

Erwerbsabhängige Steuergutschriften:

Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz

Prof. Dr. Robert E. Leu (Universität Bern, Präsident)

Prof. Dr. Michael Gerfin (Universität Bern)

Prof. Dr. Yves Flückiger (Universität Genf)

Prof. Dr. Tobias Müller (Universität Genf)

Dr. Carlo Knöpfel (Caritas Schweiz)

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen)

Prof. Dr. Alexander Spermann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim)

Inhaltsverzeichnis

Empfehlungen	7
Zusammenfassung	9
A. Problemstellung und Auftrag	9
B. Negative Arbeitsanreize im bestehenden System der sozialen Sicherung.....	10
C. Erwerbsabhängige Sozialtransfers.....	12
D. Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Ausland	13
E. Modellrechnungen alternativer Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften	15
F. Umsetzungsprobleme.....	18
Kapitel 1: Einleitung	21
1.1 Organisatorisches.....	21
1.2 Problemstellung und Auftrag	22
1.3 Sozialpolitische Instrumente im Überblick.....	24
1.4 Überschneidung mit bestehenden sozialpolitischen Instrumenten	26
1.5 Leitfaden durch das Gutachten	27
Kapitel 2: Steuern, Sozialtransfers und Arbeitsanreize in ausgewählten Kantonshauptorten.....	31
2.1 Ausgangslage	31
2.2 Definition der untersuchten Haushaltstypen.....	32
2.3 Negative Arbeitsanreize nach Haushaltstyp und Kantonshauptort	35
2.4 Interpretation der Ergebnisse aus ökonomischer Sicht.....	54
2.5 Quantitative Bedeutung der Sozialleistungsfallen	60
2.6 Grenzbelastungssätze über 100 Prozent bei mittleren Einkommen	63
2.7 Zusammenfassung	64
Anhang 1: Ermittlung des verfügbaren Haushaltseinkommens	66
Anhang 2: Ergebnisse für weitere Haushaltstypen	77
Anhang 3: Übersicht über die Sozialleistungsfallen	92
Kapitel 3: Arbeitsanreize und Instrumente der Einkommenssicherung	93
3.1 Einleitung	93

3.2	Erwerbsunabhängige Sozialtransfers.....	94
3.3	Erwerbsabhängige Steuergutschriften	100
3.4	Lohnsubventionen (-zuschüsse).....	104
3.5	Workfare und aktivierende Sozialhilfe	105
Kapitel 4: Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Ausland		113
4.1	Einleitung	113
4.2	Steuergutschriften im internationalen Vergleich.....	113
4.3	Programmausgestaltung im Detail	118
4.4	Interaktion mit anderen Unterstützungsprogrammen.....	120
4.5	Auswirkungen auf Beschäftigung und Armut: Empirische Evidenz.....	124
4.6	Auswirkungen auf die Löhne	127
4.7	Schlussfolgerungen	128
Kapitel 5: Modellrechnungen alternativer Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften.....		131
5.1	Einleitung	131
5.2	Partizipations- versus Stundenanreiz	131
5.3	Eckwerte der Steuergutschriftsmodelle	137
5.4	Berechnungsgrundlagen	139
5.5	Ergebnisse der Modellrechnungen.....	141
5.6	Gewinner und Verlierer der Steuergutschriften	149
5.7	Verhaltensanpassungen.....	150
5.8	Arbeitsnachfrage	153
5.9	Modifikation der Sozialhilfe als Alternative	155
5.10	Zusammenfassung	157
Anhang 1: Berechnung der Ausgaben im geltenden System		159
Anhang 2: Bestimmung der für Steuergutschriften bezugsberechtigten Haushalte		160
Anhang 3: Detaillierte Darstellung der durch die Steuergutschriften generierten Budgetgeraden ..		164

Kapitel 6: Umsetzungsprobleme	173
6.1 Einleitung	173
6.2 Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Zuständigkeit des Bundes	173
6.3 Bemessungseinheit	175
6.4 Administration und Bemessungsgrundlagen.....	176
6.5 Verhältnis zu anderen Sozialleistungen	179
6.6 Politische Realisierungschancen.....	183
Literaturverzeichnis	185

Empfehlungen

1. Die in diesem Gutachten nachgewiesenen negativen Arbeitsanreize in den kantonalen und kommunalen Steuer-/Transfersystemen sind so ausgeprägt, dass nach Ansicht der Expertengruppe Handlungsbedarf besteht. Den Kantonen wird empfohlen, die Sozialleistungen systematisch im Hinblick auf negative Arbeitsanreize zu überprüfen und allenfalls geeignete Massnahmen zur Reduktion oder Vermeidung dieser unerwünschten Auswirkungen zu ergreifen.
2. Aus Sicht der Expertengruppe besonders problematisch sind Sozialleistungsfallen (zusätzliche Arbeitsleistung reduziert das verfügbare Einkommen). Diese lassen sich im wesentlichen auf zwei Arten eliminieren: a) Durch eine Modifikation bestehender Sozialleistungen und b) durch eine Substitution bestehender Sozialleistungen durch erwerbsabhängige Steuergutschriften. In der Schweiz könnten erwerbsabhängige Steuergutschriften nach Ansicht der Expertengruppe allenfalls auf kantonaler Ebene eingeführt werden.
3. Soll primär die Beschäftigungssituation einkommensschwacher Haushalte verbessert werden, besteht nach Einschätzung der Expertengruppe allerdings keine Notwendigkeit, erwerbsabhängige Steuergutschriften auf kantonaler Ebene einzuführen.¹ Dafür sind folgende Gründe massgebend:
 - a) Langjährige Erfahrungen und zahlreiche Evaluationsstudien im Ausland ebenso wie Simulationsrechnungen für die Schweiz legen den Schluss nahe, dass der Beschäftigungseffekt insgesamt nahezu Null wäre. Zwar dürfte die Einführung von Steuergutschriften die Erwerbsbeteiligung von zuvor nicht erwerbstätigen Personen positiv beeinflussen, doch würde diese Erhöhung des Arbeitsangebots durch eine Reduktion der Arbeitsstunden von bereits vorher Erwerbstätigen gerade etwa kompensiert.
 - b) In der Schweiz sind die Voraussetzungen für eine nennenswerte Beschäftigungswirkung von Steuergutschriften im Vergleich etwa zu den angelsächsischen Ländern ungünstig. Das Niveau der Sozialhilfe ist relativ hoch, die Umsetzung einer aktivierenden Sozialhilfe steht erst in ihren Anfängen und der Niedriglohnsektor ist in der jüngeren Vergangenheit unter anderem infolge struktureller Veränderungen stark zurückgegangen.
 - c) Geht man vom heutigen Niveau der Sozialhilfeleistungen aus, stünde dieser bestenfalls geringfügigen Beschäftigungszunahme vor allem wegen einer deutlich höheren Bezugsquote eine massive Erhöhung der Sozialausgaben gegenüber. Hält man demgegenüber das gegenwärtige Ausgabenniveau konstant, wäre der Übergang zu erwerbsabhän-

¹ Eine andere Beurteilung ergäbe sich, wenn die Zielsetzung darin bestünde, Armut unter Erwerbstätigen zu bekämpfen. Steuergutschriften weisen diesbezüglich einen hohen Zielerreichungsgrad auf.

gigen Steuergutschriften nur über eine deutliche Absenkung des heutigen Sozialhilfeniveaus möglich. Eine Verbesserung der Arbeitsanreize wäre somit nur über höhere Ausgaben oder eine Reduktion der Grundsicherung zu erreichen.

4. Als Alternative schlägt die Expertengruppe den Kantonen vor, die Sozialhilfe unter Einhaltung der SKOS-Richtlinien so auszugestalten, dass Sozialleistungsfallen vermieden werden. Konkret bedeutet dies, dass die Sozialhilfe so lange ausgerichtet wird, bis das verfügbare Einkommen ohne Sozialhilfe dasjenige mit Sozialhilfe übersteigt. Die Sozialausgaben der Kantone würden auch unter Beibehaltung der heutigen Grundsicherung dadurch nur vergleichsweise geringfügig erhöht. Umgekehrt müsste die Grundsicherung nur relativ geringfügig abgesenkt werden, wenn man die Ausgaben konstant halten wollte.
5. Auch bei der beschriebenen Modifikation der Sozialleistungen müssten nach Ansicht der Expertengruppe zusätzlich die folgenden Massnahmen ergriffen werden, wenn die Erwerbsquote im unteren Einkommensbereich erhöht und die Effizienz des Systems verbessert werden soll:
 - a) Beschleunigte Umsetzung des Konzepts einer aktivierenden Sozialhilfe (Workfare-Modell) gemäss den revidierten SKOS-Richtlinien durch die Kantone. Je konsequenter dieses Konzept umgesetzt wird, desto grösser dürfte aufgrund der internationalen Erfahrungen die Beschäftigungswirkung sein.
 - b) Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Geringqualifizierten. Auch eine aktivierende Sozialhilfe ist darauf angewiesen, dass Beschäftigungschancen für Geringqualifizierte bestehen. Die Expertengruppe empfiehlt daher die verstärkte Bereitstellung kommunaler Beschäftigungsprogramme und die Subventionierung von Teillohnstellen durch Lohnzuschüsse aus Mitteln der Sozialhilfe. Problematisch sind in diesem Zusammenhang die mit steigenden Transfers zunehmenden Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte.
 - c) Hierarchisierung der Sozialleistungen. Ergänzend empfiehlt die Expertengruppe eine Hierarchisierung der bestehenden Sozialleistungen, welche die Abfolge festlegt, in der einkommensschwache Haushalte das Sozialleistungssystem durchlaufen sollen. Bei geeigneter Ausgestaltung und Koordination der einzelnen Instrumente ist es im Rahmen eines solchen mehrstufigen Prüfverfahrens möglich, die Effizienz des Systems der sozialen Sicherheit zu steigern.

Zusammenfassung

A. Problemstellung und Auftrag

Der schweizerische Arbeitsmarkt ist im unteren Einkommensbereich vor allem durch die beiden folgenden Probleme gekennzeichnet: negative Arbeitsanreize auf der Arbeitsangebotsseite, die durch das geltende Steuer- / Transfersystem verursacht werden, und eine im Verhältnis zum Angebot ungenügende Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit. Mögliche Ursachen für die ungenügende Nachfrage in diesem Bereich sind strukturelle volkswirtschaftliche Veränderungen, hohe Lohnnebenkosten und vertraglich festgelegte Mindestlöhne. Negative Arbeitsanreize ergeben sich beispielsweise, wenn a) Transferempfänger, ohne zu arbeiten, ein ähnlich hohes Einkommen erzielen wie bei Vollzeitbeschäftigung, oder wenn b) unterstützte Haushalte mit einer Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit ihr verfügbares Einkommen nicht steigern können, weil die Unterstützungsleistungen gerade im Umfang des zusätzlichen Erwerbseinkommens reduziert werden, oder wenn es sich schliesslich c) für erwerbstätige Transferempfänger lohnt, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, weil sie dann Anspruch auf (höhere) Unterstützungsleistungen haben.

In einer Reihe von Ländern versucht man, den beschriebenen Problemen unter anderem mit Hilfe erwerbsabhängiger Steuergutschriften Herr zu werden. Der Bundesrat beauftragte daher die Expertengruppe, abzuklären, ob dieses Instrument auch in der Schweiz geeignet sein könnte, um Arbeitsanreize zu verbessern, Arbeitslosigkeit zu reduzieren und das Beschäftigungsvolumen im unteren Einkommensbereich anzuheben. Zu beachten ist allerdings, dass die Teilnahme Geringqualifizierter am Arbeitsmarkt von mindestens vier Faktoren abhängt:

- a) Dem Einkommen bei Erwerbstätigkeit
- b) dem Einkommen ohne Erwerbstätigkeit, d.h. dem Niveau der Grundsicherung (Sozialhilfe)
- c) der Frage, ob beim Bezug von Sozialleistungen eine Gegenleistung erbracht werden muss (aktivierende Sozialhilfe bzw. Workfare)
- d) der Nachfrage nach Geringqualifizierten.

Erwerbsabhängige Steuergutschriften wirken sich nur auf den ersten Faktor, das Einkommen bei Erwerbstätigkeit, aus. Soll die Beschäftigung dieser Zielgruppe substanziell erhöht wer-

den, müssen Steuergutschriften mit anderen Massnahmen kombiniert werden, welche auch den übrigen aufgeführten Einflussfaktoren Rechnung tragen. Im Vordergrund stehen dabei die „aktivierende Sozialhilfe“ (Workfare-Modell) sowie kommunale Beschäftigungsprogramme und Teillohnmodelle, die über Lohnsubventionen mitfinanziert werden. Entsprechend wird auch die Eignung dieser Instrumente für die Verhältnisse in der Schweiz ausführlich untersucht.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse und die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen zusammengefasst. Die Abschnitte unter den Buchstaben B bis F entsprechen dabei den Kapiteln 2 bis 6.

B. Negative Arbeitsanreize im bestehenden System der sozialen Sicherung

1. Im Kapitel 2 wird anhand von Fallstudien für eine Reihe ausgewählter Haushaltstypen in den Kantonshauptorten Basel, Bellinzona, Chur, Lausanne und Zürich untersucht, wie sich die geltenden Steuern und Sozialtransfers auf die Arbeitsanreize von Haushalten im unteren Einkommensbereich auswirken. Die Auswahl der Kantonshauptorte berücksichtigt (sprach-) regionale Aspekte und trägt im Rahmen der verfügbaren Mittel der Vielfalt der Kantone Rechnung. In allen fünf Städten und für alle untersuchten Haushaltstypen werden in überraschend hohem Umfang negative Arbeitsanreize nachgewiesen. In drei der fünf Städte finden sich Sozialleistungsfallen.
2. Die ausgewiesenen Partizipationssteuersätze² machen deutlich, dass es sich für geringqualifizierte, arbeitslose Bezüger von Unterstützungsleistungen aus rein finanziellen Erwägungen heraus in vielen Fällen nicht lohnt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Der Grund liegt darin, dass ein Teil des Erwerbseinkommens lediglich den Wegfall von Unterstützungsleistungen kompensieren würde oder an den Fiskus abgeführt werden müsste. Bis zu einem Bruttoverdienst von 50'000 bis 60'000 Franken steigt das verfügbare Haushaltseinkommen³ trotz steigendem Bruttoeinkommen für die meisten der untersuchten Haushaltstypen nur in bescheidenem Umfang oder gar nicht an (sog. Arbeitslosigkeitss Falle).

² Der Partizipationssteuersatz misst die Steuerbelastung (Einkommenssteuer plus Reduktion der Transferleistungen), die sich ergibt, wenn eine bisher nicht erwerbstätige Person eine Erwerbsarbeit aufnimmt.

³ Unter verfügbarem Einkommen wird in Kapitel 2 das frei verfügbare Einkommen gemäss Definition des BFS verstanden. Das frei verfügbare Einkommen erhält man, wenn vom verfügbaren Einkommen die Ausgaben für Miete und Krankenversicherung subtrahiert werden.

3. Die heutige Ausgestaltung des Steuer- /Transfersystems verursacht aber auch negative Auswirkungen auf den Umfang des Arbeitsangebots bereits erwerbstätiger Personen. Hohe Grenzsteuersätze und Transferreduktionsraten führen zu hohen Grenzbelastungssätzen, die sich negativ auf den Entscheid dieser Erwerbstätigen auswirken, eine bestehende Erwerbstätigkeit auszudehnen. In gewissen Fällen kann es sich sogar durchaus lohnen, eine bestehende Erwerbstätigkeit einzuschränken, wenn man dadurch für Sozialleistungen anspruchsberechtigt wird.
4. Grenzbelastungssätze über 100 Prozent wurden bei den Bruttoerwerbseinkommen gemessen, bei welchen grössere Unterstützungsleistungen wegfallen. Beim Vorliegen derartiger Sozialleistungsfallen macht es für die Bezüger von Unterstützungsleistungen überhaupt keinen Sinn, ihr Arbeitsangebot auszudehnen, weil sich ihr verfügbares Einkommen dadurch sogar reduzieren würde. Umgekehrt kann sich das Einkommen ursprünglich nicht anspruchsberechtigter Haushalte erhöhen, wenn sie weniger arbeiten und dadurch anspruchsberechtigt werden. Wir haben in den Städten Basel, Chur und Zürich für die meisten Haushaltstypen Sozialleistungsfallen nachgewiesen. In Bellinzona zeigt sich ein analoges Problem im Zusammenhang mit den Ergänzungsleistungen für Familien, allerdings auf einem höheren Einkommensniveau. Erschwerend kommt hinzu, dass die Einkommenseinbusse in vielen Fällen substanziell ausfällt und der Zuwachs im Bruttoerwerbseinkommen, der nötig wäre, um wieder ein gleich hohes oder höheres verfügbares Einkommen zu erzielen, zum Teil sehr gross ist.
5. Sozialleistungsfallen verletzen aber auch grundlegende Gerechtigkeitsanforderungen. Horizontale Gerechtigkeit verlangt, dass die Rangfolge der Haushalte gemäss ihrem verfügbaren Einkommen durch Steuern und Transfers nicht verändert wird. Genau das passiert aber bei den Sozialleistungsfallen. Anspruchsberechtigte Haushalte mit niedrigem Vortransfer-Einkommen weisen nach Transfers ein höheres verfügbares Einkommen auf als nicht anspruchsberechtigte Haushalte. Letztere finanzieren dabei mit ihren Steuern die Sozialleistungen der anspruchsberechtigten Haushalte noch mit.
6. Vertikale Gerechtigkeit verlangt, dass die höchsten Steuersätze bei den Haushalten mit der grössten wirtschaftlichen (steuerlichen) Leistungsfähigkeit auftreten. Unsere Ergebnisse verdeutlichen, dass diese Anforderung gegenwärtig in keiner Weise erfüllt ist. Die höchsten Grenzbelastungssätze finden sich vielmehr im Sozialhilfebereich und können beim Austritt aus der Sozialhilfe sogar deutlich über Eins liegen.

7. Grenzbelastungssätze über hundert Prozent können sich als Folge der steuerlichen Behandlung von Kinderbetreuungskosten auch im mittleren Einkommensbereich ergeben. Diese Situation kann beispielsweise dann auftreten, wenn der Zweitverdiener seine (ihre) Erwerbstätigkeit ausweitet. Mit dem steigenden Einkommen steigen die Einkommenssteuern überproportional, die Kinderbetreuungskosten nehmen proportional zur Arbeitszeit zu und die einkommensabhängigen Subventionen für die Kosten der Kinderbetreuung nehmen ab.

C. Erwerbsabhängige Sozialtransfers

1. Die ökonomische Literatur unterscheidet drei Ziele, die mit Sozialtransfers erreicht werden sollen:
 - die Leistungen sollen ausreichend hoch sein, um einen bestimmten Mindestbedarf zu decken (*Wirksamkeit*).
 - die Leistungen sollen Anreize bieten, wieder unabhängig von den sozialstaatlichen Unterstützungsprogrammen zu werden (*Anreizkompatibilität*).
 - die Leistungen müssen staatlichen Budgetrestriktionen genügen (*Finanzierbarkeit*).
2. Erwerbsabhängige Sozialtransfers gelten seit den 80er Jahren als der beste Kompromiss für die Erfüllung dieser Anforderungen. Im Gegensatz zur traditionellen Sozialhilfe und zur Negativen Einkommenssteuer sind dabei nur Haushalte mit mindestens einer erwerbstätigen Person anspruchsberechtigt.
3. Es können zwei sich ergänzende Formen erwerbsabhängiger Sozialtransfers unterschieden werden: Erwerbsabhängige Steuergutschriften einerseits und Workfare-Modelle, auch „In-Work-Benefits“ oder „aktivierende Sozialhilfe“ genannt, andererseits. Mittels Steuergutschriften wird Erwerbstätigkeit belohnt (carot), während im Rahmen des Workfare-Modells fehlende berufliche Integrationsbereitschaft, etwa im Rahmen kommunaler Beschäftigungsprogramme, bestraft wird (stick). Zielgruppe ist in beiden Fällen die erwerbsfähige Bevölkerung.
4. Bei den erwerbsabhängigen Steuergutschriften wird den bezugsberechtigten Haushalten ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen. Ist die Steuerschuld eines Haushaltes zu klein, um seinen Unterstützungsanspruch abzudecken, wird die Differenz ausbezahlt. Die Inanspruchnahme von Steuergutschriften führt nicht automatisch dazu, dass das Einkommen der betreffenden Haushalte über der Armutsgrenze liegt.

5. Eine Variante erwerbsabhängiger Steuergutschriften sind Lohnzuschüsse im Rahmen von Teillohnmodellen. Diese dienen primär dem Ziel, Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Von den erwerbsabhängigen Steuergutschriften unterscheiden sie sich primär dadurch, dass sie in der Regel zeitlich befristet sind und keinen Ausstiegs- (Phase-out-) Bereich aufweisen.
6. Für Unterstützungsbedürftige, die im primären Arbeitsmarkt keine Stelle finden, bleibt die Sozialhilfe wie bisher das letzte Auffangnetz. Die Schwierigkeit besteht somit darin, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass sie potenziellen Bezüglern nicht als attraktiver erscheint als erwerbsabhängige Steuergutschriften, trotzdem aber ihr soziales Ziel, die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, erfüllt. Diesen Zielsetzungen versucht man mit einer „aktivierenden Sozialhilfe“ (Workfare bzw. In-Work-Benefits) gerecht zu werden.
7. Das Workfare-Modell dreht die Logik des Sozialstaates um: statt eines Anspruchs auf Hilfe besteht ein Anspruch auf Arbeit (fördern und fordern). Auch Sozialhilfe wird nach diesem Ansatz bei erwerbsfähigen Personen nicht mehr bedingungslos gewährt, sondern setzt als Gegenleistung eine Vollzeitbeschäftigung voraus. Damit wird einerseits ein starker Beschäftigungsanreiz geschaffen. Andererseits haben Transferempfänger einen verstärkten Anreiz, Erwerbsunfähigkeit zu deklarieren, um so der Arbeitspflicht zu entgehen.
8. Für Transferbezüglern, die im primären Arbeitsmarkt keine Stelle finden, wird die Unterstützungsleistung z. B. an die Teilnahme an kommunalen Beschäftigungsprogrammen oder eine Beschäftigung im Rahmen von Teillohnmodellen geknüpft. Dies setzt natürlich voraus, dass solche Programme auch tatsächlich angeboten werden. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass die Teilnehmer an solchen Programmen nicht ein höheres Einkommen erzielen als Erwerbstätige mit demselben Erwerbsumfang im primären Arbeitsmarkt.

D. Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Ausland

1. Im Jahre 2002 existierten in zwölf Ländern erwerbsabhängige Steuergutschriften. In verschiedenen weiteren Ländern wird die Einführung solcher „Making Work Pay“ Programme diskutiert. Diese Programme unterscheiden sich als Folge der politischen und vor allem der institutionellen Rahmenbedingungen beträchtlich bezüglich Ausgestaltung und Zielen.

2. Am grosszügigsten ausgestaltet sind die erwerbsabhängigen Steuergutschriften in den angelsächsischen Ländern (UK, USA, Kanada und Irland). Diese kombinieren vergleichsweise niedrige gesetzliche Mindestlöhne mit einer Grundsicherung (Sozialhilfe) auf bescheidenem Niveau. Als Folge davon existiert ein relativ umfangreicher Niedriglohnsektor mit einer entsprechenden Arbeitsnachfrage.
3. In Kombination mit einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Workfare in den USA, New Deal in Grossbritannien) haben erwerbsabhängige Steuergutschriften in diesen Ländern gleichzeitig zu einer Zunahme der Beschäftigung und einer Reduktion der Armut bei Geringqualifizierten geführt.
4. In den USA wird die Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation bei Personen, die vor Einführung der Steuergutschriften nicht erwerbstätig waren, auf zwei bis drei Prozentpunkte geschätzt. Etwa 63% der Zunahme der Erwerbsquote allein erziehender Mütter im Zeitraum von 1984 bis 1996 wird den erwerbsabhängigen Steuergutschriften zugeschrieben.
5. Gleichzeitig finden diese Studien den erwarteten negativen Einfluss erwerbsabhängiger Steuergutschriften auf die Arbeitsmarktteilnahme der Zweitverdiener und die Arbeitsstunden der Personen, die schon vor Einführung der Steuergutschriften erwerbstätig waren. Für die Partizipation von Ehefrauen wird ein Rückgang von 1.2 Prozentpunkten geschätzt. Die Arbeitsstunden von Ehemännern sinken um etwa 2%, diejenigen von Ehefrauen um 1% – 6%.
6. Ähnliche Ergebnisse hat man in Grossbritannien und in Irland gefunden. Obwohl die Steuergutschriften in Grossbritannien deutlich grosszügiger ausgestaltet sind, liegt die Auswirkung auf das Arbeitsangebot in der gleichen Grössenordnung. Die Erklärung besteht darin, dass die Sozialhilfe ein höheres Niveau aufweist und vor allem zeitlich unbefristet ist; in den USA ist sie demgegenüber für das gesamte Arbeitsleben auf fünf Jahre begrenzt. Auch der Zwang zur Erwerbsbeteiligung, notfalls im Rahmen gemeinnütziger Arbeitsangebote, wird in den USA strikter gehandhabt.
7. Die bislang vorliegenden Simulationsergebnisse bezüglich der zu erwartenden Wirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften in der Schweiz deuten ebenfalls darauf hin, dass insgesamt kaum positive Beschäftigungseffekte zu erwarten sind. Werden im Rahmen eines allgemeinen berechenbaren Gleichgewichtsmodells Rückkoppelungseffekte berücksichtigt, wird der in Arbeitsstunden gemessene Beschäftigungseffekt - trotz leicht höherer Erwerbsquote bei vorher nicht Erwerbstätigen – sogar leicht negativ.

8. Wie schwierig die längerfristige Evaluation erwerbsabhängiger Sozialtransfers ist, zeigen Studien zum „Self-Sufficiency“ Projekt (SSP), einem zeitlich befristeten Lohnzuschussprogramm in Kanada. Nach einem Jahr arbeiteten die Programmteilnehmer zwar mit doppelt so grosser Wahrscheinlichkeit ganztags wie die Mitglieder der Kontrollgruppe; nach drei Jahren war allerdings kein Unterschied mehr festzustellen.
9. Alternativ oder ergänzend zu erwerbsabhängigen Steuergutschriften sind in einer Reihe von Ländern (Frankreich, Deutschland, Niederlande) die Sozialabgaben für Beschäftigte im Niedriglohnbereich gesenkt worden (Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber). Diese Reduktion kann durch eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge für Geringverdiener (Frankreich) oder die Übernahme dieser Beiträge durch den Staat erreicht werden und die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit fördern.

E. Modellrechnungen alternativer Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften

1. Das Arbeitsangebot weist wie erwähnt zwei Dimensionen auf: a) die Entscheidung, erwerbstätig zu sein (Partizipation) und b) den Umfang der Erwerbstätigkeit (Anzahl Arbeitsstunden).
2. Bei der konkreten Ausgestaltung einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift muss vorgängig festgelegt werden, welche dieser Dimensionen im Vordergrund steht. Soll primär ein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geschaffen werden, ist ein möglichst geringer Partizipationssteuersatz entscheidend. Steht demgegenüber die Stundendimension im Vordergrund, ist eine Reduktion des Grenzsteuersatzes von grösserer Bedeutung.
3. Den Modellrechnungen im Kapitel 5 werden zwei stilisierte Prototypen einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift zugrunde gelegt, welche jeweils primär auf eine dieser Zielsetzungen ausgerichtet sind. Modell (P) minimiert den Partizipationssteuersatz, Modell (H) garantiert einen durchgehend konstanten Grenzsteuersatz unter 100 Prozent.
4. Diese beiden Prototypen werden im Rahmen zweier Szenarien analysiert. Im ersten Szenario werden die Sozialausgaben im Vergleich zur heutigen Situation konstant gehalten, während im zweiten Szenario die Grundsicherung (Niveau der Sozialhilfe) bei fehlender Erwerbstätigkeit auf dem heutigen Niveau fixiert wird. Bezüglich der Bezugsquote wird angenommen, dass sie von heute 20% auf mindestens 50% ansteigt.

5. Die Ergebnisse im Rahmen des ersten Szenarios zeigen, dass die Grundsicherung in der Stadt Basel bei Annahme einer Bezugsquote von 50% beim Modell P um 10% (Alleinerziehende) bis 15% (Paare mit 2 Kindern) und beim Modell H um 9% (Alleinerziehende) bis 24% (Paare mit 2 Kindern) abgesenkt werden müsste, damit die Sozialausgaben auf dem heutigen Niveau konstant gehalten werden könnten. Die entsprechenden Prozentwerte für die Stadt Zürich liegen deutlich höher und belaufen sich für Modell P auf 14% bis 27% und für Modell H auf 11% bis 27%.
6. Die erforderliche Reduktion der Grundsicherung nimmt weiter zu, wenn die Bezugsquote über 50% ansteigt. Eine Erhöhung der Bezugsquote um 20 Prozentpunkte erfordert in der Regel eine weitere Reduktion der Grundsicherung um 2-3 Prozentpunkte. Beispielsweise muss in Basel die Grundsicherung für Alleinstehende um rund 21% reduziert werden, wenn die Bezugsquote der Steuergutschrift 90% beträgt.
7. Die im Rahmen des zweiten Szenarios erzielten Ergebnisse machen deutlich, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften, die unter Beibehaltung des geltenden Sozialhilfeniveaus auf das heutige System aufgesetzt werden, mit beträchtlichen Zusatzausgaben verbunden wären. Die ermittelten Zusatzausgaben sind massiv höher in Zürich als in Basel (unterschiedliche Einkommensverteilung) und bei Modell P in beiden Städten leicht tiefer als in Modell H. In Basel beläuft sich diese Zunahme – bei Annahme einer Bezugsquote von 50% und ohne Berücksichtigung von Verhaltensänderungen - auf 19% (Modell P) bzw. 24% (Modell H), während die entsprechenden Prozentwerte für Zürich 56% bzw. 60% betragen.
8. Auch die bei Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften anfallenden Mehrausgaben steigen mit zunehmender Bezugsquote deutlich an. So ergeben sich bei einer angenommenen Bezugsquote von 90% allein in der Stadt Zürich zusätzliche Ausgaben in Höhe von 332 (Modell P) bzw. 360 Mio. Franken (Modell H). Schliesslich zeigt eine Simulationsstudie für die Schweiz, dass sich die Zusatzausgaben um bis zu 50% erhöhen können, wenn man Verhaltensänderungen zulässt.
9. Die beschriebenen Ergebnisse illustrieren eindrücklich den Zielkonflikt, dem die Politik gegenübersteht: wenn die Einführung von Anreizsystemen ausgabenneutral erfolgen soll, müssen deutliche Abstriche an der sozialen Sicherung gemacht werden. Wenn solche Kürzungen nicht erwünscht oder nicht durchsetzbar sind, führen erwerbsabhängige Steuergutschriften wegen der erhöhten Bezugsquote zwangsläufig zu erheblichen Zusatzausgaben.

