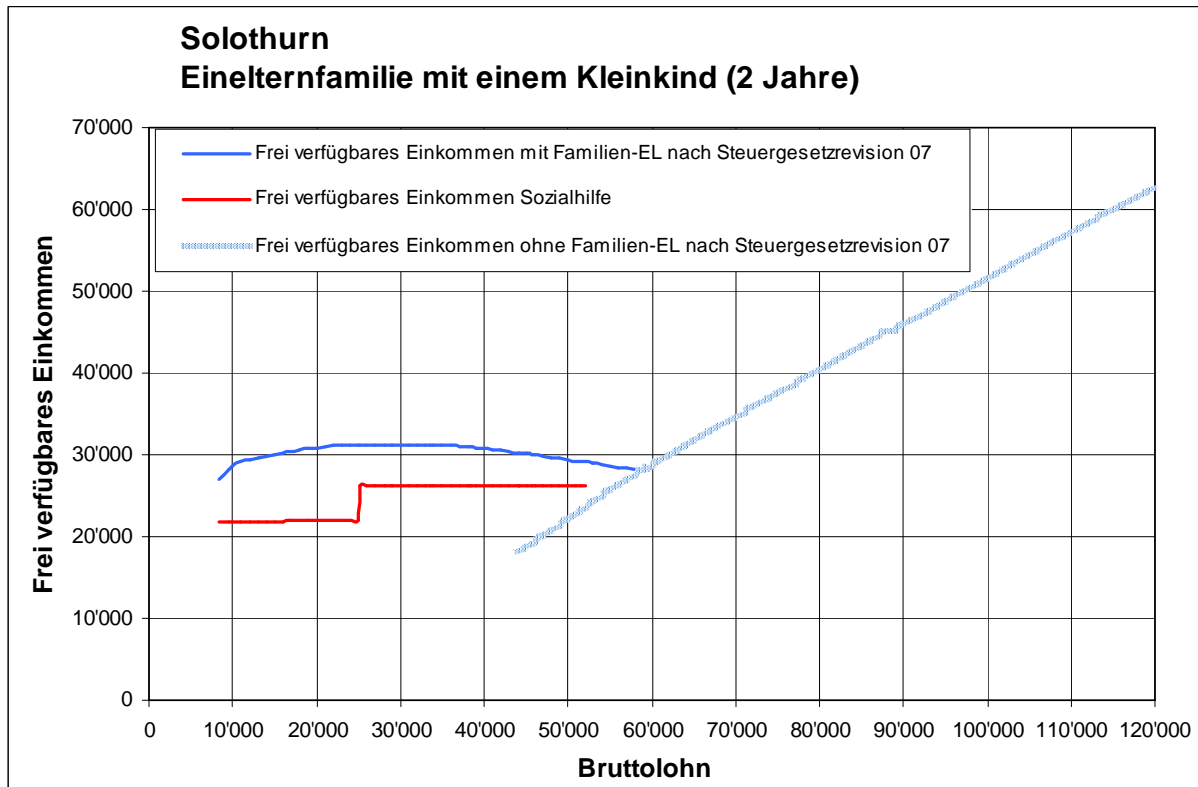


Abb. 34: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternefamilie mit einem Kleinkind (2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien und Fremdbetreuung (unter der Annahme, dass diese in den Familien-EL berücksichtigt wird) nach Steuergesetzrevision 07

¹⁵ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

11.3 Einelternfamilie mit einem Kind (3 ½ Jahre)

Im folgenden Abschnitt wird der Effekt der Familien-EL auf das frei verfügbare Einkommen der Einelternfamilie mit einem Kind (3 ½ untersucht. Das Kind wird fremdbetreut. Der Haushalt erhält zudem Alimentenbevorschussung.

Parameter Familien-EL

Mindesteinkommen (Bruttolohn, Kinderzulagen, ALBV)	Fr. 15'000
Hypothetisches Einkommen (Nettolohn)	Fr. 20'000
Einkommensgrenze für Einkommensfreibetrag (Nettolohn)	Fr. 30'000
Obergrenze jährlicher EL	Fr. 53'040

Wie Abbildung 35 aufzeigt, ist in dieser Familiensituation dieselbe Systemwidrigkeit zu beobachten wie im Falltyp der Einelternfamilie mit einem Kleinkind von 2 Jahren. Die Kosten für die Fremdbetreuung des Kindes führen zu einem «Rückfall» in die Sozialhilfe. Auch hier lässt sich dieser Widerspruch nur beheben, wenn die Fremdbetreuung zu den anrechenbaren Ausgaben der Familien-EL gezählt wird.

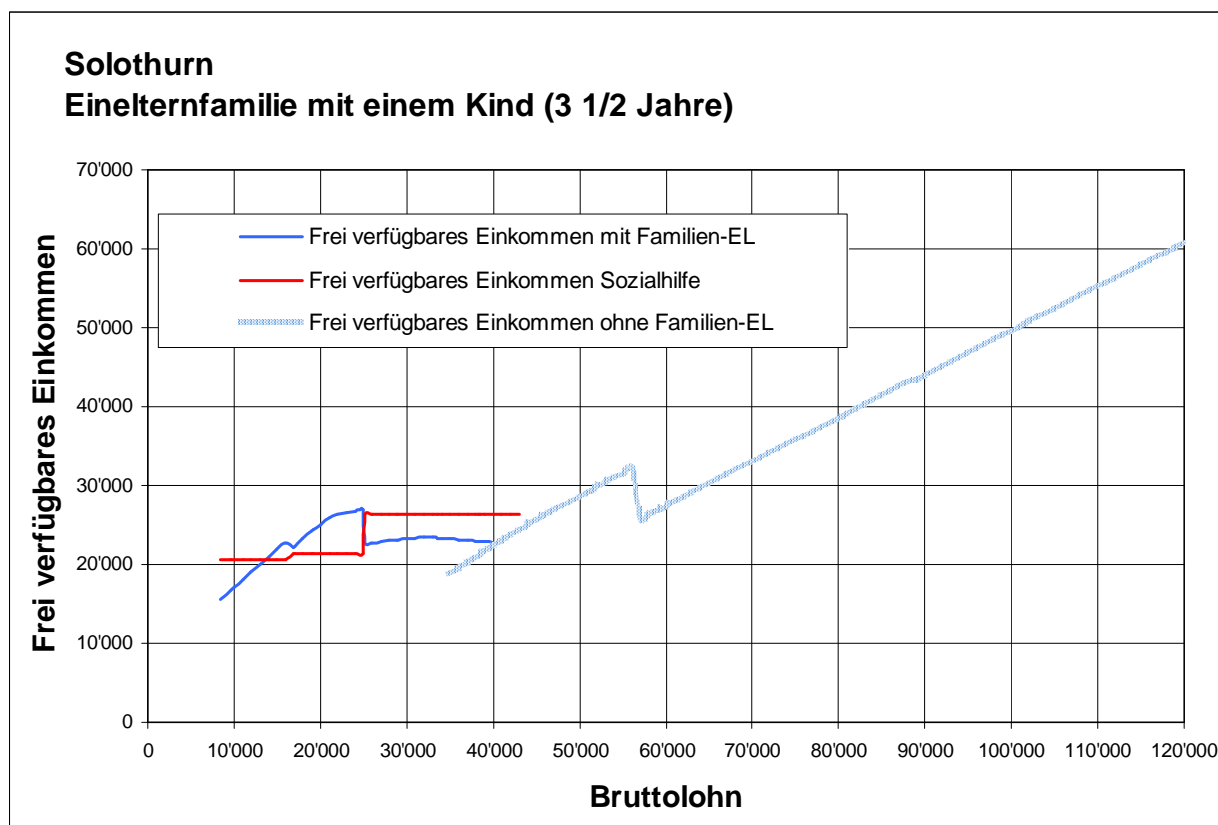


Abb. 35: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kind (3 1/2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien und Fremdbetreuung (welche in den Familien-EL nicht berücksichtigt werden)

Abbildung 36 illustriert den gleichen Verlauf unter der Berücksichtigung der Steuergesetzrevision 07 und der Annahme einer im Vorjahr beanspruchten Fremdbetreuung.¹⁶ Wie für die Einelternfamilie mit einem Kleinkind von zwei Jahren gilt auch hier, dass der Steuerabzug für die Fremdbetreuung zu einer Entlastung im frei verfügbaren Einkommen führt und sich ab einem Bruttolohn von 34'000 Franken auswirkt (effektiv greift die Entlastung bereits ab Einkommen von 25'000 Franken, diese ist jedoch so gering, dass sie in der Abbildung nicht zu erkennen ist). An der grundsätzlichen Problematik, dass die Krippenkosten zu einem Sozialhilfeanspruch führen, ändert sich aber nichts.

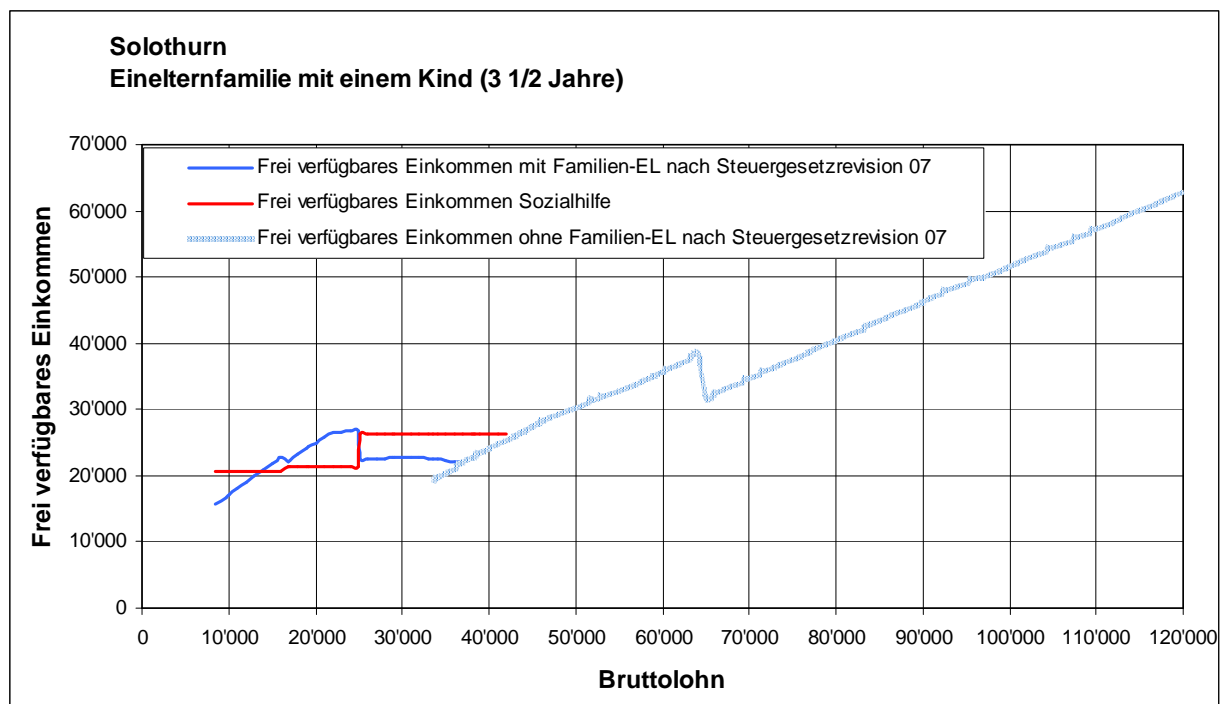


Abb. 36: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kind (3 1/2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien und Fremdbetreuung (welche in den Familien-EL nicht berücksichtigt werden) nach der Steuergesetzrevision 07

