



Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz

Caroline Knupfer, SKOS
Natalie Pfister, SKOS
Oliver Bieri, Interface
Bern und Luzern, 2007

Inhalt

1. Fragestellung und Methodik
2. Budgetposten in der Sozialhilfe
3. Frei verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe
4. Arbeitsanreize innerhalb der Sozialhilfe
5. Übergänge zwischen Sozialhilfesystem und vorgelagertem Transfersystem
6. Vergleich finanzielle Verhältnisse innerhalb und ausserhalb der Sozialhilfe
7. Synthese und idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens

Zusammenfassung

Die Bundesverfassung besagt in Artikel 12: „Wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind.“ Sie macht aber keine Angaben darüber, wie viel ein Haushalt konkret braucht, um ein würdiges Dasein zu führen. In Ermangelung eines Bundesrahmengesetzes über die Sozialhilfe wurden die SKOS-Richtlinien geschaffen als Empfehlungen für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Die SKOS-Richtlinien fördern die Rechtsgleichheit über die Gemeinde- und Kantons Grenzen hinaus.

Die letzte Revision der SKOS-Richtlinien ist im April 2005 in Kraft getreten. Mit Ausnahme der Kantone Appenzell-Innerrhoden, Aargau, Freiburg¹ und Waadt orientierten sich im Jahr 2006 – Stichjahr der Untersuchung – alle Kantone an diesem Regelwerk. Die neuen Richtlinien haben einen Paradigmenwechsel in der Konzeption der Sozialhilfe vorgenommen, indem sie die Grundsicherung mit einem ausdifferenzierten Anreizsystem verknüpfen², das in der konkreten Ausgestaltung kantonal variiert. Die Grundsicherung wurde gesenkt und entspricht seither der Einkommenssituation der einkommensschwächsten zehn Prozent der Schweizer Haushaltungen³. Die vorliegende Studie hatte explizit nicht zum Ziel, die Anwendung der revidierten SKOS-Richtlinien systematisch zu evaluieren. Ziel war vielmehr ein exemplarischer interkantonaler Vergleich der frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe beziehenden Haushalten.

Zum ersten Mal hat die SKOS mit dieser Studie untersucht, wie sich die konkreten finanziellen Verhältnisse von Haushalten mit Anspruch auf Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten gestalten,

¹ Im Kanton Freiburg wurden die neuen SKOS-Richtlinien per 1.1.2007 eingeführt.

² Michael Hohn „Aktivierende Sozialhilfe und bessere Integrationschancen. Die Revision der SKOS-Richtlinien – ein Paket mit zahlreichen Neuerungen“, in: *Zeitschrift für Sozialhilfe*, 101. Jahrgang, November, 2004, S.4-5.

³ Michael Gerfin, *Schlussbericht: Evaluation der Richtlinien der SKOS*, Volkswirtschaftliches Institut, Universität Bern, zuhanden der SKOS, 2004, S.8.

nachdem Miete, Krankenversicherungsprämien, Krippenkosten und eventuell Steuern bezahlt sind. Sie legt die Ergebnisse des zweiten Teils einer Untersuchung vor, deren erster Teil die Wirkung der kantonalen und kommunalen Abgabe- und Transfersysteme ausserhalb der Sozialhilfe in den 26 Kantonshauptorten auf das frei verfügbare Einkommen erhoben hat⁴.

In der vorliegenden Studie wird unterschieden zwischen Haushalten ohne Erwerbstätigkeit und Haushalten mit Erwerbstätigkeit, deren Lohneinkommen zur Deckung des Lebensunterhalts nicht ausreicht. Speziell interessiert auch, ob es sich für Sozialhilfe Beziehende lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Einen weiteren Schwerpunkt legt die Studie auf die Schwelleneffekte bzw. die so genannten systembedingten Ungerechtigkeiten beim Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt aus der Sozialhilfe. Schliesslich geht es in der Studie um die sozialpolitische Frage, ob Niedriglohnverdienende, die keine Sozialhilfe beziehen, besser oder schlechter gestellt sind als vergleichbare Haushalte mit Anspruch auf Sozialhilfe.

Die SKOS und Interface Institut für Politikstudien GmbH haben gemeinsam ein Simulationsinstrument entwickelt. Damit wurden die frei verfügbaren Einkommen für drei Falltypen mit Einkommenssituationen im Niedriglohnbereich berechnet: eine Alleinerziehende mit einem Kind, eine Familie mit zwei Kleinkindern und ein geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht. Dieses Instrument erlaubt Simulationen, welche die Wirkungen von Sozialleistungen und Steuern über einen Einkommensbereich von 0 bis 120'000 Franken prognostizieren können.

Falltypen und Annahmen

Um das Zusammenspiel der Sozialhilfe, des Steuersystems und des der Sozialhilfe vorgelagerten Systems der weiteren Bedarfsleistungen (beispielsweise Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämie, Alimentenbevorschussung, etc.) in den einzelnen Kantonshauptorten abbilden und analysieren zu können, musste als Basis eine vergleichbare Ausgangslage geschaffen werden. Zu diesem Zweck wurden Falltypen von Haushalten definiert, die gewisse potentiell armutsgefährdende Charakteristiken aufweisen. Gleichzeitig sollten Haushaltssituationen betrachtet werden, die repräsentativ für die Gesellschaftsstrukturen in der Schweiz sind⁵.

Beim Falltyp der **Alleinerziehenden mit einem Kind** handelt es sich um eine geschiedene Frau mit einem 3½ jährigen Kind. Aufgrund des Scheidungsurteils besteht ein gerichtlich festgelegter Anspruch auf Alimente (8'715 Franken für das Kind und 6'225 Franken für die Frau pro Jahr), die aber vom Pflichtigen nicht bezahlt werden. Der Anspruch auf Alimentenbevorschussung wird in allen Kantonen für das Kind gewährt, in einzelnen Kantonen auch für die Frau. Dieser Sozialtransfer fliesst als Einkommen in die Sozialhilfe ein. Die Frau und das Kind leben in einer 3-Zimmerwohnung. Es wird davon ausgegangen, dass das 3½-jährige Kind während der Erwerbstätigkeit der Mutter – entsprechend ihrem Erwerbsspensum – eine öffentliche Krippe besucht⁶.

Beim Falltyp der **Familie** handelt es sich um eine Familie mit zwei Kindern im Alter von 3½ und 5 Jahren und traditioneller Rollenteilung. Die Ehefrau besorgt den Haushalt und die Kinderbetreuung. Die Familie bewohnt eine 4-Zimmerwohnung.

Beim Falltyp des **geschiedenen, unterhaltspflichtigen Mannes** handelt es sich um einen alleine lebenden Mann, der gegenüber seiner ehemaligen Ehefrau und den zwei gemeinsamen Kindern eine jährliche Alimentenverpflichtung in der Höhe von 14'440 Franken hat⁷. Der Mann lebt in einer 2-Zimmerwohnung.

Für alle Falltypen werden die wichtigsten Faktoren der kantonal unterschiedlichen Lebenshaltungskosten im Haushaltsbudget berücksichtigt: Die kantonalen Durchschnittsmieten für die angenommenen

⁴ Caroline Knupfer, Oliver Bieri, *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2007. Hierbei handelt es sich um eine Folgestudie von Kurt Wyss, Caroline Knupfer, *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2003.

⁵ Es handelt sich dabei um dieselben Falltypen, die bereits für die Untersuchung aus dem Jahr 2002 festgelegt worden sind und auch in der im Frühjahr 2007 von der SKOS publizierten, aktualisierten Fassung dieser Studie beibehalten wurden.

⁶ Ausser im Kanton Tessin, wo die Kinder in der Regel ab dem dritten Altersjahr die *Scuola dell'infanzia* besuchen und bis 16 Uhr betreut werden, wird die familienergänzende Betreuung für Kinder im Alter von 3½ Jahren in keinem anderen Kantonshauptort durch die Schule übernommen. Für sämtliche andere Kantonshauptorte mussten daher die Kosten für die Betreuung in einer Krippe berechnet werden.

⁷ Die Alimente betragen jährlich 2'400 Franken für die Ex-Frau und je 6'000 Franken für die beiden Kinder.

Wohnungsgrössen, die kantonalen Durchschnittsprämien für die obligatorische Krankenversicherung sowie im Falltyp der Alleinerziehenden die Kosten für die Kinderbetreuung. Bei der Krankenversicherungsprämie wird der Anspruch auf Prämienverbilligung geltend gemacht und – falls von einem Kanton nicht ausdrücklich anders geregelt – in der Sozialhilfe ebenfalls berücksichtigt. Die berücksichtigten Haushalte verfügen weder über Vermögen, noch haben sie Schulden.