10. Berücksichtigt man ausserdem die geringfügigen Auswirkungen auf die Beschäftigung sowie die im Abschnitt F aufgeführten Umsetzungsprobleme, drängt sich der Schluss auf, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften in der Schweiz trotz Verbesserung der Arbeitsanreize wenig zur Lösung der Probleme auf dem Arbeitsmarkt beitragen können. Eine Alternative besteht darin, das bestehende System von Sozialleistungen zu verbessern und insbesondere die im Kapitel 2 nachgewiesenen Sozialleistungsfallen zu eliminieren. Unsere Berechnungen ergeben, dass dies bei unveränderter Bezugsquote von 20% lediglich zu Zusatzausgaben von 1-3 Prozent führen würde. Bei der kostenneutralen Variante müsste umgekehrt das Sozialhilfeniveau um 2% bis 4% abgesenkt werden.
11. Auch im Falle einer Modifikation der Sozialhilfe braucht es ergänzend eine aktivierende Sozialpolitik (Workfare-Modell), damit die Erwerbsbeteiligung im unteren Einkommensbereich ansteigt. Die Erfahrungen im Ausland, insbesondere in den USA, deuten darauf hin, dass eine aktivierende Sozialhilfe die Erwerbsquote der Geringqualifizierten stärker erhöht als Steuergutschriften. Auch eine aktivierende Sozialhilfe setzt aber voraus, dass eine ausreichende Nachfrage nach Geringqualifizierten Arbeitskräften besteht.
12. Weil ein ausreichend grosser Tieflohnsektor in der Schweiz nicht mehr existiert, setzt eine Erhöhung der Nachfrage nach Geringqualifizierten die Bereitstellung subventionierter Arbeitsplätze voraus. Neben kommunalen Beschäftigungsprogrammen sind vor allem Teillohnstellen, welche z. B. durch sogenannte Sozialfirmen organisiert und über Lohnzuschüsse mitfinanziert werden, geeignet, die Arbeitsnachfrage nach dieser Personengruppe zu erhöhen. Beschäftigungsprogramme reduzieren die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenquote auch deswegen, weil ein Teil der Arbeitslosen intensiver eine Stelle sucht, wenn sonst die Gefahr besteht, dass sie einem Beschäftigungsprogramm zugewiesen werden.
13. Die Schweiz kennt in Form des Zwischenverdienstes und der so genannten Einarbeitungszuschüsse bereits seit geraumer Zeit Lohnsubventionen für Arbeitslose. Eine umfassende ökonometrische Evaluation dieser arbeitsmarktlichen Massnahmen zeigt, dass der Zwischenverdienst eine äusserst effektive Massnahme zur Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen von (Langzeit-)Arbeitslosen ist. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht weist dieses Instrument allerdings den Nachteil auf, dass durch den Zwischenverdienst - bzw. generell durch Lohnzuschüsse - reguläre Arbeitsstellen verdrängt werden können.

F. Umsetzungsprobleme

1. Wenn erwerbsabhängige Steuergutschriften in der Schweiz eingeführt werden sollen, stellt sich zunächst die Frage, auf welcher bundesstaatlichen Ebene dies am zweckmässigsten geschehen sollte. Dabei stehen die Kantone aus den nachfolgend aufgeführten Gründen eindeutig im Vordergrund: a) Erwerbsabhängige Steuergutschriften knüpfen an der Einkommenssteuer an. Der Bund verfügt mit einem Anteil von 26.9 Prozent nur über einen geringen Anteil des Gesamtaufkommens an dieser Steuer. b) Wegen des Freibetrags sind steuerbare Einkommen bis zur Höhe von 15'900 Franken bei Alleinstehenden und 27'000 Franken bei Verheirateten von der direkten Bundessteuer nicht betroffen. c) Weil die Progression erst relativ spät einsetzt, werden auch Einkommen oberhalb dieser Grenzen von der Bundessteuer nur geringfügig tangiert. d) Schliesslich sind sowohl die Sozialhilfe als auch die Ergänzungsleistungen Sache der Kantone und Gemeinden.
2. In der heutigen Situation hätte der Bund daher selbst dann, wenn er dies wünschte, keine realistische Möglichkeit, erwerbsabhängige Steuergutschriften einzuführen, da er an die Bezieher niedriger Einkommen in erheblichem Masse steuerliche Subventionen entrichten müsste, ohne an anderer Stelle Entlastung dafür zu erhalten. Diese Zunahme der Transferzahlungen auf Bundesebene erforderte einen Umbau des gesamten föderalistischen Einnahmensystems der Schweiz.
3. Bei den erwerbsabhängigen Steuergutschriften stellt sich die auch im Zusammenhang mit der Familien- und Ehegattenbesteuerung auf Bundesebene intensiv diskutierte Frage, ob die zu begünstigende Einheit die Familie oder das Individuum sein soll. Beide Regelungen haben Vor- und Nachteile. Bei den Steuergutschriften steht aus einer Reihe von Gründen das Familieneinkommen im Vordergrund. Der unter Gerechtigkeitsaspekten zentrale Nachteil einer Orientierung am individuellen Einkommen besteht darin, dass in wesentlich grösserem Umfang nicht arme, zum Teil sogar wirtschaftlich starke Haushalte unterstützt würden. Eine Verwendung des Haushaltseinkommens als Bemessungseinheit wäre dabei nach Ansicht der Expertengruppe auch bei einem Übergang zur Individualbesteuerung möglich.
4. Die Expertengruppe vertritt die Ansicht, dass Steuergutschriften von den kantonalen Finanzämtern administriert werden müssten, falls sie denn eingeführt werden sollten. Dies entspricht der Regelung in allen zwölf Ländern, die bislang Steuergutschriften kennen.

5. Bei einer Administration der Steuergutschriften durch die Finanzämter läge die Bezugsquote und damit der Umfang der Ausgaben höher als bei der heutigen Sozialhilfe, vor allem deswegen, weil die Zugangsbarrieren weniger restriktiv wären. Im Prinzip ist eine hohe Bezugsquote bei Steuergutschriften erwünscht. Es macht ja keinen Sinn, ein System zusätzlicher Arbeitsanreize einzuführen, es dann aber so auszugestalten, dass diese Anreize möglichst nicht wirksam werden. Ein Problem könnte sich allerdings daraus ergeben, dass wegen der fehlenden individuellen Bedarfsabklärung (zu) viele Haushalte unterstützt werden könnten, die eigentlich gar nicht anspruchsberechtigt wären
6. Durch erwerbsabhängige Steuergutschriften kann die Vielfalt der Sozialleistungen nur begrenzt reduziert werden. Um diese zu einer kohärenten Sozialpolitik zusammenzufassen, schlägt die Expertengruppe eine Hierarchisierung der Sozialleistungen vor, in welcher die Anspruchsberechtigung für die einzelnen Programme überprüft wird. In der ersten Runde würde vom verfügbaren Einkommen ausgegangen, in der zweiten vom verfügbaren Einkommen zuzüglich Transfers aus der ersten Stufe etc. Voraussetzung dabei ist, dass das jeweilige Referenzeinkommen nach den gleichen Kriterien bestimmt wird.

Kapitel 1: Einleitung

1.1 Organisatorisches

Expertengruppe

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 26. Januar 2005 das Eidg. Finanzdepartement (EFD) in Zusammenarbeit mit dem Eidg. Departement des Innern (EDI) und dem Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) beauftragt, eine Expertengruppe zur Klärung der Frage einzusetzen, ob und allenfalls auf welcher bundesstaatlichen Ebene erwerbsabhängige Steuergutschriften in der Schweiz eingesetzt werden könnten, um die negativen Arbeitsanreize des geltenden Steuer- / Transfersystems zu verbessern. Prof. Robert E. Leu wurde mit der Bildung der Expertengruppe betraut, die sich wie folgt zusammensetzt:

Prof. Dr. Robert E. Leu (Universität Bern, Präsident)

Prof. Dr. Michael Gerfin (Universität Bern)

Prof. Dr. Yves Flückiger (Universität Genf)

Prof. Dr. Tobias Müller (Universität Genf)

Dr. Carlo Knöpfel (Caritas Schweiz)

Prof. Dr. Gebhard Kirchgässner (Universität St. Gallen)

Prof. Dr. Alexander Spermann (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim)

Die Koordination zwischen Auftraggeber und Expertengruppe sowie das Sekretariat besorgte Dr. Christoph A. Schaltegger (EFD).

Beirat

Parallel zur Expertengruppe wurde ein Beirat ins Leben gerufen, der die Expertenkommission im Sinne eines „sounding board“ mit Rat und Tat unterstützte. Für den Inhalt des Expertenberichts ist aber alleine die Expertengruppe verantwortlich. Der Beirat bestand aus jeweils zwei Vertretern des EVD, des EDI und des EFD, jeweils zwei Mitgliedern der Finanzdirektorenkonferenz (FDK), der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) und der Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) sowie zwei Mitgliedern des Städte- und des Gemeindeverbandes. Im Einzelnen handelte es sich dabei um folgende Persönlichkeiten:

Regierungsrat Ralph Lewin (Präsident, VDK und SODK)

Regierungsrätin Brigitte Profos (SODK)

Regierungsrat Walter Suter (VDK)

Regierungsrat Christian Wanner (FDK)

Regierungsrätin Eveline Widmer-Schlumpf (FDK)

Stadträtin Maja Ingold (Winterthur)

Alt-Gemeindepräsident Josua Bötschi

Direktor Peter Siegenthaler (EFD)

Direktor Urs Ursprung (EFD)

Generalsekretär Pascal Strupler (EDI)

Direktionsleiter Aymo Brunetti (EVD)

Dr. Boris Zürcher (EVD)

Direktor Yves Rossier (BSV)

Ludwig Gärtner (BSV)

Dr. Christoph Schaltegger (Sekretär, EFD)

1.2 Problemstellung und Auftrag

Problemstellung

Ausgangspunkt des bundesrätlichen Auftrags waren zwei Probleme, die den schweizerischen Arbeitsmarkt kennzeichnen: negative Arbeitsanreize, die durch das geltende Steuer- / Transfersystem verursacht werden, auf der Arbeitsangebotsseite und eine im Verhältnis zum Angebot ungenügende Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit auf der Nachfrageseite. Mögliche Ursachen für die ungenügende Nachfrage in diesem Bereich sind strukturelle volkswirtschaftliche Veränderungen, hohe Lohnnebenkosten und vertraglich festgelegte Mindestlöhne. Negative Arbeitsanreize ergeben sich beispielsweise in folgenden Situationen: a) wenn Transferempfänger, ohne zu arbeiten, ein ähnlich hohes Einkommen erzielen wie bei Vollzeitbeschäftigung; b) wenn unterstützte Haushalte mit einer Ausdehnung ihrer Erwerbstätigkeit ihr verfügbares Einkommen nicht steigern können, weil die Unterstützungsleistungen gerade im Umfang des zusätzlichen Erwerbseinkommens reduziert werden; c) wenn es sich für erwerbstätige Transferempfänger lohnt, ihre Arbeitszeit zu reduzieren, weil sie dann Anspruch auf höhere Unterstützungsleistungen haben. Problematisch ist dabei auch die Interaktion mit dem Steuersystem sowie den anderen sozialpolitischen Instrumenten. Es sind Situationen möglich, in denen der Grenzbelastungssatz (Grenzsteuersatz und Transferreduktionsrate) grösser als Eins ist. In diesem Fall führt eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit sogar zu einer Reduktion des verfügbaren Haushaltseinkommens. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Sozialleistungsfalle.

Auftrag

In einer Reihe von Ländern versucht man, die beschriebenen Probleme mit Hilfe von erwerbsabhängigen Sozialtransfers und einer „aktivierenden Sozialhilfe“ (Workfare, vgl. unten) zu entschärfen. Die Expertengruppe wurde beauftragt, zu untersuchen, ob diese Instrumente geeignet sein könnten, die Arbeitsanreize in der Schweiz zu verbessern, die Arbeitslosigkeit zu reduzieren und das Beschäftigungsvolumen insgesamt anzuheben. Für die Expertengruppe stellte sich dabei immer auch die Frage, wie sich ein Einsatz dieser Instrumente auf die Einkommenssituation der betroffenen Bevölkerungsgruppen auswirken würde.

Im Zentrum des Auftrags stehen die so genannten erwerbsabhängigen Steuergutschriften. Anspruchsberechtigt sind erwerbstätige Haushalte, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt. Ist die Steuerschuld eines Haushaltes zu klein, um seinen Unterstützungsanspruch abzudecken, wird die Differenz in bar ausbezahlt. Erwerbsabhängige Steuergutschriften zielen auf Haushalte mit mindestens einer erwerbsfähigen Person ab. Zur Zielgruppe gehören also sowohl erwerbstätige Arme (*working poor*) als auch erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen. Voraussetzung für die Anspruchsberechtigung ist aber in jedem Fall eine Erwerbstätigkeit.

Im einzelnen sollten gemäss Auftrag folgende Fragen in Bezug auf erwerbstätige Steuergutschriften untersucht werden:

- Wie würde sich die Arbeitsmarktpartizipation bisher nicht erwerbstätiger Personen entwickeln?
- Wie würde sich das Arbeitsangebot der bereits erwerbstätigen Personen entwickeln?
- Wie würde sich die Einkommenssituation der betroffenen Haushalte verändern?
- Auf welcher Ebene (Bund oder Kantone) müssten erwerbsabhängige Steuergutschriften angesiedelt werden?
- Wie müssten erwerbsabhängige Steuergutschriften im Detail ausgestaltet werden?
- Welche bestehenden Instrumente könnten abgeschafft und welche könnten in die erwerbsabhängigen Steuergutschriften integriert werden?
- Welche Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der entsprechenden Gebietskörperschaft(en) würden sich bei den einzelnen Varianten ergeben?
- Welches wären die „Gewinner“ und „Verlierer“ der Systemänderung?

Alle diese Fragen werden in den nachfolgenden Kapiteln detailliert untersucht. Im folgenden Abschnitt 1.3 geben wir zunächst einen Überblick über die wichtigsten sozialpolitischen Instrumente und ihre Entwicklungsgeschichte.

1.3 Sozialpolitische Instrumente im Überblick

Die ökonomische Literatur unterscheidet drei Ziele, die mit Sozialtransfers erreicht werden sollen:

- die Sozialleistungen sollen ausreichend hoch sein, um einen bestimmten Mindestbedarf zu decken (*Wirksamkeit*)
- die Sozialleistungen sollen Anreize bieten, wieder unabhängig von den sozialstaatlichen Unterstützungsprogrammen zu werden (*Anreizkompatibilität*)
- die Sozialleistungen müssen staatlichen Budgetrestriktionen genügen (*Finanzierbarkeit*).

Diese drei Ziele stehen in einem Spannungsverhältnis zueinander. Das erste Ziel, Armutsbekämpfung, kann am besten durch erwerbsunabhängige Transfers erreicht werden, welche die Lücke zwischen Haushaltseinkommen und Armutsgrenze schliessen. Diese traditionelle Form der Sozialhilfe eliminiert Armut, wenn alle bezugsberechtigten Haushalte Sozialhilfe beziehen. Wie die niedrigen Ausschöpfungsquoten zeigen, ist dies in der Realität allerdings keineswegs der Fall. Problematisch an diesem Ansatz ist weiter, dass je nach Höhe der Grundsicherung in ausgeprägtem Masse negative Arbeitsanreize entstehen. Solange das Erwerbseinkommen unter der Armutsgrenze liegt, hat unter rein finanziellen Gesichtspunkten kein Transferempfänger einen Anreiz, erwerbstätig zu werden oder seine Erwerbstätigkeit auszuweiten.⁴ Die Arbeitsanreize bleiben nur erhalten, wenn das verfügbare Einkommen trotz Unterstützungsleistungen mit zunehmender Erwerbstätigkeit steigt.

Dieser Zielsetzung versuchte man in den 60-er Jahren mit der Entwicklung der so genannten Negativen Einkommenssteuer gerecht zu werden. Nach einigen gross angelegten Experimenten wurde dieses von den Ökonomen zunächst mit grossem Enthusiasmus aufgenommene Instrument allerdings ernüchtert wieder ad acta gelegt. Es zeigte sich nämlich, dass die drei aufgeführten Ziele mit diesem Instrument nicht gleichzeitig zu erreichen waren. Sollen die Einkommen aller Haushalte auf ein Grundsicherungsniveau angehoben werden, das ein menschenwürdiges Leben ermöglicht, und sollen gleichzeitig im Vergleich zur traditionellen So-

⁴ Selbstverständlich spielen auch nichtpekuniäre Motive in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Der Auftrag beschränkt sich jedoch auf die Analyse der finanziellen Aspekte.

zialhilfe Arbeitsanreize geschaffen werden, ist die Negative Einkommenssteuer nicht finanzierbar. Reduziert man demgegenüber das Grundsicherungsniveau, wird das Ziel der Armutsbekämpfung verfehlt. Misst man schliesslich bei der Ausgestaltung des Instruments den Arbeitsanreizen zu wenig Bedeutung zu, wird der angestrebte Beschäftigungseffekt verfehlt und man befindet sich wieder in der Nähe der traditionellen Sozialhilfe. Man spricht in diesem Zusammenhang vom Dilemma der Negativen Einkommenssteuer.

Zur Vermeidung dieses Dilemmas wurden im Anschluss an diese Experimente erwerbsabhängige Unterstützungsleistungen entwickelt und in einer Reihe von Ländern auch eingeführt. Im Vordergrund stehen dabei die so genannten erwerbsabhängigen Steuergutschriften. Offensichtlich sind erwerbsabhängige Transfers nur für erwerbsfähige Personen einsetzbar. Entsprechend setzen erwerbsabhängige Transferprogramme voraus, dass es möglich ist, Unterstützungsbedürftige in erwerbsfähige und nicht erwerbsfähige Personen zu unterteilen. Dass dies im Einzelfall schwierig sein kann, ist offensichtlich und schlägt sich unter anderem in den Problemen der Invalidenversicherung nieder, die beileibe nicht auf die Schweiz begrenzt sind. Gleichzeitig stellt die Abklärung der Erwerbsfähigkeit bei der Invalidenversicherung aber insofern ein Routinegeschäft dar, als eine eingeschränkte Erwerbsfähigkeit die unabdingbare Voraussetzung für den Bezug einer Invalidenrente darstellt.⁵

Unproblematisch ist der Einsatz erwerbsabhängiger Steuergutschriften bei Erwerbstätigen mit einem Einkommen, das unter dem Grundsicherungsniveau liegt, den so genannten *working poor*. Offen bleibt demgegenüber die Frage, was bei einer Einführung von Steuergutschriften mit den Unterstützungsbedürftigen geschehen sollte, die keine Stelle im primären Arbeitsmarkt finden. Für sie bleibt die Sozialhilfe wie bisher das letzte Auffangnetz. Die Schwierigkeit besteht somit darin, die Sozialhilfe so auszugestalten, dass sie potenziellen Bezüglern nicht als attraktiver erscheint als erwerbsabhängige Steuergutschriften, trotzdem aber ihr soziales Ziel, die Sicherung eines menschenwürdigen Lebens, erfüllt.

Hier setzt das sogenannte „Workfare-Modell“ an, welches den Bezug von Unterstützungsleistungen im Rahmen der Sozialhilfe an eine Gegenleistung in Form einer Vollzeitbeschäftigung knüpft. Transferbezüger, die im primären Arbeitsmarkt keine Stelle finden, können diese Gegenleistung z. B. durch eine Teilnahme an kommunalen Beschäftigungsprogrammen erbringen. Dies setzt natürlich voraus, dass solche Beschäftigungsprogramme auch tatsächlich an-

⁵ Die Frage, nach welchen (landesweit einheitlichen) Kriterien diese Abklärung erfolgen sollte, ist nicht Bestandteil dieses Gutachtens und kann mit dem in der Expertengruppe konzentrierten ökonomischen Sachbestand auch gar nicht beantwortet werden.

geboten werden. Ausserdem muss sichergestellt sein, dass die Teilnehmer an solchen Programmen nicht ein höheres Einkommen erzielen als Erwerbstätige mit demselben Erwerbsumfang im primären Arbeitsmarkt. Der beschriebene, auch als aktivierende Sozialhilfe bezeichnete Ansatz wurde vor rund zehn Jahren in der USA im Rahmen einer radikalen Reform des Wohlfahrtsstaates durch Präsident Clinton erstmals flächendeckend eingeführt. Das Modell wurde seither in einer Reihe weiterer Staaten aufgegriffen. Auch in der Schweiz wurden im Rahmen der Revision der SKOS-Richtlinien vor zwei Jahren Elemente des Workfare-Konzepts in die Sozialhilfe aufgenommen. Die Revision hat zu einer Absenkung des Grundbedarfs und einer stärkeren Betonung der sozialen und beruflichen Integration geführt.

1.4 Überschneidung mit bestehenden sozialpolitischen Instrumenten

Sowohl erwerbsabhängige Sozialtransfers als auch die aktivierende Sozialhilfe zielen auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Erwerbsalter ab. Damit scheiden als mögliche Zielgruppen Jugendliche in Ausbildung, nicht (voll) erwerbsfähige Personen im Erwerbsalter (Kranke, Behinderte) sowie alle Personen im Rentenalter aus. Ebenfalls nicht zum Kreis der möglichen Bezüger gehören Arbeitslose, die im Rahmen der ALV Arbeitslosenentschädigung beziehen. Stipendien, die IV, die Altersvorsorge (insbesondere AHV und 2. Säule) sowie die Arbeitslosenversicherung würden somit von der Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften nicht berührt. Auch allfällige weitere Unterstützungsleistungen für nicht (voll) erwerbsfähige Personen würden davon nicht tangiert.

Damit verbleiben im wesentlichen die nachstehend aufgeführten kantonalen und kommunalen Sozialleistungen, mit denen sich Überschneidungen ergeben können:

- Kinder- und Familienzulage
- Alimentenbevorschussung
- Prämienverbilligungen
- Unterhaltszuschüsse für Familien und Alleinerziehende
- Mietzinsbeiträge
- weitere besondere Leistungen
- Sozialhilfe

Kinder- und Familienzulagen sind mit dem Bundesgesetz vom 24. März 2006 gerade neu geregelt worden und eignen sich aufgrund der Stossrichtung dieses Gesetzes nicht für eine Integration in erwerbsabhängige Steuergutschriften, die ja in erster Linie einen Arbeitsanreiz bieten sollen. Die gleiche Schlussfolgerung ergibt sich für die Alimentenbevorschussung.

Diese deckt eine spezifische Notlage ab, ersetzt die fehlende Zahlung durch den rechtmässigen Vater und kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die betroffene Mutter arbeitet oder nicht. Auch Prämienbeiträge eignen sich nicht dazu, in erwerbsabhängige Steuergutschriften integriert zu werden. Gleicher Zugang zum Gesundheitswesen bei gleichem Bedarf ist eine weithin akzeptierte Zielvorstellung, die auch im Versicherungsobligatorium zum Ausdruck kommt. Diese Zielsetzung kann nur realisiert werden, wenn sichergestellt ist, dass einkommensschwache Haushalte ihre Versicherungsprämien bezahlen können, und zwar unabhängig von ihrem Erwerbsstatus.

Ebenfalls nicht in die erwerbsabhängigen Steuergutschriften integriert werden könnte die Sozialhilfe für Erwerbslose. Wie heute wäre sie den kantonalen Bedarfsleistungen nachgelagert und würde das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherung bilden. Sie käme – ev. ergänzt durch Mietzinszuschüsse und andere kommunale Leistungen – bei der hier anvisierten Zielgruppe erwerbsfähiger Personen im Erwerbsalter dann zum Tragen, wenn diese keine Stelle im primären Arbeitsmarkt finden könnten und aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wären.

Die verbleibenden Transferleistungen können durch erwerbsabhängige Steuergutschriften ersetzt werden. Dabei handelt es sich um die bisherige Sozialhilfe für erwerbstätige Haushalte, Mietzinsbeiträge, Unterhaltszuschüsse für Familien und sonstige besondere Leistungen, sofern sie nicht für andere Ziele vorgesehen sind.

1.5 Leitfaden durch das Gutachten

Das nachfolgende Kapitel 2 befasst sich mit der Frage, wie sich die geltenden Steuern und vor allem Sozialtransfers auf die Arbeitsanreize von Haushalten im unteren Einkommensbereich auswirken. Diese Frage wird anhand von Fallstudien für eine Reihe ausgewählter Haushaltstypen in den Kantonshauptorten der Kantone Basel-Stadt, Graubünden, Tessin, Waadt und Zürich für das Jahr 2006 untersucht. Die Auswahl der Kantonshauptorte erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Beirat der Expertengruppe, berücksichtigt (sprach-) regionale Aspekte und trägt im Rahmen der verfügbaren Mittel der Vielfalt der Kantone Rechnung. In allen fünf Kantonshauptorten und für alle untersuchten Haushaltstypen werden in überraschend hohem Umfang negative Arbeitsanreize nachgewiesen. In drei der fünf Städte finden sich Sozialhilfe- bzw. Armutsfallen.

Kapitel 3 gibt einen Überblick über die Instrumente der Einkommenssicherung und die damit verbundenen Arbeitsanreize. Die dargestellten Überlegungen machen deutlich, dass erwerbs-

unabhängige Sozialtransfers (traditionelle Sozialhilfe und Negative Einkommenssteuer) die am stärksten ausgeprägten negativen Arbeitsanreize aufweisen und am wenigsten in der Lage sind, die in Abschnitt 1.3 aufgeführten Ziele optimal zu erreichen. Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Lohnzuschüsse, kombiniert mit einer „aktivierenden Sozialhilfe“ für Unterstützungsbedürftige, die keine Arbeit finden, schneiden diesbezüglich wesentlich besser ab.

Die Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Ausland werden in Kapitel 4 zusammengefasst. Die für ein erfolgreiches Funktionieren erwerbsabhängiger Steuergutschriften erforderlichen Rahmenbedingungen werden herausgearbeitet. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den angelsächsischen und den kontinentaleuropäischen Ländern. Die Auswirkungen der Programme auf die Beschäftigung werden im Detail dargestellt. Die Bedeutung der Interaktion mit anderen Unterstützungsprogrammen wird am Beispiel Grossbritanniens illustriert.

In Kapitel 5 werden Modellrechnungen verschiedener Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften für die Schweiz vorgestellt. Zunächst wird diskutiert, welche Möglichkeiten für die konkrete Ausgestaltung dieses Instruments bestehen. Ausschlaggebend ist dabei, ob Steuergutschriften primär Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Anreize zur Ausweitung einer bereits bestehenden Erwerbstätigkeit setzen sollen. Entwickelt werden zwei stilisierte Prototypen, die schwergewichtig einen Zielbetrag an jeweils eines der beiden Ziele leisten. Die Modellrechnungen werden für beide Prototypen in zwei Szenarien durchgeführt. Im ersten Szenario wird verlangt, dass die Steuergutschrift ausgabenneutral ist. Wie die Ergebnisse zeigen, ist diese Vorgabe nur mit einer deutlichen Reduktion der heutigen Grundsicherung erreichbar. Im zweiten Szenario wird demgegenüber die geltende Sozialhilfe gemäss SKOS-Richtlinien konstant gehalten. Die Steuergutschrift wird mit anderen Worten auf die heutigen Sozialhilferegeln aufgesetzt, was erhebliche Mehrausgaben zur Folge hat. Die anschliessende Literaturübersicht deutet darauf hin, dass diese zusätzlichen Ausgaben noch weiter ansteigen, wenn man die erwarteten Verhaltensänderungen der Betroffenen berücksichtigt. Untersucht wird auch, wer bei einer Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften zu den Gewinnern und Verlierern gehören würde. Ausführlich diskutiert wird ausserdem die Frage, wie die Nachfrage nach Geringqualifizierten gefördert werden könnte. Schliesslich enthält Kapitel 5 Modellrechnungen für den Fall, dass die Sozialhilfe so ausgestaltet wird, dass trotz Anreizelementen keine Sozialleistungsfallen auftreten.

Im abschliessenden Kapitel 6 werden die wichtigsten Umsetzungsprobleme diskutiert, insbesondere die Frage, auf welcher bundesstaatlichen Ebene Steuergutschriften allenfalls angesie-

Einleitung

delt werden könnten und wer mit ihrer Administration betraut werden müsste. Erörtert werden weiter die Frage der Bemessungseinheit sowie der Zusammenhang mit bestehenden Sozialleistungen. Schliesslich werden noch einige Überlegungen zur politischen Realisierbarkeit angestellt.

Kapitel 2: Steuern, Sozialtransfers und Arbeitsanreize in ausgewählten Kantonshauptorten

2.1 Ausgangslage

Ein zentrales Element im Auftrag der Expertengruppe ist die Frage, wie sich die geltenden Steuern, Zwangsabgaben und Sozialtransfers auf die Arbeitsanreize von Haushalten im unteren Einkommensbereich auswirken. Diese Frage wird im vorliegenden Kapitel anhand von Fallstudien für eine Reihe ausgewählter Haushaltstypen in den Kantonshauptorten der Kantone Basel-Stadt, Graubünden, Tessin, Waadt und Zürich für das Jahr 2006 untersucht. Die Auswahl der Kantonshauptorte (Basel, Chur, Bellinzona, Lausanne und Zürich) erfolgte in enger Zusammenarbeit mit dem Beirat der Expertengruppe, berücksichtigt (sprach-) regionale Aspekte und trägt im Rahmen der verfügbaren Mittel der Vielfalt der Kantone Rechnung.