Um aber durch den Effekt der Krippenkosten nicht die grundsätzliche Ausgestaltung der Familien-EL für Einelternfamilien mit Kindern über 3 Jahren aus den Augen zu verlieren, analysieren wir wiederum die Wirkung der Familien-EL ohne die Annahme einer Fremdbetreuung. Es sei aber erneut darauf hingewiesen, dass diese Annahme keiner realistischen Situation entspricht. Die Analyse der Annahme ohne Kinderbetreuung lohnt sich aber dennoch, da der entsprechende Effekt der Familien-EL vergleichbar ist mit der Ideallösung, die die Kinderbetreuungskosten in der Berechnung der Familien-EL berücksichtigt. Abbildungen 32 und 33 belegen dies.

Unter der Annahme, dass keine Fremdbetreuung beansprucht wird, setzt die Familien-EL wiederum beim Mindesteinkommen ein (vgl. Abb. 37). Dieses ist zwar für eine Einelternfamilie mit einem Kind über 3 Jahren höher, als jenes für eine Einelternfamilie mit einem Kind unter 3 Jahren. Da in diesem Falltyp aber von einer Alimentenbevorschussung ausgegangen wird, welche ebenfalls zum Mindesteinkommen gezählt wird, wird dieses bereits mit einem Bruttolohn von 8'000 Franken erzielt. Bis zum Erreichen des hypothetischen Einkommens, das für diese Familiensituation bei 20'000 Franken (Nettolohn) liegt, steigt das frei verfügbare Einkommen vergleichsweise stark an. Ab Erreichen des hypothetischen Einkommens (Bruttolohn 22'000 Franken) verläuft das frei verfügbare Einkommen deutlich flacher weiter. Der Einkommensfreibetrag ermöglicht bis zum Erreichen der betreffenden Einkommensgrenze (Bruttolohn 33'000 Franken) einen leichten Anstieg des Einkommens. Danach kann dieses nicht mehr gesteigert werden, denn durch die höheren Steuern

¹⁶ Vgl. auch Kommentar zu Steuern in der Einführung zu Kapitel 3. Ausführlich wird die Steuergesetzrevision 07 in Kapitel 12 behandelt.

führt mehr Lohn zu weniger Einkommen. Bei einem Bruttolohn von 40'000 Franken verfällt der Anspruch auf Familien-EL, die anrechenbaren Einnahmen übersteigen die entsprechenden Ausgaben.

Wenn die Kosten für die Fremdbetreuung des Kindes als anrechenbare Ausgabe in den Familien-EL berücksichtigt werden, dehnt dies den Anspruchsbereich der Familien-EL aus (vgl. Kapitel 9.2). Das frei verfügbare Einkommen verliefte von dem Punkt, an dem in Abbildung 37 der Anspruch auf Familien-EL endet, noch etwas weiter. Es nähme weiter ab und der Bereich der Ungleichheit und des negativen Arbeitsanreizes würde sich noch ausdehnen. Auch in diesem Fall empfiehlt sich deshalb die Erhöhung der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag.

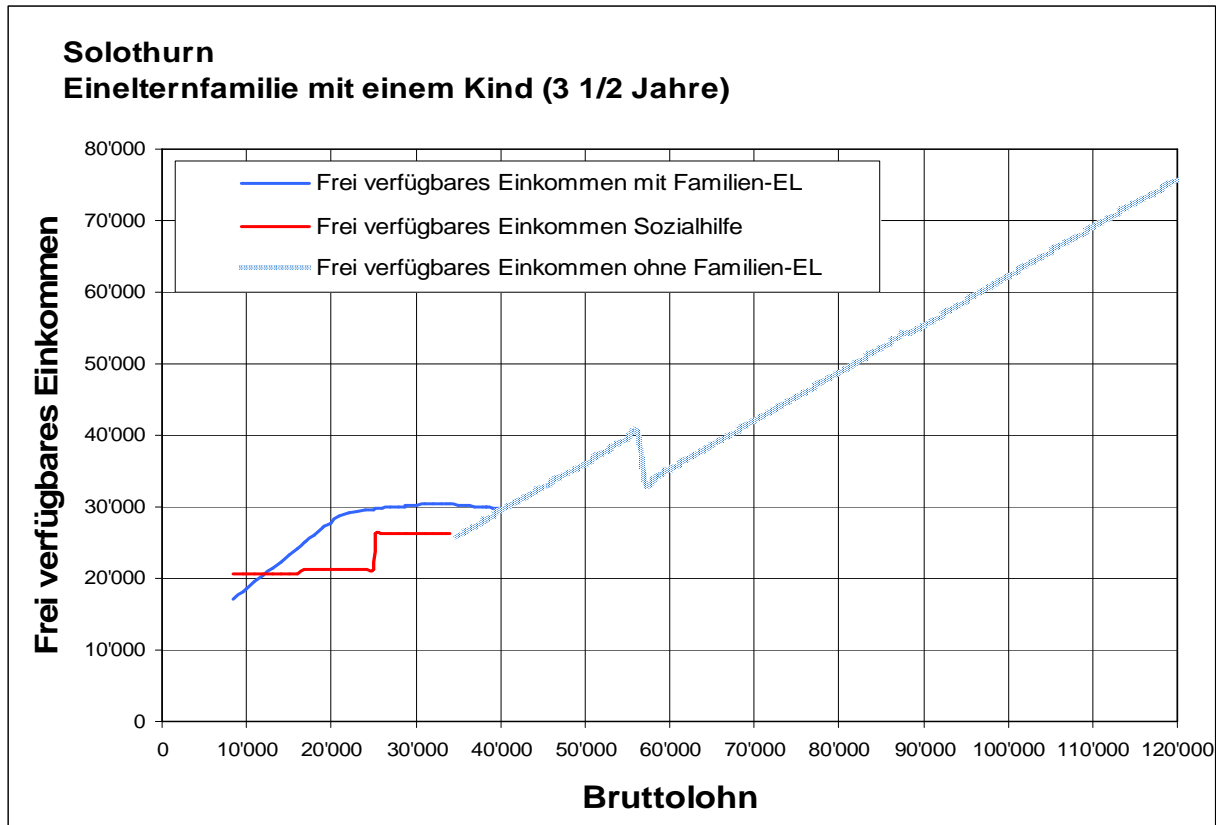


Abb. 37: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternefamilie mit einem Kind (3 1/2 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien ohne Fremdbetreuung

11.4 Berücksichtigung der Kantonalen Durchschnittsprämie und der Individuellen Prämienverbilligung in den Familien-EL

Bei der Ausgestaltung der Familien-EL stellt sich die Frage, wie mit der Individuellen Prämienverbilligung verfahren wird. Die vorhergehenden Abbildungen zu den Familien-EL basieren auf der Annahme, dass die Familien-EL solange geleistet werden, bis die anrechenbaren Einnahmen unter Berücksichtigung der Individuellen Prämienverbilligung die anrechenbaren Ausgaben decken. Nun ist diese Annahme nicht zwingend kongruent mit dem effektiven Vorgehen in der Praxis. Im Bereich der EL zur AHV/IV wird den Haushalten selbst dann die volle Kantonale Durchschnittsprämie übernommen, wenn auch bloss eine geringe Differenz besteht zwischen anrechenbaren Ausgaben und Einnahmen.¹⁷ Dies führt einerseits zu Mehrkosten, die nicht der Gerechtigkeit dienen, andererseits generiert dieses Vorgehen aber auch einen neuen Schwelleneffekt. Wenige Franken, bevor der Anspruch auf Familien-EL erlischt, wird noch immer die Prämie für den ganzen Haushalt übernommen. Das können je nach Grösse des Haushalts Beträge von über 10'000 Franken sein. Wird die Anspruchsgrenze der Familien-EL dann um wenige Franken überschritten, müssen diese Prämien selber bezahlt bzw. über die Individuelle Prämienverbilligung finanziert werden. Da die Prämienverbilligung aber deutlich geringer ist, entsteht für den Haushalt ein Defizit in der Höhe der Differenz zwischen Durchschnittsprämie und Prämienverbilligung. Die folgende Abbildung illustriert diesen Effekt.

