SKOS-Studien bewegen die Sozialpolitik

Autor(en): **Knupfer, Caroline**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO**

Band (Jahr): **106 (2009)**

Heft 3

PDF erstellt am: **17.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-839932

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

SKOS-Studien bewegen die Sozialpolitik

Wenn Sozialleistungen nicht richtig aufeinander abgestimmt sind, kann dies zu negativen Arbeitsanreizen führen. Verschiedene Kantone reagieren nun auf diese Erkenntnis. Dazu beigetragen haben auch Untersuchungen der SKOS.

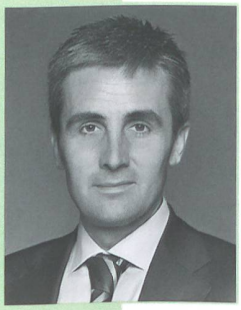
Die SKOS-Studien zu den verfügbaren Einkommen in der Schweiz, die 2007 publiziert wurden, haben eine weit verbreitete Meinung widerlegt: Sie haben aufgezeigt, dass sich sogenannte Schwelleneffekte – im Fachjargon auch negative Anreize genannt – eliminieren lassen, wenn passende Massnahmen ergriffen werden. In den SKOS-Studien wurden die Situationen von drei verschiedenen Haushaltstypen in 26 Kantonshauptorten verglichen. Für jeden dieser Haushaltstypen wurde berechnet, wie viel frei verfügbares Einkommen übrig bleibt, nachdem sämtliche Fixkosten abgezogen und allfällige Ansprüche auf Sozialleistungen geltend gemacht sind.

Die Studien haben folgendes Bild gezeigt: In fast allen Kantonen verursachen die einkommensabhängig ausgestalteten Sozialleistungen unerwünschte negative Arbeitsanreize. Der Grund dafür liegt in der konkreten Ausgestaltung der Leistungen. Wenn der Beitrag einer Sozialleistung nämlich mit steigendem Einkommen abrupt verringert oder bei einer bestimmten Grenze plötzlich auf null heruntergefahren wird, bricht das frei verfügbare Einkommen ein. Gleiches gilt, wenn die Krippentarife bei bestimmten Einkommen sprunghaft ansteigen. Solche Effekte konnten mit den Studien präzis erkannt werden. Die Schlussfolgerung: Rein technisch sind solche Probleme über eine Leistungsanpassung lösbar. Allerdings muss die Politik darüber entscheiden, was gesellschaftlich erwünscht ist. Verschiedene Kantone sind der Einladung der SKOS gefolgt und haben ihre Situation im Rahmen von Zusatzstudien näher analysieren lassen. Dabei wurde die je unterschiedliche kantonale Situation mit dem von der SKOS und Interface (Institut für Politikstudien) entwickelten Simulationsmodell untersucht. Die Ergebnisse wurden anschliessend den Akteuren der Verwaltung und teilweise auch den politisch Verantwortlichen präsentiert und so kamen intrakantonale Diskussionen über die Ausgestaltung der Sozialpolitik in Gang.

FREIBURG UND OBWALDEN

In der Stadt Freiburg hat die Folgestudie gezeigt, dass die Einführung der revidierten SKOS-Richtlinien keine neuen negativen Arbeitsanreize zur Folge hat und sich das verfügbare Einkommen der unterstützten Haushalte kaum veränderte. Im Kanton Obwalden wies die Aktualisierung der Daten darauf hin, dass sich die Investi-

FRANÇOIS LONGCHAMP (FDP), REGIERUNGSRAT KANTON GENF



Die SKOS-Studie hat aufgezeigt, welche Mechanismen im Kanton Genf zu Schwelleneffekten führen. Die Folgestudie, die sich mit den spezifischen Verhältnissen in Genf beschäftigte, zeigte praktische Lösungen zur Vermeidung von Schwelleneffekten auf und lieferte Beispiele für Good Practice in anderen Kantonen. Seit Januar 2009 gibt es für die Berechnung des Anspruchs auf Prämienverbilligung drei zusätzliche Stufen. Davon profitieren Versicherte, die ein Einkommen über der bisher festgelegten Grenze haben: Sie erhalten neu für ihre Kinder Beiträge zur Verbilligung der Prämien, obwohl sie selber nicht mehr Anrecht darauf haben. Im Bereich der individuellen Sozialhilfe werden seit Juli 2009 die Einkommensfreibeträge sowie die Integrationszulagen für Jugendliche, die in Ausbildung sind, in die Berechnung der Anspruchsgrenze einbezogen. Diese neue Praxis ist im Gesetz über die individuelle Sozialhilfe (LASI) verankert.