Um die Auswirkungen der kantonal unterschiedlich ausgestalteten Anreizsysteme in der Sozialhilfe auf die frei verfügbaren Einkommen abbilden zu können, mussten verschiedene Annahmen betreffend der Erwerbssituation in den Falltypen getroffen werden. Ein gutes Drittel aller über 15jährigen Sozialhilfe Beziehenden ist erwerbslos. Ein knappes weiteres Drittel übt eine voll- oder teilzeitliche Erwerbstätigkeit im ersten Arbeitsmarkt aus⁸. Beiden Einkommenssituationen wird Rechnung getragen. Einerseits werden wirtschaftliche Verhältnisse angenommen, die gemeinhin als Working-Poor-Situationen bezeichnet werden können, da sie sich auf sehr niedrige Voll- und Teilzeitlöhne beziehen. Andererseits wird die Auswirkung der Sozialhilfe auf das frei verfügbare Einkommen für die Situation von Erwerbslosigkeit und gleichzeitig aktiver Bemühung um soziale und berufliche Integration simuliert. In der nachstehenden Übersicht sind die Annahmen betreffend Erwerbspensen und Löhne sowie Art der Integrationsaktivität dargestellt. In Entsprechung werden jeweils die in den SKOS-Richtlinien vorgesehenen Anzelemente (Einkommensfreibetrag und Zulagen) genannt, die zur Anerkennung der Ausübung einer Erwerbstätigkeit bzw. einer Integrationsaktivität vorgesehen sind.

⁸ Bundesamt für Statistik, *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik 2005. Nationale Resultate*, Neuenburg, 2007.

Übersicht zu den Löhnen und Integrationsaktivitäten der Sozialhilfe beziehenden Personen in den einzelnen Falltypen sowie den entsprechenden Anreizelementen in den SKOS-Richtlinien

Falltyp	Pensum und Jahreslohn bei Erwerbstätigkeit	Anreizelement zur Anerkennung der beruflichen Integration und vorgeschlagener Betrag pro Jahr	Integrationsaktivität bei Erwerbslosigkeit	Mögliche Zulage gemäss SKOS-Richtlinien
Alleinerziehende	100%: 25'200 Fr. 40%: 16'800 Fr.	Einkommensfreibetrag (4'800-8'400 Fr.)	Kindererziehung Verrichtung von 5 Stunden Freiwilligenarbeit in einem Altersheim Stellensuche	Alleinerziehendenzulage (2'400 Fr.) Integrationszulage (IZU) (1'200-3'600 Fr.) Minimale Integrationszulage (MIZ) (1'200 Fr.)
Familie mit zwei Kindern	100%: 28'800 Fr.	Einkommensfreibetrag (4'800-8'400 Fr.)	Mann: Bereitschaft zur Teilnahme an einem Integrationsprogramm, aber kein Angebot Stellensuche Frau: Kindererziehung	Integrationszulage (IZU) (1'200-3'600 Fr.) Minimale Integrationszulage (MIZ) (1'200 Fr.)
Geschiedener Mann mit Unterhaltspflicht	100%: 25'200 Fr.	Einkommensfreibetrag (4'800-8'400 Fr.)	Stellensuche	Integrationszulage (IZU) (1'200-3'600 Fr.) Minimale Integrationszulage (MIZ) (1'200 Fr.)

Die Annahmen betreffend Erwerbstätigkeit, Art und Umfang allfälliger Integrationsaktivitäten, Stellensuche etc. beeinflussen die Resultate grundlegend.

Frei verfügbares Einkommen und Berechnungsmodell

Das frei verfügbare Einkommen ist jenes Einkommen, welches dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (inkl. Sozialtransfers) abzüglich der Fixkosten (Miete, obligatorische Krankenversicherungsprämie, evt. Krippenkosten) und Steuern zur Verfügung steht.

Zur Bestimmung des frei verfügbaren Einkommens in der Sozialhilfe musste zuerst ein Sozialhilfebudget nach kantonaler geltender Gesetzgebung erstellt und die Höhe der Unterstützung (Sozialhilfeleistung) berechnet werden. Die Daten wurden von den zuständigen Verwaltungsstellen der 26 Kantonshauptorte im Detail geprüft und validiert.

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, Krankenkassenprämie, familienergänzende Betreuung und je nach kantonaler Gesetzgebung die Steuerbelastung abgezogen (siehe nachstehende Darstellung). Mit dem daraus resultierenden frei verfügbaren Einkommen müssen Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Mobilität, Freizeit und anderes mehr finanziert werden.

Berechnung des frei verfügbaren Einkommens bei Sozialhilfebezug



Quelle: Eigene Darstellung

Die Berechnung des frei verfügbaren Einkommens erfolgte mit Hilfe des für diese Studie entwickelten Berechnungsmodells. Damit konnten alle frei verfügbaren Einkommen für finanzielle Situationen im unteren Einkommensbereich berechnet werden. Das Berechnungsmodell unterscheidet zwischen frei verfügbaren Einkommen im Anspruchsbereich der Sozialhilfe und frei verfügbaren Einkommen ausserhalb des Sozialhilfeanspruchsbereichs.

Grosse interkantonale Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen

Die Simulationsrechnungen bestätigen für den Sozialhilfebereich, was bereits für den Bereich ausserhalb der Sozialhilfe gezeigt werden konnte:⁹ Je nach Wohnort sind die frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe Beziehenden unterschiedlich hoch (siehe Tabelle). Ein erster Vergleich bezieht sich auf Haushalte, die keine Erwerbstätigkeit ausüben und ihr Einkommen vollständig über die Sozialhilfe beziehen. Jeweils eine Person pro Haushalt ist dabei auf Stellensuche und hat unter Umständen Anspruch auf eine Integrationszulage. Je nach Familiensituation zeigen sich in den Resultaten maximale interkantonale Unterschiede (Range) zwischen rund 4'100 Franken und 6'400 Franken pro Jahr. Das kleinste jährliche frei verfügbare Einkommen erreicht der Geschiedene mit Unterhaltspflicht in Basel mit 11'260 Franken. In Genf hingegen erreicht er mit 15'395 Franken das höchste frei verfügbare Einkommen. Die Alleinerziehende kann in Appenzell über 16'986 Franken frei verfügen, während es in Sitten 27'416 Franken sind. Auch die Familie mit zwei Kindern fährt mit 23'728 Franken in Appenzell am schlechtesten, am besten hingegen mit 28'957 Franken in Lausanne.

⁹ Siehe: Caroline Knupfer, Oliver Bieri, *Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz*, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2007 und Kurt Wyss, Caroline Knupfer, *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2003.

	Alleinerziehende mit einem 3½ jährigen Kind				Familie mit zwei Kindern				Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung			
	Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 16'800 Fr.		Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 28'800 Fr.		Bruttolohn: 0 Fr.		Bruttolohn: 25'200 Fr.	
	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums	In Fr.	In % des Maximums
Maximum	23'377 Sitten		27'416 Sitten		28'957 Lausanne		36'044 Sitten		15'395 Genf		21'617 Sitten	
Minimum	16'986 Appenzell	73	19'207 Appenzell	70	23'728 Appenzell	82	26'559 Bellinzona	74	11'260 Basel	73	14'037 Bellinzona	65
Spannweite	6'391		8'209		5'229		9'485		4'135		7'580	
Mittelwert	19'812	85	22'181	81	26'262	91	32'789	91	12'570	82	19'310	89

Quelle: SKOS, 2007

Diese Unterschiede zwischen den Kantonshauptorten sind auf die interkantonal verschiedene Ausrichtung der Sozialhilfe zurückzuführen. Obschon sich die grosse Mehrheit der Kantonshauptorte implizit oder explizit auf die Empfehlungen der SKOS zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe bezieht, ist deren konkrete Umsetzung vielfältig. Die Unterschiede in den frei verfügbaren Einkommen entstehen einerseits durch Abweichungen beim Grundbedarf für den Lebensunterhalt, andererseits durch die unterschiedliche Anwendung der Anzelemente. Die Anwendung der Integrationszulagen nach SKOS-Richtlinien (Integrationszulage bei Erwerbslosigkeit, minimale Integrationszulage, Alleinerziehendenzulage) variiert stark von Hauptort zu Hauptort; sowohl in Bezug auf die zu erfüllenden Kriterien als auch betreffend der Höhe. Neben den Integrationszulagen kennen einige Kantone auch automatische Zulagen, die unabhängig von einer spezifischen Gegenleistung ausgerichtet werden und die mit anderen Zulagen kumuliert werden können.