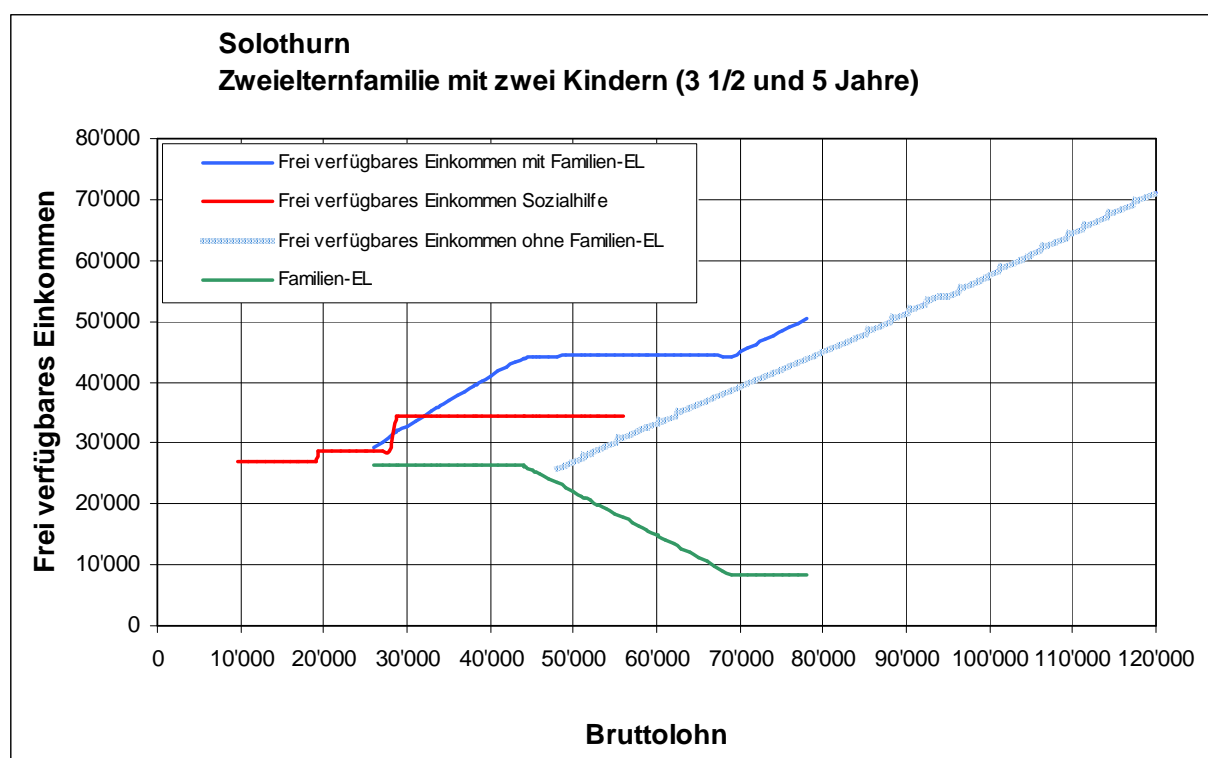


Abb. 38: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern (3 1/2 und 5 Jahre) mit Ergänzungsleistungen für Familien

Ab einem Bruttolohn von 69'000 Franken ist die Differenz zwischen anrechenbaren Einnahmen (ohne Prämienverbilligung) und Ausgaben kleiner als die Kantonale Durchschnittsprämie (vgl. Abb. 38). Trotzdem wird nach wie vor die ganze Durchschnittsprämie von 8'200 Franken übernommen. Der Anspruch auf Familien-EL entfällt bei einem Bruttolohn von 78'000 Franken. Nun muss die Durchschnittsprämie selber übernommen bzw. über die Prämienverbilligung beglichen werden. Da bei diesem Einkommen nur noch eine Prämienverbilligung von 1'600 Franken gewährt wird, entsteht dem

¹⁷ M. Wächter (2007): Familienergänzungsleistungen. Schlussbericht für die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF).

Haushalt ein Rückgang im frei verfügbaren Einkommen von 6'600 Franken. Deutlich erkennbar ist der entsprechende Schwelleneffekt in der Abbildung auf der blauen Linie, welche beim Bruttolohn von 78'000 Franken abbricht, womit das frei verfügbare Einkommen nach Anspruchsende deutlich abnimmt.

11.5 Fazit zu den geplanten Ergänzungsleistungen für Familien

Die Simulation der geplanten Familien-EL zeigt deutlich auf, wo die Stärken und Schwächen dieser Leistung liegen. Diese unterscheiden sich je nach Familiensituation und der Beanspruchung von Fremdbetreuung für die Kinder. Wird die Kinderbetreuung vorerst einmal ausser Acht gelassen, zeigen die Familien-EL für alle Falltypen in den tiefen Einkommensbereichen eine Verbesserung der Einkommenssituation. Die Familien-EL wirken also effektiv da, wo sie nach dem Gesetzesentwurf auch wirken sollen. Das Niveau der frei verfügbaren Einkommen ist mit den Familien-EL spürbar höher als mit Sozialhilfe. Problematisch ist hingegen die Ausgestaltung der Arbeitsanreize. Die Definition der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag führt dazu, dass über zum Teil lange Bruttolohnbereiche das Einkommen nicht mehr gesteigert werden kann bzw. infolge der Steuerlast sogar abnimmt.

Überdacht werden sollte zudem das relativ hoch angesetzte Mindesteinkommen und hypothetische Einkommen für Zweielternfamilien. Die aktuelle Definition führt zu einem verhältnismässig späten Zugang zu den Familien-EL.

Kehren wir nun zurück zur bereits erwähnten Kinderbetreuung. Die Nichtberücksichtigung der Fremdbetreuung wirkt sich im frei verfügbaren Einkommen negativ aus und führt zu einem Rückfall in die Sozialhilfe. Einelternfamilien machen einen grossen Anteil der potenziellen Bezüger dieser Familien-EL aus. Dass diese Familienstruktur auch im Gesetzesentwurf besonders berücksichtigt wird, zeigt sich in den Ansätzen für die Mindesteinkommen und hypothetischen Einkommen, die weit unter jenen für Zweielternfamilien liegen. Wenn nun aber, ebenfalls im Sinne dieses Gesetzesentwurfs, die Erwerbsarbeit gefördert werden soll, sind die Kosten der Kinderbetreuung zu berücksichtigen. Realistischerweise ist der alleinerziehende Elternteil auf Fremdbetreuung angewiesen, insbesondere bei einer Vollzeitberufstätigkeit. Aus diesen Gründen erachten wir eine Berücksichtigung der Ausgaben für die Fremdbetreuung der Kinder zumindest für Einelternhaushalte als zwingend. Allenfalls könnte diese auch dort für Zweielternfamilien in Betracht gezogen werden, wo infolge Erwerbstätigkeit keiner der Elternteile für die Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Diese Lösung unterstützt und fördert Arbeitsbemühungen in allen Familiensituationen.

12. Simulation der Steuergesetzrevision 07

Wie in Kapitel 3 ausgeführt, konnte für die in den Kapiteln vier bis elf besprochenen Simulationen per 1.1.2008 die Steuergesetzrevision im Jahr 2007 nicht berücksichtigt werden, da sich die Steuerberechnung bemessungstechnisch immer auf das Vorjahr stützt. Um aber abschätzen zu können, welchen Einfluss die Änderungen dieser Gesetzesrevision insbesondere auf die hier relevanten unteren Einkommensklassen haben, wird in diesem Abschnitt der Effekt der neuen Regelungen simuliert. Wie bereits eingangs erläutert, kann zum aktuellen Zeitpunkt einzig die Wirkung des neuen Steuergesetzes auf die Situation per 1.1.2008 gezeigt werden, d.h. für die übrigen Parameter der Berechnung der verfügbaren Einkommen wurde dieses Referenzdatum belassen. Die Mieten und die Prämien für die obligatorische Krankenversicherung konnten nicht mit dem Teuerungsindex 2009 angepasst werden, allfällige Revisionen per 1.1.2009 in anderen Bedarfsleistungen konnten nicht berücksichtigt werden und bei der Prämienverbilligung dient die Richtprämie 2008 als Referenz für die Berechnung.

Da jedoch in Solothurn sowohl die Alimentenbevorschussung als auch die Individuelle Prämienverbilligung auf der Grundlage des steuerbaren Einkommens berechnet werden, beeinflusst eine Änderung des Steuergesetzes auch diese beiden Bedarfsleistungen. Folglich wurden diese Transferleistungen sowie die Krippentarife neu berechnet. Nur bei einer markanten Erhöhung der Durchschnittsprämie per 1.1.2009 oder bei einer Revision einer der berücksichtigten Transferleistungen bzw. der Krippentarife wäre mit einem allenfalls deutlich anderen Verlauf des frei verfügbaren Einkommens per 1.1.2009 zu rechnen.

Folgende Änderungen brachte die Revision des Steuergesetzes im Jahr 2007 mit sich:

Der neue Steuertarif befreit Alleinstehende bis zu einem steuerbaren Einkommen von 10'000 Franken von der Einkommenssteuer (bisher 6'500 Franken), Verheiratete bis zu einem steuerbaren Einkommen von 19'000 Franken (bisher 13'500 Franken).

Der Versicherungsprämienabzug ist von 1'500 auf 2'500 pro Person erhöht worden.

Der Abzug für die Kinderbetreuungskosten ist von 2'500 Franken auf 6'500 Franken erhöht und in unseren Berechnungen neu berücksichtigt worden.¹⁸

Ehepaare werden über ein Teilsplitting mit einem Divisor von 1.9 entlastet.

Wie die Analyse der nachfolgenden Abbildungen zeigen, bewegt sich der Effekt der Steuergesetzrevision für die Zweielternfamilie und den geschiedenen Mann mit Alimentenverpflichtung im Rahmen von einigen Hundert Franken. Für die Zweielternfamilie beträgt die Entlastung zwischen 50 Franken für die tiefsten Einkommen bis knapp über 900 Franken für die höchsten Einkommen. Der geschiedene Mann mit Alimentenverpflichtung erzielt eine maximale Verbesserung seines verfügbaren Einkommens von 450 Franken.

Die beiden Einelfamilien profitieren in unseren Berechnungen stärker, da sie für ihr Kind eine Fremdbetreuung beanspruchen (und dies auch bereits im Vorjahr getan haben). Der entsprechende Abzug führt zu einer Steuerentlastung von bis zu 2'000 Franken.

Da der Effekt je nach Einkommensbereich ziemlich variiert, wird der Vergleich der Steuerbelastung anschliessend noch in einem kleineren Massstab abgebildet.

Die nachfolgenden Simulationen zeigen auch, dass das neue Steuergesetz nicht zu einer Steuerbefreiung des Existenzminimums im Anspruchsbereich der Sozialhilfe führt. Einzig beim

¹⁸ Bisher wurde generell von der Annahme ausgegangen, dass im Vorjahr keine Sozialleistungen bezogen worden sind und auch keine Kinderbetreuung beansprucht wurde. Der Abzug von 2'500 Franken wurde dementsprechend nirgends berücksichtigt.

geschiedenen Mann ist sie annähernd erreicht. Dies aber auch nur, weil er die zu bezahlenden Alimente von den Steuern abziehen kann. Andernfalls wäre die Steuerbelastung deutlich höher.