Die Expertengruppe beauftragte die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) mit der Datenerhebung zur Ermittlung des verfügbaren Haushaltseinkommens für ausgewählte Haushaltsgruppen.⁶ Die Fragestellung lautete: Wie entwickelt sich das verfügbare Einkommen⁷ nach Haushaltstyp, wenn das Bruttoerwerbseinkommen von null auf 120'000 Franken steigt? Aus dem Verlauf des verfügbaren Einkommens lässt sich anschliessend das durch Steuern und Sozialtransfers verursachte Ausmass der negativen Arbeitsanreize ermitteln. Um das verfügbare Einkommen bei steigendem Bruttoeinkommen nach Haushaltstyp berechnen zu können, hat die SKOS in Zusammenarbeit mit Interface Politikstudien, einem Experten für Steuerfragen sowie einem EDV-Spezialisten eine EDV-Lösung erarbeitet. Mit dieser kann das verfügbare Einkommen der Haushalte sowohl innerhalb als auch ausserhalb des Anspruchsbereichs auf Sozialhilfe für unterschiedliche Werte des Bruttoeinkommens ermittelt werden. Die Daten wurden in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungsstellen der fünf Kantone erhoben und von diesen im Detail geprüft.

⁶ Die SKOS hat bereits 2002 eine allerdings deutlich weniger weit gehende Untersuchung zum Thema „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“ durchgeführt (Wyss und Knapfer, 2003). Im Vergleich zur damaligen SKOS-Studie verwendet das vorliegende Gutachten neuere Daten und eine verfeinerte Methodik, berücksichtigt Bruttoeinnahmen kontinuierlich von null bis 120'000 Franken (in der SKOS-Studie wurden nur drei Einkommenswerte berücksichtigt) und bezieht die Sozialhilfe in die Berechnung mit ein. Ausserdem liegt der Fokus auftragsgemäss auf den Arbeitsanreizen und nicht auf der Existenzsicherung.

⁷ In diesem Kapitel wird das verfügbare Einkommen gemäss Usanzen der SKOS unter Berücksichtigung von Steuern, Krankenkassenprämien, Miete, Ausgaben für familienergänzende Betreuung etc. einerseits sowie kantonale und kommunale Sozialtransfers andererseits definiert. Gemäss Definition des BFS handelt es sich dabei um das frei verfügbare Einkommen.

Im folgenden Abschnitt 2.2 werden zunächst die berücksichtigten Haushaltstypen und die damit zusammenhängenden Modellannahmen beschrieben. (Anhang 1 geht vertieft auf die bei der Berücksichtigung der verschiedenen Sozialtransfers, Zwangsausgaben und der Sozialhilfe getroffenen Annahmen ein.) In Abschnitt 2.3 werden die Ergebnisse der Modellrechnungen für drei ausgewählte Haushaltstypen präsentiert. Die Resultate für die restlichen Haushaltstypen sind im Anhang 2 aufgeführt. In Abschnitt 2.4 werden die Ergebnisse aus ökonomischer Sicht ausgewertet und diskutiert. Abschnitt 2.5 weist die quantitative Bedeutung der beschriebenen Sozialleistungsfallen in den Städten Zürich und Basel anhand einer detaillierten Analyse der Einkommensverteilung nach. Dass Grenzelastungssätze über 100 Prozent auch bei mittleren Einkommen auftreten können, illustriert Abschnitt 2.6. Abschnitt 2.7 schliesslich enthält eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

2.2 Definition der untersuchten Haushaltstypen

Untersucht werden insgesamt acht verschiedene Typen von Haushalten (vgl. Tabelle 2.1). Diese unterscheiden sich durch die Anzahl der Erwachsenen und Kinder, den Zivilstand, die Art, wie das Haushaltseinkommen generiert wird, und den Bedarf an familienergänzender Betreuung. Grundsätzlich lassen sich die betrachteten Haushalte in geschiedene Alleinerziehende, verheiratete Paare mit Kindern und Alleinstehende gliedern.

Das Alter der berücksichtigten Kinder wurde so festgelegt, dass für das jüngste Kind (3½ Jahre) keine Kleinkinderbeiträge zur Anwendung kommen, wie sie in einigen Kantonen für die ersten zwei bis drei Jahre nach der Geburt existieren. Bei einigen Falltypen wird davon ausgegangen, dass das 3½-jährige Kind als Folge der Erwerbstätigkeit der Eltern familienextern betreut werden muss. Das Alter dieses Kindes wurde bewusst so gewählt, dass die Aufgabe der familienergänzenden Betreuung nicht teilweise von der Schule übernommen wird. Dies ist mit 3½ Jahren mit Ausnahme des Kantons Tessin in der gesamten Schweiz der Fall. Dort besuchen die Kinder in der Regel ab dem 3. Altersjahr die Scuola dell'infanzia, wo sie bis 16 Uhr betreut werden. Wie bei allen schulpflichtigen Kindern in den anderen Falltypen wird auch hier angenommen, dass ausserhalb der Schulzeiten Verwandte, Bekannte oder Grosseltern die Betreuung der Kinder ohne Kostenfolgen übernehmen. Zur Schule ergänzende Betreuungsangebote werden daher in keinem Falltyp berücksichtigt.

Da bei einigen Sozialleistungen in vielen Kantonen und Gemeinden Karenzfristen hinsichtlich Wohndauer bestehen, wird angenommen, dass alle untersuchten Haushalte ihren Wohnsitz seit mindestens fünf Jahren im jeweiligen Kantonshauptort haben. Damit wird die Anwendung all-

fälliger Karenzfristen ausgeschlossen. Im Weiteren wird für alle Falltypen davon ausgegangen, dass diese weder über Vermögen verfügen noch Schulden aufweisen. Nachfolgend werden die einzelnen Haushaltstypen unter Angabe ausgewählter Grundannahmen schematisch dargestellt. Es handelt sich um die Ausgangslage vor Sozialhilfe, in der mindestens eine Person im Haushalt voll erwerbstätig ist.

Tabelle 2.1: Übersicht zu den Haushaltstypen

a. Alleinerziehende

Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Eine erwachsene Person	Ein Kind (3 Jahre)	3 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit, Alimentenbevorschussung (Kinderalimente)	Familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (5 Tage pro Woche)
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)

b. Paare mit Kindern

Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Zwei verheiratete Erwachsene	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zwei verheiratete Erwachsene	Drei Kinder (3½, 5 und 8 Jahre)	4 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zwei verheiratete Erwachsene	Vier Kinder (3½, 5, 8 und 10 Jahre)	5 Zimmer	Ein Einkommen aus Erwerbstätigkeit; eine Person widmet sich Kinderbetreuung und Erziehung	–
Zwei verheiratete Erwachsene	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	4 Zimmer	Zwei Einkommen: Einkommen Ehefrau pro Jahr Fr. 6'662.- brutto	–
Zwei verheiratete Erwachsene	Zwei Kinder (3½ und 5 Jahre)	4 Zimmer	Zwei Einkommen: Einkommen Ehefrau pro Jahr Fr. 17'563.- brutto	Familienergänzende Kinderbetreuung für 1 Kind 3½ Jahre (2 Tage pro Woche)

c. *Alleinstehende*

Anzahl Erwachsene	Anzahl Kinder im Haushalt	Grösse der Wohnung	Erwerbstätigkeit/ Einkommen	Familienergänzende Kinderbetreuung
Eine erwachsene Person mit Alimentenverpflichtung gegenüber geschiedener Ex-Frau und zwei Kinder (Fr. 14'000.- pro Jahr)	-	2 Zimmer	Einkommen aus Erwerbstätigkeit	–

Das Haushaltseinkommen wird in der Regel aus Erwerbsarbeit erwirtschaftet. Bei den Zweielternfamilien wird in drei Haushaltstypen von nur einer erwerbstätigen Person im Haushalt ausgegangen, bei zwei Haushaltstypen wird ein zusätzliches Bruttoeinkommen des Zweitverdieners von 6'662 Franken beziehungsweise 17'563 Franken pro Jahr berücksichtigt. Ersteres entspricht bei Annahme einer mittleren Qualifikation einer Tätigkeit von ein paar Stunden pro Woche, letzteres einem Pensum von rund einem Arbeitstag pro Woche.⁸ Bei Alleinerziehenden mit einem Kind wird zudem davon ausgegangen, dass diesen gemäss Scheidungsurteil Alimentenzahlungen in der Höhe von 726 Franken pro Monat für das Kind zugesprochen wurden, welche vom Pflichtigen aber nicht bezahlt werden. Somit muss bei diesen Haushaltstypen der Anspruch auf eine Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge abgeklärt werden. Beim Falltyp mit Alimentenverpflichtung wird angenommen, dass der alimentenpflichtige Mann monatlich 1'200 Franken für seine Ex-Frau und die zwei Kinder bezahlen muss. Beim Falltyp der Rentnerin besteht das Einkommen ausschliesslich aus Beiträgen der ersten Säule. Für diesen Haushaltstyp wurde keine Sozialhilfe berechnet, sondern die Situation für den Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur AHV berücksichtigt.

Zur Berücksichtigung der spezifischen Regelungen, welche von der Sozialhilfe für Erwerbstätige vorgesehen sind, wird im unteren Einkommensbereich eine stufenweise Reduktion der Erwerbstätigkeit unterstellt. Mit der Reduktion des Beschäftigungsgrades werden auch die Vorgaben an die externe Kinderbetreuung variiert beziehungsweise der Bedarf an Betreuungs-

⁸ Das Bruttoeinkommen von 6'662 Franken entspricht dem indexierten Betrag, der im selben Falltyp in der ersten Studie der SKOS verwendet wurde (vgl. K. Wyss und C. Knupfer 2003). Der zweite Betrag stammt aus C. Knupfer und C. Knöpfel (2005): Wie viel verbleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen, Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 2, Studienreihe des Seco und BSV. In dieser Studie wurde mit derselben Methode gearbeitet, jedoch mit anderen Einkommenssituationen und Haushaltstypen.

tagen reduziert. Tabelle 2.2 gibt einen Überblick über die angenommenen Beschäftigungsgrade und das damit verbundene Einkommen.

Tabelle 2.2: Übersicht zu den Annahmen bezüglich Beschäftigungsgrad und Einkommen

Variante	Beschäftigungsgrad in Tagen	Beschäftigungsgrad in %	Einkommensbereiche für...	
			Haushalte mit einer erwachsenen Person	Haushalte mit zwei erwachsenen Personen
V0	Keine Erwerbstätigkeit	Keine Erwerbstätigkeit	Kein Einkommen (Fr. 0.-)	Kein Einkommen (Fr. 0.-)
V1	1 Tag	20%	Fr. 8'400.- bis Fr. 16'799.- pro Jahr	Fr. 9'00.- bis Fr. 19'199.- pro Jahr
V2	2 Tage	40%	Fr. 16'800.- bis Fr. 25'199.- pro Jahr	Fr. 19'200.- bis Fr. 28'799.- pro Jahr
V3	5 Tage	100%	Fr. 25'200 bis Fr 120'000.- pro Jahr	Fr. 28'800 bis Fr 120'000.- pro Jahr

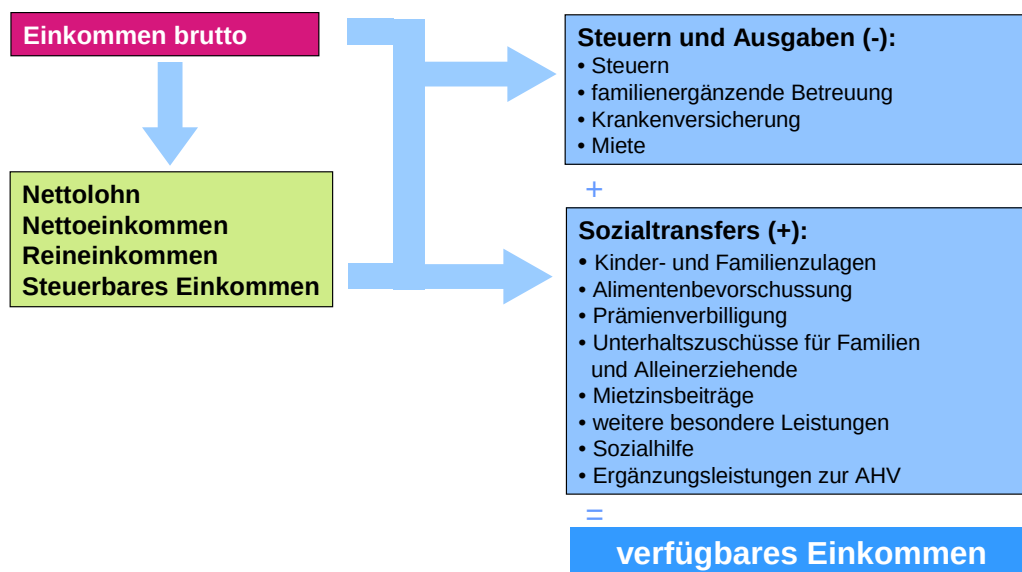
Bei den Alleinerziehenden ist der Kinderbetreuungsbedarf proportional zum Beschäftigungsgrad, bei den Zweielternfamilien wird einzig im Fall des höheren Zweiteinkommens eine teilszeitliche Kinderbetreuung beansprucht, das heisst in Variante V3 für einen Tag pro Woche.

In den Falltypen mit zwei Einkommen ist der Beschäftigungsgrad der Person mit Teilzeitpensum jeweils in allen Einkommensvarianten fix.

2.3 Negative Arbeitsanreize nach Haushaltstyp und Kantonshauptort

In diesem Abschnitt wird anhand von drei Haushaltstypen beschrieben, wie sich das frei verfügbare Einkommen mit zunehmendem Bruttoeinkommen entwickelt. Das frei verfügbare Einkommen ist dabei jenes Einkommen, welches dem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Einkommen und Sozialtransfers) abzüglich Steuern, Miete, Krankenkassenprämien und Kosten für die externe Kinderbetreuung zur Verfügung steht (vgl. Abbildung 2.1). Alle Beträge wurden für ein Jahr berechnet und bilden daher das jährliche Budget der betrachteten Haushalte ab. Mit dem verfügbaren Einkommen müssen die Haushalte alle Ausgaben für Nahrung, Kleidung, Bildung, Transport, Freizeit usw. sowie nicht berücksichtigte Versicherungsleistungen und allfällige Selbstbehalte finanzieren. Die Berechnung des verfügbaren Einkommens ist in Abschnitt 7, Anhang 1, im Detail dargestellt.

Abbildung 2.1: Übersicht zur Berechnung des verfügbaren Einkommens



In den folgenden Darstellungen sind die verfügbaren Einkommen im Bereich der Sozialhilfe als rote Kurve und die verfügbaren Einkommen ausserhalb der Sozialhilfe als blaue Kurve aufgeführt. Der rote Punkt auf der y-Achse der Diagramme gibt das verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe an, wenn kein Einkommen erwirtschaftet wird. Die unterbrochenen senkrechten Linien geben zusammen mit den Prozentwerten den Umfang der Erwerbstätigkeit an (vgl. Tabelle 2.2). Auf Grund der Unterschiede zwischen der am Bedarf orientierten Berechnungsweise der Sozialhilfe und der Berechnung des verfügbaren Einkommens ausserhalb der Sozialhilfe ist es möglich, dass sich bei gleichem Bruttoeinkommen Differenzen zwischen den beiden Kurven ergeben. Weiter kann es zu Überschneidungen, beziehungsweise einem parallelen Verlauf der beiden Kurven auf unterschiedlichem Niveau kommen, weil sich die Berechnungen für die Höhe der Sozialhilfebeiträge von der Berechnung für den Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe unterscheiden.

Ein wiederholt auftretendes Phänomen sind die sogenannten Sozialleistungsfallen. Diese sind dadurch gekennzeichnet, dass das verfügbare Einkommen beim Austritt aus der Sozialhilfe trotz zunehmendem Bruttoeinkommen abnimmt. Für Sozialhilfebezüger entsteht dadurch ein Anreiz, möglichst in der Sozialhilfe zu verbleiben. Erwerbstätige mit einem Einkommen in der Nähe der Austrittsgrenze aus der Sozialhilfe haben demgegenüber einen Anreiz, ihr Erwerbseinkommen zu reduzieren und so in den Genuss von Sozialhilfeleistungen zu gelangen. Sozialleistungsfallen treten in den Kantonshauptorten Basel, Zürich und Chur auf und sind primär die Folge von Einkommensfreibeträgen in der Sozialhilfe, die Erwerbsanreize setzen sollen. Die Falle entsteht, weil bei der Beurteilung des Anspruchs auf Sozialhilfe das gesamte

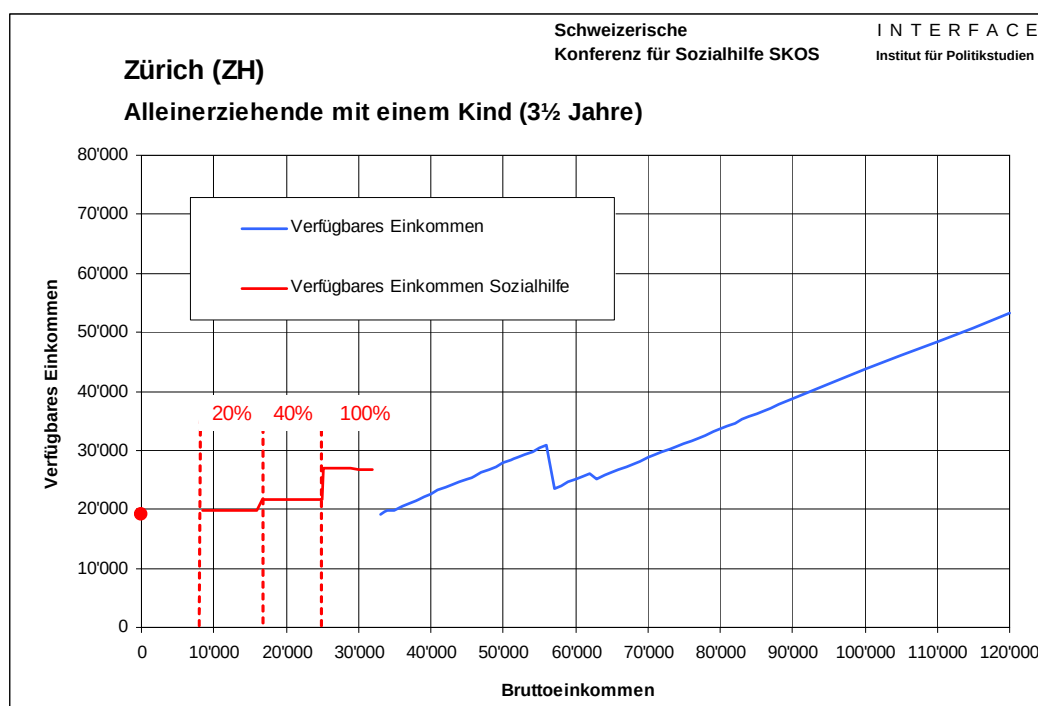
Bruttoeinkommen angerechnet wird, während für die Festsetzung der Höhe der Sozialhilfe nur das Bruttoeinkommen abzüglich Freibetrag als Grundlage verwendet wird. Dadurch ist das verfügbare Einkommen mit Sozialhilfe höher als die Grundsicherung.

Diese ungleiche Behandlung stellt eine Verletzung des Prinzips der horizontalen Gerechtigkeit dar, welches besagt, dass durch das Eingreifen des Staates die Reihenfolge der Haushalte in der Verteilung der verfügbaren Einkommen nicht verändert werden sollte. Diese Verletzung des horizontalen Gerechtigkeitsprinzips kann entweder dadurch eliminiert werden, dass der Freibetrag bereits bei der Prüfung des Anspruchs auf Sozialhilfe berücksichtigt oder dass auf einen Einkommensfreibetrag als Anreizinstrument verzichtet wird (vgl. ausführlich Kap. 6).

2.3.1 Alleinerziehende mit einem Kind (3½ Jahre)

Im folgenden Abschnitt 3.1 wird der Verlauf der Kurve des verfügbaren Einkommens bei steigendem Bruttoerwerbseinkommen für Alleinerziehende mit einem Kind in den Kantonshauptorten Zürich, Basel, Chur, Bellinzona und Lausanne erläutert. Die Alleinerziehende hat einen Anspruch auf eine Bevorschussung der Kinderalimente, lässt ihr 3½-jähriges Kind während der Arbeitszeit in einer Krippe betreuen und bewohnt eine 3-Zimmerwohnung.

Abbildung 2.2: Zürich

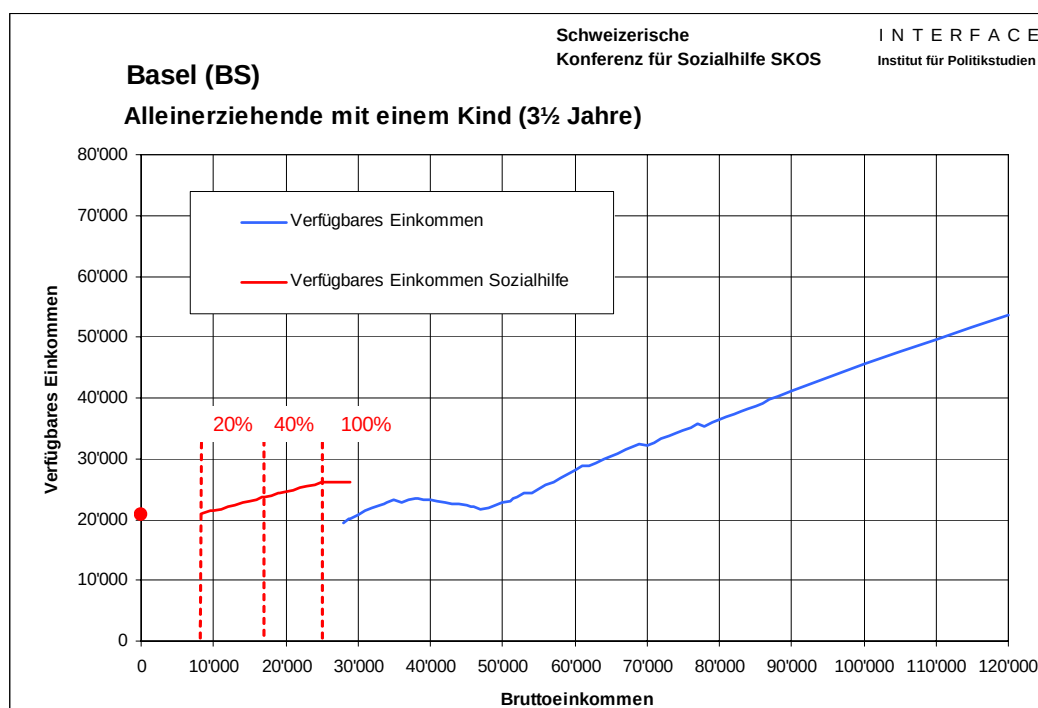


Quelle: Eigene Berechnung

Aus Abbildung 2.2 ist ersichtlich, wie das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe (rote Kurve) in der Stadt Zürich mit der Erhöhung der Arbeitszeit zunimmt. Der stufenweise Anstieg der Kurve ist auf den nach Erwerbspensum abgestuften Erwerbsfreibetrag (vgl. Anhang 1, Abschnitt 1.2) zurückzuführen. Bei einem Bruttoeinkommen von 28'000 Franken nimmt das verfügbare Einkommen in Folge der einsetzenden Steuerbelastung leicht ab. Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe sinkt das verfügbare Einkommen um rund 7'000 Franken beziehungsweise es erhöht sich um denselben Betrag beim Einstieg in die Sozialhilfe. Dies ist die oben besprochene Sozialhilfefalle.

Die allein erziehende Frau muss nach Austritt aus der Sozialhilfe rund 16'000 Franken pro Jahr mehr verdienen, um wieder auf das verfügbare Einkommen zu gelangen, das sie unter Einbezug der Sozialhilfe bei einem Beschäftigungsgrad von 100% erreichte. Nach Auslaufen der Sozialhilfe steigt die Kurve des verfügbaren Einkommens bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 55'000 Franken an. In diesem Einkommensbereich endet der Anspruch auf die Bevorschussung der Alimente. Als Folge davon nimmt das verfügbare Einkommen trotz steigendem Bruttoeinkommen ab. Folgt man der Kurve weiter nach oben, ist beim Bruttoeinkommen von rund 62'000 Franken ein weiterer leichter Knick im verfügbaren Einkommen zu erkennen. In diesem Bereich endet der Anspruch auf Prämienverbilligung.

Abbildung 2.3: Basel

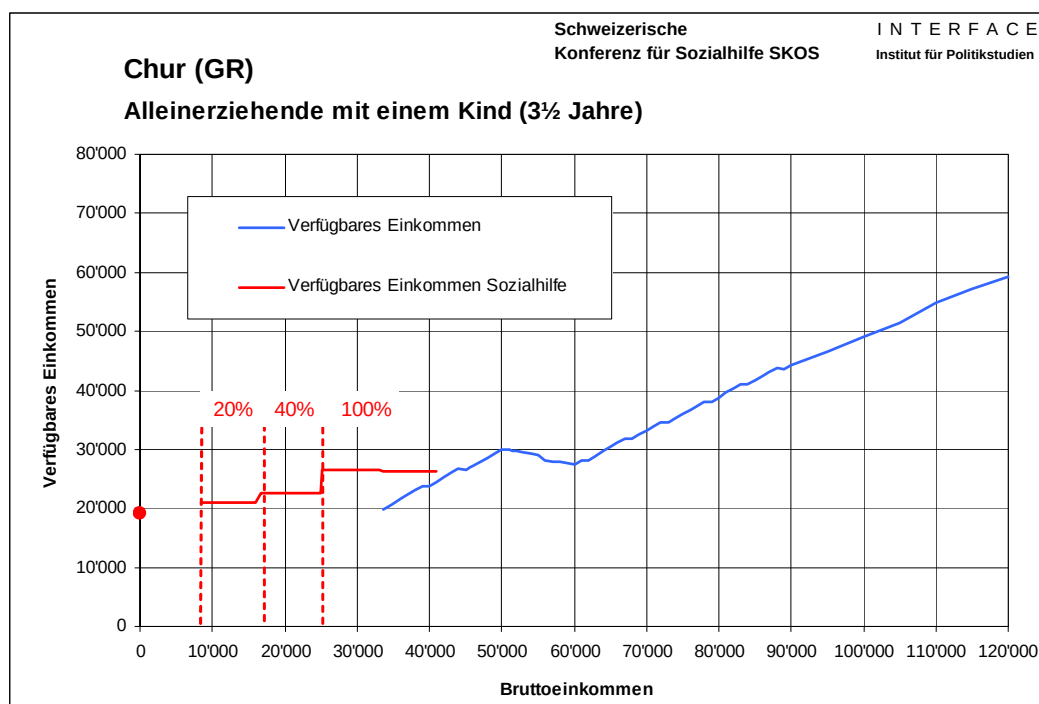


Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung 2.3 zeigt für die Stadt Basel, wie sich das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe mit steigender Erwerbstätigkeit erhöht. Im Gegensatz zu Zürich steigt das verfügbare Einkommen innerhalb der Sozialhilfe nicht stufenweise an, sondern kontinuierlich bis zum Erreichen des maximalen Freibetrags von jährlich 7'800 Franken. Nach Erreichen des maximalen Freibetrags verläuft die Kurve waagrecht wie in Zürich. Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe geht das verfügbare Einkommen um rund 6'000 Franken zurück. Wie in Zürich entsteht die Sozialhilfefalle primär wegen des Einkommensfreibetrags, der nicht zu einer Kürzung der Sozialhilfe führt und somit das verfügbare Einkommen entsprechend erhöht. Ausserdem erfährt der Haushalt beim Ausstieg eine sprunghafte Mehrbelastung durch die einsetzende Steuerbelastung und die Krippenkosten. Die Alleinerziehende muss rund 28'000 Franken mehr verdienen, um wieder auf das beim Austritt aus der Sozialhilfe erreichte verfügbare Einkommen zu gelangen. Nach Auslaufen der Sozialhilfe steigt das verfügbare Einkommen bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 40'000 Franken an. Danach nimmt es trotz steigendem Bruttoeinkommen als Folge der abnehmenden Alimentenbevorschussung ab.⁹ Die darauf folgenden kleinen Wellen auf der Kurve ergeben sich durch eine stufenweise Reduktion der Prämienverbilligungsbeiträge, welche ab einem Bruttoeinkommen von über 77'000 Franken ganz wegfallen.

⁹ Im Gegensatz zu Zürich, wo die Alimentenbevorschussung im Fall einer Berechtigung jährlich 7'800 Franken beträgt, wird in Basel die Bevorschussung der Alimente ergänzend ausbezahlt. Das heisst, dass der Anspruch auf eine Bevorschussung der Alimente von maximal 8'715 Franken ab einem Bruttoeinkommen von rund 38'000 reduziert wird und schliesslich bei einem Bruttoeinkommen von rund 48'000 Franken ganz wegfällt.

Abbildung 2.4: Chur



Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung 2.4 zeigt den Verlauf des verfügbaren Einkommens für eine allein erziehende Person mit einem Kind in Chur. Das verfügbare Einkommen geht bei diesem Haushaltstyp im Bereich der Sozialhilfe ab einem Bruttoeinkommen von 33'000 Franken leicht zurück. Diese Reduktion hat ihren Ursprung in der spezifischen Ausstiegsregel, dank der Haushalte mit einem Einnahmenüberschuss, der geringer ist als der maximale Einkommensfreibetrag von 500 Franken pro Monat, noch während sechs Monaten ergänzend unterstützt werden.¹⁰ Da die Haftpflicht- und Hausratsversicherung in diese Teilunterstützung nicht einfließt, verringert sich das verfügbare Einkommen im Ausstiegsbereich leicht.

Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe fällt das verfügbare Einkommen um rund 3'000 Franken. Diese im Vergleich zu Zürich und Basel geringere Einkommensreduktion erklärt sich durch die weniger abrupte Ablösung aus der Sozialhilfe in diesem Kantonshauptort. Die sanfte Reduktion des Einkommensfreibetrags vermindert die Mehrbelastung des Haushalts nach Ausstieg aus der

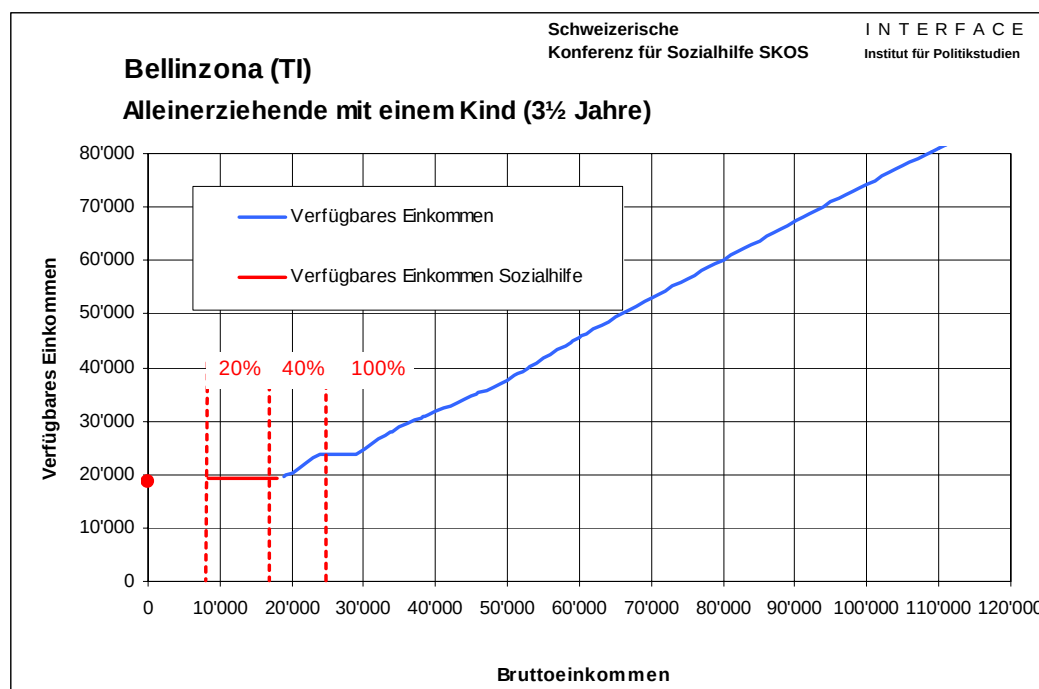
¹⁰ Da die vorliegende Untersuchung mit Jahresbudgets arbeitet, musste diese Ausstiegsregel auf 12 Monate aufgerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass der Ausstieg in den nachfolgenden grafischen Darstellungen bei einem etwas zu hohen Bruttoeinkommen liegt. Wird das verfügbare Einkommen jedoch ausgehend von einem Jahresbudget wieder auf einen Monat umgerechnet, ist die Abbildung korrekt.

Sozialhilfe. Aber auch in Chur wirkt sich das Einsetzen der Steuerbelastung nach Ablösung aus der Sozialhilfe negativ auf das verfügbare Einkommen aus.

Der Einstieg in die Sozialhilfe erfolgt bei einer erwerbstätigen Alleinerziehenden wegen der spezifischen Bündner Ausstiegsregel bei einem Einkommen, das deutlich niedriger ist als das Einkommen nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe. Der Grund dafür ist, dass weder die Krankenkassenprämie noch die Anzeilelemente in den Einstieg eingerechnet werden.

Der wellenförmige Verlauf der Kurve ausserhalb der Sozialhilfe ist erneut auf die Reduktion der ergänzend ausgerichteten Alimentenbevorschussung zurückzuführen. Die kleineren Wellenbewegungen hängen mit dem einkommensabhängigen Stufensystem bei den Krippentarifen zusammen. Prämienverbilligungsbeiträge werden für diesen Falltyp bis zu einem Bruttoeinkommen von 54'000 Franken ausgerichtet. Da der Kanton Graubünden über ein differenziertes Prämienverbilligungsmodell verfügt, welches Einkommensstufen mit unterschiedlichen prozentualen Anteilen beim Selbstbehalt kombiniert, ergeben sich keine sichtbaren Einflüsse auf die Steigung der Kurve.

Abbildung 2.5: Bellinzona

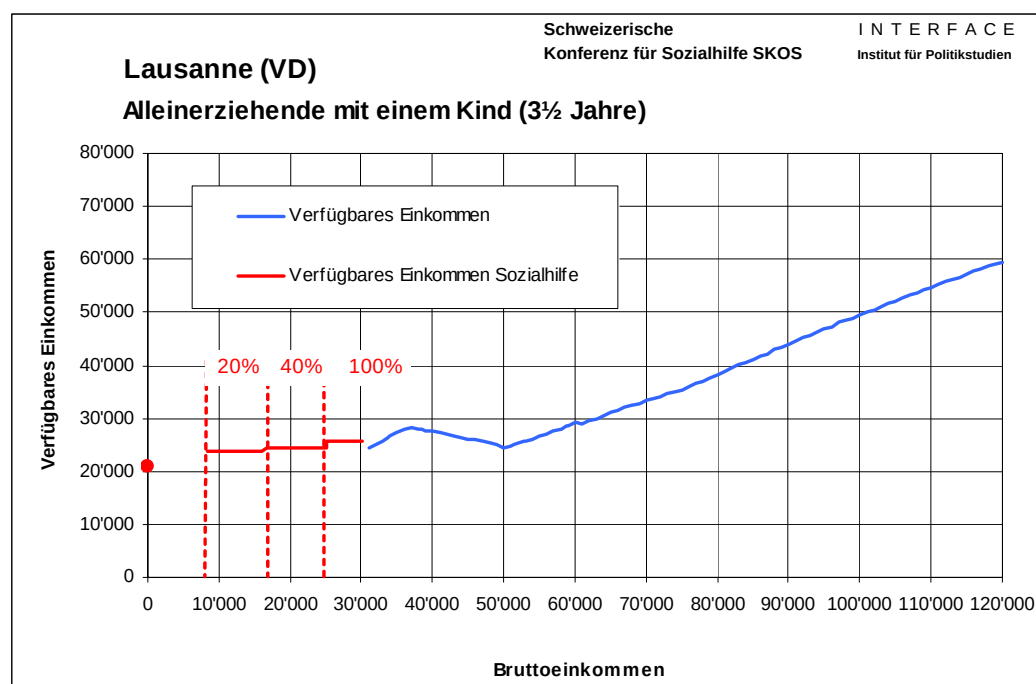


Quelle: Eigene Berechnung

In Bellinzona steigt das verfügbare Einkommen für Alleinerziehende mit einem Kind im Bereich der Sozialhilfe nur geringfügig an, da keine Anreizleistungen gewährt werden. Die Erhöhung des verfügbaren Einkommens um gut 700 Franken erklärt sich durch die Essensspesen für erwerbstätige Sozialhilfebeziehende sowie die - wegen des Wegfalls der Unfallversicherung niedrigere - Restkrankenversicherungsprämie, die die Haushalte übernehmen müssen. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe erfolgt wegen den Ergänzungsleistungen für Familien, die als Einkommensbestandteil in die Sozialhilfe eingerechnet werden, vergleichsweise früh. Im Unterschied zu den anderen untersuchten Kantonshauptorten besteht in Bellinzona keine Sozialhilfefalle. Dies erklärt sich dadurch, dass die Sozialhilfe keine Anzeilelemente kennt und die vorgelegten Transferleistungen in die Ein- und Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe eingerechnet werden.

Das verfügbare Einkommen steigt nach Auslaufen der Sozialhilfe vergleichsweise stärker an, weil in diesem Bereich der Beschäftigungsgrad von 40 Prozent auf 100% erhöht wird. In Bellinzona reduziert sich das verfügbare Einkommen beim Ausstieg aus der Sozialhilfe nicht. Bis 23'000 Franken Bruttolohn erhält die allein Erziehende die maximale Ergänzungsleistung für Familien, ab 24'000 Franken Bruttolohn nimmt diese dann proportional zum Einkommen ab und fällt bei 28'000 Franken Bruttolohn dann vollständig weg. Diese Ausgestaltung der Ergänzungsleistung für Familien schlägt sich in einem flachen Kurvenverlauf nieder. Da im Kanton Tessin die Alimentenbevorschussung ohne Bedarfsabhängigkeit – dafür aber maximal während fünf Jahren – ausbezahlt wird, haben die Alimentenzahlungen keinen Einfluss auf die Steigung der Kurve.

Abbildung 2.6: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

Das schwach ausgestaltete Anreizsystem (Einkommensfreibetrag von maximal 200 Franken pro Person beziehungsweise 400 Franken für Alleinerziehende mit mehreren Kindern) des waadtländischen *Revenu d'insertion* führt in Lausanne dazu, dass das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe nur relativ geringfügig ansteigt. Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe ist nur eine kleine Reduktion des verfügbaren Einkommens festzustellen. Dass die Reduktion geringer ausfällt als beispielsweise in Zürich und Basel, ist darauf zurückzuführen, dass erst abgelöst wird, wenn die Einnahmen *nach Abzug des Einkommensfreibetrags* den Aufwand zu decken vermögen. Der zu beobachtende Einkommensrückgang bei Austritt aus der Sozialhilfe, hat damit zu tun, dass Lausanne weder die Krankenversicherungsprämie noch die individuelle Prämienverbilligung berücksichtigt in der Berechnung der Sozialhilfe und der Eintritts- und Austrittsgrenze. Dies hat zur Folge, dass bereits aus der Sozialhilfe abgelöst wird, wenn das Einkommen noch nicht hoch genug ist um die Nettoprämie bezahlen zu können. Die allein Erziehende muss 4'000 Franken mehr verdienen, bis sie ein höheres verfügbares Einkommen erzielt als sie vor dem Ausstieg aus der Sozialhilfe hatte..

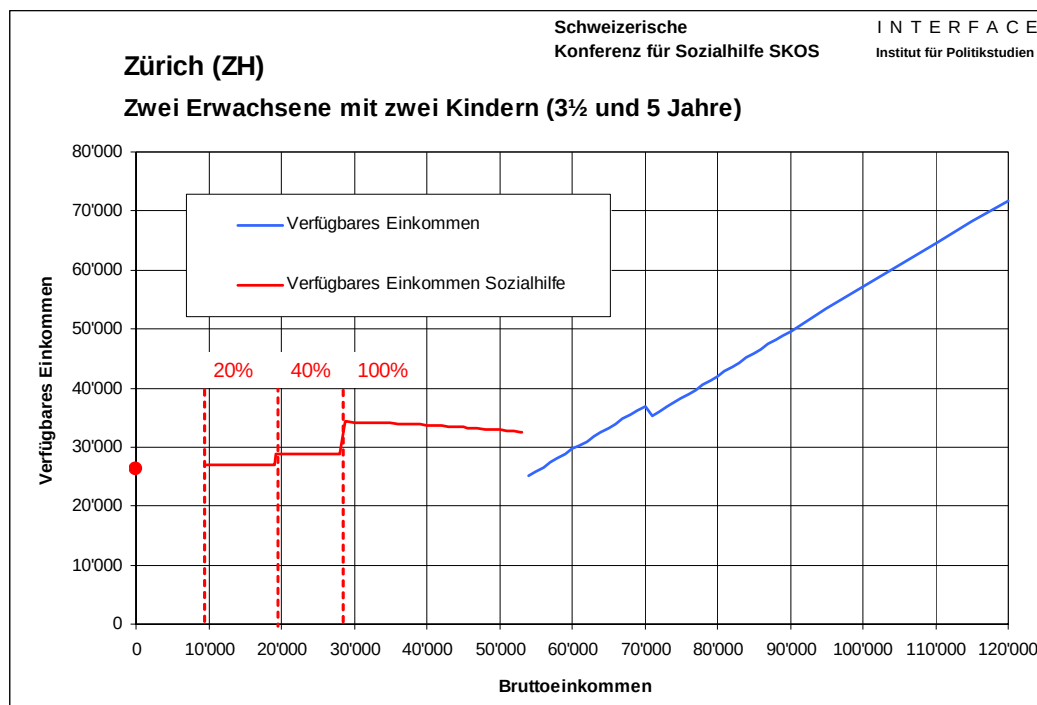
Ausserhalb der Sozialhilfe steigt das verfügbare Einkommen über einen kurzen Einkommensbereich an, sinkt dann aber im Bereich zwischen 37'000 und 59'000 Franken Bruttoeinkommen wegen der ergänzend ausgestalteten Alimentenbevorschussung ziemlich abrupt ab. Danach erhöht es sich wieder kontinuierlich. Der leichte Knick bei einem Bruttoeinkommen von

60'000 Franken ist auf den wegfallenden Anspruch für Prämienverbilligungsbeiträge zurückzuführen. Da auch der Kanton Waadt über ein differenziertes Prämienverbilligungsmodell verfügt, zeigen sich in den tieferen Einkommensbereichen keine Veränderungen auf Grund des Berechnungssystems der Prämienverbilligung.

2.3.2 Zwei Erwachsene mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)

In den folgenden Abbildungen gehen wir auf die Situation von zwei verheirateten Erwachsenen mit zwei Kindern im Alter von 3½ und 5 Jahren ein. Da der Mann erwerbstätig ist und die Frau die Kinder betreut, entfallen bei diesem Haushaltstypen die Ausgaben für die familienergänzende Betreuung. Die Familie bewohnt eine 4-Zimmerwohnung.

Abbildung 2.7: Zürich



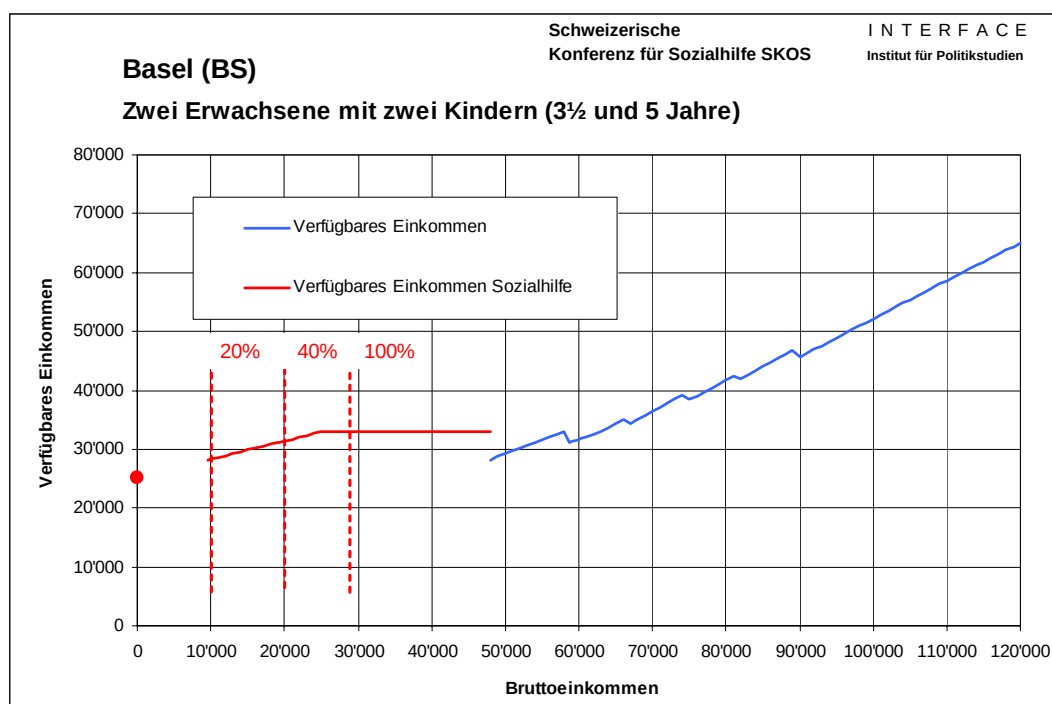
Quelle: Eigene Berechnung

Gemäss Abbildung 2.7 steigt in der Stadt Zürich das verfügbare Einkommen für diesen Haushaltstyp mit zunehmendem Beschäftigungsgrad und zunehmendem Bruttoeinkommen bis auf 34'000 Franken an. Bei rund 29'000 Franken Bruttoeinkommen nimmt das verfügbare Einkommen als Folge der ansteigenden Steuerbelastung bis zum Austritt aus der Sozialhilfe leicht ab. Nach Austritt aus der Sozialhilfe sinkt das verfügbare Einkommen um rund 7'500 Franken und ist sogar niedriger als wenn niemand im Haushalt einer Erwerbstätigkeit nachgeht (kein Einkommen). Um wieder auf das höchste Niveau im Bereich der Sozialhilfe zu gelangen, muss

die Familie ihr Bruttoeinkommen ab Austritt aus der Sozialhilfe um rund 10'000 Franken erhöhen.

Nach Auslaufen der Sozialhilfe verläuft das verfügbare Einkommen weitgehend linear. Der leichte Knick der Kurve bei einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken kommt auf Grund der Anspruchsgrenze für Prämienverbilligungsbeiträge zu Stande.

Abbildung 2.8: Basel

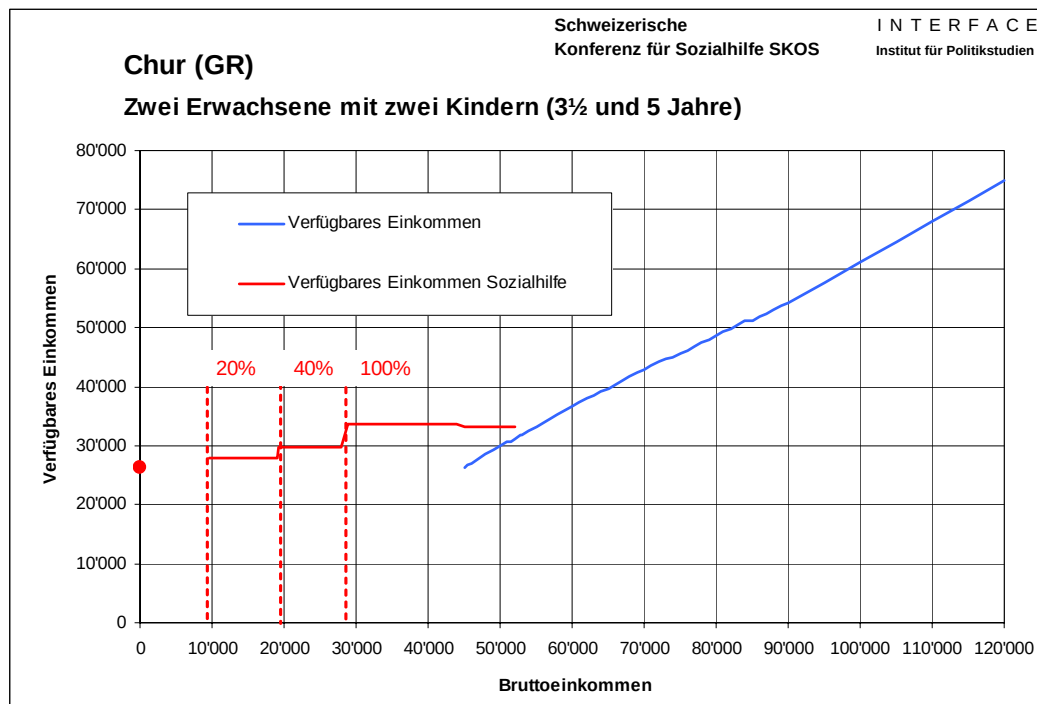


Quelle: Eigene Berechnung

Im Gegensatz zu Zürich reduziert sich das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe in der Stadt Basel nicht (vgl. Abbildung 2.8), da es nicht besteuert wird. Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe sinkt das verfügbare Einkommen aber ebenfalls, und zwar um rund 6'600 Franken. Ausserdem setzt in Basel die Steuerpflicht faktisch erst bei Einkommen ein, bei denen kein Anspruch mehr auf Sozialhilfe besteht. Um das gleiche verfügbare Einkommen zu erreichen, das der Haushalt beim Ausstieg aus der Sozialhilfe erzielt hat, muss er mehr als 16'000 Franken zusätzlich verdienen. Die Knicke im unteren Bereich der Kurve ausserhalb des Sozialhilfebereichs sind auf die abgestuften Prämienverbilligungsbeiträge zurückzuführen, welche bis zu einem Bruttoeinkommen von rund 90'000 Franken ausbezahlt werden. Auffallend an diesem Fallbeispiel ist, dass das verfügbare Einkommen erst nach Überschreiten eines Bruttoeinkom-

mens von 65'000 Franken das Niveau übertrifft, das bereits bei einem Bruttoeinkommen von gut 25'000 Franken erreicht wird.

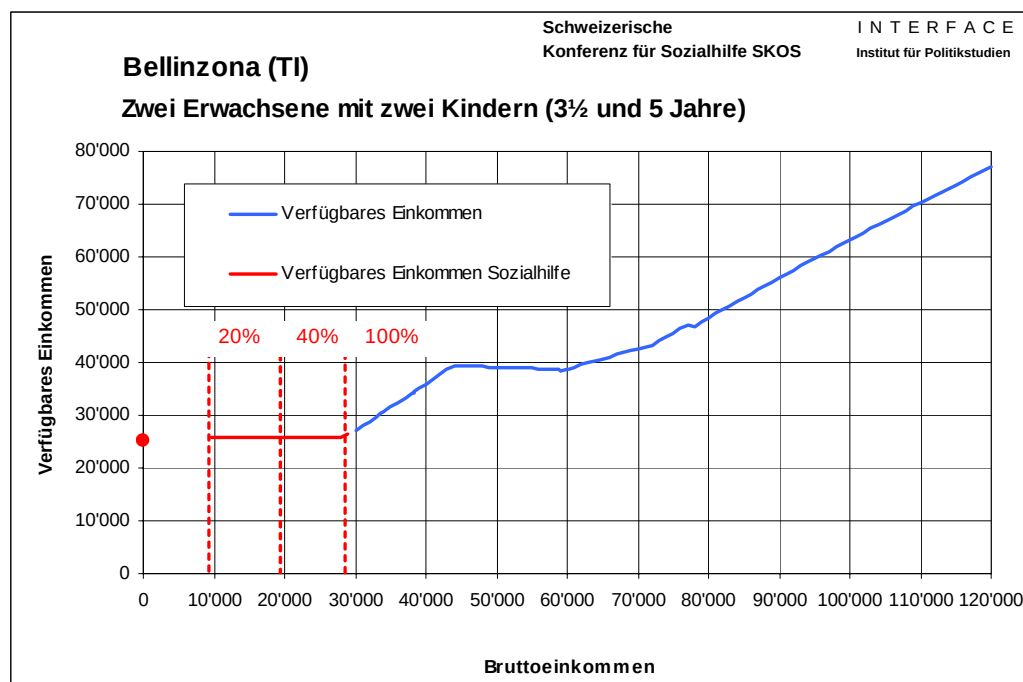
Abbildung 2.9: Chur



Quelle: Eigene Berechnung

Wegen der bereits erwähnten spezifischen Ausstiegsregel nach Erreichen des maximalen Erwerbsfreibetrags in der Sozialhilfe nimmt das verfügbare Einkommen in Chur nach Erreichen des maximalen Erwerbsfreibetrags in der Sozialhilfe auch für die Familie mit zwei Kindern nur über einen kurzen Einkommensbereich leicht ab (rund 7'000 Franken). Beim Auslaufen der Sozialhilfe verringert sich das verfügbare Einkommen. Eine Erhöhung des Bruttoeinkommens um 900 Franken führt zu einer Abnahme des verfügbaren Einkommens von rund 2'000 Franken. Dieser Rückgang erklärt sich wie bei den Alleinerziehenden durch das Einsetzen der Steuerbelastung. Der Haushalt muss nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe rund 2'000 Franken zusätzlich verdienen, um wieder ein verfügbares Einkommen aufzuweisen, das demjenigen beim Ausstieg aus der Sozialhilfe entspricht. Der Einstieg in die Sozialhilfe erfolgt auf einem niedrigeren Niveau des verfügbaren Einkommens als der Ausstieg, weil in den Einstieg keine Anzelelemente eingerechnet werden. Ausserhalb des Sozialhilfebereichs erhöht sich das verfügbare Einkommen mit zunehmendem Bruttoeinkommen praktisch linear. Der leichte Knick bei einem Bruttoeinkommen von 70'000 Franken steht im Zusammenhang mit der Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligungsbeiträge.

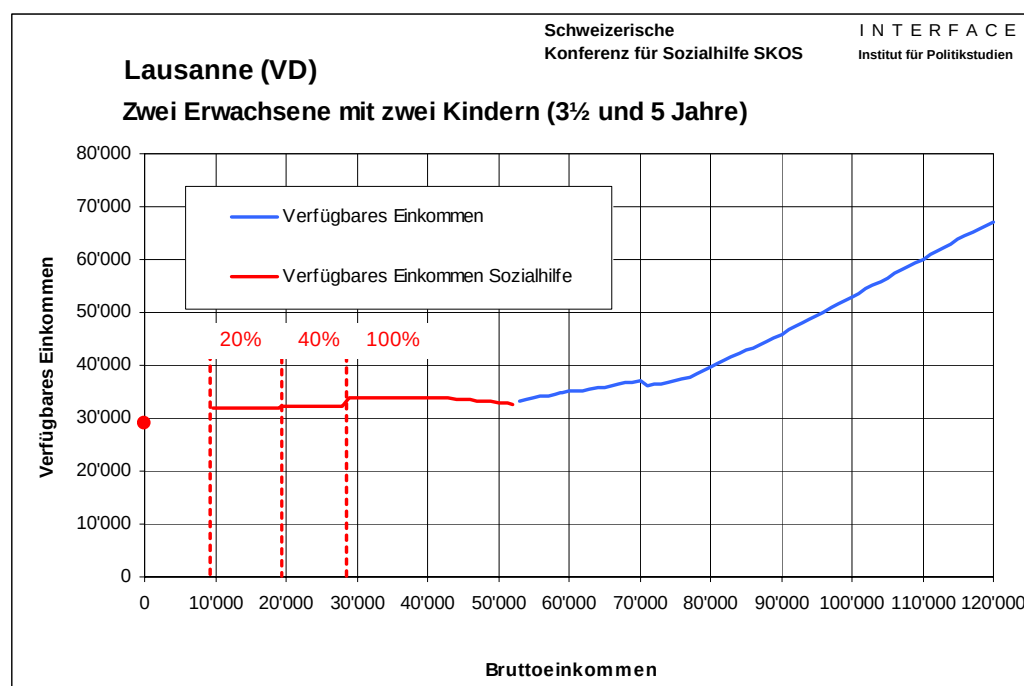
Abbildung 2.10: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung 2.10 zeigt die Situation des gleichen Haushalts in Bellinzona. Die Sozialhilfe im Kanton Tessin kennt wie erwähnt keine Arbeitsanreize in Form von Erwerbsfreibeträgen. Entsprechend verläuft die Budgetrestriktion auch für diesen Haushaltstyp bis zum Erreichen der Sozialhilfegrenze horizontal. Die Sozialhilfegrenze wird bei einem Bruttoeinkommen von 29'000 Franken erreicht. Weil bei diesem Einkommen die Ergänzungsleistungen für Familien einsetzen, im Tessin Erwerbsfreibeträge im Rahmen der Sozialhilfe nicht existieren und der Beschäftigungsgrad auf 100% klettert, kommt es beim Austritt aus der Sozialhilfe nicht zu einem Einkommensabfall. Vielmehr steigt das verfügbare Einkommen bis zu einem Bruttoeinkommen von 43'000 Franken praktisch linear an. Ab diesem Bruttoeinkommen wird nicht mehr die maximale Ergänzungsleistung für Familien gewährt, sondern eine Ergänzungsleistung die proportional zum steigenden Erwerbseinkommen zurückgeht. Dass die Kurve bei diesem Falltyp nicht horizontal verläuft sondern nun leicht abfällt, hat mit der Steuerbelastung zu tun. Bei einem Bruttoeinkommen von 59'000 Franken fällt die Ergänzungsleistung ganz weg. Der Knick in der Kurve beim Bruttoeinkommen von rund 77'000 Franken schliesslich steht im Zusammenhang mit der Grenze für den Anspruch auf Prämienverbilligungsbeiträge.

Abbildung 2.11: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

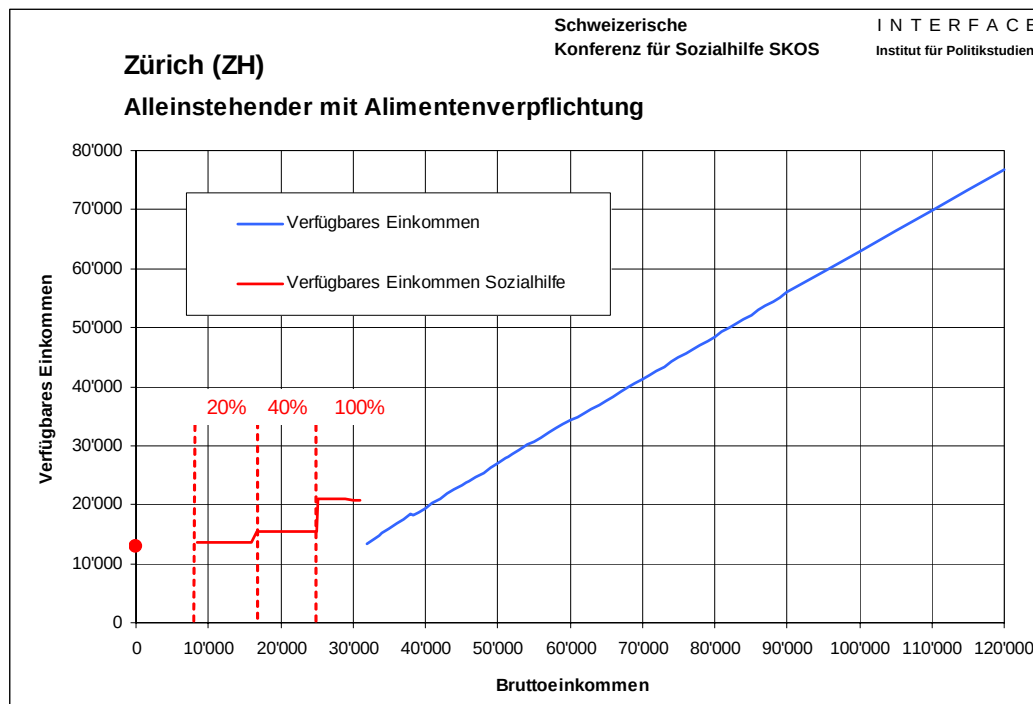
Das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe nimmt in Lausanne für den Falltyp von zwei Erwachsenen mit zwei Kindern ab einem Bruttoeinkommen von 39'000 Franken wegen der anfänglich sehr schwachen und ab rund 44'000 Franken etwas stärkeren Steuerbelastung bis zum Austritt aus der Sozialhilfe leicht ab. Nach Auslaufen der Sozialhilfe steigt das verfügbare Einkommen regelmässig weiter an; Der Grund dafür sind die Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe welche den Einkommensfreibetrag einrechnen sowie die nach Austritt aus der Sozialhilfe einsetzenden kommunalen Mietzinsbeiträge, welche die Miete reduzieren. Diese Transferleistung vermag die Mehrbelastung, die dem Haushalt in Folge der Nichteinrechnung der Prämie für die Krankenversicherung in die Austrittsbestimmungen der Sozialhilfe anfällt, zu kompensieren. Ab 70'000 Franken Bruttoeinkommen werden keine kantonalen Prämienverbilligungsbeiträge mehr gesprochen und ab einem Bruttolohn von 76'000 Franken werden die kommunalen Beiträge an die Mietkosten nicht mehr gewährt. Weil ab einem Bruttoeinkommen von 78'000 Franken keine Sozialtransfers mehr ausgerichtet werden, wird der Verlauf der Kurve nur noch durch die Steuerbelastung beeinflusst.