V

PETER GOMM (SP),
REGIERUNGSRAT KANTON SOLOTHURN

Die Auswertung der SKOS hat im Kanton Solothurn gezeigt, dass die Steuerfreiheit sozialer Leistungen zu unerwünschten Verzerrungen führt. Dies vor allem im Übergang zum Eintritt oder zum Austritt und im Bereich von Anspruchsobergrenzen. Weiter wurde festgestellt, dass Sozialleistungen, die von fixen Beiträgen ausgehen (zum Beispiel Alimente), beim Wegfall ein tiefes Loch hinterlassen können. Beide Effekte können dazu führen, dass Personen, die Sozialleistungen beziehen, sich nicht davon lösen können oder wollen. Im Kanton Solothurn werden deshalb Korrekturen bei der Eintrittsschwelle zur Sozialhilfe vorgenommen. Zudem wird für die Alimentenbevorschussung ein Modell geprüft, das die Alimente an den Verlauf von Einnahmen und Einkünften anpasst. Die Untersuchung ermöglichte im Weiteren, dass die externen Kinderbetreuungskosten von maximal 6000 Franken pro Jahr bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen für Familien, die im Frühjahr vom Stimmvolk gutgeheissen wurden, angerechnet werden.

tionen in die Familienpolitik für die unteren und mittleren Einkommen gelohnt hat: Die verfeinerte Struktur der Krippentarife führt dazu, dass sich eine Lohnerhöhung nur noch bei höheren Einkommen negativ auf das verfügbare Einkommen auswirken kann. Als unbedeutend hat sich in Obwalden hingegen der Einfluss der Flat Rate Tax auf die verfügbaren Einkommen erwiesen. Auch der negative Arbeitsanreiz, der für erwerbstätige Sozialhilfebeziehende zum Zeitpunkt des Austritts aus der Sozialhilfe entsteht, konnte nicht behoben werden. In dieser Frage müssten die Gemeinden aktiv werden und ihre Sozialhilferegelungen entsprechend ändern.

URI, SOLOTHURN, GENF

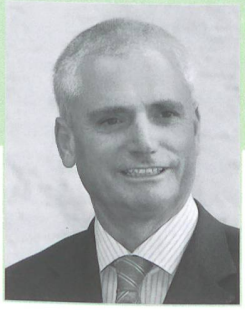
Die Kantone Uri, Solothurn und Genf haben gestützt auf die SKOS-Studien eines der konkreten Resultate umgesetzt: Damit künftig zwischen nicht unterstützten Niedriglohnverdienenden und Sozialhilfebeziehenden keine Ungerechtigkeiten mehr bestehen, haben sie die Ein- und Austrittsschwellen der Sozialhilfe angepasst. Im Kanton Genf wurde zudem die individuelle Prämienverbilligung optimiert, was zu einer deutlichen Glättung >

In fast allen Kantonen verursachen die einkommensabhängig ausgestalteten Sozialleistungen unerwünschte negative Arbeitsanreize.

V

STEFAN FRYBERG (FDP),
REGIERUNGSRAT KANTON URI

Seit der Publikation der SKOS-Studie 2007 hat der Kanton Uri verschiedene Veränderungen bei den Sozialtransfers vorgenommen. So wurden unter anderem die Familienzulagen erhöht und die Krippentarife angepasst. Die Folgestudie, welche die SKOS 2008 für den Kanton Uri durchgeführt hat, sollte aufzeigen, welchen Einfluss diese Veränderungen auf die verfügbaren Einkommen hat und wie sich die Flat Rate Tax, die per 1. Januar 2009 eingeführt wurde, auswirkt.
Die Resultate zeigen, dass die angepassten Krippentarife die Schwelleneffekte deutlich vermindern. Die Flat Rate Tax, mit welcher das Existenzminimum von den Steuern befreit wird, wirkt sich auf das frei verfügbare Einkommen von Familien sehr positiv aus. Zur Behebung des Schwelleneffekts beim Übergang in die oder aus der Sozialhilfe wird im Kanton Uri neu der Einkommensfreibetrag berücksichtigt. Somit wird das Postulat «Arbeit soll sich lohnen» im Kanton Uri erfüllt.