Obschon die Steuerbelastung für die betrachteten Haushalte also tiefer ist und später einsetzt, wirkt sie noch immer auf den Schwelleneffekt beim Eintritt in die und beim Austritt aus der Sozialhilfe. Nur eine Befreiung von den Steuern für Haushalte mit Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe könnte dieses Problem gänzlich beheben.

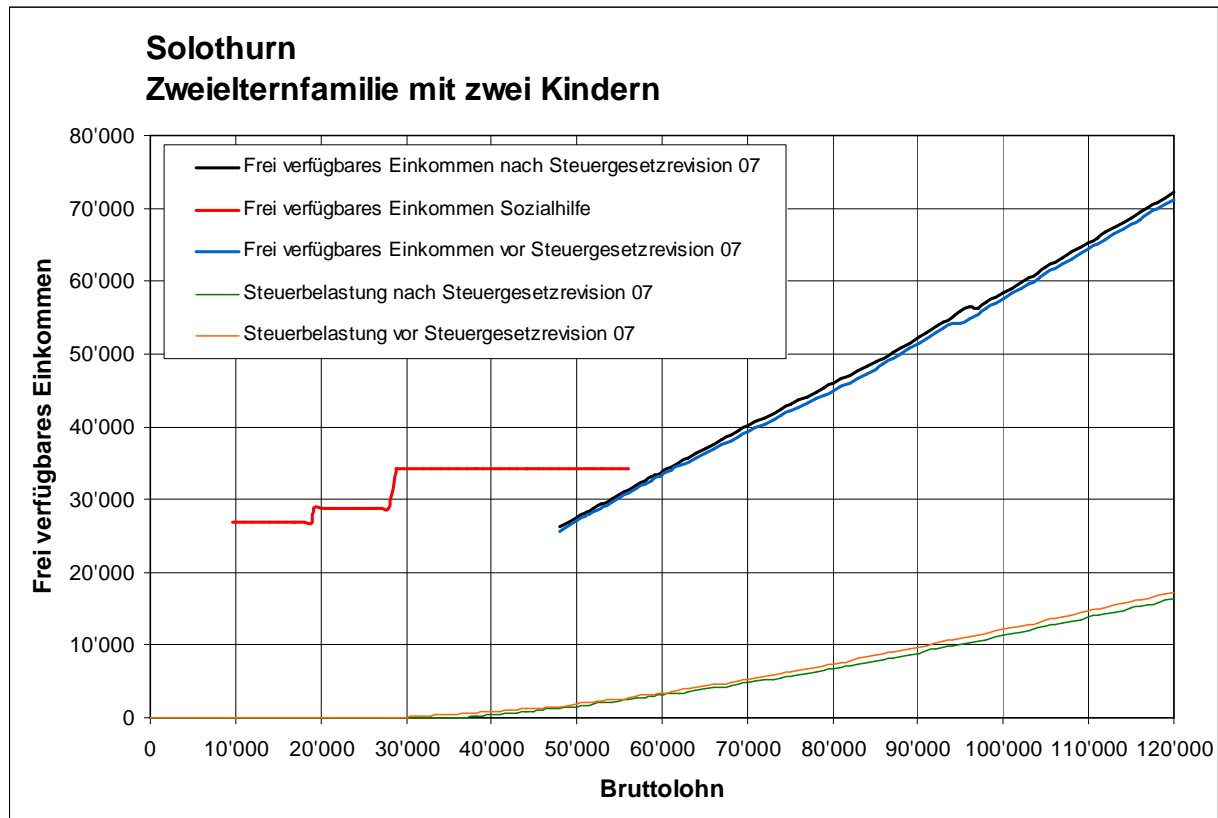


Abb. 39: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Zweielternfamilie mit zwei Kindern nach Steuergesetzrevision 07

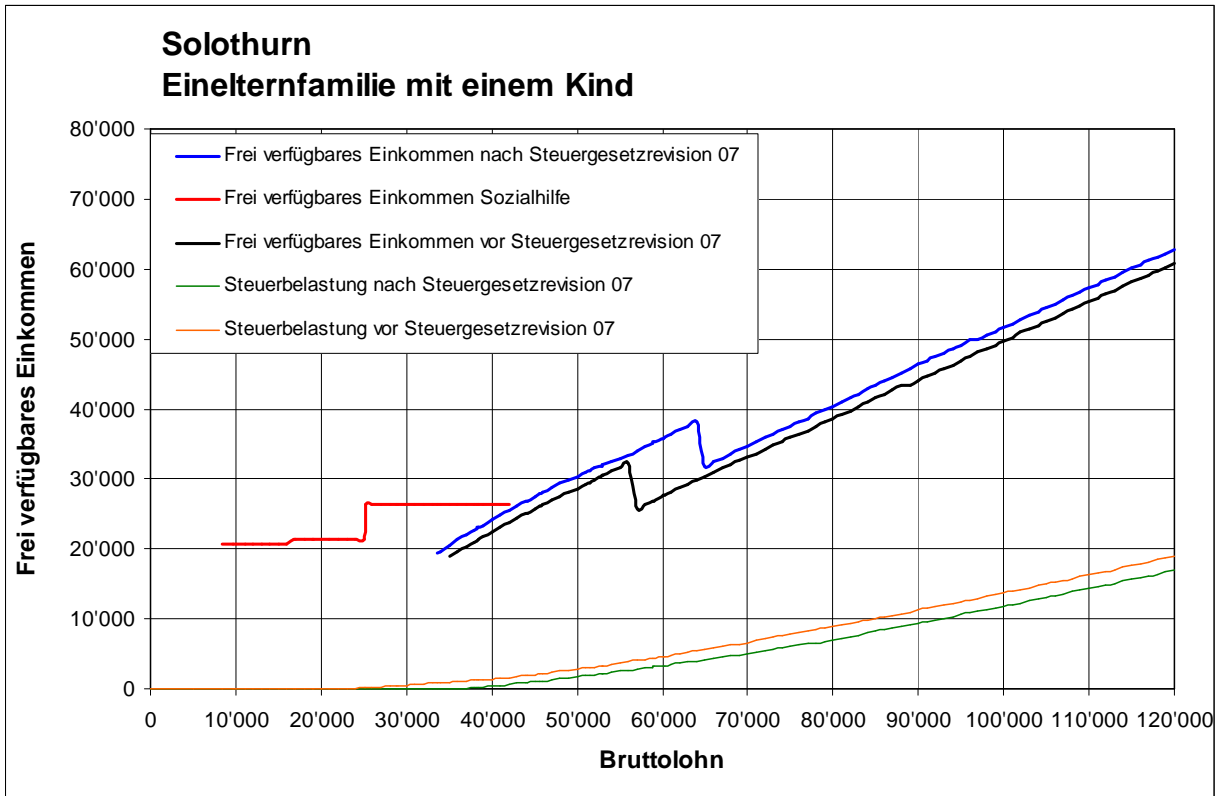


Abb. 40: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Einelternfamilie mit einem Kind nach Steuergesetzrevision 07

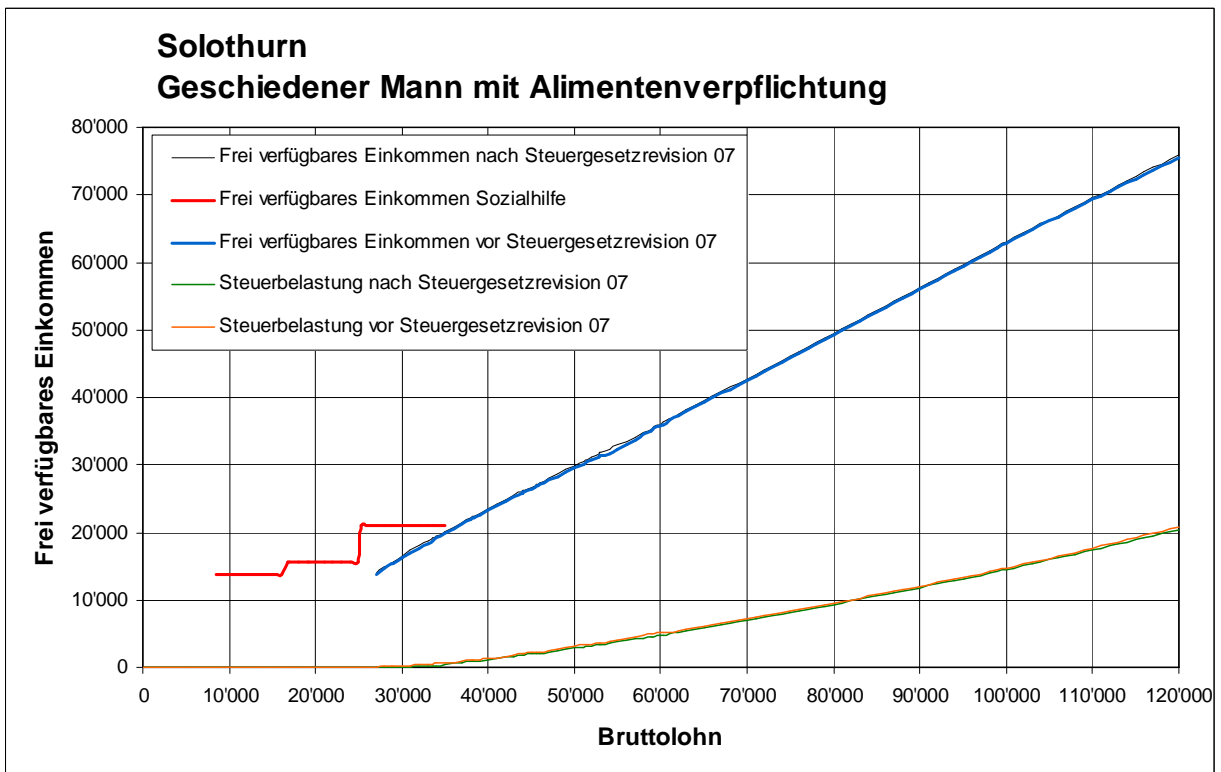


Abb. 41: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen eines geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung nach Steuergesetzrevision 07