2.3.3 Alleinstehender Mann mit Alimentenverpflichtung

In den folgenden Abbildungen wird die Variation des verfügbaren Einkommens für einen alleinstehenden Mann mit Alimentenverpflichtung aufgezeigt. Der Mann wohnt in einer 2-

Zimmerwohnung und hat jährlich 14'000 Franken Alimente zu bezahlen. Diese werden jedoch von seinem verfügbaren Einkommen nicht in Abzug gebracht.

Abbildung 2.12: Zürich

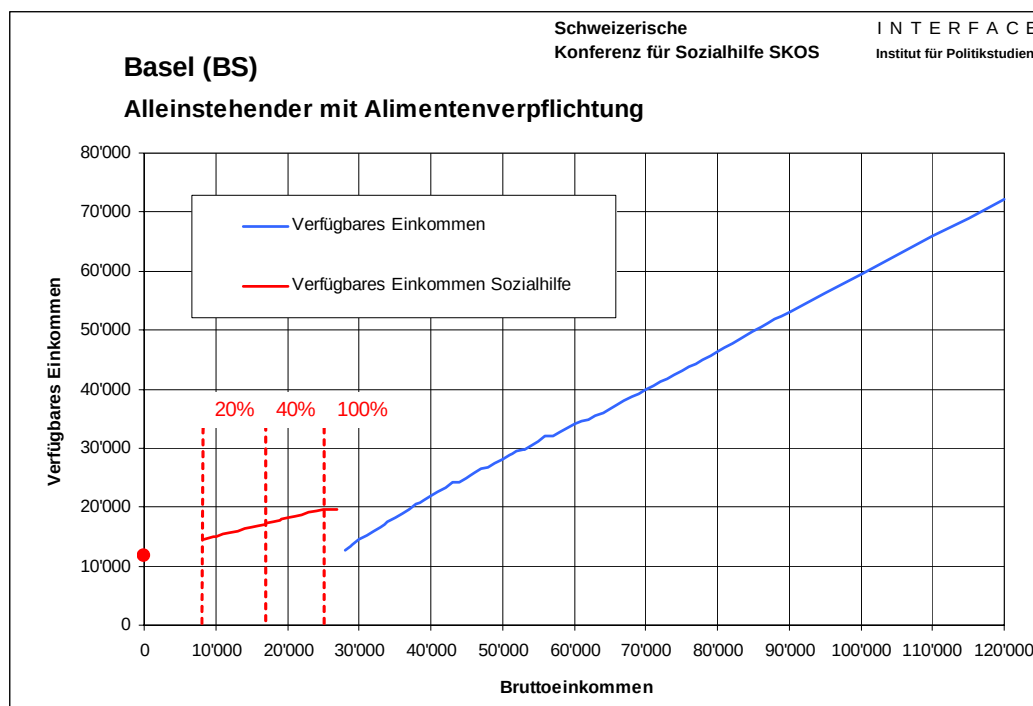


Quelle: Eigene Berechnung

Aus Abbildung 2.12 ist ersichtlich, dass das verfügbare Einkommen eines Alleinstehenden mit Alimentenverpflichtung in der Stadt Zürich im Bereich der Sozialhilfe mit der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und der Erhöhung des Beschäftigungsgrades zunimmt. Der sprunghafte Rückgang des verfügbaren Einkommens beim Auslaufen der Sozialhilfe erklärt sich auch bei diesem Haushaltstyp dadurch, dass im Rahmen der Sozialhilfe ein Erwerbsfreibetrag gewährt wird, der nicht zu einer Kürzung der Sozialhilfe führt, sondern das verfügbare Einkommen Eins zu Eins erhöht. Erwerbstätige Sozialhilfebezüger weisen daher ein verfügbares Einkommen auf, das über der Sozialhilfe liegt. Verlieren sie die Sozialhilfe, verbleibt ihnen nur ihr sonstiges (Erwerbs-) Einkommen, das in der Nähe der Sozialhilfegrenze zwangsläufig niedriger ist. Dasselbe gilt beim Einstieg in die Sozialhilfe: zur Festlegung des Anspruchs werden die Anzeilelemente nicht eingerechnet, weshalb das verfügbare Einkommen beim Einstieg in die Sozialhilfe deutlich tiefer liegt als beim Ausstieg. Um wieder das Niveau des verfügbaren Einkommens zu erreichen, das der alleinstehende Mann beim Ausstieg aus der Sozialhilfe hatte, muss er rund 10'000 Franken mehr verdienen. Für die kleinen Unebenheiten auf der Kurve ausserhalb des Sozialhilfebereichs bis zu einem Bruttoeinkommen von 60'000 Franken sind die Stufen im

System der Prämienverbilligung verantwortlich. Da für diesen Haushaltstyp im Kanton Zürich keine weiteren einkommensabhängigen Sozialtransfers eine Rolle spielen, verläuft die Kurve praktisch als Gerade. Auch die progressiv verlaufende Steuerbelastung führt im abgebildeten Einkommensbereich nicht zu einer sichtbaren Abweichung vom gradlinigen Verlauf.

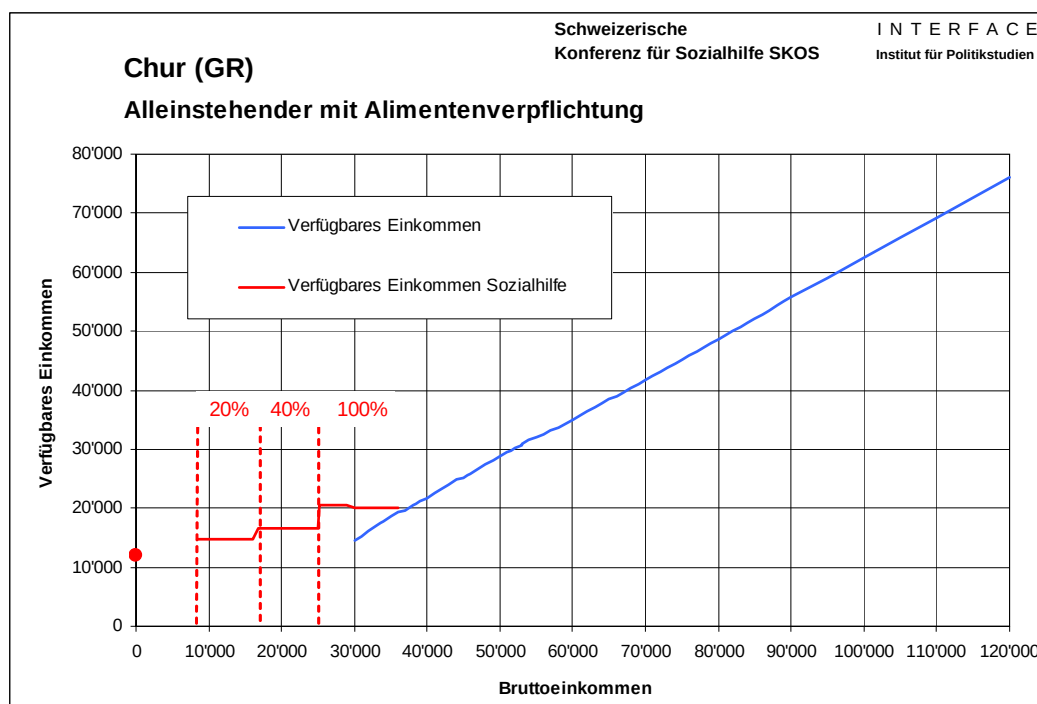
Abbildung 2.13: Basel



Quelle: Eigene Berechnung

Gemäss Abbildung 2.13 nimmt das verfügbare Einkommen im Bereich der Sozialhilfe auch in Basel mit der Erhöhung des Beschäftigungsgrades zu. Beim Austritt aus der Sozialhilfe verringert sich das verfügbare Einkommen um 7'000 Franken. Wie in Zürich ist der Rückgang primär auf die volle Anrechnung des Erwerbseinkommens zurückzuführen. Der Einstieg eines erwerbstätigen Alleinstehenden in die Sozialhilfe erfolgt bei einem verfügbaren Einkommen, das jenem eines Sozialhilfebeziehenden ohne Einkommen und ohne Integrationszulagen entspricht (vgl. roter Punkt auf der y-Achse in Abbildung 2.13). Um wieder das Niveau des verfügbaren Einkommens bei Auslaufen der Sozialhilfe zu erreichen, muss der alleinstehende Mann in Basel rund 11'000 Franken mehr verdienen. Die kleineren Wellen, welche bis in den mittleren Bereich der Kurve ausserhalb des Sozialhilfebereichs zu erkennen sind, bilden die Stufen im System der Prämienverbilligung ab. Insgesamt verläuft die Kurve ausserhalb des Sozialhilfebereichs aber praktisch linear.

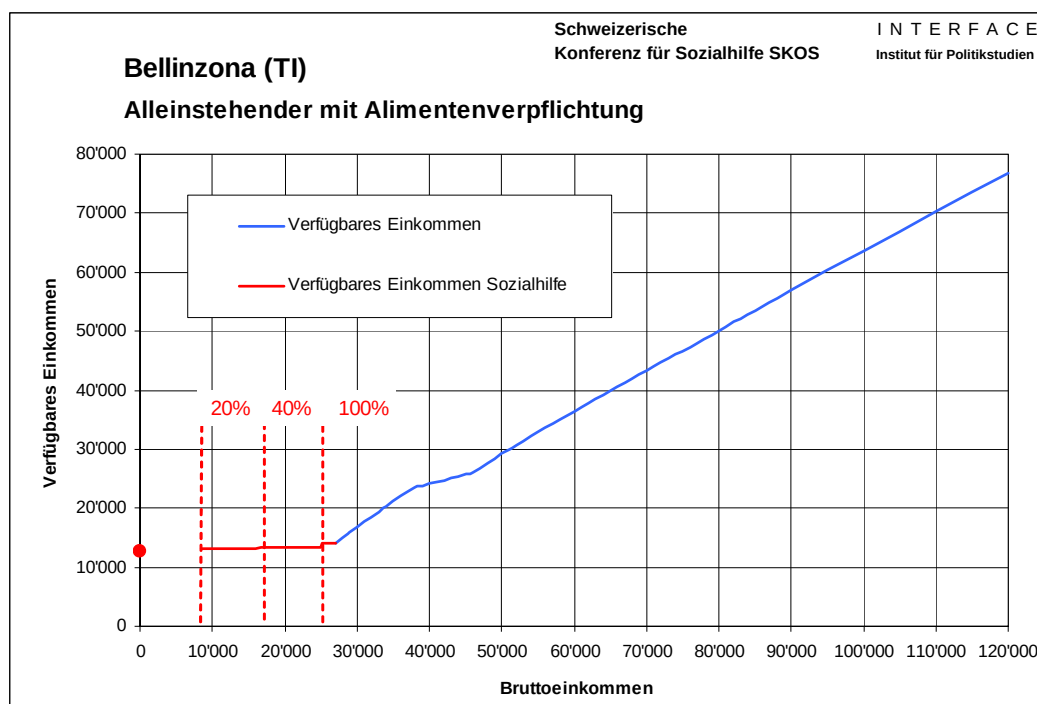
Abbildung 2.14: Chur



Quelle: Eigene Berechnung

In Abbildung 2.14 ist die Situation eines alleinstehenden Mannes in Chur aufgeführt. Die spezifische Bündner Ausstiegsregel kommt bei diesem Falltyp zwischen 30'000 und 37'000 Franken Bruttoeinkommen – für Personen, die bereits in der Sozialhilfe sind – zur Anwendung. Dadurch sinkt die rote Kurve ganz leicht ab. In diesem Einkommensspektrum wird nur noch überbrückend unterstützt. Das verfügbare Einkommen sinkt nach dem Ausstieg aus der Sozialhilfe sehr geringfügig, bedingt durch die einsetzende Steuerbelastung. Bei den anderen Haushaltstypen erfolgt der Einstieg in die Sozialhilfe bei einem tieferen verfügbaren Einkommen als der Ausstieg, weil für den Einstieg keine Anzelelemente auf die Einkommen eingerechnet werden. Der restliche Verlauf der Kurve wird im unteren Bereich noch leicht durch die einkommensabhängigen Prämienbeiträge beeinflusst.

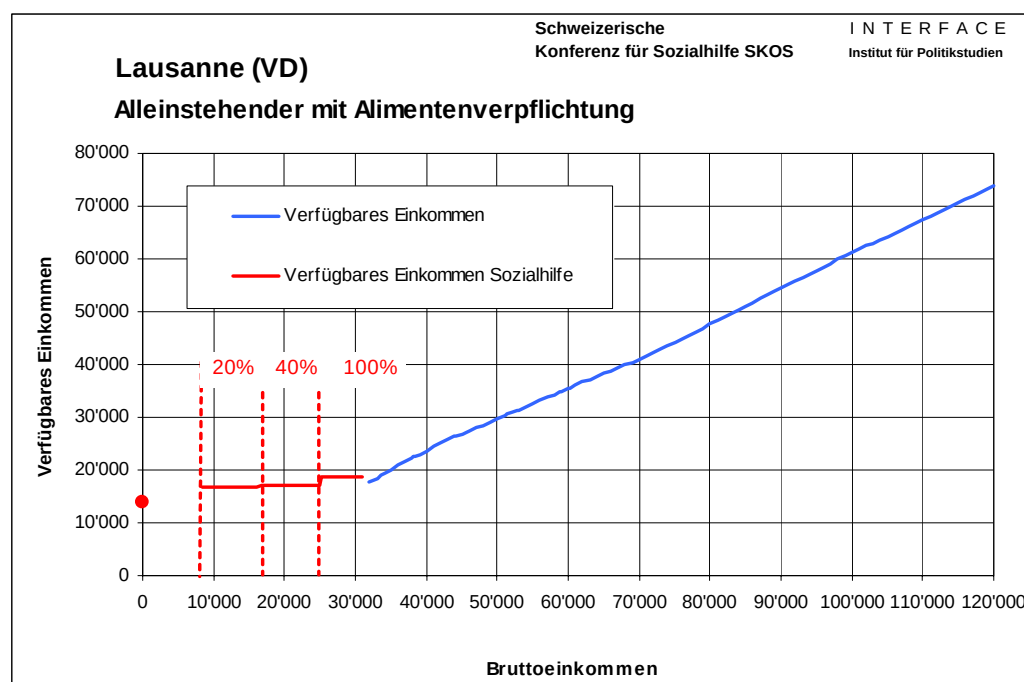
Abbildung 2.15: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

Das verfügbare Einkommen alleinstehender Männer mit Alimentenverpflichtung nimmt in Bellinzona im Bereich der Sozialhilfe mit der Zunahme des Beschäftigungsgrades nur geringfügig zu (vgl. Abbildung 2.15). Der Anstieg ist wie bei den bisher diskutierten Haushaltstypen im Tessiner Kantonshauptort primär auf die Erwerbsunkosten zurückzuführen, die für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit zusätzlich gewährt werden. Der Austritt aus der Sozialhilfe erfolgt praktisch mit einem Vollzeitpensum. Beim Austritt kommt es zu keiner Sozialhilfefalle, da die Prämienverbilligung gleich bleibt wie innerhalb der Sozialhilfe und damit keine Nettomehrbelastung durch diese Zwangsabgabe anfällt. Da in den Einstieg dieselben Elemente in die Budgetberechnung eingerechnet werden wie in den Ausstieg, hat der Sozialhilfebezug keine Erhöhung des verfügbaren Einkommens zur Folge. Ausserhalb des Sozialhilfebereichs verläuft die Kurve mit Ausnahme einer kleinen Verschiebung praktisch geradlinig. Das Abflachen des Kurvenverlaufs bei einem Bruttoeinkommen von 40'000 Franken hat einmal mehr seinen Ursprung im System der Prämienverbilligung. Bis zu einem Bruttoeinkommen von 36'000 Franken wird der maximale Prämienbeitrag ausgeschüttet. Danach reduziert sich der Prämienbeitrag praktisch linear bis zu einem Bruttoeinkommen von 45'000 Franken, wo der Anspruch auf Prämienverbilligung endet.

Abbildung 2.16: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

Auch in Lausanne steigt das verfügbare Einkommen für Alleinstehende mit Alimentenverpflichtung im Bereich der Sozialhilfe mit zunehmendem Beschäftigungsgrad nur geringfügig und weniger stark als dasjenige der entsprechenden Haushalte in Zürich, Basel oder Chur (vgl. Abbildung 2.16). Beim Ausstieg aus der Sozialhilfe kommt es zu einer geringfügigen Verringerung des verfügbaren Einkommens, weil die Prämie für die obligatorische Krankenversicherung nicht in den Ausstieg eingerechnet wird. Die damit eintretende Mehrbelastung führt zu einem Rückgang des verfügbaren Einkommens von rund 1'000 Franken. Ausserhalb des Sozialhilfebereichs fallen für Alleinstehende mit Ausnahmen der Prämienbeiträge keine weiteren Bedarfs- oder Transferleistungen an. Da der Erwerbsfreibetrag sowie die anderen situationsbedingten Leistungen in den Einstieg eingerechnet werden, kommt es zu keiner Steigerung des verfügbaren Einkommens beim Einstieg in die Sozialhilfe. Weil die Höhe der Prämienbeiträge im Kanton Waadt auf einem kurvilinearen Berechnungssystem basiert, wird das verfügbare Einkommen nicht sichtbar durch die einkommensabhängigen Prämienverbilligungsbeiträge beeinflusst.

2.3.4 Ergebnisse für weitere Haushaltstypen

Die Ergebnisse für die verbleibenden Haushaltstypen sind in Anhang 2 dargestellt. Sie entsprechen im wesentlichen den bislang kommentierten Ergebnissen und bedürfen daher keiner weiteren Erläuterung.

2.3.5 Einschränkungen aus methodischer Sicht

Die verwendete Methode erlaubt, darzustellen, wie sich Steuern, Zwangsabgaben und Sozialtransfers bei gegebenem Bruttoeinkommen auf das verfügbare Einkommen auswirken. Wegen der standardisierten Berechnung des verfügbaren Einkommens sind die Ergebnisse interkantonal vergleichbar. Ebenso lassen sich die Auswirkungen berechnen, die sich auf das verfügbare Einkommen ergeben, wenn einzelne Transferleistungen verändert, ergänzt, neu implementiert oder aufgehoben werden. Insbesondere ist es so auch möglich, die Auswirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften auf das verfügbare Einkommen zu ermitteln.

Trotz diesen Vorzügen ergeben sich auch verschiedene Einschränkungen. Die Auswahl der Haushaltstypen wurde zwar aufgrund der vorhandenen Evidenz bezüglich Armutsgefährdung getroffen; trotzdem handelt es sich bei den dargestellten Modellrechnungen um Fallstudien, die keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Ausserdem mussten für jeden Haushaltstyp verschiedene Annahmen getroffen werden. Auch wenn diese Annahmen plausibel sind, bleibt offen, ob sie den durchschnittlichen Haushalt der jeweiligen Kategorie korrekt abbilden. Eine weitere Einschränkung besteht darin, dass Transferleistungen der Vorperiode nicht in die Berechnungen einfließen. Trotz Standardisierung der Falltypen ist es weiter möglich, dass sich im praktischen Vollzug Abweichungen zu den für die Berechnung getroffenen Annahmen ergeben. Dies dürfte vor allem im Bereich der Sozialhilfe, welche sich am individuellen Bedarf und damit stark an den situativen Verhältnissen orientiert, der Fall sein. Bei vergleichsweise standardisierten Transferleistungen wie etwa der Prämienverbilligung beeinflusst der kantonale Vollzug die Ergebnisse demgegenüber nur in geringem Ausmass.

2.4 Interpretation der Ergebnisse aus ökonomischer Sicht

Aus ökonomischer Sicht sind die Steuersätze, die durch das geltende Steuer-/Transfersystem generiert werden, von zentraler Bedeutung. Zwei Kennzahlen stehen dabei im Vordergrund: der Partizipationssteuersatz und der Grenzbelastungssatz. Der Partizipationssteuersatz misst die Steuerbelastung (Einkommenssteuer plus Reduktion der Transferleistungen), die sich ergibt, wenn eine bisher nicht erwerbstätige Person eine Erwerbsarbeit aufnimmt und dabei ein be-

stimmtes Bruttoeinkommen erzielt. Formal ist er definiert als *eins minus (verfügbares Einkommen bei Erwerbstätigkeit – verfügbares Einkommen ohne Erwerbstätigkeit) / Bruttoerwerbseinkommen*. Ein Partizipationssteuersatz von 0.8 bedeutet beispielsweise, dass das verfügbare Haushaltseinkommen nur um 20% des Bruttolohnes ansteigt, wenn der Transferempfänger eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. 80% werden weggesteuert oder kompensieren lediglich den Wegfall von Transferleistungen. Hohe Partizipationssteuersätze sind die Ursache der sogenannten Arbeitslosigkeitsfalle (unemployment trap).

Der Grenzbelastungssatz gibt demgegenüber an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Frankens bei Erwerbstätigen durch den Fiskus und die Transferreduktionsrate abgeschöpft werden. Im Gegensatz zum Partizipationssteuersatz, der die durchschnittliche Belastung durch Steuern und Reduktion von Transfers für ein gegebenes Bruttoerwerbseinkommen ausdrückt, zeigt der Grenzbelastungssatz, wie gross der Anteil auf dem Verdienst einer zusätzlichen Arbeitsstunde ist, der für den Lohnempfänger nicht einkommenswirksam wird. Der Grenzbelastungssatz ist somit ein Indikator für den Anreiz, eine bereits bestehende Erwerbstätigkeit auszuweiten. Bei hohen Grenzbelastungssätzen spricht man von einer Armutsfalle (poverty trap). Sind diese höher als 100 Prozent, handelt es sich in der Terminologie dieses Gutachtens um eine Sozialleistungsfalle.

In den Tabellen 2.3a – 2.3.e sind die Partizipationssteuersätze in den fünf Kantonshauptorten für ausgewählte Werte des Bruttoerwerbseinkommens aufgeführt. Zum Verständnis der ausgewiesenen Werte diene der Fall eines erwerbslosen Alleinstehenden, dem eine Stelle mit einem Bruttolohn von 36'000 Franken pro Jahr angeboten wird. In Basel wird dieser Bruttolohn durch Steuern und die Reduktion von Transfers um 81% reduziert. In Zürich beträgt diese Reduktion 90%, in Chur 78%, in Lausanne 86% und in Bellinzona 76%. Die Partizipationssteuersätze nehmen Werte bis 100% an (Bellinzona). Höchst problematisch sind auch die sehr hohen Werte zwischen 94% und 97% für Ehepaare mit Kindern bei Bruttoerwerbseinkommen von 60'000 Franken in Basel, Zürich und Lausanne: Nimmt beispielsweise der arbeitslose Familienvater in Lausanne eine Stelle mit einem Bruttolohn von 60'000 Franken an, erhöht sich das verfügbare Einkommen des Haushalts um lediglich 3000 Franken. Dies illustriert, wie gering der Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit im gegenwärtigen System für bestimmte Bevölkerungsgruppen, insbesondere Niedrigqualifizierte, ist.

Tabelle 2.3.a: Partizipationssteuersätze in Basel

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
12'000	0.71	0.88	0.71
24'000	0.70	0.74	0.70
36'000	0.81	0.82	0.79
48'000	0.70	0.88	0.84
60'000	0.64	0.78	0.94

Tabelle 2.3.b: Partizipationssteuersätze in Zürich

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
12'000	0.97	0.92	0.97
24'000	0.91	0.87	0.91
36'000	0.90	0.88	0.79
48'000	0.75	0.71	0.86
60'000	0.65	0.75	0.95

Tabelle 2.3.c: Partizipationssteuersätze in Chur

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
12'000	0.78	0.78	0.88
24'000	0.82	0.77	0.87
36'000	0.78	0.65	0.80
48'000	0.68	0.66	0.86
60'000	0.62	0.73	0.83

Tabelle 2.3.d: Partizipationssteuersätze in Lausanne

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
12'000	0.81	0.81	0.81
24'000	0.88	0.88	0.88
36'000	0.86	0.87	0.88
48'000	0.73	0.90	0.89
60'000	0.67	0.85	0.97

Tabelle 2.3.e: Partizipationssteuersätze in Bellinzona

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
12'000	1.01	1.01	1.01
24'000	0.99	0.81	0.99
36'000	0.76	0.72	0.83
48'000	0.70	0.67	0.65
60'000	0.62	0.58	0.63

Die zunehmende Praxis der Sozialämter, Erwerbslose zu sanktionieren, wenn sie Stellenangebote ablehnen, beeinflusst den Partizipationssteuersatz. Wenn die Grundsicherung bei Ablehnung eines Angebots um 15% reduziert wird, dann sinkt der Partizipationssteuersatz entsprechend. Im Fall eines Alleinstehenden in Zürich ist der Partizipationssteuersatz bei einem mög-

lichen Erwerbseinkommen von 36'000 Franken 0.9. Wird die Sozialhilfe um 15% gekürzt, weil der Erwerbslose eine Stelle mit einem Erwerbseinkommen von 36'000 Franken ablehnt, reduziert sich der Partizipationssteuersatz auf 0.7.

Die Tabellen 2.4.a – 4.2.e zeigen die Grenzbelastungssätze für die gleichen Einkommen und Haushalte in den fünf Kantonshauptorten. Die Grenzbelastungssätze variieren erheblich stärker als die Partizipationssteuersätze. Die Schwankungen sind z. T. relativ erratisch, z.B. bei den Alleinstehenden in Basel (vgl. Tab. 2.4.a) oder den Alleinerziehenden in Bellinzona (vgl. Tab. 2.4.e). Die Unterschiede sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die betreffenden Haushalte je nach Höhe ihres Einkommens die Anspruchsberechtigung auf die verschiedenen Unterstützungsprogramme verlieren. Nach dem Austritt aus der Sozialhilfe ist der Grenzsteuersatz im wesentlichen durch die Einkommenssteuer, die einkommensabhängige Reduktion der Prämienbeiträge sowie die Alimentenbevorschussung im Falle der Alleinerziehenden bestimmt. Das Wegfallen dieser Leistungen ist beispielsweise verantwortlich für die hohen Werte des Grenzsteuersatzes bei einem Bruttoeinkommen von 60'000 Franken für Alleinstehende in Basel oder Alleinerziehende in Lausanne.

Mit einer Ausnahme sind die Grenzbelastungssätze bei einem Bruttoeinkommen von 26'000 Franken durchwegs höher als bei einem Bruttoeinkommen von 100'000 Franken. Der Grund liegt darin, dass die Transferenzugsrate für Haushalte mit Bruttoeinkommen über 100'000 Franken in der Regel null ist. Am höchsten sind die Grenzbelastungssätze in den Punkten oder in der Umgebung der Punkte, bei welchen die Kurve des verfügbaren Einkommens einen Knick nach unten aufweist. Es handelt sich dabei um die erwähnten Sozialleistungsfallen. Eine Sozialhilfefalle besteht beispielsweise für Alleinstehende in Basel bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 26'000 Franken (vgl. Tab. 2.5.a). Für sie erfolgt der Ausstieg aus der Sozialhilfe genau bei diesem Einkommen. Weil in Basel Einkommensfreibeträge als Anreizinstrument in die Sozialhilfe eingebaut wurden, fällt die Einkommensreduktion besonders hoch aus. Der Grenzbelastungssatz beläuft sich auf 4.50. In Chur liegt der Knick der Kurve des verfügbaren Einkommens für Ehepaare mit zwei Kindern bei einem Bruttoeinkommen von 48'000 Franken. Der Grenzbelastungssatz beträgt für die betreffenden Haushalte mit diesem Einkommen 1.73 (vgl. Tab. 2.5.c). Ab diesem Einkommen entfällt die Sozialhilfe (vgl. Abbildung. 2.9). Das verfügbare Einkommen springt beim Austritt aus der Sozialhilfe genau an dieser Stelle um über 3000 Franken nach unten. Die Sozialhilfefalle lokalisiert sich somit genau an diesem Punkt.

Ebenfalls sehr hoch ist der Grenzbelastungssatz mit einem Wert von 1.49 für Ehepaare mit zwei Kindern und einem Einkommen von 60'000 Franken in Bellinzona (vgl. Tab. 4.2.e). Der

Grund besteht auch hier im Vorliegen einer Transferfalle, welche bei einem Bruttoerwerbseinkommen von 58'000 Franken auftritt (Ergänzungsleistungen für Familien). Ab diesem Bruttoerwerbseinkommen sinkt das verfügbare Einkommen und steigt erst ab einem Bruttoeinkommen von 73'000 Franken wieder an. Die gleiche Höhe wie bei einem Bruttoeinkommen von 58'000 Franken erreicht das verfügbare Einkommen aber erst wieder bei einem Bruttoeinkommen von 90'000 Franken. Ganz offensichtlich besteht für Bezüger von Unterstützungsleistungen in diesem Intervall keinerlei Anreiz, mehr zu arbeiten oder sich bei der Arbeit besonders anzustrengen, es sei denn, ein Karrieresprung erlaube, den (erwarteten) Bruttolohn auf über 90'000 Franken anzuheben. Zusatzarbeit wird in diesem Einkommensbereich nicht nur nicht belohnt, sondern durch eine absolute Reduktion des verfügbaren Einkommens geradezu bestraft. Gleichzeitig ist der beschriebene Verlauf des verfügbaren Einkommens aber auch unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten inakzeptabel. Haushalte mit einem Bruttoerwerbseinkommen zwischen 59'000 und 89'000 Franken, die keine Unterstützungsleistungen beziehen, sind nach Steuern und Transfers schlechter gestellt als ein Teil der Haushalte, die ein (wesentlich) geringeres Erwerbseinkommen aufweisen, aber staatlich unterstützt werden. Betroffen ist der untere Mittelstand mit Monatslöhnen zwischen 4'500 und 7'000 Franken brutto. Entsprechend müsste man in diesem Fall nicht von einer Sozialhilfe-, sondern von einer Mittelstandsfalle sprechen.