Die SKOS-Studien haben aufgezeigt, dass sich sogenannte Schwelleneffekte – im Fachjargon auch negative Anreize genannt – eliminieren lassen, wenn passende Massnahmen ergriffen werden.

> der negativen Arbeitsanreize führte. In Uri dienten die Simulationen dazu, dass sich die neu eingeführte Flat Rate Tax, die zur Steuerbefreiung des Existenzminimums führt, positiv auf das verfügbare Einkommen auswirkt. Nun müssten in Uri noch die Alimentenbevorschussung und die Krippentarife optimiert werden, damit die Schwelleneffekte weitgehend ausgeschaltet sind. Auch Solothurn hat Reformen eingeleitet. Mit dem vorhandenen Instrument wurde zudem simuliert, wie die verschiedenen Leistungsanpassungen wirken. Zu den Simulationsobjekten gehörten die Halbierung des Einkommensfreibetrags und des Grundbedarfs in der Sozialhilfe, die Besteuerung von Sozialhilfebeziehenden und die Steuerbefreiung des Existenzminimums. Dabei zeigte sich, dass die Schwelleneffekte in der Sozialhilfe einzig durch eine Anhebung der Eintrittsgrenze minimiert werden können. In den Kantonen Solothurn und Schwyz konnten ausserdem die Ergänzungsleistungen für Familien simuliert und frühzeitig verschiedene Schwachstellen erkannt werden.

SCHWYZ, ZUG, BASEL UND WAADT

Der Kanton Schwyz hat seine Politik zur Existenzsicherung einer breiten Analyse unterziehen lassen. Zu diesem Zweck wurden die Simulationen durch zusätzliche Familientypen ergänzt und auf weitere Gemeinden ausgedehnt. Die SKOS konnte dem Kanton anschliessend verschiedene Optimierungsvorschläge in den Bereichen Sozial- und Steuerpolitik aufzeigen. Zudem berechnete sie die Kosten, die eine Anpassung der Eintrittsgrenze in der Sozialhilfe auslösen würde. Auch der Kanton Zug prüft derzeit konkrete Massnahmen, um auftretende Schwelleneffekte zu beseitigen – mit Fokus auf die Anspruchsregelung der Sozialhilfe. Dieser Kanton fühlte sich, gestützt auf die Simulationen, in seiner Familienpolitik bestätigt: Sowohl die Erhöhung der Familienzulagen als auch der Kinderabzug bei den Steuern wirken sich positiv auf die verfügbaren Einkommen aus.

Anstrengungen zur Eliminierung der Schwelleneffekte hat auch der Kanton Basel-Stadt unternommen. Im Vordergrund steht dabei einerseits die Ausgestaltung der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe, andererseits die Alimentenbevorschussung. Im Rahmen der Datenaktualisierung hat die SKOS festgestellt, dass vor allem im Bereich der Alimentenbevorschussung Fortschritte erzielt wurden. Schliesslich machte der Kanton Waadt rege vom Simulationsmodell Gebrauch. Er liess testen, wie sich eine Feinabstimmung der individuellen Prämienverbilligung auf die verfügbaren Einkommen auswirkt, und setzte dann die optimale Variante um. Ausserdem bestätigten die aktualisierten Daten, dass die bereits vorgenommenen Leistungsanpassungen die Schwelleneffekte reduzieren. ■

Caroline Knupfer
Fachbereichsleiterin Grundlagen der SKOS

PIERRE-YVES MAILLARD (SP), REGIERUNGSRAT KANTON WAADT

Gestützt auf die SKOS-Studien und departementsinterne Arbeiten hat der Regierungsrat des Kantons Waadt zwei wichtige Massnahmen getroffen. Erstens konnte der Schwelleneffekt für Alleinerziehende vollständig eliminiert werden. Zweitens hat der Regierungsrat die Richtlinien zur Verbilligung der Krankenkassenprämien zweimal revidiert (2008 und 2009). Dank dieser Massnahmen gibt es für Haushalte, die Sozialhilfe beziehen und kein Erwerbseinkommen haben, keine Schwelleneffekte mehr. Zwar bestehen noch minimale Schwelleneffekte für erwerbstätige Sozialhilfebeziehende beim Austritt aus der Sozialhilfe. Dabei handelt es sich jedoch um einen marginalen Effekt. Der Regierungsrat wird demnächst über ergänzende Massnahmen entscheiden.