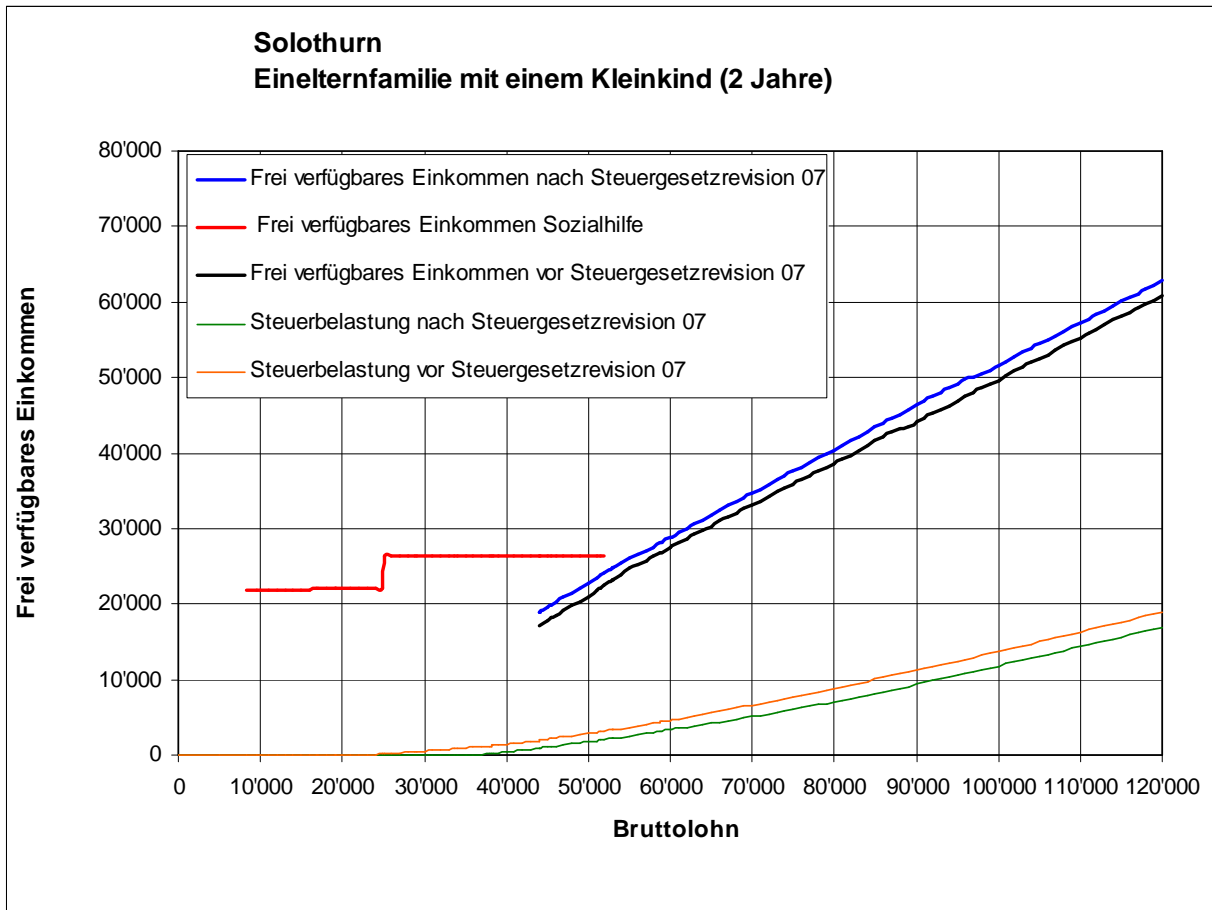


Abb. 42: Verlauf der frei verfügbaren Einkommen einer Eielfernfamilie mit einem Kleinkind nach Steuergesetzrevision 07

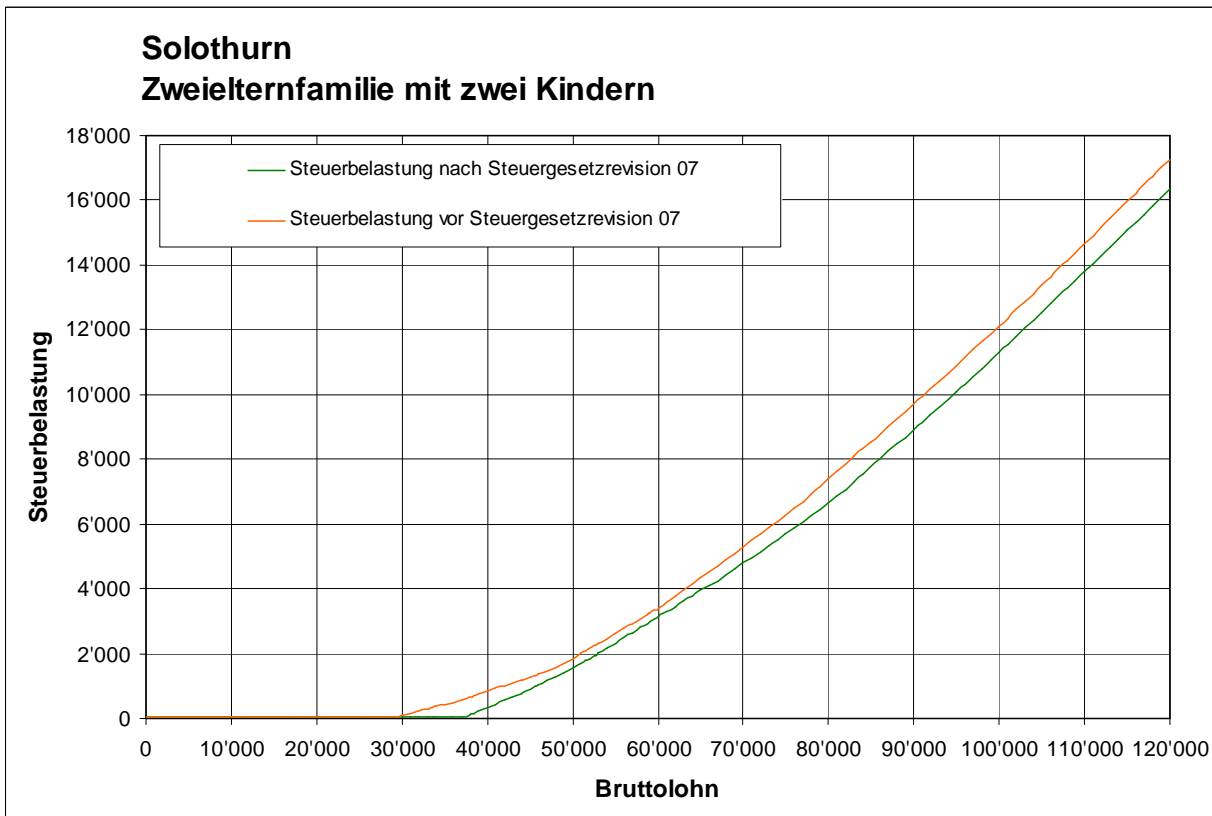


Abb. 43: Steuerbelastung vor und nach der Gesetzesrevision 07 einer Zweieifernfamilie mit zwei Kindern

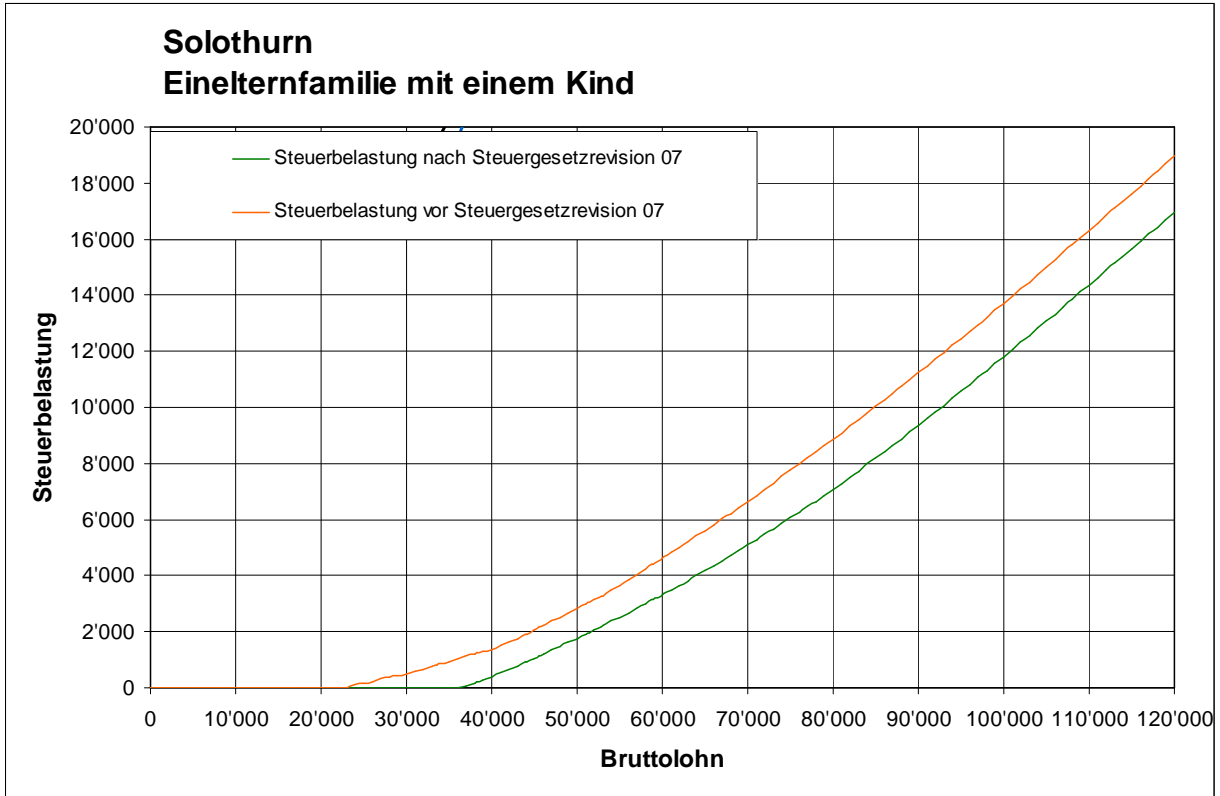


Abb. 44: Steuerbelastung vor und nach der Gesetzesrevision 07 einer Einelternfamilie mit einem Kind