Tabelle 2.4.a: Grenzbelastungssätze in Basel

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
26'000	4.50	0.91	1.00
36'000	0.26	0.55	1.00
48'000	0.30	0.51	1.00
60'000	0.61	0.59	0.60
100'000	0.37	0.36	0.35

Tabelle 2.4.b: Grenzbelastungssätze in Zürich

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
26'000	1.03	1.05	1.00
36'000	0.21	0.19	1.06
48'000	0.22	0.22	1.09
60'000	0.50	0.25	0.37
100'000	0.31	0.28	0.26

Tabelle 2.4.c: Grenzbelastungssätze in Chur

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
26'000	1.00	1.00	1.00
36'000	0.85	1.00	1.00
48'000	0.30	0.53	1.73
60'000	0.38	0.28	0.31
100'000	0.32	0.31	0.31

Tabelle 2.4.d: Grenzbelastungssätze in Lausanne

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
26'000	1.00	1.00	1.00
36'000	0.29	0.32	0.98
48'000	0.43	1.41	0.87
60'000	0.43	0.77	0.86
100'000	0.34	0.31	0.29

Tabelle 2.4.e: Grenzbelastungssätze in Bellinzona

Bruttoeinkommen	Alleinstehend	Alleinerziehend	Ehepaar mit 2 Kindern
26'000	0.52	0.11	1.00
36'000	0.28	0.90	0.11
48'000	0.21	0.39	0.12
60'000	0.31	0.25	1.49
100'000	0.34	0.30	0.29

Tabelle 2.5 gibt eine numerische Darstellung ausgewählter Beispiele von Sozialleistungsfallen wieder. Diese treten in allen Kantonshauptorten auf, sind quantitativ aber von unterschiedlicher Bedeutung. Eine komplette Übersicht vermittelt Tabelle A.2.1 im Anhang. Die in Tabelle 2.5 dargestellten Sozialleistungsfallen sind nach ihrer Spannweite gegliedert. Diese zeigt an, über welchen Bruttoeinkommensbereich zusätzliche Arbeitsstunden oder eine höhere Produktivität nicht zu einem verfügbaren Einkommen führen, das höher liegt als das maximal mögliche Einkommen beim Austritt aus der Sozialhilfe. Sozialleistungsfallen sind offensichtlich umso problematischer bzw. umso schwieriger zu überwinden, je grösser ihre Spannweite und je höher die dabei auftretende Reduktion des verfügbaren Einkommens (Spalte 2) ist. In der letzten Spalte wird zusätzlich ausgewiesen, über welchen Bruttoeinkommensbereich das verfügbare Einkommen nicht zunimmt, sobald das maximal verfügbare Einkommen in der Sozialhilfe erreicht ist.

Tabelle 2.5: Ausgewählte Beispiele von Sozialleistungsfallen im heutigen System (in Fr.)

Haushaltstyp	Spannweite der Sozialleistungsfallen ab Austritt aus der Sozialhilfe über einen Bruttoeinkommensbereich von	Maximale Reduktion des verfügbaren Einkommens (in Fr.) beim Austritt aus der Sozialhilfe	Spannweite der Sozialleistungsfallen ab dem maximalen verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe über einen Bruttoeinkommensbereich von
Basel: Alleinerziehende	28'000 - 57'000	6'870	25'200 – 57'000
Basel: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 70'000	6'608	26'000 - 70'000
Lausanne: Alleinerziehende	30'000 - 34'000	1'569	25'200 - 34'000
Zürich: Alleinstehender	31'000 - 44'000	7'544	25'000 - 42'000
Zürich: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 68'000	9'054	29'000 - 66'000
Zürich: Alleinerziehende	32'000 - 49'000	7'817	26'000 - 49'000
Chur: Alleinerziehende	41'000 - 44'000	943	25'200 - 44'000
Chur: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 54'000	1'427	29'000 - 54'000
Basel: Alleinstehender	26'000 - 37'000	11'000	25'200 - 36'000

Quelle: Eigene Berechnungen.

Sozialleistungsfallen sind jedoch nicht nur unter Effizienzgesichtspunkten problematisch. Sie verletzen auch grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen. Die Tatsache, dass Haushalte, die keine Unterstützungsleistungen beziehen, z. T. ein deutlich geringeres verfügbares Haushaltseinkommen aufweisen als die von ihnen über Steuern mitunterstützten Transferempfängerhaushalte, ist unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit nicht zu rechtfertigen. Ausserdem ist diese Benachteiligung je nach Haushaltstyp unterschiedlich gross und widerspiegelt eine ungewollte Willkür des geltenden Steuer-/Transfersystems. Verletzt wird aber auch die vertikale Steuergerechtigkeit. Diese verlangt, dass Haushalte nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden. Unsere Auswertungen zeigen jedoch, dass die höchsten Belastungssätze nicht bei den höchsten Einkommen, sondern bei Einkommen im Bereich der Transferleistungen auftreten.

2.5 Quantitative Bedeutung der Sozialleistungsfallen

Um die quantitative Bedeutung von Sozialleistungsfallen für die einzelnen Haushaltstypen zu ermitteln, muss die relative Häufigkeit dieser Haushalte in den relevanten Einkommensklassen bekannt sein. Zu diesem Zweck wurden Steuerdaten der Städte Basel und Zürich speziell aufbereitet und detailliert analysiert. Das Bruttoeinkommen wird im Fall von Basel durch das Total aller Einkünfte und in Zürich durch das Reineinkommen gemessen (definiert als steuerbares Einkommen plus Kinderabzüge plus Versicherungsabzüge plus Zweiverdienerabzug für verhei-

ratete Paare, in denen beide Partner erwerbstätig sind).¹¹ Das Total der Einkünfte ist der beste Indikator für das Bruttoeinkommen, der aus Steuerdaten ermittelt werden kann. Das Reinkommen ist in der Regel kleiner als das Bruttoeinkommen, aber Auswertungen für Basel, wo Daten für beide Einkommensbegriffe verfügbar sind, zeigen, dass sich die Verteilungen des Totals der Einkommen und der Reineinkommen nur geringfügig unterscheiden. Insofern ist auch das Reineinkommen ein verlässlicher Indikator für das Bruttoeinkommen. Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 2.17 bis 2.19 für Alleinstehende, Alleinerziehende und Paare mit zwei Kindern dargestellt. Der untere Teil der Abbildungen zeigt die Häufigkeitsverteilung der Haushalte nach ihrem Bruttoeinkommen. Ihre absolute Zahl kann anhand der Skala am rechten Bildrand abgelesen werden.¹²

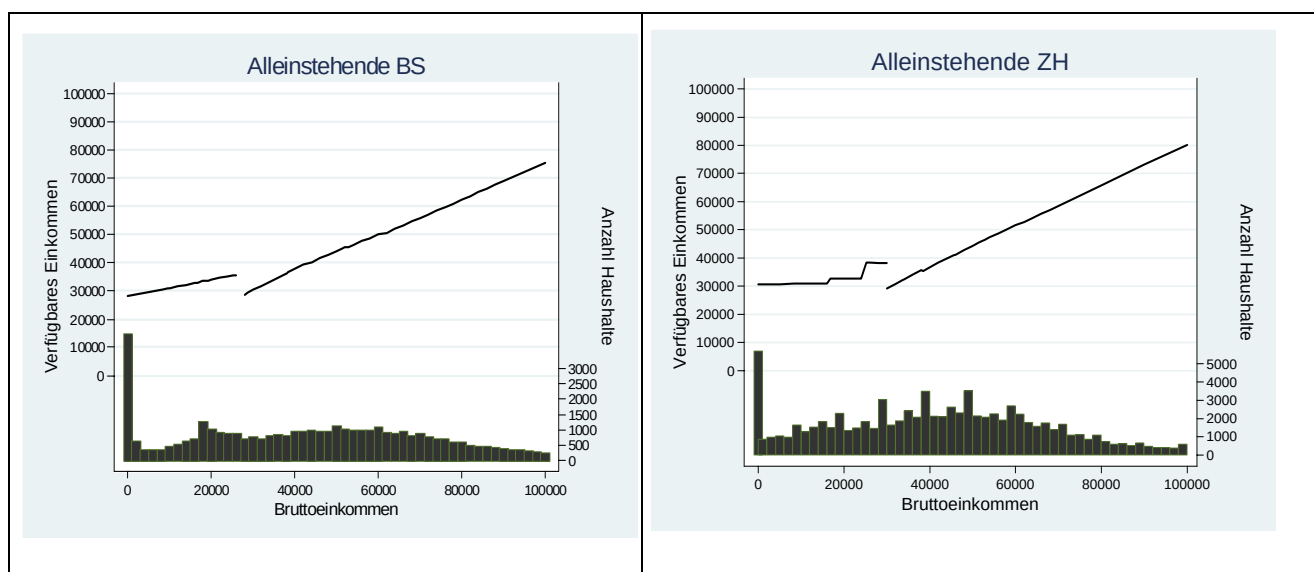
Bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden ergibt sich in beiden Städten ein hoher Anteil von Haushalten mit einem Reineinkommen von Null. Zudem wird offensichtlich, dass auch die Einkommensklassen im Unterstützungsbereich der Sozialhilfe, insbesondere im Bereich der Ablösung aus der Sozialhilfe, relativ stark besetzt sind. Dies bedeutet, dass eine grosse Anzahl dieser Haushalte von der Einführung einer Steuergutschrift (oder anderer Reformen) betroffen wäre.

Haushalte von Paaren mit zwei Kindern sind vergleichsweise selten in den unteren Einkommensklassen vertreten. Wie bei den Alleinstehenden und Alleinerziehenden sind die Einkommensklassen im Bereich der Ablösung aus der Sozialhilfe aber auch mit diesem Haushaltstyp in beiden Städten stark besetzt. Die Sozialhilfefälle betrifft somit eine grosse Zahl von Haushalten. Entsprechend handelt es sich auch um ein quantitativ bedeutsames Problem. Dies schlägt sich auch in den Modellrechnungen in Kapitel 5 nieder.

¹¹ Das Total der Einkünfte konnte für Zürich nicht im notwendigen Detaillierungsgrad ermittelt werden.

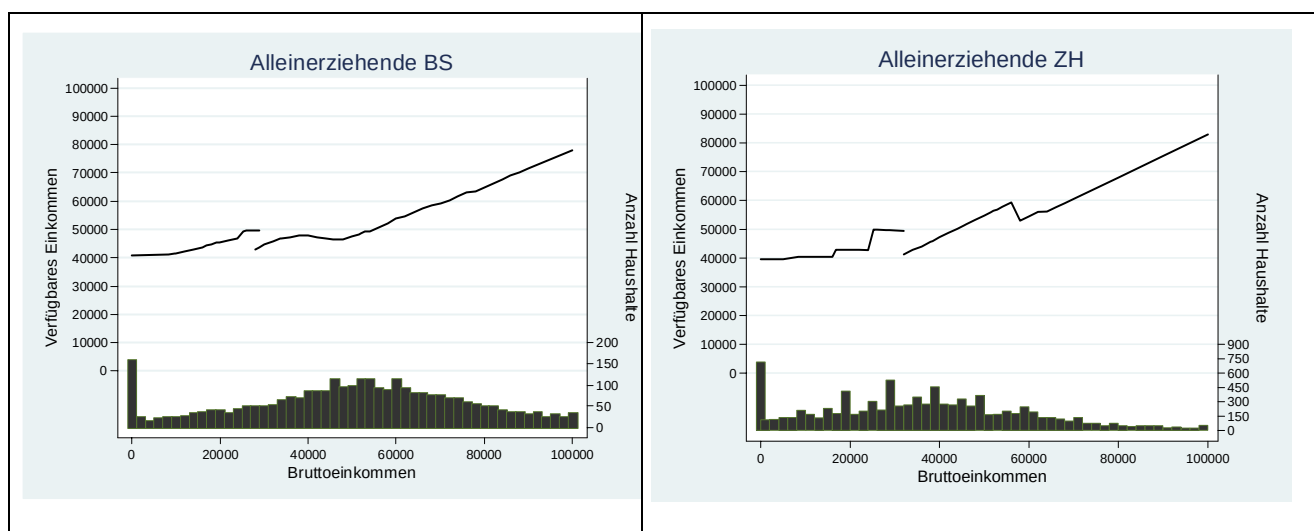
¹² Die Budgetlinien in diesen Grafiken stellen das verfügbare Einkommen dar, im Gegensatz zum frei verfügbaren Einkommen, das in den übrigen Abbildungen verwendet wird. Das verfügbare Einkommen ist definiert als frei verfügbares Einkommen plus Miete und Krankenkassenprämie.

Abbildung 2.17: Einkommensverteilung Alleinstehende



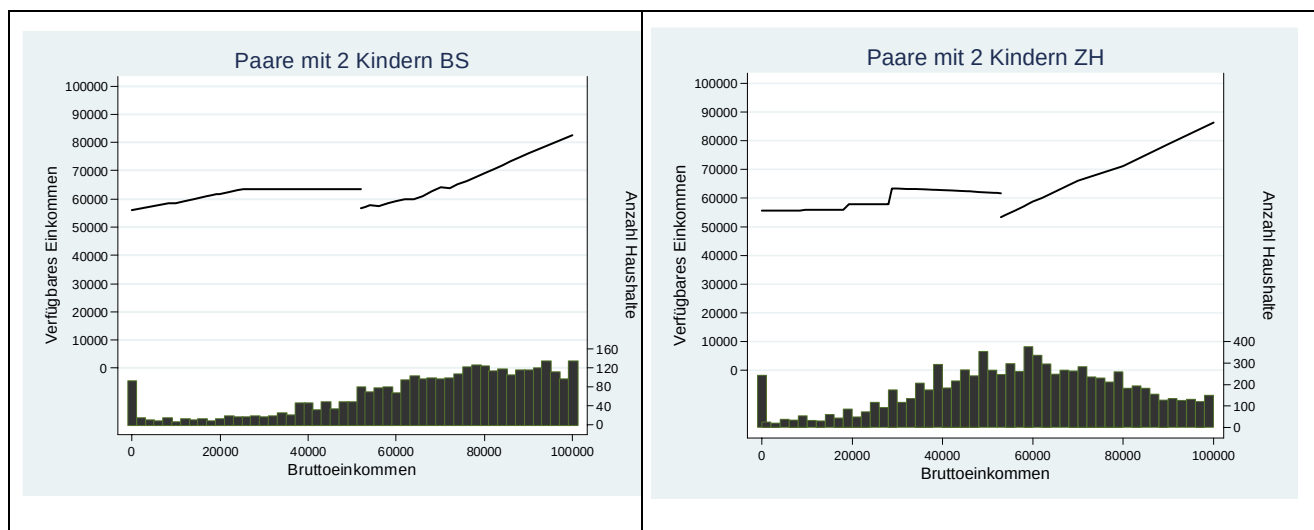
Quellen: Steuerdaten des Kantons Basel-Stadt : Statistisches Amt Basel; Steuerdaten der Stadt Zürich: Statistisches Amt der Stadt Zürich. Das Bruttoeinkommen entspricht dem Total aller Einkünfte in Basel und dem Reineinkommen in Zürich

Abbildung 2.18: Einkommensverteilung Alleinerziehende



Quellen: Steuerdaten des Kantons Basel-Stadt : Statistisches Amt Basel; Steuerdaten der Stadt Zürich: Statistisches Amt der Stadt Zürich. Das Bruttoeinkommen entspricht dem Total aller Einkünfte in Basel und dem Reineinkommen in Zürich

Abbildung 2.19: Einkommensverteilung Paare mit 2 Kindern



Quellen: Steuerdaten des Kantons Basel-Stadt : Statistisches Amt Basel; Steuerdaten der Stadt Zürich: Statistisches Amt der Stadt Zürich. Das Bruttoeinkommen entspricht dem Total aller Einkünfte in Basel und dem Reineinkommen in Zürich

2.6 Grenzbelastungssätze über 100 Prozent bei mittleren Einkommen

Wichtig für die Grenzbelastung des Einkommens ist auch die steuerliche Behandlung von Kinderbetreuungskosten. Grenzbelastungssätze von deutlich über 100 Prozent, die der Erwerbstätigkeit abträglich sind, können sich, wie Bütler (2007) an Beispielen aus dem Kanton Zürich gezeigt hat, unter realistischen Bedingungen auch bei mittleren Einkommen ergeben, wenn z.B. in einer Familie mit zwei Kindern ein Partner voll arbeitet und der zweite, heute in aller Regel die Ehefrau, seine (ihre) Erwerbstätigkeit ausweitet, indem sie z.B. vier und nicht nur ein oder zwei Tage pro Woche arbeitet. Mit dem steigendem Einkommen steigt die Last der direkten Bundessteuer überproportional, und die Kinderbetreuungskosten nehmen proportional zur Arbeitszeit zu. Gleichzeitig nehmen die Subventionen der Kosten für die Kinderbetreuung ab. Dies kann z.B. dazu führen, dass ab dem dritten Tag pro Woche, an dem die zweite Person arbeitet, das Nettoeinkommen der Familie mit jedem zusätzlichen Arbeitstag deutlich zurückgeht. Dabei ist die Wirkung der Kinderbetreuungskosten deutlich grösser als jene der direkten Bundessteuer.¹³

¹³ In den Berechnungen in Abschnitt 3 ist dieser Fall nicht erfasst, weil bei Familien mit zwei Kindern davon ausgegangen wird, dass nur ein Partner berufstätig ist.

2.7 Zusammenfassung

Im vorliegenden Kapitel haben wir die negativen Arbeitsanreize von Steuern und Sozialabgaben für ausgewählte Haushaltstypen in den Kantonshauptorten der Kantone Basel-Stadt, Graubünden, Tessin, Waadt, und Zürich untersucht. Für jeden Haushaltstyp haben wir die Entwicklung des verfügbaren Einkommens bei steigenden Bruttoerwerbseinkommen dargestellt und durch zwei Kennziffern, den Partizipationssteuersatz und den Grenzbelastungssatz (unter Berücksichtigung der Transferreduktionsrate) beschrieben. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In allen fünf Kantonshauptorten und für alle untersuchten Haushaltstypen lassen sich in beträchtlichem Umfang negative Arbeitsanreize von Steuern und Sozialtransfers nachweisen.
- Die ausgewiesenen Partizipationssteuersätze machen deutlich, dass es sich für Geringqualifizierte, arbeitslose Bezüger von Unterstützungsleistungen aus rein finanziellen Erwägungen heraus in vielen Fällen nicht lohnt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Der Grund liegt darin, dass ein Teil des potentiellen Erwerbseinkommens durch den Wegfall von Unterstützungsleistungen gerade aufgehoben würde oder an den Fiskus abgeführt werden müsste. Bis zu einem Bruttoverdienst von 50'000 bis 60'000 Franken steigt das verfügbare Einkommen in vielen Fällen nur in bescheidenem Umfang an. Diese Situation wird als Arbeitslosigkeitsfalle (unemployment trap) bezeichnet.
- Die heutige Ausgestaltung des Steuer- / Transfersystems verursacht aber auch negative Auswirkungen auf das Arbeitsangebot erwerbstätiger Personen im hier betrachteten unteren Einkommensbereich. Es ist davon auszugehen, dass die ermittelten, hohen Grenzbelastungssätze sich tendenziell negativ auf den Entscheid dieser Erwerbstätigen auswirken, eine bestehende Erwerbstätigkeit auszudehnen. Bei Doppelverdienerhaushalten ergeben eindeutige Anreize zu einer Reduktion der Arbeit.
- Grenzbelastungssätze über 100 Prozent wurden bei den Bruttoerwerbseinkommen gemessen, bei welchen grössere Unterstützungsleistungen wegfallen. Beim Vorliegen derartiger Sozialleistungsfallen macht es für die Bezüger von Unterstützungsleistungen überhaupt keinen Sinn, ihr Arbeitsangebot auszudehnen, weil sich ihr verfügbares Einkommen dadurch z. T. massiv reduzieren würde. Für die Sozialhilfebezüger ergibt sich damit ein starker Anreiz, möglichst in der Sozialhilfe zu bleiben. Wir haben in den Städten Basel, Zürich und Chur für die meisten Haushaltstypen Sozialleistungsfallen nachgewiesen. Die beschriebenen Sozialleistungsfallen sind deswegen besonders prob-

lematisch, weil die Einkommenseinbusse in den meisten Fällen substanziell ausfällt und der Zuwachs im Bruttoerwerbseinkommen, der nötig ist, um wieder ein höheres verfügbares Einkommen zu erzielen als beim Austritt aus der Sozialhilfe, zum Teil sehr gross ist.

- Sozialleistungsfallen sind aber vor allem unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten inakzeptabel. Horizontale Gerechtigkeit verlangt, dass Haushalte mit gleichem Einkommen – angepasst für die Haushaltsstruktur – gleich behandelt werden und dass die Reihenfolge der verfügbaren Haushaltseinkommen durch Steuern und Transfers nicht verändert wird. Die beschriebene Ausgestaltung der Transfers in der Sozialhilfe verletzt dieses Gerechtigkeitserfordernis in hohem Masse. Anspruchsberechtigte Haushalte mit niedrigem Vortransfer-Einkommen weisen nach Transfers ein höheres verfügbares Einkommen auf als nicht anspruchsberechtigte Haushalte. Letztere finanzieren dabei mit ihren Steuern die Sozialleistungen der anspruchsberechtigten Haushalte noch mit. Dies ist mit den grundlegenden Anforderungen an ein gerechtes Steuersystem nicht zu vereinbaren.
- Unsere Ergebnisse zeigen weiter, dass auch die vertikale Steuergerechtigkeit durch das bestehende Steuer-/Transfersystem verletzt wird. Diese verlangt, dass die höchste Steuerbelastung des Einkommens bei den Haushalten mit der grössten wirtschaftlichen (steuerlichen) Leistungsfähigkeit auftritt. Nach unseren Ergebnissen ist diese Anforderung heute bei weitem nicht erfüllt. Die höchsten Grenzbelastungssätze, die beim Austritt aus der Sozialhilfe sogar deutlich über Eins liegen können, finden sich vielmehr im Sozialhilfebereich.

Zurückzuführen sind die beschriebenen, unerwünschten Auswirkungen des heutigen Steuer- / Transfersystems im wesentlichen auf die Ausgestaltung der einzelnen Transferinstrumente sowie die ungenügende Abstimmung zwischen ihnen.

Anhang 1: Ermittlung des verfügbaren Haushaltseinkommens

Ausgehend vom Bruttoeinkommen werden alle Ausgaben der Haushalte sowie die Einkünfte aus Transferleistungen berechnet. Nicht einkommensabhängige Ausgaben, wie etwa die Wohnungsmiete und die Krankenkassenprämien werden als fixe Grössen über das gesamte Einkommensspektrum in Abzug gebracht. Bezüglich Wohnungsmiete wird also angenommen, dass die entsprechenden Ausgaben unabhängig vom Einkommen sind. Grundsätzlich wird bei allen bedarfsabhängigen Transferleistungen angenommen, dass es sich um einen erstmaligen Anspruch handelt. Dadurch werden allfällige Transferzahlungen der Vorjahre sowie Verknüpfungen zwischen den anderen Transferleistungen aus den Berechnungen ausgeschlossen. Da die Alimentenbevorschussung beim Falltyp der Alleinerziehenden einen wichtigen Einkommensbestandteil darstellt, werden die bevorschussten Beiträge als Einkommensbestandteil interpretiert und fliessen dort in die Berechnungen anderer Transferleistungen ein, wenn diese auf einer aktuellen Bemessung der wirtschaftlichen Verhältnisse basieren. Sämtliche Berechnungen werden für ein Jahresbudget vorgenommen, das heisst, dass sich alle verwendeten Beträge auf ein Jahr beziehen.

Berechnung der Steuerbelastung

Ausgangslage aller Berechnungen ist das primäre Bruttoeinkommen, welches dreizehn Monatslöhne beinhaltet. Da die Kinderzulagen je nach Kanton und Beschäftigungsgrad variieren, werden diese zum primären Bruttoeinkommen addiert. Auch die Sekundäreinkommen, welche bei zwei Falltypen berücksichtigt werden, kommen ergänzend zum primären Bruttoeinkommen dazu. In einem ersten Schritt wird ausgehend vom gesamten Einkommen der Haushalte die Steuerbelastung berechnet. Diese setzt sich aus der direkten Bundessteuer, der Kirchensteuer, der Kantonssteuer und der Gemeindesteuer zusammen. Bei der Berechnung der Steuern wurden gemäss den kantonalen Steuergesetzen die regulären Abzüge geltend gemacht, welche ohne weitere Nachweise in der Steuerdeklaration in Abzug gebracht werden können. Da der Fokus der Untersuchung auf armutsgefährdeten Haushaltungen liegt, wurde auf den Einbezug von Beiträgen an die gebundene Vorsorge der dritten Säule verzichtet. In den Fallbeispielen mit externer Kinderbetreuung wurden die zulässigen steuerlichen Abzüge berücksichtigt. Auch die Alimentenverpflichtung des alleinstehenden Mannes wurde in die Berechnung der Steuerbelastung aufgenommen. Auf Grund der Annahme, dass es sich bei allen Transferleistungen um einen erstmaligen Anspruch handelt, werden Transferleistungen der Vorjahre, welche in der Regel zum Einkommen addiert werden, nicht in die Berechnung der Steuern einbezogen.

Mietzins

Die jeweiligen Mietzinse wurden auf der Basis der Mietpreis-Strukturerhebung des Bundesamtes für Statistik (BfS) aus dem Jahr 2003 berechnet. Aus den Rohdaten wurden die durchschnittlichen Bruttomieten für jeden Kantonshauptort berechnet. Da die Mietpreis-Strukturerhebung mit dem Stichtag 1. November 2003 durchgeführt worden ist, mussten die berechneten Bruttomieten über den Mietpreisindex auf den Stand von November 2005 aufdatiert werden. Weil die durchschnittlichen Mieten für Wohnungen mit derselben Anzahl Zimmer erheblich variieren können, wurde für die durchschnittlichen Mietkosten der Median eingesetzt. Dieser Wert ist gegenüber Verzerrungen durch besonders teure oder günstige Wohnungen resistenter als der Mittelwert.

Krankenkassenprämien

Je nach Krankenversicherer können die Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung stark variieren. Für die vorliegenden Berechnungen wird davon ausgegangen, dass die Personen der jeweiligen Falltypen eine Krankenversicherungsprämie in der Höhe der kantonalen Durchschnittsprämie für die Prämienregion 1 (Hauptort) inklusive Unfalldeckung bezahlen. Diese wird jährlich vom Eidgenössischen Departement des Innern zur Berechnung der Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung festgelegt.¹⁴ Gemäss Artikel 8 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) kann die Deckung für Unfälle sistiert werden, wenn Versicherte über die Unfallversicherung (UVG) für dieses Risiko voll versichert sind. In solchen Fällen kommen die Versicherten in den Genuss einer Prämienermässigung. Nach Angaben der Verantwortlichen beim Bundesamt für Gesundheit (BAG) sowie eigenen Recherchen bei den grössten Krankenversicherern wurde für unsere Berechnungen bei Erwerbstätigkeit ein „Unfallrabatt“ von sieben Prozent festgelegt.

Familienergänzende Kinderbetreuung

Für die Berechnung der Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung wurden Kinderkrippen in den Kantonshauptorten ausgewählt, welche von der öffentlichen Hand subventioniert werden und daher einerseits für die Eltern kostengünstig sind und andererseits über gewisse Qualitätsstandards verfügen. Bei allen berücksichtigten Institutionen wurde darauf geachtet, dass eine externe Betreuung während fünf Tagen pro Woche während des ganzen Jahres gewährleistet ist. Insgesamt gehen wir bei den Berechnungen der Krippenkosten von 233.2

¹⁴ Verordnung des EDI über die kantonalen Durchschnittsprämien 2006 der Krankenpflegeversicherung für die Berechnung der Ergänzungsleistungen.

Betreuungstagen im Jahr aus. Das entspricht, unter Berücksichtigung von vier Wochen Ferien, während denen das Kind nicht extern betreut werden muss, elf Monaten mit 21.2 Betreuungstagen. Bei denjenigen Betreuungsangeboten, deren Berechnungen auf Tagesstarifen beruhen, wurden diese übernommen. Bei Betreuungsinstitutionen, welche über monatliche Tarife verfügen, wurden diese für elf Monate berücksichtigt.

Kinderzulagen

Die Höhe der Familien- und Kinderzulagen ist kantonal geregelt und daher je nach Kantonshauptort unterschiedlich. Neben der unterschiedlichen Höhe der vollen Kinderzulage unterscheiden sich auch die Regelungen zur Berechnung der Kinderzulagen bei Teilzeitbeschäftigung beziehungsweise in Bezug auf das Erwerbsspensum. Je nach Kanton werden volle Kinderzulagen bereits ab wenigen Stunden Erwerbstätigkeit pro Woche oder in Abhängigkeit des effektiven Beschäftigungsgrades ausbezahlt. Die entsprechenden, kantonal unterschiedlichen Regelungen wurden im entwickelten Berechnungssystem hinterlegt.

Mietzinsbeiträge

Der Kanton Basel-Stadt und die Stadt Lausanne kennen das Instrument der Mietzinsbeiträge zur Entlastung des Haushaltbudgets durch die Wohnkosten. Die Beiträge werden in Abhängigkeit der effektiven Wohnkosten und dem Anteil des Einkommens, welches für die Miete aufgewendet werden muss, berechnet. Auf Grund der Grösse der Wohnungen bei den ausgewählten Falltypen haben die Alleinerziehende mit einem Kind sowie die beiden Alleinstehenden ohne Kinder in der Stadt Lausanne keinen Anspruch auf Mietzinsbeiträge. Im Kanton Basel-Stadt werden Mietzinsbeiträge nur an Personen mit Kindern und an Bezügerinnen und Bezüger einer AHV oder IV-Rente ausgerichtet. Der alleinstehende Mann mit Alimentenverpflichtung ist daher im Kanton Basel-Stadt nicht für den Bezug von Mietzinsbeiträgen berechtigt.

Prämienverbilligung

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) beinhaltet die Verpflichtung, die Krankenkassenprämien für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen durch Bundes- und Kantonsbeiträge zu verbilligen. Das Gesetz legt die Höhe der Bundesbeiträge sowie die Leistungen fest, welche die Kantone zu übernehmen haben. Die konkrete Ausgestaltung der Massnahmen liegt weitgehend in der Kompetenz der Kantone. Dadurch sind unterschiedliche kantonale Systeme der Prämienverbilligung entstanden. Die kantonal unterschiedlichen Parameter, welche Höhe und Berechtigung der Prämienverbilligung definieren, sind im Berechnungssystem erfasst und ermöglichen daher die exakte Berechnung der Prämienbeiträge.