Bei Erwerbstätigkeit vergrössern sich die interkantonalen Unterschiede noch. Sie liegen in dieser Situation zwischen maximal rund 7'600 Franken und 9'500 Franken. Am meisten Geld bleibt allen Falltypen in Sitten: Während die Familie ein frei verfügbares Einkommen von 36'044 Franken erreicht, sind es für die Alleinerziehende 27'416 Franken und für den Geschiedenen 21'617 Franken. Am wenigsten bleibt der Familie und dem Geschiedenen in Bellinzona mit 26'559 bzw. 14'037 Franken und der Alleinerziehenden mit 19'207 Franken in Appenzell.

Neben bereits genannten Faktoren ist in der Situation der Erwerbstätigkeit der Einkommensfreibetrag ausschlaggebend für die Unterschiede. Ausser Bellinzona kennen alle Hauptorte einen Einkommensfreibetrag oder eine Erwerbsunkostenpauschale. Dieses Anzelement ist aber je nach Kanton sehr unterschiedlich ausgestaltet. Daneben trägt auch die unterschiedliche Berücksichtigung der Erwerbsunkosten in der Sozialhilfe – in der vorliegenden Studie beschränken sich diese auf die Mehrkosten für auswärtige Verpflegung – zu den beachtlichen Spannweiten zwischen den frei verfügbaren Einkommen bei.

Arbeiten in der Sozialhilfe lohnt sich

Dank des Einkommensfreibetrages können Sozialhilfe Beziehende ihr frei verfügbares Einkommen bei Ausübung einer Erwerbstätigkeit erhöhen. Wiederum hängt es jedoch vom Wohnort ab, wie viel vom verdienten Lohn dem Haushalt zur freien Verfügung bleibt. Die effektiven Einkommenssteigerungen in Folge 100 Prozent Erwerbstätigkeit (Bruttolöhne von 25'500 bzw. 28'800 Franken) liegen in den Kantonshauptorten – mit Ausnahme von Bellinzona – über alle Falltypen hinweg zwischen 3'600 Franken und fast 8'900 Franken pro Jahr.

Nachstehende Tabelle zeigt die konkrete Einkommenssteigerung am Beispiel des geschiedenen Mannes mit Unterhaltspflicht. Der Partizipationssteuersatz misst jeweils, welcher Anteil des erworbenen Lohnes sich nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nicht im frei verfügbaren Einkommen niederschlägt, weil bestimmte Sozialleistungen wegfallen.

Finanzielle Anreize einer Erwerbstätigkeit in der Sozialhilfe (Geschiedener)

Kantonshauptort	Frei verfügbares Einkommen ohne Erwerbstätigkeit (Bruttolohn=0) in Franken	Frei verfügbares Einkommen bei 100% Erwerbstätigkeit (Bruttolohn 25'200 Fr.) in Franken	Einkommenssteigerung in Franken	Einkommenssteigerung in % vom frei verfügbaren Einkommen ohne Erwerbstätigkeit	Partizipationssteuersatz
Schaffhausen (SH)	11'384	20'252	8'868	78%	65%
Chur (GR)	11'920	20'518	8'598	72%	66%
Sitten (VS)	13'019	21'617	8'598	66%	66%
Zug (ZG)	13'020	21'420	8'400	65%	67%
Stans (NW)	12'988	21'208	8'220	63%	67%
Solothurn (SO)	13'020	21'098	8'078	62%	68%
Zürich (ZH)	12'996	21'012	8'016	62%	68%
Samen (OW)	11'770	19'694	7'924	67%	69%
Schwyz (SZ)	13'020	20'940	7'920	61%	69%
Basel (BS)	11'260	19'094	7'834	70%	69%
Altdorf (UR)	13'020	20'424	7'404	57%	71%
Glarus (GL)	11'670	19'068	7'398	63%	71%
St. Gallen (SG)	11'773	19'171	7'398	63%	71%
Luzern (LU)	13'242	20'442	7'200	54%	71%
Neuenburg (NE)	11'800	19'000	7'200	61%	71%
Delsberg (JU)	11'770	18'475	6'705	57%	73%
Herisau (AR)	11'994	18'699	6'705	56%	73%
Freiburg (FR)	13'486	19'246	5'760	43%	77%
Appenzell (AI)	12'420	18'032	5'612	45%	78%
Bern (BE)	12'895	18'415	5'520	43%	78%
Aarau (AG)	12'294	17'372	5'078	41%	80%
Lausanne (VD)	13'777	18'781	5'004	36%	80%
Frauenfeld (TG)	11'520	16'320	4'800	42%	81%
Genf (GE)	15'395	20'195	4'800	31%	81%
Liestal (BL)	12'720	17'520	4'800	38%	81%
Bellinzona (TI)	12'658	14'037	1'379	11%	95%
Range			7'489		
Mittelwert	12'570	19'310	6'739	54%	73%
Median	12'689	19'209	7'299	59%	71%

Quelle: SKOS, 2007

Diese deutlichen Unterschiede kommen zu Stande, weil einerseits die Einkommensfreibeträge und die Vergütung der Essensspesen bei Erwerbstätigkeit in den 26 Kantonshauptorten ungleich hoch sind. Andererseits werden die Einkommenssteigerungen auch durch die Integrationszulagen beeinflusst, die in den meisten Kantonshauptorten bei Nichterwerbstätigkeit zur Anerkennung der Integrationsbemühungen ausgerichtet werden.

Eine Verbesserung des frei verfügbaren Einkommens ist auch durch ein zweites Einkommen möglich. Ein zusätzlicher Bruttolohn von 6'662 Franken pro Jahr – wie er in dieser Studie als Zweiteinkommen der Frau angenommen wurde – wirkt sich überall positiv auf das frei verfügbare Einkommen der Familie mit zwei Kindern aus. In Delsberg führt ein solcher Verdienst zu einer Einkommenssteigerung von mehr als 5'000 Franken, in Appenzell hingegen sind es bloss 946 Franken im Jahr. Die Unterschiede sind darauf zurückzuführen, dass es sich um ein Zusatzeinkommen im Rahmen einer Erwerbstätigkeit von 20 Prozent handelt: Die Ansätze für den Einkommensfreibetrag und die Mehrkosten für auswärtige Verpflegung variieren für kleine Pensen zwischen den Kantonen besonders. Sehr niedrige Einkommen werden folglich sehr verschieden honoriert.

Schwelleneffekte beim Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt

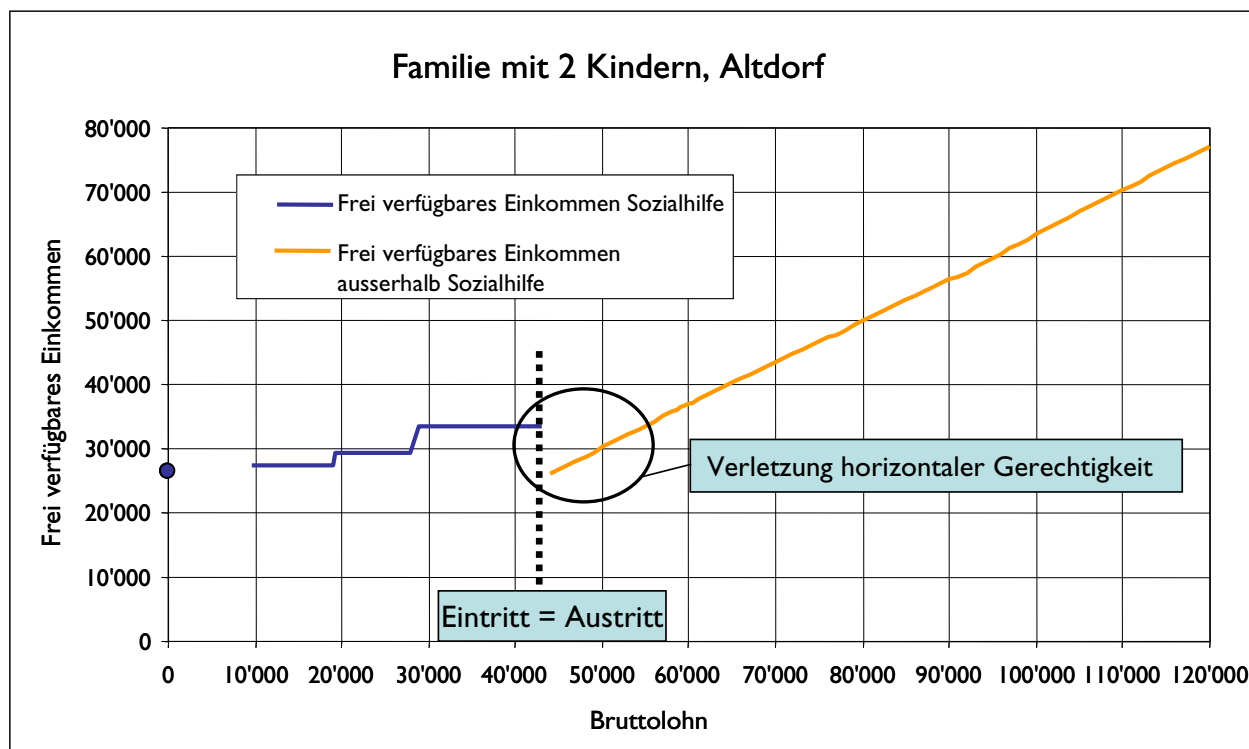
Im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens kann es beim Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt aus der Sozialhilfe je nach Berechnung der Anspruchsgrenze für Sozialhilfe und Ausgestaltung des Steuersystems zu Schwelleneffekten kommen. Diese systembedingten Ungerechtigkeiten verletzen das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit, welches besagt, dass Haushalte mit ähnlichen Bruttolöhnen ähnliche frei verfügbare Einkommen haben sollten. Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit postuliert ausserdem, dass durch das Eingreifen des Staates die Reihenfolge der Haushalte in der Verteilung der frei verfügbaren Einkommen nicht verändert werden sollte. Folglich dürfen Sozialhilfe Beziehende nicht besser gestellt sein, als Niedriglohnverdienende mit Einkommen gerade über der Sozialhilfanspruchsgrenze.