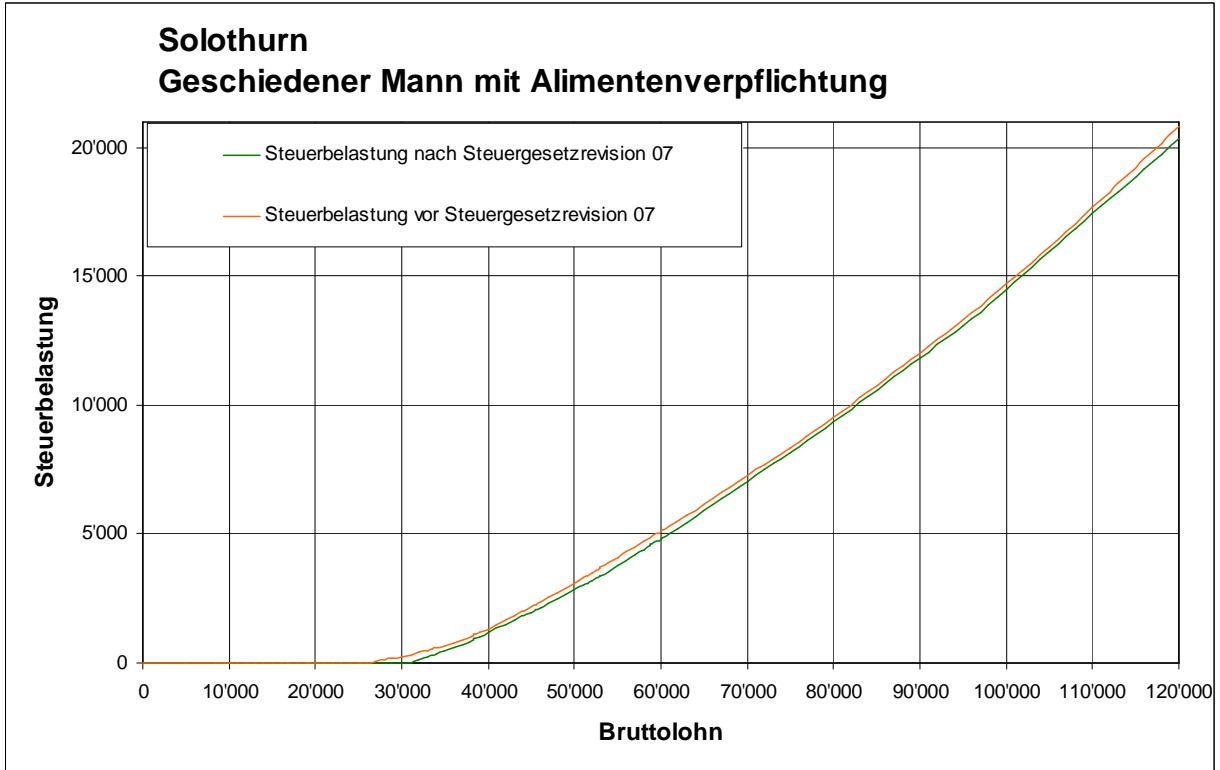


Abb. 45: Steuerbelastung vor und nach der Gesetzesrevision 07 eines geschiedenen Mannes mit Alimentenverpflichtung

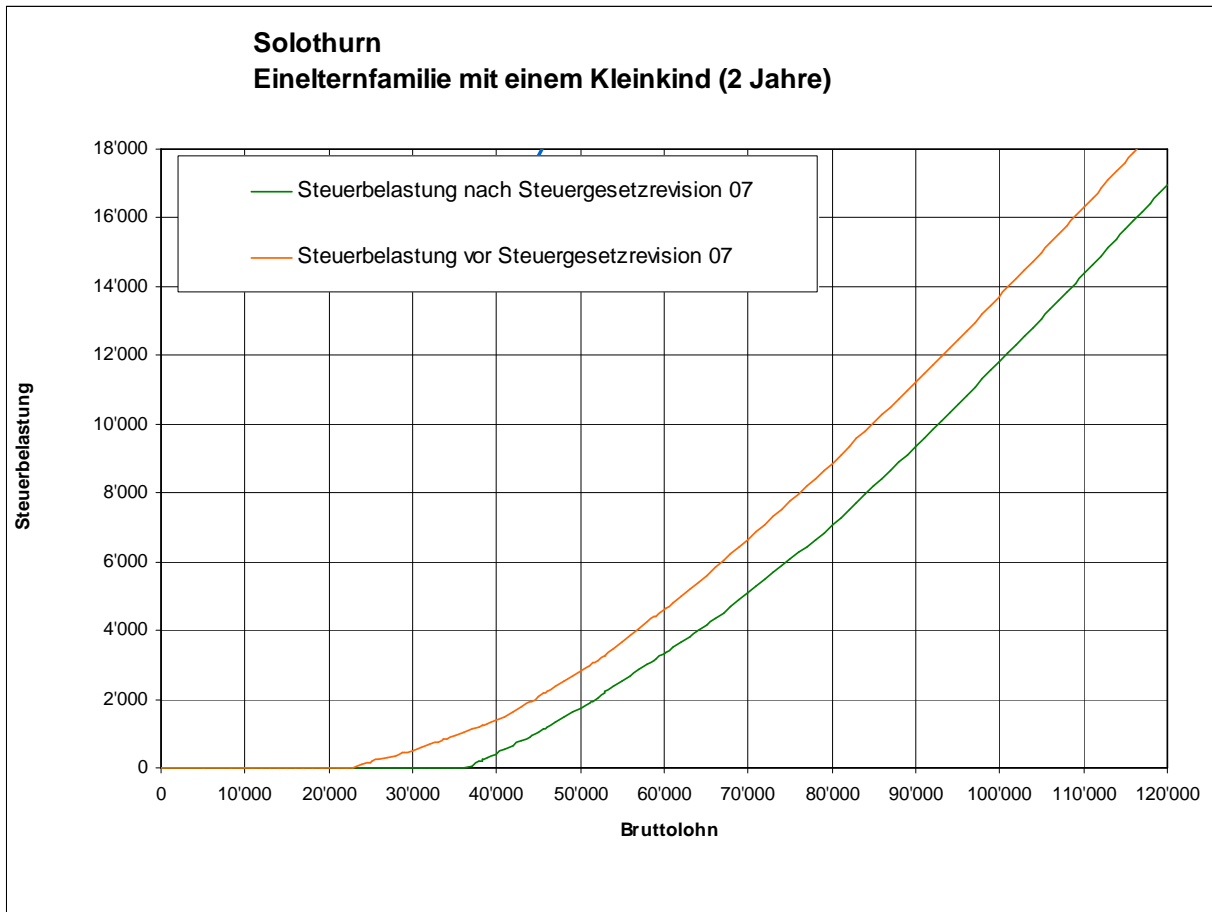


Abb. 46: Steuerbelastung vor und nach der Gesetzesrevision 07 einer Eielfernfamilie mit einem Kleinkind

13. Synthese

Die Studien «Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz» und «Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz» [SKOS 2007] stellten in Solothurn verschiedene Schwelleneffekte fest, die durch das Zusammenspiel der bedarfsabhängigen Sozialleistungen verursacht werden. Diese Sozialleistungen sind nicht immer so ausgestaltet, dass mehr Lohn zu mehr verfügbarem Einkommen führt. Insbesondere im Übergangsbereich der Sozialhilfe zum System der vorgelagerten Sozialleistungen bestehen starke Schwelleneffekte, d.h. markante Unterschiede in den verfügbaren Einkommen zwischen Erwerbstätigen mit Anspruch auf Sozialhilfe und Working Poor ohne Anspruch auf Sozialhilfe. Erwerbstätige Sozialhilfebeziehende haben also mehr Einkommen zur freien Verfügung als Erwerbstätige, die bei gleichem Bruttolohn keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Aber auch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung generiert einen markanten Schwelleneffekt.

Der Kanton Solothurn nahm diese Befunde zur Kenntnis und beauftragte die SKOS, die Problembereiche in Solothurn näher zu analysieren und Optimierungsvorschläge auszuarbeiten. Im Fokus stehen insbesondere die Schwelleneffekte im Übergangsbereich der Sozialhilfe. In diesem Zusammenhang interessiert, wie diese behoben werden können. Der Einfluss der Höhe des Grundbedarfs und des Einkommensfreibetrags und die Auswirkungen von Steueranpassungen sollen überprüft werden. Weiter soll ein Vorschlag entwickelt werden, wie der Schwelleneffekt, der von der Berechnungsweise der Alimentenbevorschussung ausgelöst wird, vermieden werden kann. Schliesslich beinhaltet der Auftrag die Simulation von Ergänzungsleistungen für Familien, die zur Zeit im kantonalen Parlament behandelt werden.

Schwelleneffekt im Eintrittsbereich der Sozialhilfe durch Nichtberücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsgrenze

Die Analyse der Schwelleneffekte im Übergangsbereich der Sozialhilfe zeigt zwei verschiedene Problemzonen auf. Zu unterscheiden ist zwischen dem Eintrittsbereich in die und dem Austrittsbereich aus der Sozialhilfe. Im Eintrittsbereich führt die Eintrittsberechnung der Sozialhilfe dazu, dass in einem bestimmten Lohnsegment Sozialhilfebeziehende über ein höheres Einkommen verfügen als Erwerbstätige ohne Sozialhilfe. So steht beispielsweise eine Einelternfamilie mit einem zweijährigen Kind mit einem Bruttolohn zwischen 46'000 Franken und 55'000 Franken schlechter da als eine entsprechende Familie mit Sozialhilfe. Der Haushalt ohne Sozialhilfe verfügt bei einem Bruttolohn von 46'000 Franken über 8'400 Franken weniger Einkommen im Jahr als der gleiche Haushalt mit Sozialhilfe. Darüber hinaus ist dieser Haushalt ohne Anspruch auf Sozialhilfe sogar schlechter gestellt als ein entsprechender Haushalt, der gar keine Erwerbseinkommen generiert und dessen Lebensunterhalt vollständig von der Sozialhilfe gesichert wird.