Alimentenbevorschussung

Werden Unterhaltsbeiträge vom Alimentenzahler nicht oder nur teilweise bezahlt, kann bei der Wohngemeinde eine Bevorschussung beantragt werden. Unterhaltsbeiträge werden in den meisten Kantonen nur dann bevorschusst, wenn Einkommen und Vermögen des obhutsberechtigten Elternteils unter einer bestimmten Grenze liegen. Je nach System wird die Bevorschussung als fixer Betrag oder in Ergänzung zu einem bestimmten Einkommen ausgerichtet. Im Kanton Tessin ist die Bevorschussung nicht einkommensabhängig, das heisst, sie wird grundsätzlich jedem Kind, dessen Vater seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt, gewährt. Während alle Kantone Unterhaltsbeiträge für Kinder kennen, werden Unterhaltsbeiträge für Erwachsene nur in den Kantonen der Westschweiz und im Kanton Zug bevorschusst. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden im Kanton Waadt lediglich die Unterhaltsbeiträge für Kinder berücksichtigt.

Ergänzungsleistungen für Familien

In Anlehnung an das Berechnungsmodell der Ergänzungsleistungen für die AHV und IV werden im Kanton Tessin Ergänzungsleistungen für Familien ausbezahlt. Für die vorliegenden Falltypen ist der *Assegno integrativo* eine Art ergänzende Kinderzulage für einkommensschwache Familien mit Kindern bis zum Alter von 14 Jahren. Diese Transferleistung hat den Zweck, die Kosten der Kinder zu decken, nicht aber den Bedarf der Erwachsenen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetisch anfallenden Kinderkosten entspricht.

Ergänzungsleistungen zur AHV

Die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV ergänzen Renten sowie das erwirtschaftete Einkommen, welches nicht zur Deckung der minimalen Lebenskosten reicht. Auf Ergänzungsleistungen besteht ein rechtlicher Anspruch, welcher in der Regel bei der AHV-Zweigstelle der Wohngemeinde oder der kantonalen Ausgleichskasse geltend gemacht werden muss. Bei der Berechnung der Ergänzungsleistungen werden die Einnahmen durch Renten oder Erwerbseinkommen den Ausgaben bestehend aus einem Lebensbedarf, den Krankenkassenprämien und

der Miete gegenübergestellt. Resultiert aus dieser Gegenüberstellung eine Differenz so wird der entsprechende Fehlbetrag als Ergänzungsleistung ausbezahlt.¹⁵

Sozialhilfe

Die Sozialhilfe als letztes Netz der sozialen Sicherheit kommt dann zum Tragen, wenn der Anspruch auf sämtliche vorgelagerte Sozialleistungen (Sozialversicherungen und kantonale Bedarfsleistungen) ausgeschöpft ist und der Haushalt seine Existenz nicht aus eigenen Mitteln sichern kann. Der Anspruch auf Sozialhilfe kann neben anderen, gesundheitlichen, sozialen und kulturellen Faktoren durch niedriges, unzureichendes oder nicht vorhandenes Einkommen begründet werden: ein gutes Drittel aller Sozialhilfebeziehenden über 15 Jahren ist erwerbslos, während ein knappes Drittel eine voll- oder teilzeitliche Erwerbstätigkeit ausübt (Sozialhilfestatistik 2004, BfS). Aus diesem Grund wurden für die Berechnungen im niedrigsten Einkommenssegment wirtschaftliche Verhältnisse angenommen, die gemeinhin als Working-Poor-Situationen bezeichnet werden können, da sie sich auf sehr niedrige Voll- und Teilzeilöhne beziehen. Ausserdem wird die Wirkung der Sozialhilfe bei Erwerbslosigkeit ebenfalls simuliert.

Die kantonale ausgestalteten Sozialhilfegesetze regeln die Höhe des Existenzminimums und bestimmen damit das verfügbare Einkommen der Sozialhilfebeziehenden. Die von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe publizierten SKOS-Richtlinien sind Empfehlungen zuhanden der Kantone und Gemeinden für eine interkantonal harmonisierte Sozialhilfepraxis (SKOS-Richtlinien, 2005). Wichtiger Bestandteil der Empfehlungen bildet ein ausdifferenziertes Anreizsystem, das die Erhaltung der Erwerbstätigkeit, die Erwerbsaufnahme und die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit materiell honoriert. Die SKOS-Richtlinien empfehlen diesbezüglich die Gewährung von Einkommensfreibeträgen in einer Bandbreite von 400 bis 700 Franken pro Monat, abgestuft nach Pensum der Erwerbstätigkeit oder in Abhängigkeit des Einkommens. Daneben sollen aber auch Aktivitäten nicht Erwerbstätiger, von denen eine Verbesserung der beruflichen und/oder sozialen Integration erwartet wird, durch spezifische Geldleistungen in einer Bandbreite von monatlich 100 bis 300 Franken unterstützt werden. Personen, die sich um ihre Integration bemühen, auf Grund spezifischer Lebensumstände dazu aber nicht in der Lage sind beziehungsweise denen vom Gemeinwesen keine für sie geeignete Integrationsaktivität angeboten wird, erhalten gemäss SKOS-Richtlinien eine minimale Integrationszulage (MIZ)

¹⁵ Merkblätter 5.01 Ergänzungsleistungen zur AHV und IV und 5.02 Ihr Recht auf Ergänzungsleistungen zur AHV und IV, Bundesamt für Sozialversicherung

von monatlich 100 Franken. Eine spezifische, erwerbsunabhängige Zulage in der Höhe von mindestens 200 Franken pro Monat soll für Alleinerziehende mit kleinen Kindern ausgerichtet werden. Da diese Anreizleistungen personenbezogen sind, können in einem Mehrpersonenhaushalt mehrere Personen für Integrationszulagen und/oder Einkommensfreibeträge bezugsberechtigt sein. Diese Leistungen werden keiner Äquivalenzskala unterzogen, sind aber limitiert. Die SKOS empfiehlt den Kantonen die Festsetzung einer Obergrenze für kumulierte Zulagen von mindestens 850 Franken pro Monat.

Um die kantonal unterschiedlich ausgestalteten Anreizsysteme abbilden zu können, mussten für die nicht erwerbstätigen Personen in unseren Falltypen spezifische Annahmen getroffen werden. Im Fall der Alleinerziehenden muss der Anspruch auf die spezifische Zulage für Alleinerziehende geprüft werden. Daneben wird aber angenommen, dass die Alleinerziehende mit einem Kind wöchentlich fünf Stunden Freiwilligenarbeit in einem Altersheim verrichtet, was ihr je nach kantonomer Regelung einen Anspruch auf eine Integrationszulage eröffnen kann. In den analogen Einkommenssituationen im Fall der Alleinerziehenden mit zwei Kindern und in jenem des alleinstehenden Mannes wird davon ausgegangen, dass sie stellensuchend sind. Dadurch kann ein Anspruch auf eine minimale Integrationszulage entstehen. In den Falltypen der Zweielternfamilien wird im Fall der Erwerbslosigkeit der Person mit dem primären Bruttoeinkommen davon ausgegangen, dass sie eine Integrationsbereitschaft zeigt, ihr aber kein geeignetes Angebot zur Ausübung einer Integrationsaktivität seitens des Gemeindewesens angeboten werden kann. Ein solcher Sachverhalt legitimiert in verschiedenen Kantonshauptorten die Gewährung einer minimalen Integrationszulage.

Die SKOS-Richtlinien wurden von den fünf ausgewählten Kantonen in unterschiedlichem Ausmass in die kantonalen Gesetzgebungen übernommen. Während der Kanton Tessin auf die Einführung spezifischer Anreizleistungen gänzlich verzichtet hat, beschränken sich diese im Kanton Waadt einzig auf Einkommensfreibeträge in der Höhe von 50 Prozent des Erwerbseinkommens bis maximal 200 Franken pro Monat und Person. Alleinerziehende mit mehr als einem Kind können Einkommensfreibeträge bis maximal 400 Franken pro Monat generieren. Die drei Deutschschweizer Kantone Basel-Stadt, Zürich und Graubünden kennen ein ausdifferenzierteres Anreizsystem, zusammengesetzt aus weiterreichenden Einkommensfreibeträgen, Integrationszulagen und minimalen Integrationszulagen.

Die Stadt Basel gewährt auf Erwerbseinkommen einen Freibetrag von einem Drittel des Nettoeinkommens bis zu einer Höhe von maximal 600 Franken pro Person und Monat. In Basel hat man auf die Festsetzung von Oberlimiten pro Haushalt verzichtet und gewährt den Erwerbs-

freibetrag ebenfalls auf den 13. Monatslohn. Integrationszulagen in der Höhe von 100 Franken pro Monat können für die Teilnahme an beruflichen oder sozialen Eingliederungsprojekten, das Absolvieren einer anerkannten Aus- oder Weiterbildung, das Erbringen einer unentgeltlichen und regelmässig wiederkehrenden gemeinnützigen oder nachbarschaftlichen Dienstleistung sowie die Pflege von Angehörigen ausgerichtet werden. Die vorliegenden Falltypendefinitionen erfüllen keine dieser Anforderungen, das heisst die Integrationszulage findet in den Berechnungen für Basel keine Anwendung. Gleiches gilt für die minimale Integrationszulage, die nur bei ärztlich attestierter, gesundheitlich bedingter Arbeitsunfähigkeit gewährt wird. Alleinerziehende, die wegen Betreuungsaufgaben für ein Kind im Vorschulalter oder mindestens drei minderjährigen Kindern weder einer Erwerbstätigkeit, noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, erhalten eine monatliche Integrationszulage von 200 Franken.

In der Stadt Zürich kommen Sozialhilfebeziehende, die eine unselbstständige Erwerbstätigkeit ausüben, in den Genuss von Erwerbsfreibeträgen, deren Höhe nach Beschäftigungsgrad ausgestaltet ist: bei einem Beschäftigungsgrad bis 17 Prozent wird ein monatlicher Einkommensfreibetrag von 100 Franken gewährt, bei höherem Beschäftigungsgrad bezieht sich dieser auf den entsprechenden Anteil des Höchstbetrages von monatlich 600 Franken für eine volle Erwerbstätigkeit. Die regelmässige Teilnahme an einem Projekt zur sozialen Integration, an Arbeits- und Qualifizierungsprogrammen, an Motivationsseminaren, berufs- oder ausbildungsvorbereitenden Massnahmen, an selbst organisierter Freiwilligenarbeit sowie die regelmässige Pflege von Angehörigen und der Schulbesuch eröffnen einen Anspruch auf eine Integrationszulage. Diese beträgt 100 Franken pro Monat bei einer Tätigkeit von weniger als 14 Wochenstunden, 300 Franken bei einer vollzeitlich ausgeübten Integrationsaktivität sowie den entsprechenden Anteil davon bei einer Tätigkeit zwischen 15 und 40 Stunden pro Woche. In den vorliegenden Falltypen erhält die Alleinerziehende mit einem Kind eine Integrationszulage von 100 Franken auf Grund ihres freiwilligen Engagements von wöchentlich 5 Stunden in einem Altersheim. Als Voraussetzungen für die Gewährung einer minimalen Integrationszulage gelten die nachweisbare, begleitete Stellensuche (in Zusammenarbeit mit dem Team Arbeit), eine bewilligte selbstständige Erwerbstätigkeit, die Kooperation in der Zusammenarbeit mit dem RAV, die Kooperation in der Zusammenarbeit mit der IV, die Teilnahme an über die medizinisch notwendigen Leistungen hinausgehenden Aktivitäten bei belegtem Vorliegen von Krankheit sowie bei Wartefristen begründet durch interne Vollzugsschwierigkeiten, die den Zugang zu Integrationsmassnahmen verhindern. Folglich wurde bei den Falltypen mit stellensuchenden Personen eine MIZ angerechnet. Da die Stadt Zürich die Alleinerziehendenzulage auf Personen beschränkt, die wegen Betreuungsaufgaben von eigenen Kindern im Alter von 0 bis 3 Jahren weder einer

Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen können, kommt diese Zulage in den vorliegenden Fällen nicht zum Tragen. Pro Haushalt dürfen Einkommensfreibeträge, Integrationszulage und minimale Integrationszulage die Obergrenze von 850 Franken nicht überschreiten.

Die Stadt Chur kennt wie die Stadt Zürich ein in Abhängigkeit des Erwerbspensums abgestuftes Erwerbsfreibetragsystem: für eine bezahlte Arbeit in unselbstständigem Beschäftigungsverhältnis im Umfang von 20 bis 39 Prozent wird ein monatlicher Freibetrag von 200 Franken gewährt, für ein entsprechendes Pensum von 40 bis 59 Prozent sind es 300 Franken, für ein Pensum zwischen 60 und 79 Prozent sind es 400 und für ein Pensum von 80 Prozent und mehr 500 Franken. Die Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm, an einem Einsatz- oder Aus-, Fort- und Weiterbildungsprogramm wird durch eine Integrationszulage in der Höhe von 150 oder 300 Franken pro Monat, je nach Umfang, honoriert. Gleiches gilt für die Ausübung einer von der Gemeinde zugewiesenen oder anerkannten gemeinnützigen Arbeit. Je nach geleisteter monatlicher Stundenzahl beträgt die entsprechende Zulage 100, 200 oder 300 Franken. Die Alleinerziehende mit einem Kind erhält in Chur für ihr freiwilliges Engagement eine monatliche IZU von 100 Franken. Sofern eine Sozialhilfe beziehende Person ausweisen kann, dass sie willig und fähig ist, eine Integrationsaktivität auszuführen, dafür aber kein entsprechendes Angebot existiert, kann sie eine minimale Integrationszulage erhalten. Somit wurde in den vorliegenden Berechnungen bei den Zweielternfamilien im Falle der Erwerbslosigkeit der Person mit dem primären Einkommen eine MIZ gewährt. Begleitete Stellensuche, wie sie in den Fällen der Alleinerziehenden mit zwei Kindern und dem alleinstehenden Mann angenommen wird, gibt dafür aber keinen Anspruch. Im Unterschied zu Basel und Zürich kennt Chur keine Alleinerziehendenzulage. Die Kumulation von Erwerbseinkommensfreibetrag, Integrationszulage und minimaler Integrationszulage darf den monatlichen Betrag von 650 Franken nicht übersteigen.

Neben den kantonal spezifisch ausgestalteten Anreizsystemen unterscheidet sich die Sozialhilfe für die betrachteten Falltypen ebenfalls durch die kantonalen Eigenheiten in der Ausgestaltung der Grundsicherung. Diese setzt sich gemäss SKOS-Richtlinien aus dem Grundbedarf für den Lebensunterhalt, den Wohnkosten, den Kosten für die medizinische Grundsicherung sowie den Lohngestehungskosten (v.a. Essensspesen und Kosten für die Kinderbetreuung) zusammen.

Zürich, Basel und Chur wenden den von der SKOS für die verschiedenen Haushaltstypen empfohlenen Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt an, Bellinzona erhöht diesen um monatlich

100 Franken (*supplemento d'integrazione*), während das *Revenu d'insertion*, das die Sozialhilfe in der Stadt Lausanne regelt, von leicht höheren Beträgen für den Lebensunterhalt ausgeht.¹⁶

Die Kosten für die Wohnungsmiete werden von der Sozialhilfe übernommen, sofern sie die im entsprechenden Mietzinsreglement festgelegten Höchstmieten nicht überschreiten. Die BfS-Medianmiete wird in den meisten Fällen und betrachteten Hauptstädten zumindest bis zum Erreichen des nächsten Kündigungstermins von der Sozialhilfe übernommen. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich einzig der Kanton Tessin, der Wohnungsmieten, die über den kantonalen Richtlinien liegen, aus Prinzip nicht übernimmt. Dies führt dazu, dass die Familie mit vier Kindern die Differenz von 1'488 Franken pro Jahr zwischen der Medianmiete und der maximal von der Sozialhilfe übernommenen Miete selber bezahlt.

Die Kosten für die medizinische Grundversorgung werden von der Sozialhilfe in allen Kantonen übernommen. Während in Zürich, Lausanne und Chur die kantonalen Durchschnittsprämien von der Sozialhilfe jeweils vollständig übernommen werden, deckt sie in Basel nur Prämien bis zu einer Höhe von maximal 90 Prozent der Durchschnittsprämie und in Bellinzona nur solche, welche die unter der kantonalen Durchschnittsprämie liegende kantonale Richtprämie nicht überschreiten. In den beiden letztgenannten Städten müssen die Haushalte die Differenz zwischen ihrer effektiven Prämie und der von der Sozialhilfe maximal gedeckten Prämie selber bezahlen oder die Krankenkasse wechseln.

Als Lohngestehungskosten werden von der Sozialhilfe in sämtlichen Kantonshauptorten ausser Basel die Spesen für auswärtige Verpflegung übernommen. Die entsprechenden Ansätze variieren zwischen acht und zehn Franken pro Tag. Schliesslich übernimmt die Sozialhilfe in Zürich, Chur und Lausanne die Kosten für die familienergänzende Betreuung im Fall der erwerbstätigen Alleinerziehenden sowie beim Doppelverdienerelternpaar, und zwar auch dann, wenn der entsprechende Betreuungsaufwand nur einen Tag pro Woche beträgt. In Basel wird ein Krippenplatz erst bei einem Bedarf von mindestens zwei Tagen wöchentlicher Betreuung von der Sozialhilfe übernommen. Ausserdem sind die Krippenkosten für Sozialhilfebeziehende plafoniert, das heisst sie übersteigen einen bestimmten Höchstbetrag nicht, während Erwerbstätige mit gleich hohem Einkommen die effektiven Krippenkosten bezahlen. In Bellinzona fallen

¹⁶ Der Kanton Waadt bezieht sich für die Berechnung der Sozialhilfe noch auf die Empfehlungen der SKOS für den Grundbedarf I und Grundbedarf II (Mittelwert) aus dem Jahr 1998. Die anderen hier betrachteten Kantone beziehen sich hingegen auf die per 2005 revidierten SKOS-Richtlinien und die entsprechenden tieferen Beträge für den Grundbedarf für den Lebensunterhalt.

den erwerbstätigen Sozialhilfebeziehenden keine Krippenkosten an, da die Kinder ab dem 3. Lebensjahr die Scuola dell'Infanzia besuchen.

In Lausanne zählen die Prämien für die obligatorische Feuerversicherung, für die Hausrats- und Haftpflichtversicherung sowie die Gebühren für den Kabelanschluss (télé réseau) ebenfalls zur Grundsicherung.

Die Einführung von Anzeilelementen in der Sozialhilfe hat in gewissen Kantonen dazu geführt, dass die Bedingungen, welche den Anspruch auf Sozialhilfe eröffnen, nicht mit jenen übereinstimmen, welche für die Ablösung einer Person aus der Sozialhilfebedürftigkeit gelten. Auf Grund der Anzeilelemente kann nämlich der Austritt aus der Sozialhilfe auf einem etwas höheren materiellen Niveau erfolgen als der Eintritt in die Sozialhilfe. Dieser Sachverhalt ergibt sich tendenziell, wenn die Bedarfsprüfung beim Einstieg in die Sozialhilfe ohne Einbezug von Erwerbsfreibeträgen und Integrationszulagen geschieht, diese aber bei Bezug der Sozialhilfe gewährt werden. Je grösser der Anteil der Erwerbsfreibeträge und Integrationszulagen am Haushaltseinkommen ist, desto stärker klaffen Einstiegs- und Ausstiegseinkommen in der Sozialhilfe auseinander.

Weiter gilt es zu unterscheiden zwischen Sozialhilfesystemen, die als Grundregel die Sozialhilfe nicht mehr gewähren, sobald der Haushalt einen Einkommensüberschuss in Bezug zum anerkannten Aufwand erzielt, und Sozialhilfesystemen, die bei bescheidenen Mehreinnahmen des Haushalts, diesen temporär noch ergänzend unterstützen. Im ersten Fall sinkt das verfügbare Einkommen nach Austritt aus der Sozialhilfe abrupt auf ein tieferes Niveau, solange keine andere vorgelagerte sozialpolitische Massnahme die Funktion der Sozialhilfe übernimmt, während die Einkommenslücke zwischen dem verfügbaren Einkommen während des Bezugs von Sozialhilfe und jenem nach Ausstieg aus der Sozialhilfe im zweiten Fall verringert werden kann.

Eine solche Regelung wurde in Chur gewählt, indem die Anzeilelemente für die Sozialhilfeanspruchsberechtigung nicht berücksichtigt werden, beim Austritt jedoch noch während 6 Monaten zum Tragen kommen.¹⁷ In Basel und Zürich werden die Anzeilelemente weder beim Eintritt noch beim Austritt aus der Sozialhilfe berücksichtigt. Sobald nämlich eine Sozialhilfebeziehende Person ein autonomes Einkommen erwirbt, das über dem sozialen Existenzminimum liegt, erlischt ihr Anspruch auf Sozialhilfe. In diesen beiden Kantonshauptorten regelt sich der

¹⁷ Da die vorliegende Untersuchung mit Jahresbudgets arbeitet, musste diese Ausstiegsregel auf 12 Monate aufgerechnet werden. Dies hat zur Folge, dass der Ausstieg in den nachfolgenden grafischen Darstellungen etwas zu hoch liegt, umgerechnet auf den Monat jedoch korrekt ist.

Anspruch auf Sozialhilfe sowie die Ablösung aus der Sozialhilfe nach denselben Bedingungen.¹⁸ Gleiches gilt auch in Lausanne, wobei in dieser Stadt im Gegensatz zu Basel und Zürich sämtliche Elemente der Grundsicherung und die Anreizkomponenten sowohl für die Beurteilung des Anspruchs, als auch für jene des Austritts aus der Sozialhilfe angerechnet werden. Schliesslich regelt auch Bellinzona die Anspruchs- und Ablösungsbedingungen in der Sozialhilfe gleich, obschon die Lohngestehungskosten weder in den Austritt noch in den Eintritt eingerechnet werden.

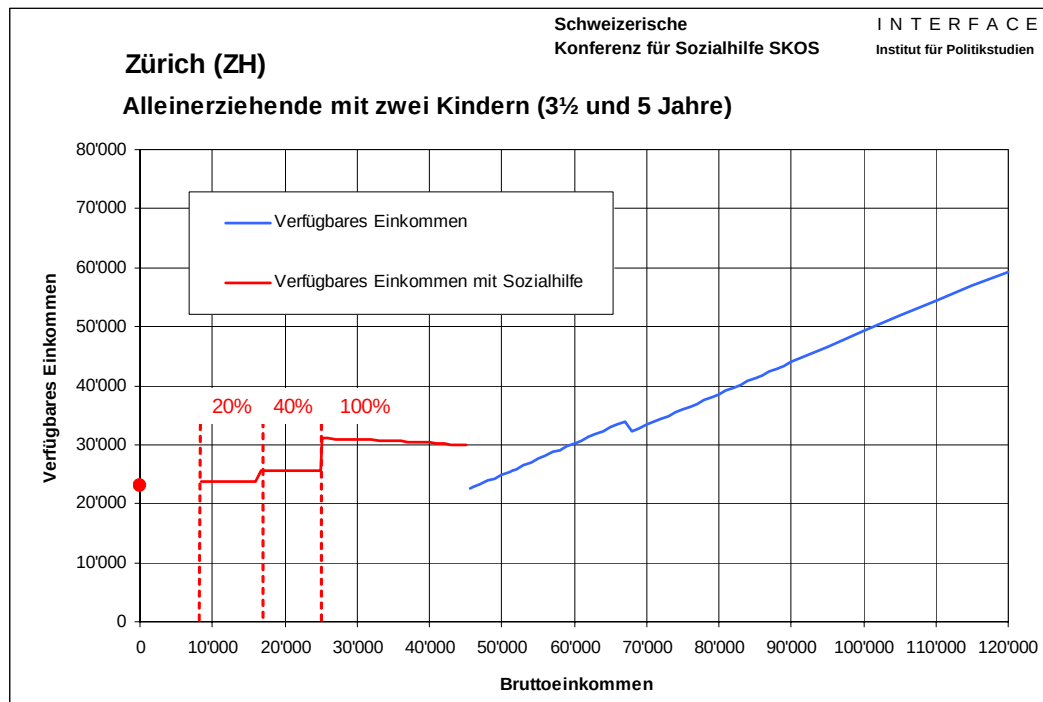
Mit Ausnahme von Lausanne werden die Prämien für die Haftpflicht- und Hausratsversicherung weder für die Bestimmung des Anspruchs auf noch für die Ablösung aus der Sozialhilfe in Betracht gezogen.

¹⁸ In Basel stimmt diese Regel in unseren Fällen nicht überall, da beim Eintritt in die Sozialhilfe maximal die im Mietzinsreglement der Sozialhilfe festgelegten maximalen Mietzinse angerechnet werden. In einzelnen Fällen wird in den Einstieg somit nicht die Median- sondern die maximal von der Sozialhilfe akzeptierte Miete eingerechnet, während beim Ausstieg jeweils mit der Medianmiete gerechnet wird.

Anhang 2: Ergebnisse für weitere Haushaltstypen

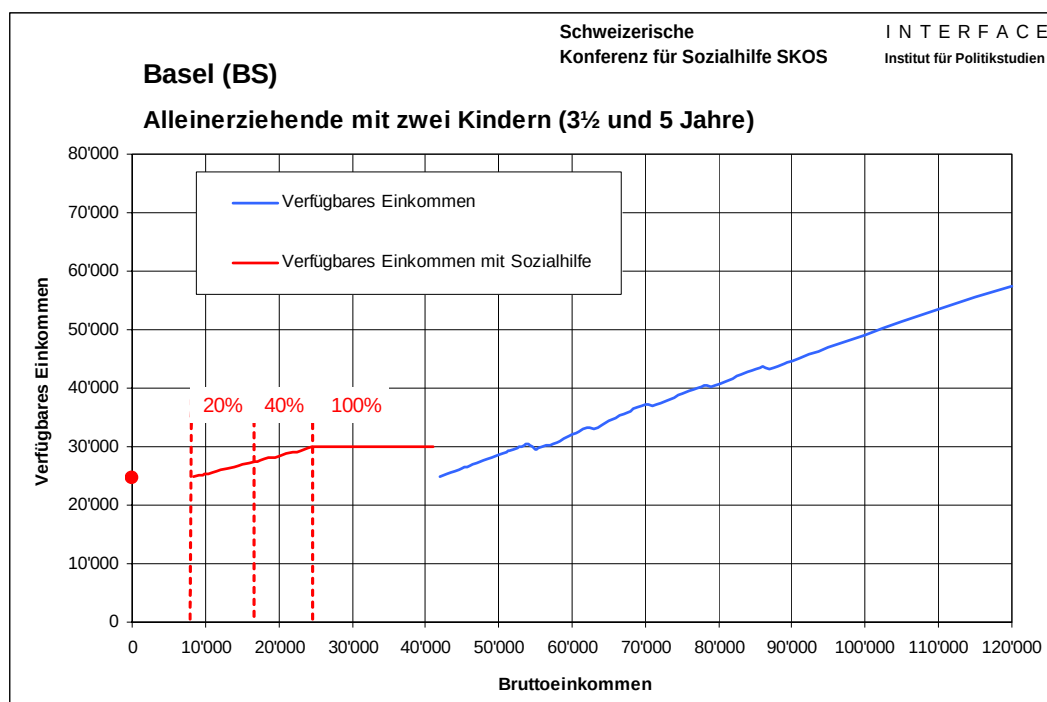
Alleinerziehende mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre)

Abbildung A.2.1: Zürich



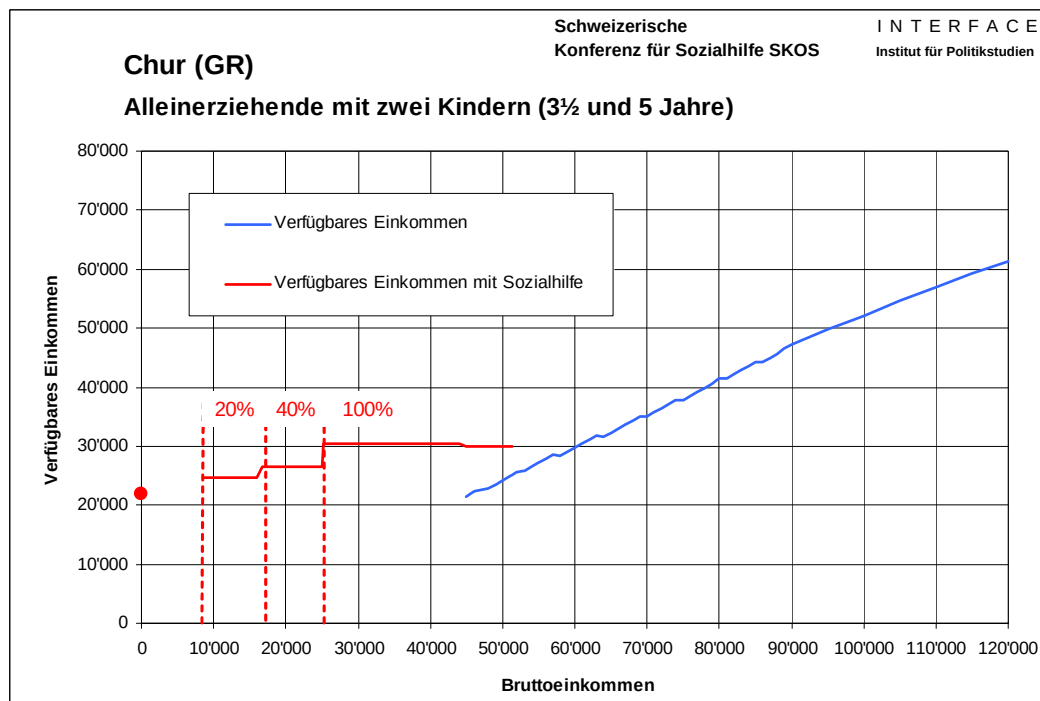
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.2: Basel