Wenn die Anspruchsgrenze restriktiver berechnet wird als die Sozialhilfeleistung während der Unterstützung, sind Sozialhilfe Beziehende besser gestellt als vergleichbare Haushalte mit Einkommen knapp über der Sozialhilfgrenze. Für die Berechnung der Anspruchsgrenze ist insbesondere die Berücksichtigung der Anzeielemente (Zulagen und Einkommensfreibetrag) von Bedeutung. Zu unterscheiden sind vier Modelle der Anwendung von Anzeielementen in den Anspruchsbedingungen der Sozialhilfe, denen die einzelnen Kantonshauptorte zugeordnet werden können. Nachfolgend werden die vier Modelle beschrieben indem auf die Verantwortung, welche die Sozialhilfe für die Entstehung von Schwelleneffekten hat, hingewiesen wird. Daneben kann die Ausgestaltung des Steuersystems in den jeweiligen Kantonshauptorten weitere Schwelleneffekte verursachen.

Modell I: Keine Berücksichtigung der Anzelelemente beim Eintritt und Austritt

Die Anzelelemente werden weder in den Eintritts- noch in den Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe berücksichtigt. Dabei entstehen beim Ein- und Austritt Schwelleneffekte, welche durch die Sozialhilfe und allenfalls das Steuersystem verursacht sind. Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit wird in diesem Übergangsbereich verletzt, weil Haushalte innerhalb der Sozialhilfe besser gestellt sind als vergleichbare Haushalte gerade über der Anspruchsgrenze. Unter rein finanziellem Gesichtspunkt besteht für Niedriglohnverdienende ein Anreiz zum Eintritt in die Sozialhilfe bzw. für die bereits unterstützten Haushalte zum Verbleib in der Sozialhilfe. In der nachstehenden Grafik ist die Problematik des Schwelleneffekts am Beispiel von Altdorf stellvertretend für die Kantonshauptorte dieser Gruppe dargestellt.

Diese Anspruchsregelungen gelten in den Kantonshauptorten:
Altdorf, Basel, Genf, Herisau, Liestal, St. Gallen, Zürich.



Quelle: SKOS, 2007

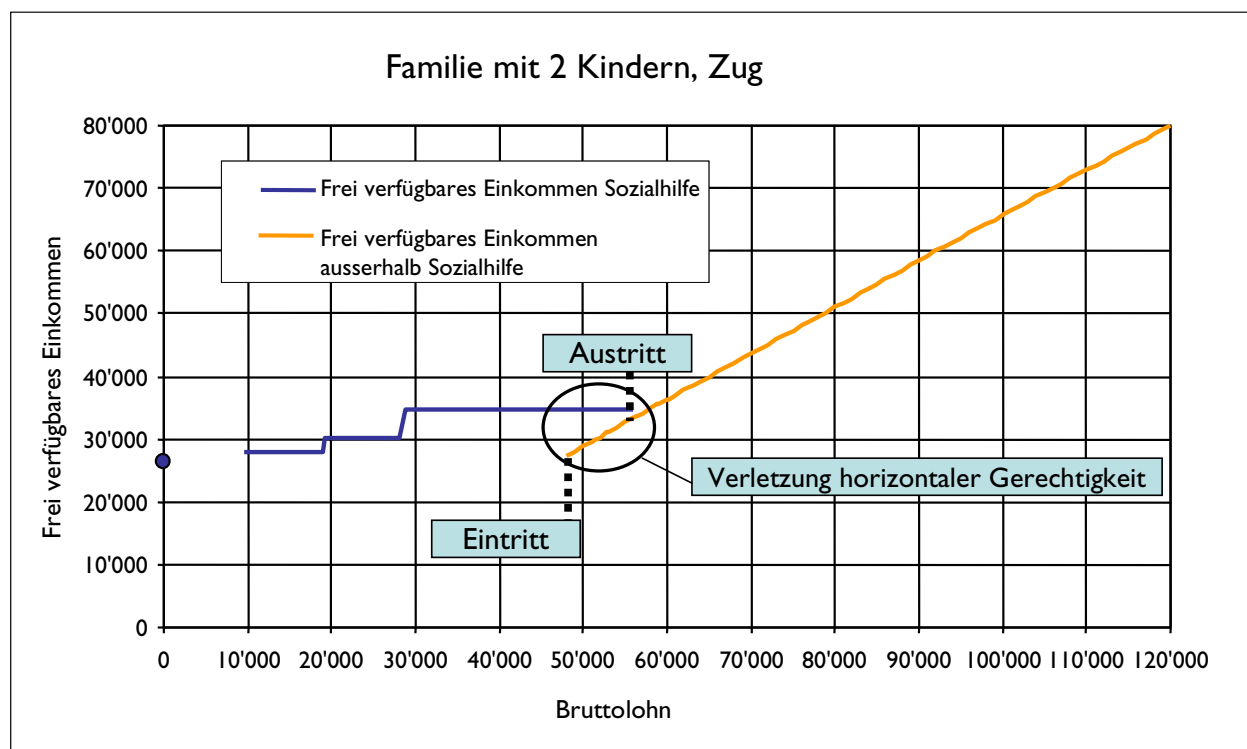
Modell 2: Berücksichtigung der Anzelemente nur im Austritt

Die Anzelemente werden nur in den Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe berücksichtigt. Für die Berechnung der Ablösung wird ein Teil des Einkommens als Freibetrag gewährt. Dies entspricht der Praxis während der Unterstützung. Hingegen wird für die Berechnung der Eintrittsgrenze das gesamte Einkommen berücksichtigt.

Im Übergang entstehen folglich nur beim Eintritt in die Sozialhilfe Schwelleneffekte, die durch die Sozialhilfe verursacht sind.

Das Prinzip der horizontalen Gerechtigkeit wird in diesem Übergangsbereich verletzt, weil Haushalte innerhalb der Sozialhilfe besser gestellt sind als vergleichbare Haushalte gerade über der Anspruchsgrenze. Unter rein finanziellem Gesichtspunkt besteht für Niedriglohnverdienende mit Einkommen gerade über der Anspruchsgrenze ein Anreiz zum Eintritt in die Sozialhilfe. In der nachstehenden Grafik ist die Problematik des Schwelleneffekts am Beispiel von Zug stellvertretend für die Kantonshauptorte dieser Gruppe dargestellt.

Diese Anspruchsregelungen gelten in den Kantonshauptorten: Chur, Glarus, Frauenfeld, Luzern, Sarnen, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, Stans, Zug.