Der Schwelleneffekt im Eintrittsbereich der Sozialhilfe ist primär auf die Art der Eintrittsberechnung der Sozialhilfe zurückzuführen. Dieser Eintrittsanspruch wird anders berechnet als das Sozialhilfebudget, wenn der Anspruch erst einmal erwiesen ist. Weil zur Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe der Einkommensfreibetrag und allfällige Integrationszulagen nicht berücksichtigt werden, erhält ein Haushalt erst Sozialhilfe, wenn seine Ausgaben höher sind als seine Einnahmen. Innerhalb der Sozialhilfe, also bei erwiesenem Anspruch, werden aber nicht alle Lohneinnahmen voll angerechnet. Durch den Einkommensfreibetrag wird dem Haushalt im Sinne eines Arbeitsanreizes ein Teil des Einkommens als Bonus gewährt. Dieser Bonus führt dazu, dass die erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden (die nur in die Sozialhilfe gekommen sind, weil sie ehemals einen noch tieferen oder gar keinen Lohn hatten) bei gleichem Bruttolohn besser gestellt sind als Erwerbstätige, die noch keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben.

Die Besserstellung der Sozialhilfebeziehenden ist mit den Eintrittsbedingungen von Solothurn immer mindestens so hoch wie der gewährte Einkommensfreibetrag. Allenfalls gibt es noch eine Steuerbelastung für Erwerbstätige, die keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Da wir uns hier aber in vergleichsweise tiefen Bruttolohnbereichen bewegen, fällt diese Steuerbelastung relativ gering aus. Je nachdem handelt es sich dabei um einige Hundert bis über Tausend Franken im Jahr. Der Einkommensfreibetrag beträgt bei einem Hundertprozentpensum hingegen 7'200 Franken.

Das Instrument des Einkommensfreibetrages erweist sich in der Praxis als sehr sinnvoll. Es ist unerlässlich, um in der Sozialhilfe Arbeitsanreize zu setzen. Hinterfragt werden muss jedoch, wie verhindert werden kann, dass Erwerbstätige mit demselben Lohn aufgrund der Anspruchsregelung der Sozialhilfe ungleich vom Einkommensfreibetrag profitieren. Die einzige Lösung besteht darin, den Einkommensfreibetrag bereits in der Eintrittsberechnung zu berücksichtigen. Das würde bedeuten, dass ein Haushalt dann von der Sozialhilfe unterstützt wird, wenn seine Einkommen abzüglich des Einkommensfreibetrages tiefer sind als die anerkannten Ausgaben. Weil das angerechnete Einkommen um den Einkommensfreibetrag gekürzt wird, wäre ein Anspruch bei einem höheren effektiven Bruttolohn als heute gegeben. Verschiedene Kantone wenden diese Berechnungsweise bereits an und machen gute Erfahrungen damit. Eine Eintrittsberechnung mit Einkommensfreibetrag erhöht zwar die Eintrittsgrenze, was zu einer geringen Ausweitung des Sozialhilfeanspruchs führt. Gewisse Haushalte, die bisher die Eintrittsgrenze nicht erreichten, erhalten neu einen Unterstützungsanspruch. Der betroffene Personenkreis dürfte jedoch gering sein und die Kosten würden wohl nicht wesentlich steigen, da es sich nur um, teils sehr bescheidene, Teilunterstützungen handelt. Es ist auch anzunehmen, dass die Nichtbezugsquote in diesem Einkommenssegment recht hoch ist.

Die Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages in der Eintrittsberechnung ist die einzige Lösung zur Vermeidung von Schwelleneffekten in einem Sozialhilfesystem mit Arbeitsanreizen. Sie garantiert bei gleichzeitiger Steuerbefreiung des Existenzminimums die vollständige Beseitigung der Ungerechtigkeiten zwischen vergleichbaren Haushalten mit und ohne Anspruch auf Sozialhilfe. Es gibt keine Haushalte mehr, die bei gleichem Bruttolohn ein unterschiedliches Einkommen haben, weil die einen einen Unterstützungsanspruch geltend machen konnten und mit der Sozialhilfe zu einem höheren Einkommen gelangen, die anderen aber nicht anspruchsberechtigt sind. Durch diese Massnahme kann der Schwelleneffekt im Eintrittsbereich der Sozialhilfe von über 7'000 Franken vermieden bzw. stark reduziert werden. Je nach Haushaltsgrösse verbleibt noch ein Schwelleneffekt von über 1'000 Franken, der auf die Steuerbelastung zurückzuführen ist.

Schwelleneffekt im Austrittsbereich der Sozialhilfe durch Besteuerung nach Ablösung aus der Sozialhilfe

Die zweite Problemzone befindet sich im Austrittsbereich der Sozialhilfe. Auch hier besteht ein Schwelleneffekt. Kann ein Haushalt knapp unterhalb der Austrittsgrenze seinen Lohn um 1'000 Franken erhöhen, verliert er den Anspruch auf Sozialhilfe. Das Einkommen des betrachteten Haushalts steigt aber mit dem höheren Bruttolohn nicht wie erwartet an, sondern geht vielmehr bis zu 3'000 Franken zurück. Dass dieser Schwelleneffekt deutlich kleiner ist als im Eintrittsbereich der Sozialhilfe, rührt daher, dass der Einkommensfreibetrag in der Berechnung des Austritts im Gegensatz zum Eintritt berücksichtigt wird. Hier wendet Solothurn die Regelung bereits an, die Ungleichheiten in den verfügbaren Einkommen von unterstützten und nicht unterstützten Haushalten bis auf die Steuerbelastung vermindert.

Verantwortlich für den Schwelleneffekt im Austrittsbereich sind die Steuern, die nach Austritt aus der Sozialhilfe für den Haushalt anfallen (innerhalb der Sozialhilfe müssen Leistungsbeziehende in der Regel keine Steuern zahlen). Je höher die Steuerbelastung beim Austritt aus der Sozialhilfe ausfällt, desto grösser ist der Schwelleneffekt. Umgekehrt gilt auch: fallen keine Steuern an, gibt es keinen Schwelleneffekt. Demzufolge kann der Schwelleneffekt im Austrittsbereich der Sozialhilfe behoben

werden, wenn das Existenzminimum von den Steuern befreit wird. Die Steuerlast setzt erst bei Einkommen ein, die das Existenzminimum inklusive Berücksichtigung des Einkommensfreibetrages zu decken vermögen.

Schwelleneffekte im Übergangsbereich der Sozialhilfe können, wie ausgeführt, vollständig vermieden werden. Die Massnahmen bestehen darin, den Einkommensfreibetrag und allfällige Integrationszulagen auch in der Eintrittsberechnung zu berücksichtigen und das Existenzminimum von den Steuern zu befreien. Diese Lösung garantiert die vollständige Eliminierung der Schwelleneffekte. Andere Möglichkeiten im Rahmen der existierenden Leistungen gibt es nicht.

Reduzierter Grundbedarf ändert nichts Wesentliches am Schwelleneffekt

Die Einkommenssimulation mit einem reduzierten Grundbedarf zeigt auf, dass sich dadurch am Schwelleneffekt nichts systematisch ändert. Die Einkommensverläufe mit reduziertem Grundbedarf weisen im Wesentlichen dieselben Schwelleneffekte auf wie mit regulärer Berechnung, einfach auf einem leicht tieferen Niveau. Am Ausmass des Schwelleneffektes ändert sich aber kaum etwas.

Reduzierter Einkommensfreibetrag vermindert zwar den Schwelleneffekt, gleichzeitig aber auch den Anreiz in der Sozialhilfe erwerbstätig zu sein

Der reduzierte Einkommensfreibetrag vermindert in der Simulation zwar das Ausmass des Schwelleneffektes, dieses hängt ja auch direkt von der Höhe des Einkommensfreibetrages ab. Der Schwelleneffekt bleibt aber in geringerer Masse weiterhin erhalten. Mit der Reduktion des Einkommensfreibetrages einher geht jedoch auch die Reduktion des Arbeitsanreizes. Will man die Arbeitsanreize im selben Masse beibehalten, erweist sich eine Reduktion des Einkommensfreibetrages nicht als geeignete Lösung.

Besteuerung der Einkommen von Sozialhilfebeziehenden führt zu negativen Arbeitsanreizen innerhalb der Sozialhilfe

Schliesslich wurde simuliert, wie sich die Besteuerung der Einkommen von Sozialhilfebeziehenden auf den Einkommensverlauf und die Schwelleneffekte auswirkt. Dabei zeigt sich, dass der Schwelleneffekt beim Austritt aus der Sozialhilfe verhindert wird. Dafür produziert diese Massnahme eine neue Ungerechtigkeit bzw. neue negative Arbeitsanreize. Wenn Sozialhilfebeziehende Steuern bezahlen müssen, nimmt auch ihr verfügbares Einkommen ab. Wenn sie bereits eine Vollzeitberufstätigkeit ausüben und den maximalen Einkommensfreibetrag beziehen, besteht für sie kein Anreiz, sich nach einer besser bezahlten Stelle umzuschauen oder sich für mehr Lohn zu engagieren. Im Gegenteil, das zusätzlich erzielte Einkommen wird linear mit der Sozialhilfe verrechnet, die Sozialhilfeleistung erhöht sich also nicht. Gleichzeitig müssen aber mehr Steuern bezahlt werden. Insgesamt führt das zu einem Rückgang im verfügbaren Einkommen. Die Besteuerung der Einkommen von Sozialhilfebeziehenden empfiehlt sich nicht, wenn man Arbeitsanreize erhalten will.

Anspruchsende der Alimentenbevorschussung führt durch fehlende Teilbevorschussung zu Schwelleneffekten

Neben den eben ausgeführten Schwelleneffekten im Übergangsbereich der Sozialhilfe entsteht auch bei Anspruchsende der Alimentenbevorschussung ein grosser Schwelleneffekt. Da Solothurn keine Teilbevorschussung kennt, fällt die gesamte Bevorschussung weg, sobald die Einkommensgrenze erreicht ist. Knapp unter der Einkommensgrenze kann eine Lohnerhöhung von einigen Franken einen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens von 8'000 Franken bedeuten, weil die gesamte Alimentenbevorschussung wegfällt. Eine auf dem bestehenden System aufbauende Teil-

bevorschussung gewährleistet, dass mehr Lohn nicht mit weniger Einkommen bestraft wird. Die Teilbevorschussung ermöglicht einen kontinuierlichen Abbau der Leistung. Die über eine speziell dafür entwickelte Formel berechnete Teilbevorschussung ist so gross, dass sich im Bereich der Teilbevorschussung zusätzlich erzielte Einkommen zumindest nicht negativ auf das verfügbare Einkommen auswirken. Höhere Steuerabgaben und Krippentarife werden durch die Teilbevorschussung kompensiert. Das verfügbare Einkommen verläuft im Bereich der Teilbevorschussung konstant, das bedeutet konkret, dass es sich weder erhöht noch verringert. Somit existiert in diesem Bereich auch kein Arbeitsanreiz.