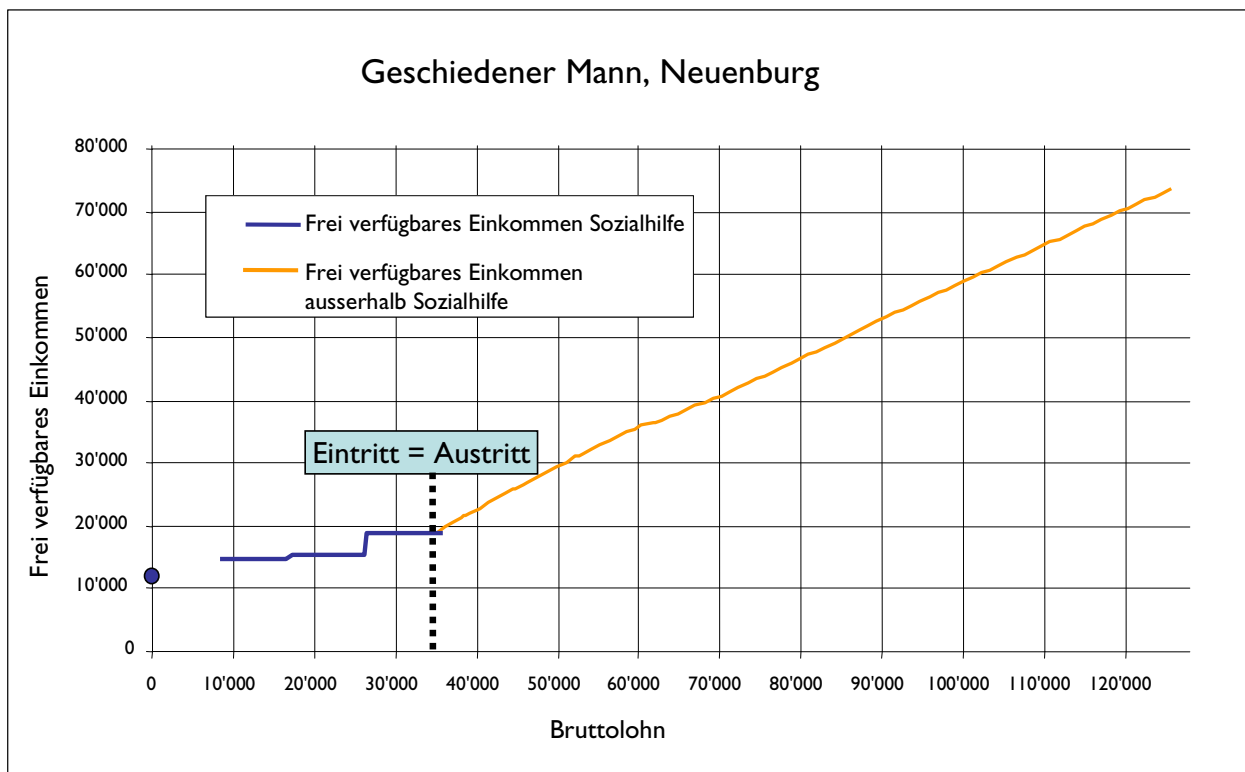


Quelle: SKOS, 2007

Modell 3: Berücksichtigung der Anzelelemente im Eintritt und im Austritt

Die Anzelelemente bzw. die Erwerbssunkostenpauschale werden sowohl in den Eintritts- als auch in den Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe berücksichtigt. Beim Ein- und Austritt entstehen keine Schwelleneffekte, welche durch die Sozialhilfe verursacht sind¹⁰. Das Auftreten von Schwelleneffekten ist dennoch möglich, verursacht durch die Besteuerung. In der nachstehenden Grafik ist die Realisierung des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit am Beispiel von Neuenburg stellvertretend für die Kantonshauptorte dieser Gruppe dargestellt.

Diese Anspruchsregelungen gelten in den Kantonshauptorten: Aarau, Appenzell, Bern, Delsberg, Freiburg, Lausanne, Neuenburg, Sitten.

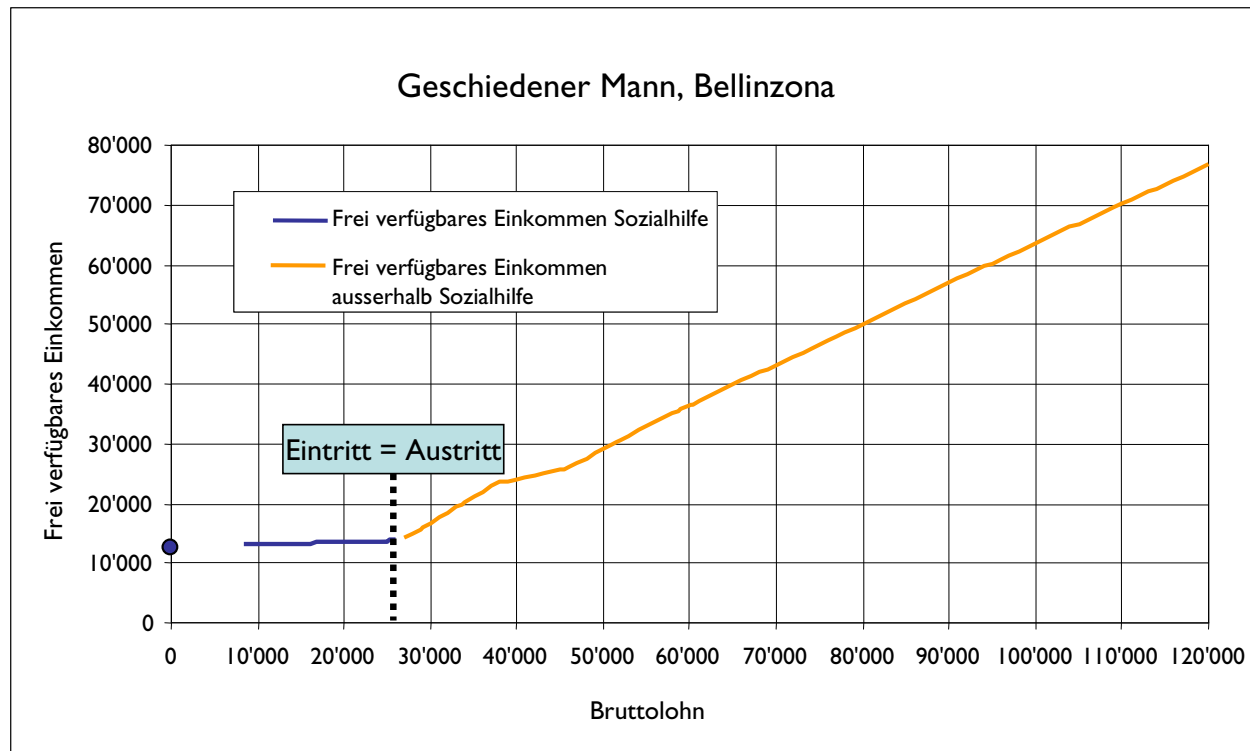


Quelle: SKOS, 2007

¹⁰ Für Lausanne gilt diese Aussage beschränkt, weil in diesem Kantonshauptort weder die Prämie noch die Verbilligung der Krankenversicherungsprämie im Ein- und Austritt berücksichtigt wird. Dies führt zu Schwelleneffekten beim Ein- und Austritt, weil die Belastung durch die Krankenversicherungsprämie im vorgelagerten Sozialleistungssystem deutlich stärker ist als in der Sozialhilfe.

Modell 4: Sozialhilfesystem ohne Anreizelemente

Beim Eintritt in die Sozialhilfe und beim Austritt entstehen keine Schwelleneffekte, welche durch die Sozialhilfe verursacht sind. Das Auftreten von Schwelleneffekten ist aber auch in diesem Modell möglich, verursacht durch die Besteuerung. In diesem Modell lohnt sich die Ausübung einer Erwerbstätigkeit während des Sozialhilfebezugs nicht, weil das gesamte Einkommen mit der Sozialhilfe verrechnet wird. Der Kanton Tessin ist der einzige Kanton, in dem die Sozialhilfe ohne Anreizelemente ausgestaltet ist.



Quelle: SKOS, 2007

Besser gestellt in der Sozialhilfe als im Niedriglohnbereich

Ein Vergleich von Niedriglohnverdienenden mit Einkommen knapp ohne Anspruch auf Sozialhilfe und vergleichbaren Haushalten mit Sozialhilfeunterstützung zeigt, dass die frei verfügbaren Einkommen von Haushalten ohne Sozialhilfebezug nicht überall höher sind als jene der unterstützten Haushalte.

Diesbezüglich wurden die Einkommenssituationen von Haushalten mit Löhnen knapp ohne Anspruch auf Sozialhilfe mit zwei verschiedenen Einkommenssituationen in der Sozialhilfe verglichen: einerseits Haushalte ohne Erwerbstätigkeit und andererseits Haushalte mit Erwerbstätigkeit, deren Einkommen zur selbständigen Sicherung des Lebensunterhalts nicht ausreichen.

Der Vergleich von erwerbstätigen Haushalten mit ähnlichen Lohneinkommen – einmal gerade noch mit Anspruch auf Sozialhilfe und das andere Mal gerade ohne Anspruch auf Sozialhilfe – zeigt, dass die frei verfügbaren Einkommen in den meisten Kantonshauptorten durch Sozialhilfebezug deutlich höher liegen als jene der vergleichbaren Niedriglohnverdienenden. Hier liegen systembedingte Ungerechtigkeiten vor.

Nachstehende Tabelle zeigt am Beispiel des Falltyps der Alleinerziehenden mit einem Kind, dass das frei verfügbare Einkommen der erwerbstätigen Frau unmittelbar nach Austritt aus der Sozialhilfe in 20 Kantonshauptorten tiefer liegt als unmittelbar vor Austritt. Aufgrund einer Lohnerhöhung von 1'000 Franken steigt das frei verfügbare Einkommen der Alleinerziehenden in Delsberg um 381 Franken an. Der Grenzsteuersatz von 62% bedeutet, dass dieser Anteil des zusätzlichen Lohns der Reduktion der Sozialhilfeleistung sowie der Besteuerung zum Opfer fällt: Von 1'000 zusätzlich erarbeiteten Franken bleiben nur 38% im frei verfügbaren Einkommen. In Zürich hingegen bewirkt die gleiche Lohnerhöhung

einen bedeutenden Rückgang des frei verfügbaren Einkommens. Dieses verringert sich nämlich um 7'472 Franken. Der hohe Grenzsteuersatz von 847 % verdeutlicht, dass es sich nicht auszahlt, in diesem Segment den Lohn zu erhöhen.

Vergleich frei verfügbare Einkommen von Haushalten im Niedriglohn-Bereich: Ausgangspunkt Haushalt knapp vor der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe: Alleinerziehende Frau mit einem Kind

Kantonshauptort	Frei verfügbares Einkommen in der Sozialhilfe vor Austritt (in Fr.)	Frei verfügbares Einkommen nach Erhöhung des Bruttolohns um 1'000 Franken und Verlust auf Sozialhilfeunterstützung (in Fr.)	Differenz frei verfügbare Einkommen (in Fr.)	Grenzsteuersatz
Delsberg (JU)	23'470	23'851	381	62%
Sitten (VS)	28'674	28'974	300	70%
Bellinzona (TI)	19'430	19'611	181	82%
Appenzell (AI)	21'835	21'864	29	97%
Schwyz (SZ)	24'996	25'002	6	99%
Samen (OW)	24'395	24'207	-188	119%
Stans (NW)	23'285	22'970	-315	132%
Aarau (AG)	23'897	23'579	-318	132%
Frauenfeld (TG)	22'428	21'695	-733	173%
Zug (ZG)	27'628	26'692	-936	194%
Chur (GR)	26'226	25'283	-943	194%
Solothurn (SO)	27'256	25'838	-1'418	242%
Bern (BE)	25'773	24'247	-1'526	253%
Lausanne (VD)	25'861	24'292	-1'569	257%
Freiburg (FR)	26'128	24'089	-2'039	304%
Schaffhausen (SH)	25'301	22'041	-3'260	426%
Glarus (GL)	25'176	21'786	-3'390	439%
Genf (GE)	21'703	18'032	-3'671	467%
Altdorf (UR)	22'427	18'367	-4'060	506%
Neuenburg (NE)	27'588	23'335	-4'253	525%
Basel (BS)	25'217	20'916	-4'301	530%
Luzern (LU)	26'640	21'693	-4'947	595%
St. Gallen (SG)	25'326	19'903	-5'423	642%
Liestal (BL)	24'288	18'298	-5'990	699%
Herisau (AR)	24'807	18'052	-6'755	776%
Zürich (ZH)	26'689	19'217	-7'472	847%
Range			7'853	

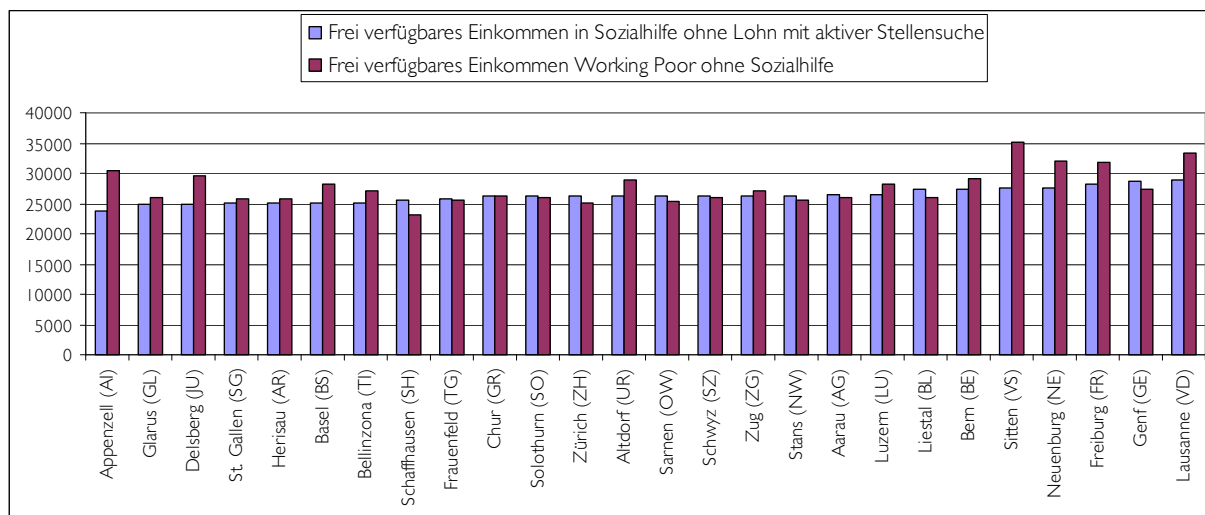
Quelle: SKOS, 2007

Etwas weniger Ungerechtigkeiten zeigen sich bei der Gegenüberstellung des Niedriglohn verdienenden Haushalts ohne Sozialhilfeunterstützung mit dem erwerbslosen Haushalt in der Sozialhilfe. In letzterer Situation wird angenommen, dass sich die erwerbsfähige Person um ihre soziale Integration bemüht und je nach Ausgestaltung der Sozialhilfe an einem bestimmten Kantonshauptort dafür eine Integrationszulage erhält. Bei diesem Vergleich sind es je nach Falltyp zwischen einem und zehn Hauptorten, wo der Haushalt mit Sozialhilfebezug trotz Erwerbslosigkeit besser gestellt ist als der vergleichbare Niedriglohn-Haushalt ohne Sozialhilfeunterstützung.

Zur Illustration kann am Beispiel der Familie mit zwei Kindern gezeigt werden, dass der Haushalt in zehn Kantonshauptorten bei Erwerbslosigkeit und Bemühung um soziale Integration (aktive Stellensuche) besser gestellt ist als der Niedriglohn-Haushalt (Working Poor ohne Sozialhilfe). Tendenziell wäre ein von der Sozialhilfe unterstützter Haushalt in den meisten Kantonshauptorten vergleichsweise schlechter gestellt, wenn sich die Familienmitglieder nicht aktiv um ihre soziale und berufliche Integration bemühten.

Vergleich frei verfügbare Einkommen resultierend aus Bruttolohn knapp über Eintrittsgrenze in die Sozialhilfe (Niedriglohnverdiener) und bei Erwerbslosigkeit mit Integrationsaktivität (Sozialhilfebezug):

Familie mit zwei Kindern



Quelle: SKOS, 2007

Systembedingte Ungerechtigkeiten können dann am weitesten vermieden werden, wenn die Sozialhilfe alle im Unterstützungsbudget berücksichtigten Posten auch in die Anspruchsberechnung integriert. Dabei spielen die Anzelelemente (Einkommensfreibetrag und Zulagen) eine zentrale Rolle. Acht Kantonshauptorte – Aarau, Appenzell, Bellinzona, Bern, Delsberg, Freiburg, Neuenburg, Sitten – setzen dies bereits erfolgreich um, mit dem Effekt, dass die Sozialhilfe an diesen Orten keine Verantwortung für die Entstehung von Brüchen im Übergangsbereich zwischen Sozialhilfe und vorgelagertem Bedarfsleistungssystem trägt. Lausanne rechnet zwar die Anzelelemente in die Anspruchsbestimmungen ein, da aber die Krankenversicherungsprämie darin nicht berücksichtigt wird, kommt es wie in den 17 anderen Kantonshauptorten dennoch zu durch die Sozialhilfe verantwortete systembedingten Ungerechtigkeiten.