Da die geltende Regelung der Alimentenbevorschussung auf einer fixen Einkommensgrenze beruht, ist es nicht möglich, alle das verfügbare Einkommen beeinflussenden Grössen in einer einzigen Formel für die Teilbevorschussung aufzufangen. Darum ist die Formel relativ sensibel auf Veränderungen der Einkommenssituation. Ändert sich nämlich etwas an der Steuerbelastung (durch eine Gesetzesrevision oder durch hier nicht berücksichtigte Abzüge), müsste auch die Formel angepasst werden.

Bedeutend flexibler für Änderungen der beteiligten Parameter wäre eine grundsätzliche Neukonzeption der Berechnung der Alimentenbevorschussung. Ein Berechnungssystem, das auf jenem der Ergänzungsleistungen der AHV/IV beruht, ist weit besser in der Lage, sich im Bereich der Teilbevorschussung an unterschiedliche Ausgangssituationen anzupassen. Verschiedene Kantone wenden diese Berechnungsweise der Alimentenbevorschussung bereits an. Erwähnt werden soll noch, dass auch das System der Ergänzungsleistungen nicht garantiert, dass mehr Lohn immer zu mehr Einkommen führt. Aber durch die Schaffung von Einkommensfreibeträgen können negative Arbeitsanreize verhindert werden, wenn sie entsprechend, beispielsweise analog der Familien-EL, ausgestaltet sind.

Ergänzungsleistungen für Familien entlasten arme Familien, die Nichtberücksichtigung der Fremdbetreuungskosten führt aber zu einem Anspruch auf Sozialhilfe und zu starken negativen Arbeitsanreizen

Um erwerbstätige Familien vor dem Armutsrisiko zu bewahren, wurde gemäss eines Planungsbeschlusses des Kantonsrats eine Vorlage für Ergänzungsleistungen für Familien entworfen. Aus den im Gesetzesentwurf erarbeiteten Vorgaben wurden im vorliegenden Bericht für drei Familiensituationen die Einkommensverläufe berechnet. Für die Zweielternfamilie mit zwei Kindern über drei Jahren führen die Familien-EL zu einem deutlich höheren Einkommen als dies ohne Familien-EL der Fall ist. Problematisch ist der Bruttolohnbereich, in dem das verfügbare Einkommen nicht mehr gesteigert werden kann, weil die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag erreicht ist. Ab dieser Grenze führt die Steuerbelastung bis zum Erlöschen des Anspruchs auf Familien-EL zu einem Rückgang im verfügbaren Einkommen. Es gibt keine finanziellen Anreize mehr, das Erwerbseinkommen zu erhöhen. Im Gegenteil, wer mehr verdient, hat schliesslich weniger Geld zur Verfügung. Hier empfiehlt sich eine höhere Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag.

Auffällig ist weiter, dass die Familien-EL für die Zweielternfamilien mit Kindern über drei Jahren relativ spät greifen. Erst bei einem Bruttolohn von 30'000 Franken ermöglichen die Familien-EL die gleichen finanziellen Verhältnisse wie die Sozialhilfe. Eine deutliche Verbesserung gegenüber der Sozialhilfe tritt erst ab einem Bruttolohn von 40'000 Franken ein. Eine Senkung des Mindesteinkommens und des hypothetischen Einkommens würde eine frühere Entlastung durch die Familien-EL ermöglichen.

Im Falle der Einelternfamilien wirken sich die Familien-EL insofern anders aus, als sie einerseits deutlich früher einsetzen. Das Mindesteinkommen und das hypothetische Einkommen sind wesentlich tiefer als bei der Zweielternfamilie. Andererseits verschärft sich aber das Problem, dass während des EL-Anspruchs über einen langen Bruttolohnbereich das verfügbare Einkommen trotz höherem Lohn zurückgeht. Der Einelternhaushalt mit einem zweijährigen Kind kann sein verfügbares Einkommen mit einem Bruttolohn zwischen 22'000 Franken und 54'000 Franken nicht erhöhen.

Teilweise geht das Einkommen gar um einige Tausend Franken zurück. Hier drängt sich eine Erhöhung der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag auf. Wäre diese genügend hoch, würde mehr Lohn immer mit einem höheren verfügbaren Einkommen belohnt werden und der Arbeitsanreiz wäre gesichert. Möglich wäre auch, die Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag an die Kinderzahl anzupassen.

Die Kosten der Fremdbetreuung werden zur Berechnung der Familien-EL in keiner Weise berücksichtigt. Eine Beanspruchung der Fremdbetreuung in einer Krippe während der ganzen Arbeitswoche lässt jedoch den Haushalt weit unter das Existenzminimum der Sozialhilfe fallen. Im Gegensatz zu den Familien-EL berücksichtigt die Sozialhilfe nämlich die Fremdbetreuungskosten.

Durch die Nichtberücksichtigung der Kinderbetreuung in der Berechnung der Familien-EL entsteht ein starker negativer Arbeitsanreiz. Die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit von 20 bzw. 40 Prozent auf 100 Prozent führt zu einem massiven Rückgang im verfügbaren Einkommen. Um zu verhindern, dass die Kosten für die Kinderbetreuung zu einem Sozialhilfebezug führen und um Arbeitsanreize zu erhalten, müssen die Betreuungskosten in der Berechnung der Familien-EL als anrechenbare Ausgabe berücksichtigt werden. Möglich wäre beispielsweise eine Koppelung an den Erwerbsgrad; die Kosten für die Fremdbetreuung werden für jene Tage übernommen, an denen einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird.

Schliesslich illustriert eine Simulation, die die Praxis der Berücksichtigung der Kantonalen Durchschnittsprämie und Individuellen Prämienverbilligung im System der EL zur AHV/IV nachvollzieht, dass auch hier Schwelleneffekte entstehen. Wird nämlich bis zum Erreichen der Anspruchsgrenze auch bei bloss geringer Differenz zwischen anrechenbarem Einkommen und Ausgaben jeweils die vollständige Durchschnittsprämie von der EL übernommen, ruft dies nach der Ablösung einen Rückgang im Einkommen hervor.

Die Konzeption der Ergänzungsleistungen für Familien überzeugt aus systematischer Perspektive prinzipiell – mit dem Vorbehalt der fehlenden Nichtberücksichtigung der Fremdbetreuungskosten. Das in der Gesetzesvorlage entworfene System ist, mit gewissen Anpassungen einzelner Parameter, grundsätzlich sehr geeignet um Familien, deren Einkommen trotz Erwerbstätigkeit nicht zur Existenzsicherung reicht, vor Armut zu bewahren. Auch die Basis, Arbeitsanreize zu schaffen, ist darin gelegt.

Lohnenswert wären unter Umständen zusätzliche Simulationen. Vor allem sollte die Wirkung der Familien-EL auf die Einkommensverläufe weiterer Formen von Zweielternfamilien überprüft werden. Einerseits stehen dabei grössere Familien mit drei oder vier Kindern im Zentrum, andererseits fehlt auch die Simulation einer Zweielternfamilie mit einem Kind unter drei Jahren sowie die Analyse einer Einelternfamilie mit einem Kind über drei Jahren ohne Alimentenbevorschussung, da diese das Mindesteinkommen und das hypothetische Einkommen stark beeinflusst. Wichtig scheint in diesem Zusammenhang die Überprüfung des Effekts von Mindesteinkommen, hypothetischem Einkommen und Einkommensgrenze des EL-Einkommensfreibetrages auf den Verlauf des verfügbaren Einkommens sowie dessen Zusammenspiel mit der Sozialhilfe. Wie im vorliegenden Bericht aufgezeigt werden konnte, resultieren daraus oft unbekannt negative Arbeitsanreize.

Simulation der Steuergesetzrevision 2007 bewirkt keine Steuerbefreiung des Existenzminimums

Eine Simulation der Steuergesetzrevision des Jahres 2007 zeigt schliesslich auf, dass die höheren Abzüge in der Steuerberechnung die Steuerbelastung je nach Haushaltstyp und Einkommensklasse unterschiedlich reduzieren. Am wenigsten profitiert der geschiedene Mann mit Alimentenverpflichtung. Dessen Steuerbelastung ist aber durch den Abzug der Alimentenzahlungen im Vorherein schon relativ tief. Die Zweielternfamilie mit zwei Kindern profitiert zwischen 50 und 1'000 Franken. Deutlicher fällt der Effekt bei den Einelternfamilien aus, wenn sie eine familienergänzende

Kinderbetreuung in Anspruch nehmen: durch den Abzug für Fremdbetreuungskosten von 6'000 Franken werden ihre Einkommen bis zu 2'000 Franken entlastet.

Die Steuergesetzrevision 07 führt aber keineswegs überall zu einer Steuerbefreiung des Existenzminimums. Dazu müssten die Abzüge noch weiter erhöht werden.

Schlussempfehlungen

1. Schwelleneffekte im Übergangsbereich der Sozialhilfe zum System der vorgelagerten Sozialleistungen

Um im Übergangsbereich der Sozialhilfe zum System der vorgelagerten Sozialleistungen Schwelleneffekte zu vermeiden, sind zwei Massnahmen zu treffen:

- ➔ Berücksichtigung des Einkommensfreibetrags in der Berechnung der Eintrittsgrenze
- ➔ Steuerbefreiung des Existenzminimums

2. Schwelleneffekt bei Anspruchsende der Alimentenbevorschussung

Um bei Anspruchsende der Alimentenbevorschussung Schwelleneffekte zu verhindern, ist folgende Massnahme notwendig:

- ➔ Einführung einer Teilbevorschussung, die genügend hoch ist, damit mehr Lohn nicht zu weniger Einkommen führt

3. Ergänzungsleistungen für Familien

Um die Wirkung der Ergänzungsleistungen für Familien noch gezielter auf arme Familien zu konzentrieren und um negative Arbeitsanreize zu vermeiden, sind folgende Massnahmen angezeigt:

- ➔ Berücksichtigung der Kosten für die Fremdbetreuung der Kinder in den anerkannten Ausgaben
- ➔ Erhöhung der Einkommensgrenze für den Einkommensfreibetrag
- ➔ evtl. Senkung des Mindesteinkommens und des hypothetischen Einkommens