Das einzige Element, auf das die Sozialhilfe keinen Einfluss hat, ist die Steuerbelastung. Hier lassen sich systembedingte Ungerechtigkeiten nur verhindern, wenn Einkommen im Niedriglohnbereich bis über die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe ganz von den Steuern befreit werden. Wo dies nicht der Fall ist, fällt die Steuerbelastung entweder bereits in der Sozialhilfe an und führt dort zu einer Abnahme des frei verfügbaren Einkommens und somit zu systembedingten Ungerechtigkeiten. Oder aber der in der Sozialhilfe nicht besteuerte Haushalt erfährt nach der Ablösung durch die nun anfallende Steuerbelastung einen Bruch im frei verfügbaren Einkommen.

Fazit: Eindämmung der Unterschiede

Die festgestellten Unterschiede bei den frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe Beziehenden – ob sie erwerbstätig sind oder nicht – sowie die in gewissen Kantonshauptorten unerwünschten Effekte beim Austritt aus der Sozialhilfe und beim Eintritt, sind problematisch, weil sie eine Ungleichbehandlung von Personen mit denselben Problemlagen bedeuten. Je nach kantonaler Ausgestaltung der Sozialhilfe, des Steuersystems und des vorgelagerten Bedarfsleistungssystems können die Resultate mehr oder weniger auch auf andere Gemeinden im betrachteten Kanton übertragen werden. In der Regel müssen aber für andere Gemeinden eigene Berechnungen angestellt werden.

Um die interkantonalen Unterschiede zwischen den frei verfügbaren Einkommen von Sozialhilfe beziehenden Haushalten in gleicher Situation einzudämmen, empfiehlt sich zu allererst eine konsequente Ausrichtung des Grundbedarfs für den Lebensunterhalt gemäss SKOS-Richtlinien in allen 26 Kantonen. Eine einheitlichere Anwendung der Anzelelemente (Zulagen und Einkommensfreibeträge) würde ebenfalls zu einer Verringerung der Unterschiede führen.

Die SKOS wird diesbezüglich prüfen müssen, ob die Kriterien für die Ausrichtung der Anzelelemente präzisiert werden sollten. Ausserdem liefert die Studie Hinweise zur Realisierung der Gleichbehandlung von unterstützten und nicht unterstützten Haushalten im Niedriglohnbereich. In einigen Kantonshauptorten hat die Sozialhilfe diesbezüglich bereits gute Lösungen entwickelt, indem sie die Anzelelemente (Zulagen und Einkommensfreibetrag), die situationsbedingten Leistungen und die vorgelagerten Bedarfsleistungen (beispielsweise Prämienverbilligung, Wohnbeihilfen, Ergänzungsleistungen für Familien, etc.) in den Anspruchsregelungen der Sozialhilfe berücksichtigt. Die Studie bietet nun die Möglichkeit, von andern zu lernen. Angaben zu eventuellen Kostenfolgen, die mit der Einführung von guten Lösungen verbunden wären, könnten diesbezüglich von grossem Interesse sein.

Ob der Einbezug der Anzelelemente in den Anspruchsbedingungen auf Sozialhilfe effektiv zu Mehrkosten führt, hängt einerseits vom Lohnniveau und der Einkommensverteilung in einem Kantonshauptort ab; andererseits von den Löhnen, mit denen erwerbstätige Sozialhilfe Beziehende abgelöst werden. Nur wenn die Anzahl der Haushalte mit Löhnen knapp über der Sozialhilfeanspruchsgrenze gross ist und die Ablösung aus der Sozialhilfe mit sehr niedrigen Löhnen geschieht, ist effektiv mit einer Fall- und Kostenzunahme zu rechnen.

Zur Realisierung der Gleichbehandlung von Haushalten mit ähnlichen Bruttolöhnen drängt sich auch die Schaffung eines familienfreundlichen Steuersystems sowie die Steuerbefreiung des Existenzminimums auf. Auch kantonale Initiativen zur Harmonisierung der verschiedenen Sozialleistungs- und Abgabensysteme würden systembedingte Ungerechtigkeiten im Verlauf des frei verfügbaren Einkommens verringern helfen.

Es wäre wünschenswert, dass die Diskussion über die Ausgestaltung der Sozial- und Steuerpolitik in Zukunft die Fragen der Gerechtigkeit und ihres Preises in voller Transparenz berücksichtigt. Diese Studie liefert für alle Kantonshauptorte Aussagen betreffend ihrer Systemgerechtigkeit. Dank des entwickelten Simulationsinstruments können geplante Anpassungen der Sozialhilfe- und Steuersysteme vor ihrer Einführung auf ihre Wirkung in Bezug auf die Systemgerechtigkeit geprüft werden.

Idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens

Aufgrund der im Rahmen dieser Studie gewonnenen Erkenntnisse kann im Sinne eines Ausblicks ein idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens skizziert und diskutiert werden. Wichtige Elemente sind dabei die Behebung von Schwelleneffekten beim Eintritt in die und beim Austritt aus der Sozialhilfe sowie die bestmögliche Umsetzung des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit im gesamten Verlauf des frei verfügbaren Einkommens.

Wenn eine unterschiedliche Behandlung von erwerbstätigen und nicht erwerbstätigen Sozialhilfe Beziehenden angestrebt wird, empfiehlt sich die in allen Kantonen – ausser dem Tessin – erfolgte Einführung eines Einkommensfreibetrages auf Lohn Einkommen. Wird ein Teil des autonom verdienten Erwerbseinkommens nicht mit der Sozialhilfeleistung verrechnet, besteht für Sozialhilfe Beziehende tendenziell eine Motivation, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder diese zu behalten.

Prozentual ausgestaltete Einkommensfreibeträge vermeiden Schwelleneffekte und somit Ungerechtigkeiten, indem sich eine Einkommenserhöhung linear auf die Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens niederschlägt. Um bereits kleine Erwerbseinkommen zu belohnen, könnte ein prozentualer Einkommensfreibetrag schon ab Lohneinkommen von einem Franken eingeführt werden. Entweder wird in der Sozialhilfe stets derselbe Grenzsteuersatz auf den durch Erwerbstätigkeit erzielten Lohn gewährt oder, wenn sehr niedrige Einkommen besonders belohnt werden sollen, kann auf diese ein tieferer Grenzsteuersatz gewährt werden oder sie können bis zu einer bestimmten Grenze ganz frei gegeben werden.

In der nachfolgenden Darstellung wird der idealtypische Verlauf des frei verfügbaren Einkommens dargestellt: Ausgegangen wird von einer Situation der Erwerbslosigkeit. Dann wird der Verlauf dargestellt bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit innerhalb der Sozialhilfe bis zu einem bestimmten Einkommen (Phase-In-Bereich). Anschliessend folgt ein weiterer Abschnitt mit Erwerbstätigkeit innerhalb der Sozialhilfe, der dann endet im Übergangsbereich zwischen Sozialhilfe und vorgelagertem Bedarfsleistungssystem (Phase-Out-Bereich). Schliesslich wird der Verlauf des frei verfügbaren Einkommens ausserhalb der Sozialhilfe bei einsetzender Steuerbelastung und unter der Einwirkung des der Sozialhilfe vorgelagerten Bedarfsleistungssystems schematisch anhand der gestrichelten Linie gezeigt.

Im so genannten Phase-In-Bereich, nimmt der Einkommensfreibetrag mit steigendem Bruttolohn prozentual zu: Der Sozialhilfe beziehende Haushalt kann von jedem zusätzlich verdienten Franken einen bestimmten Prozentsatz, z.B. 60 Prozent, selber behalten. Es kommt folglich ein Grenzsteuersatz von 40 Prozent zur Anwendung. In nachfolgendem Phase-Out-Bereich verflacht sich die Linie, weil der Einkommensfreibetrag degressiv ausgestaltet ist und prozentual zurückgeht. Es wird ein höherer Grenzsteuersatz angewendet von beispielsweise 65 Prozent, sodass dem Haushalt nur noch 35 Prozent jedes zusätzlich verdienten Frankens zur freien Verfügung stehen. Um Einkommensverminderungen trotz einer Erhöhung des Bruttolohns auszuschliessen, müssten Einkommen bis über die Anspruchsgrenze der Sozialhilfe steuerlich befreit werden. Sowohl der Einkommensfreibetrag sowie sämtliche weiteren Elemente, die den Ein- und Austritt bestimmen, wie Zulagen, situationsbedingte Leistungen (Essensspesen, Versicherungsleistungen, etc.) und vorgelagerte Bedarfsleistungen, werden in die Ein- und Austrittsregelungen der Sozialhilfe eingerechnet.

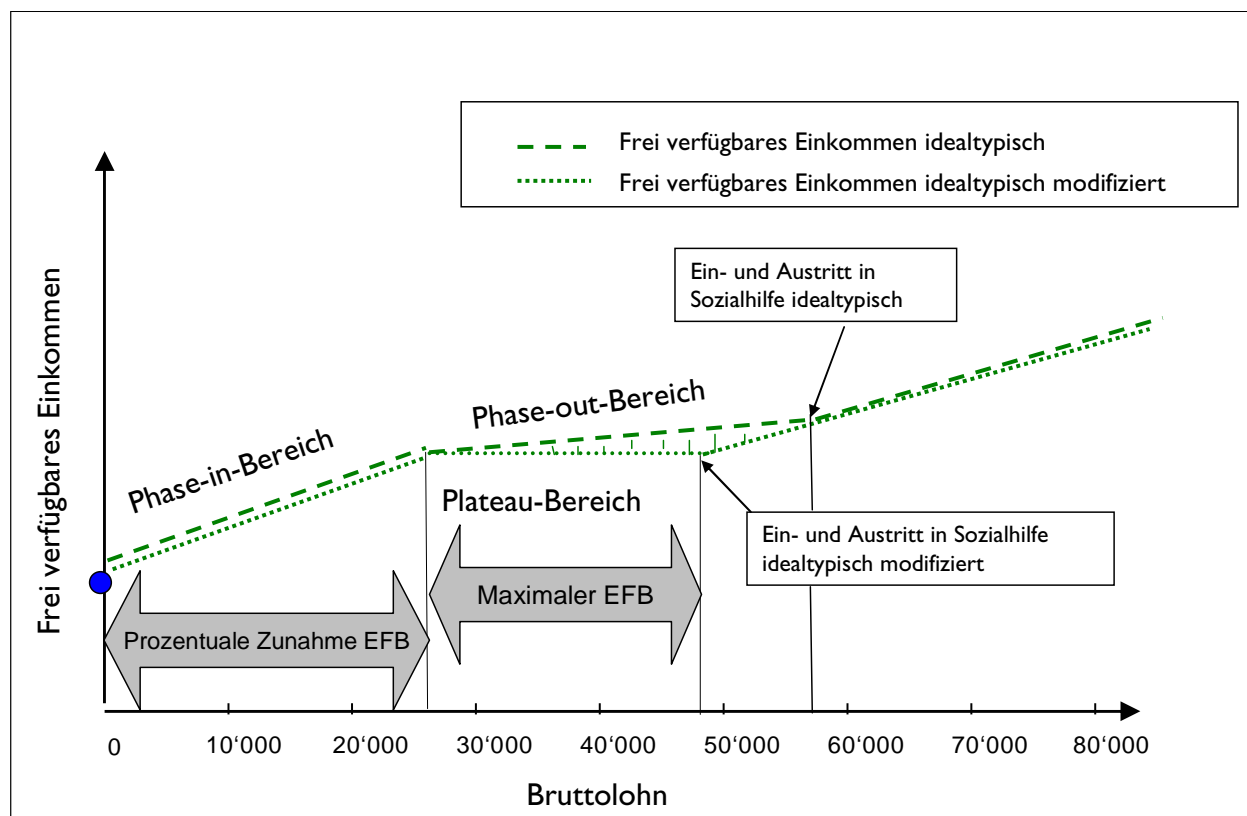
Eine Kompromisslösung, die dem aus rein sozialpolitischer bzw. gerechtigkeitsorientierter Perspektive idealen Verlauf der Sozialhilfekurve eine eher realpolitische Variante gegenüber stellt, wird mit der gepunkteten Linie skizziert. In dieser Variante wird der absolut formulierte Anspruch, dass sich jeder durch Erwerbsarbeit verdiente Franken effektiv auch in einer Erhöhung des frei verfügbaren Einkommens niederschlagen soll, in einem Teilbereich fallengelassen. Im Phase-In-Bereich bleibt der Grundgedanke erhalten. Von jedem zusätzlich selber erwirtschafteten Einkommen wird ein Teil nicht mit der Sozialhilfe verrechnet und das frei verfügbare Einkommen steigt. Im Plateau-Bereich ist dann aber der maximale Einkommensfreibetrag erreicht, der während des Sozialhilfebezugs zur Anwendung kommen kann: Der maximale Einkommensfreibetrag bleibt konstant, unabhängig vom weiter steigenden Bruttolohn. In diesem Bereich beträgt der Grenzsteuersatz somit 100 Prozent und eine Bruttolohnerhöhung führt zu keinem Ansteigen des frei verfügbaren Einkommens. Erst nach Austritt aus der Sozialhilfe nimmt das frei verfügbare Einkommen wieder zu. Im Plateau-Bereich lohnt es sich somit rein finanziell nicht, wenn ein Haushalt seinen Bruttolohn erhöht, weil er dadurch sein frei verfügbares Einkommen nicht erhöhen kann.

Die Ansetzung eines maximalen Einkommensfreibetrages rechtfertigt sich vor allem aus arbeitsmarkt- und finanzpolitischen Überlegungen: Wenn die Sozialhilfe wie in der ersten Variante tendenziell die Löhne des unteren Einkommensspektrums subventioniert, führt dies zu Wettbewerbsverzerrungen und zu einem gewissen Lohndumping im Niedriglohnbereich. Ausserdem weitet sich dann der potentielle Kreis der Sozialhilfe Beziehenden aus. In der zweiten Variante, die als „idealtypisch modifiziert“ bezeichnet werden kann, wird auf den klassischen Phase-Out-Bereich innerhalb des Sozialhilfesystems verzichtet. Dieser Phase-Out-Bereich wird vom vorgelagerten Transfersystem übernommen. Die Wirkung der vorgelagerten Transferleistungen führt dazu, dass das frei verfügbare Einkommen in der nachstehenden Darstellung bis zu einem Bruttolohn von rund 80'000 Franken über

dem frei verfügbaren Einkommen liegt, das sich aus dem Bruttolohn abzüglich Steuern ergeben würde. Der Phase-Out-Bereich ist so konzipiert, dass weder negative Arbeitsanreize noch systembedingte Ungerechtigkeiten beim Austritt aus der Sozialhilfe sowie im vorgelagerten Bedarfsleistungssystem entstehen. Dies bedeutet, dass wiederum sowohl Einkommensfreibetrag als auch situationsbedingte Leistungen und vorgelagerte Bedarfsleistungen in die Ein- und Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe eingerechnet werden und niedrige Einkommen auch in dieser Variante steuerlich befreit werden. Diese idealtypisch modifizierte Variante des Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens existiert annähernd bereits in einigen Kantonshauptorten.

Die idealtypische Variante existiert bisher in keinem Kantonshauptort. Die Konzeption eines auf diese Art ausgestalteten Sozialhilfesystems würde dann auch zu markanten Mehrkosten führen, die je nach aktueller Situation in einem Kantonshauptort sehr unterschiedlich hoch wären. Die gestrichelte Fläche in nachstehender Darstellung zeigt die Mehrkosten, die durch ein sanftes Auslaufen der Unterstützung entstünden. In dieser Variante könnten Anreize bei den Arbeitgebenden entstehen, einen Teil der Lohnkosten auf die öffentliche Sozialhilfe abzuwälzen. Durch eine grosszügige Übergangslösung in den freien Arbeitsmarkt würde bis zu einem teilweise deutlich höheren Bruttolohn eine ergänzende Sozialhilfeleistung ausgerichtet, was den potentiellen Kreis der Sozialhilfe Beziehenden erweitern würde. Ein solches Modell hätte jedoch den qualitativen Vorteil, dass sich Arbeit innerhalb der Sozialhilfe immer lohnt. Damit wird aber implizit gutgeheissen, dass die Sozialhilfe den Niedriglohnbereich teilsubventioniert und – falls nicht gleichzeitig gesetzliche (höhere) Mindestlöhne eingeführt werden – u.U. zu einem Lohndumping und einer Verfestigung des Niedriglohnssektors beiträgt.

Idealtypischer Verlauf des frei verfügbaren Einkommens in der Sozialhilfe und im vorgelagerten Transfersystem



Quelle: SKOS, 2007