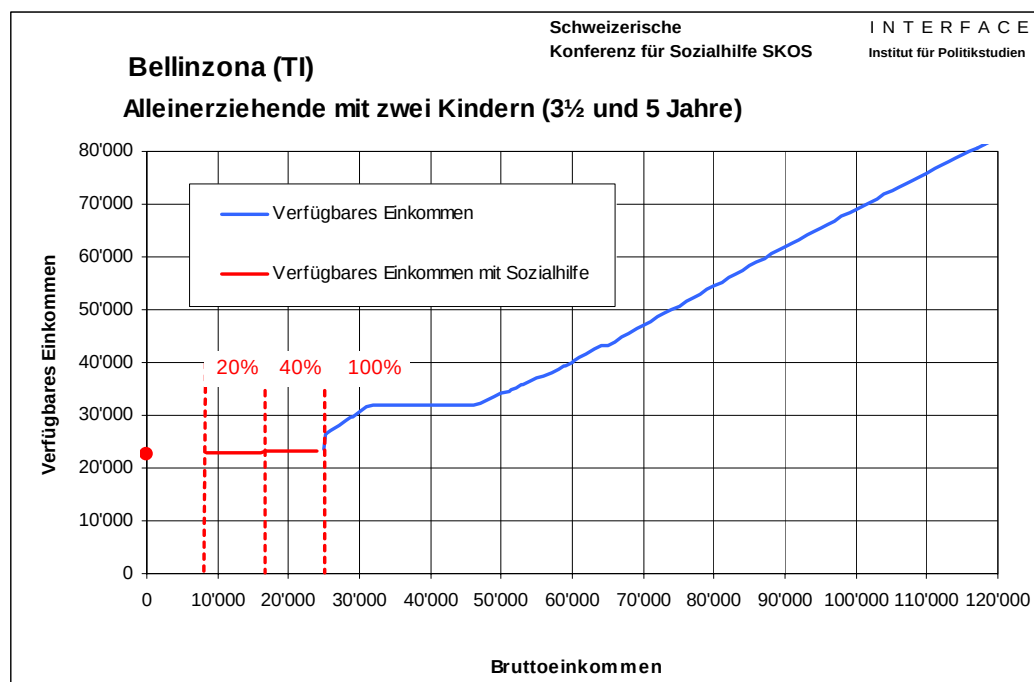
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.3: Chur



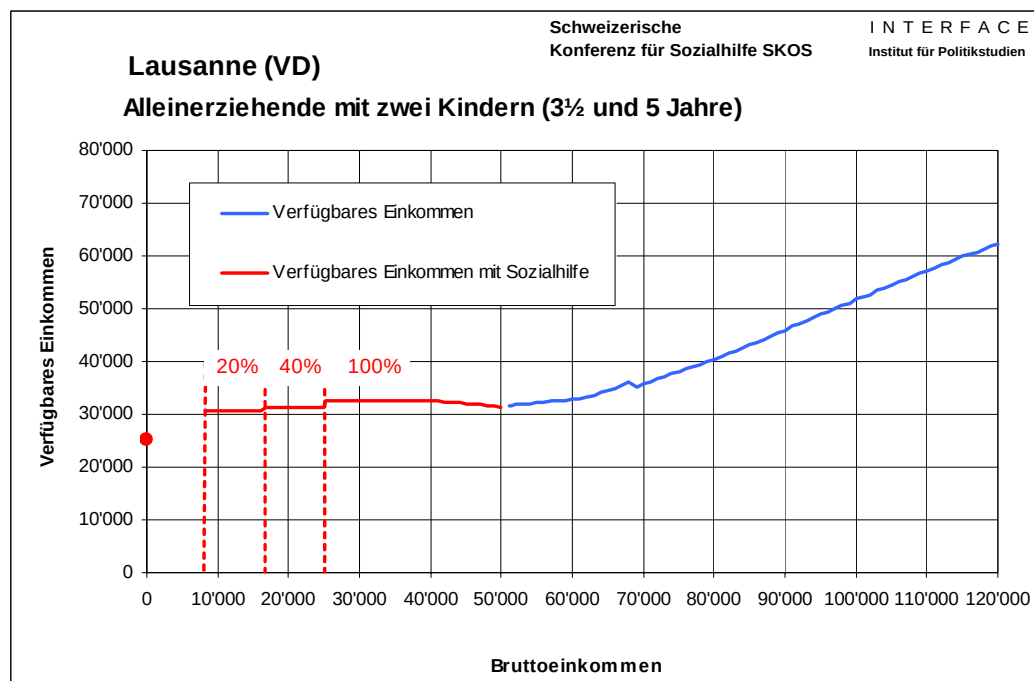
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.4: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

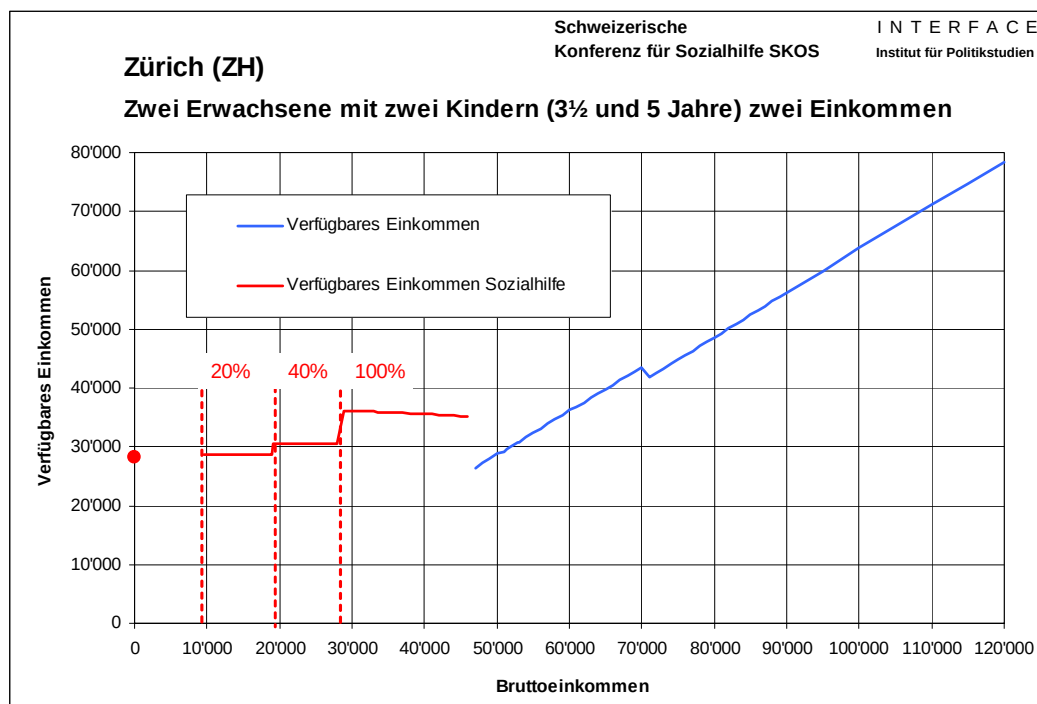
Abbildung A.2.5: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

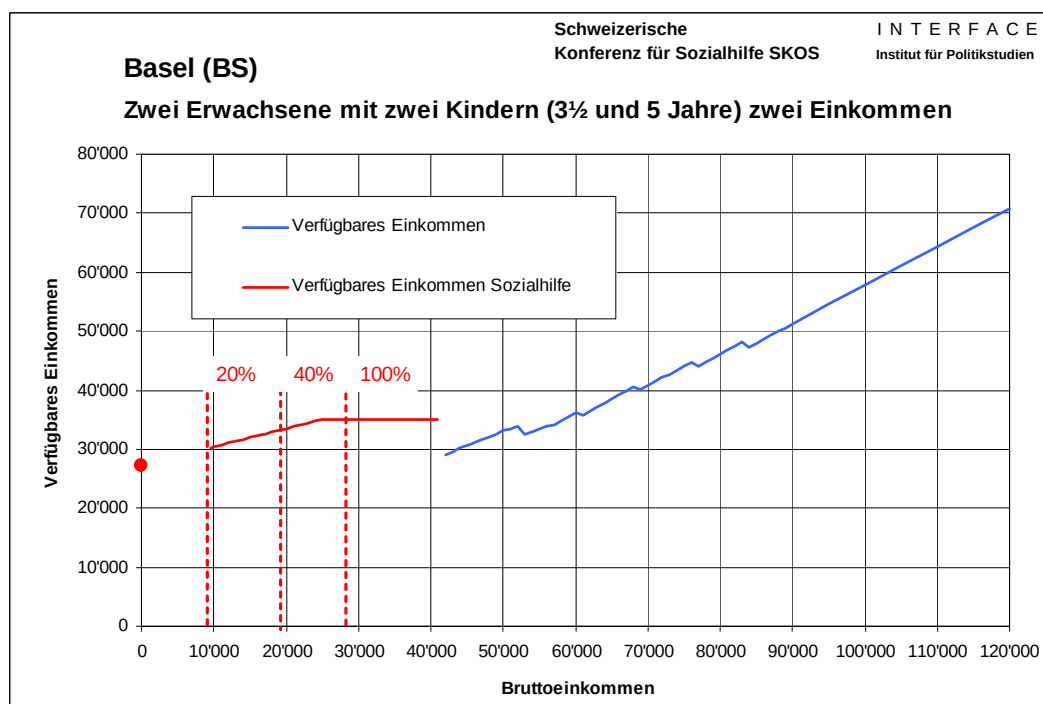
**Zwei Erwachsene mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre); Einkommen des Zweitverdieners:
Fr. 6'662.- pro Jahr**

Abbildung A.2.6: Zürich



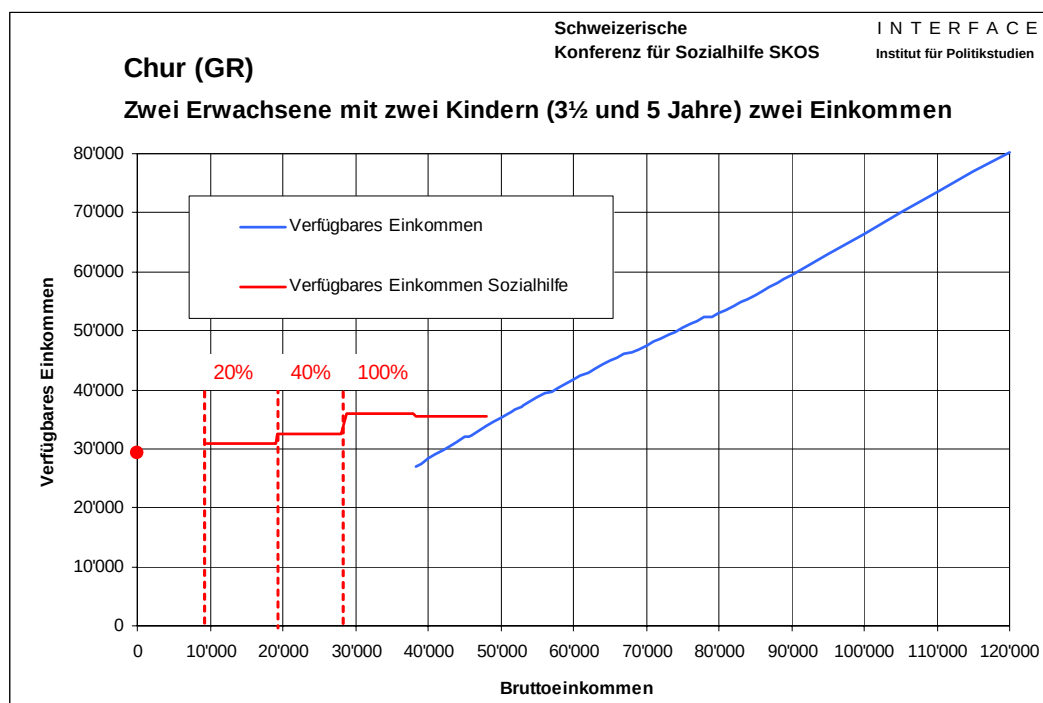
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.7: Basel



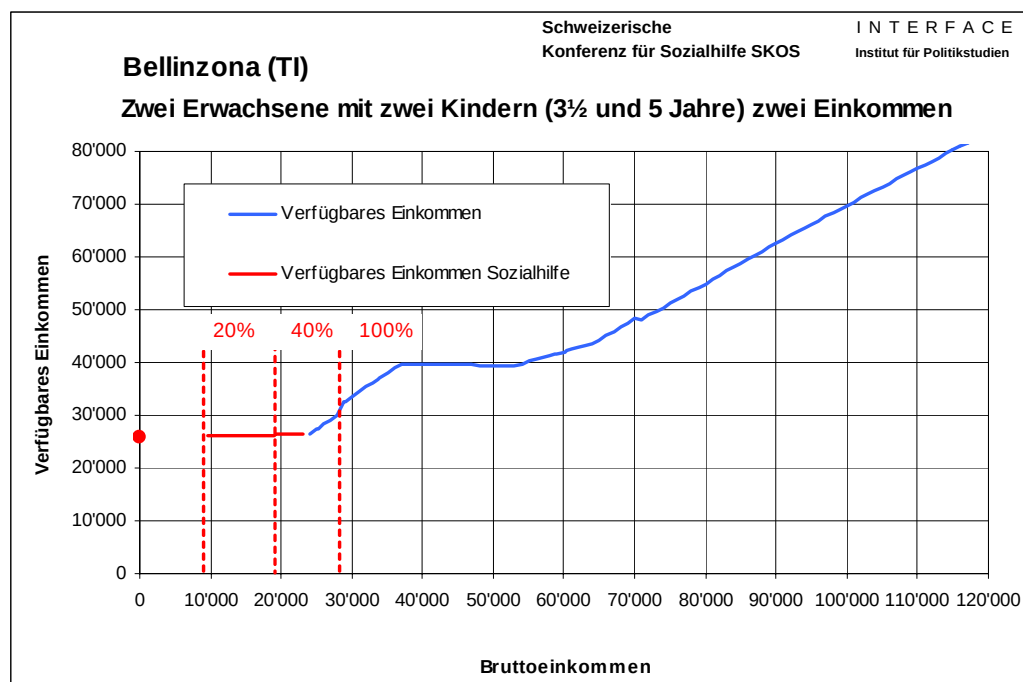
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.8: Chur



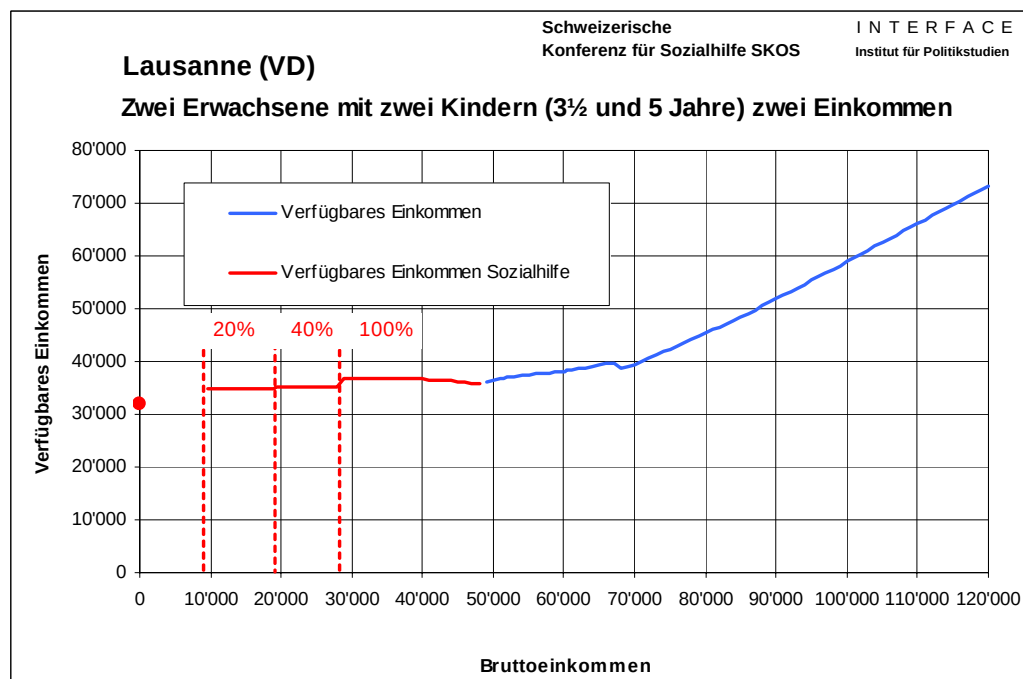
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.9: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

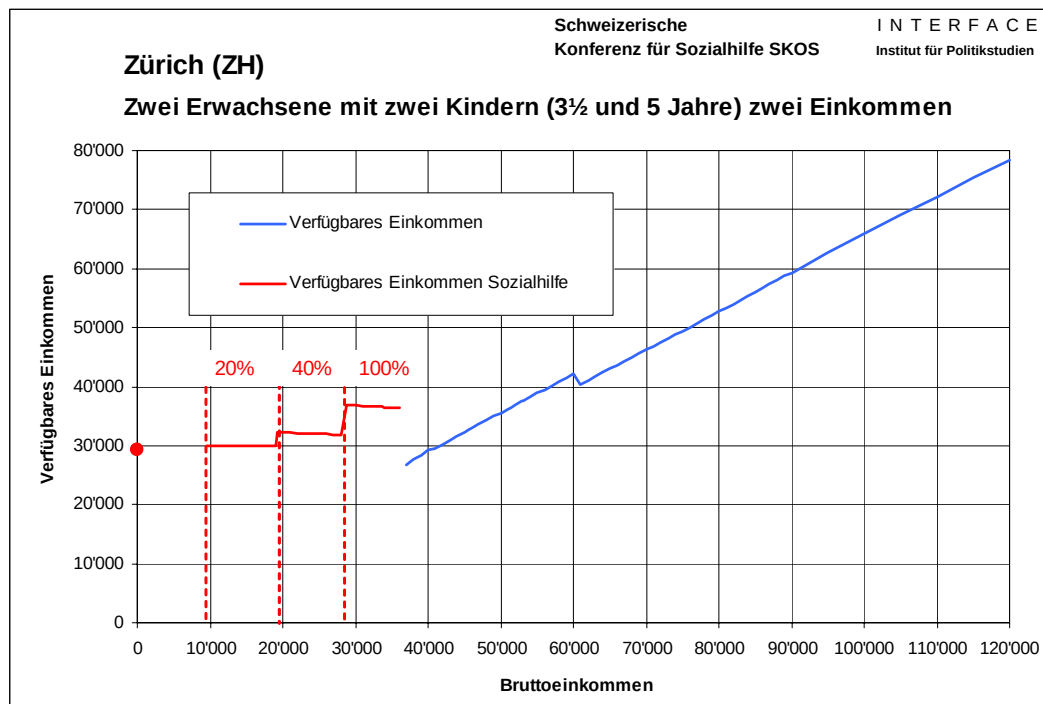
Abbildung A.2.10: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

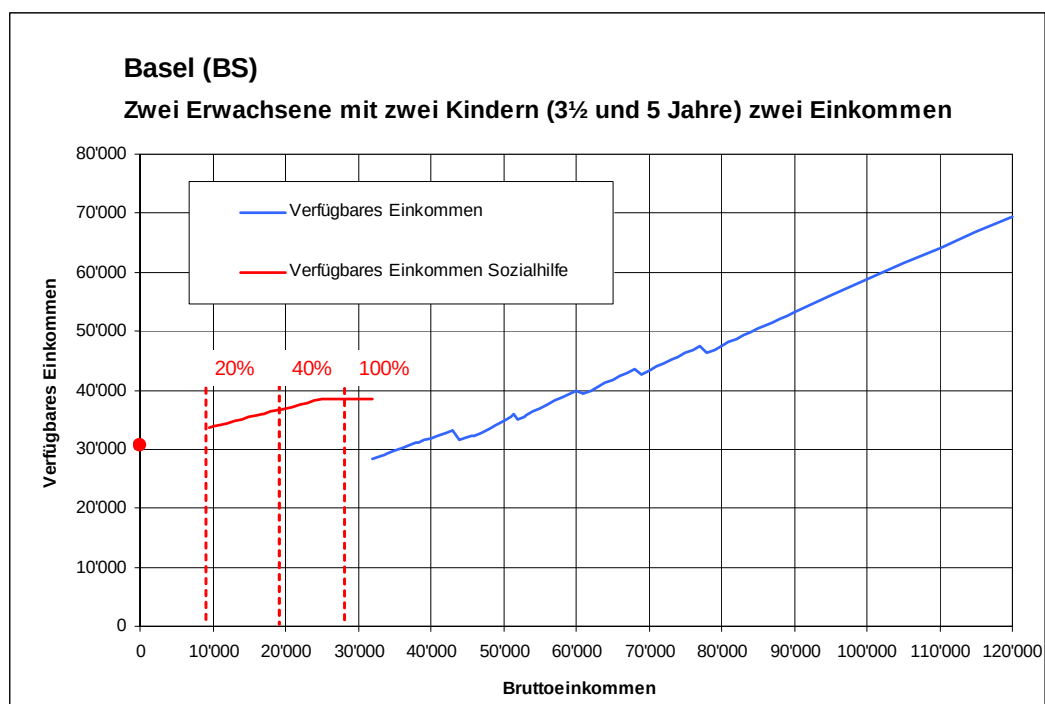
**Zwei Erwachsene mit zwei Kindern (3½ und 5 Jahre); Einkommen des Zweitverdieners:
Fr 17'563.- pro Jahr**

Abbildung A.2.11: Zürich



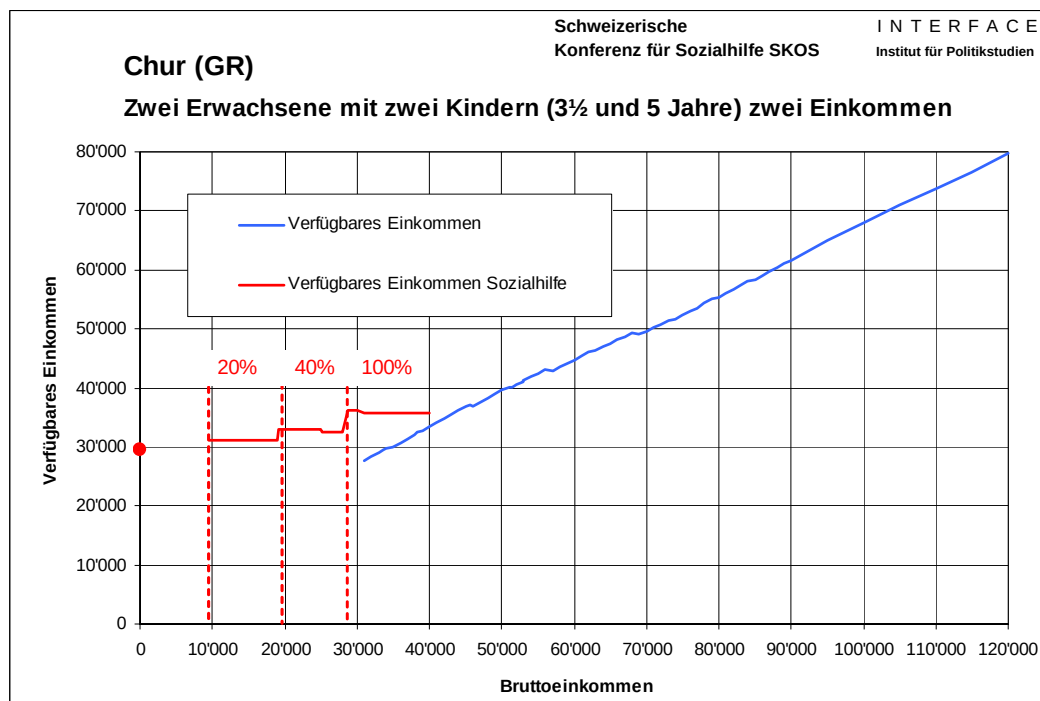
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.12 Basel



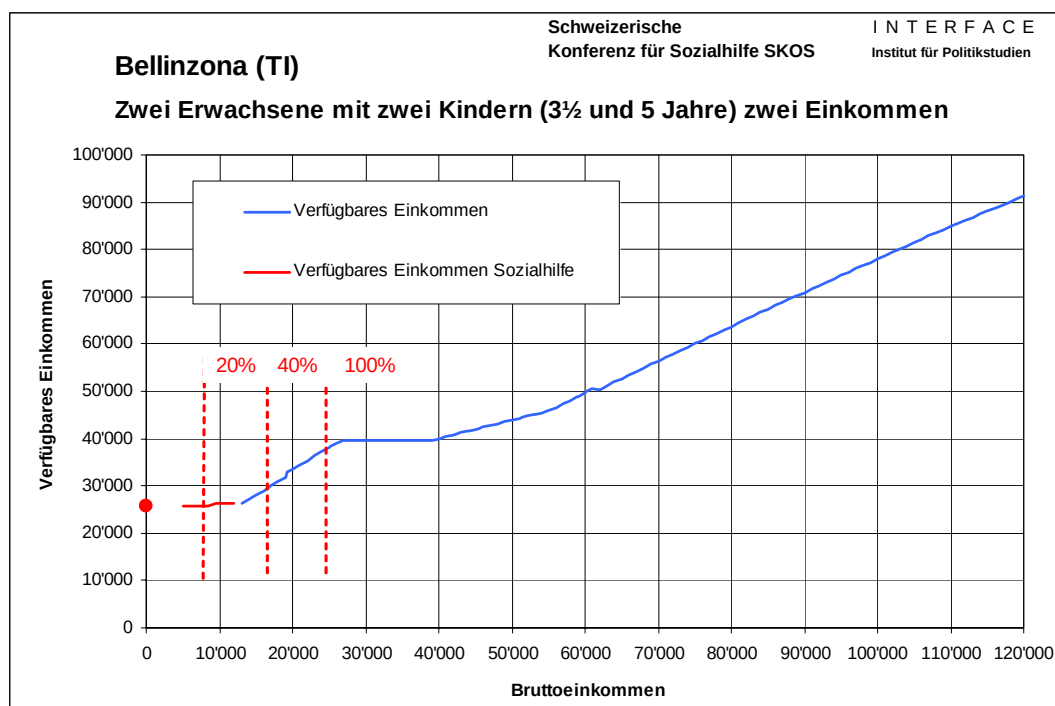
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.13: Chur



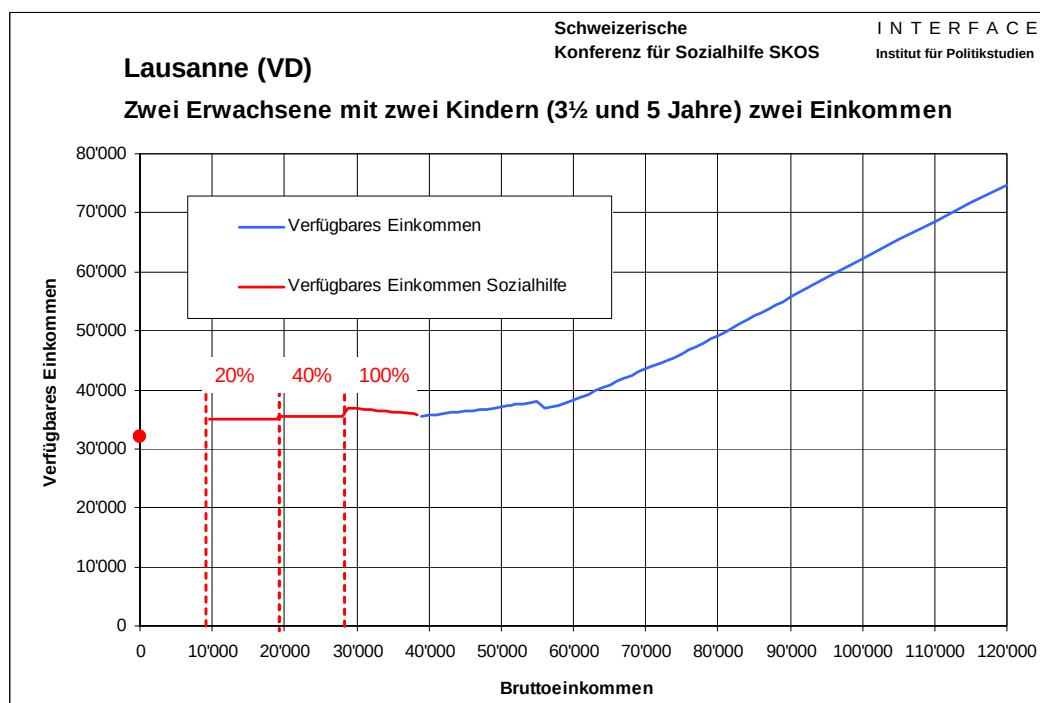
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.14: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

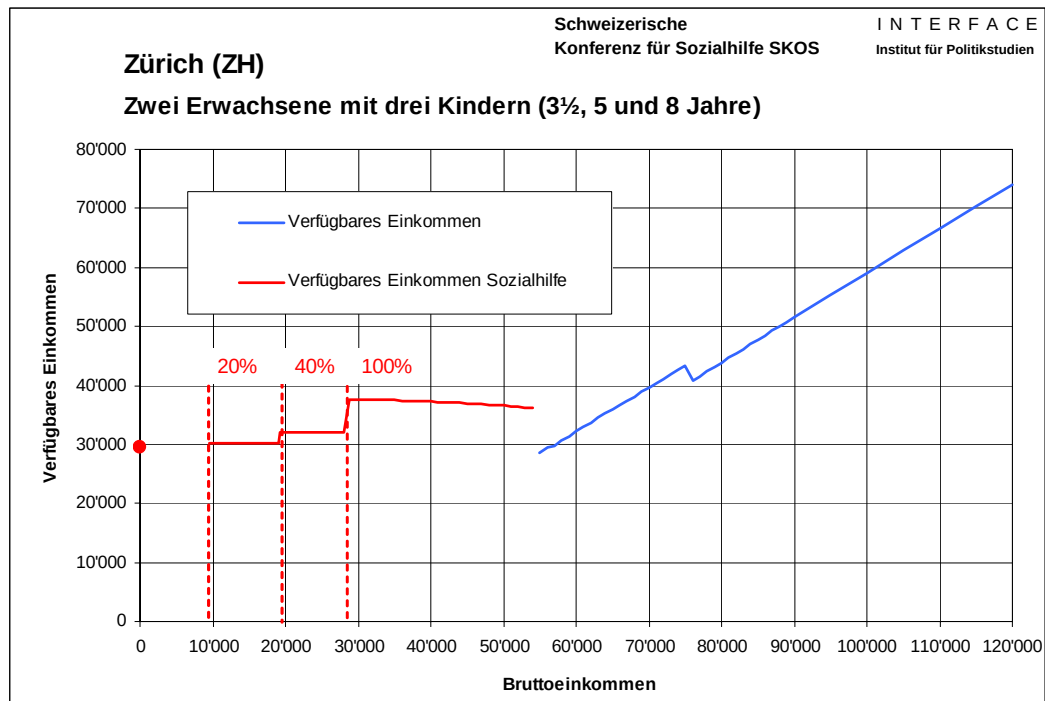
Abbildung A.2.15: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

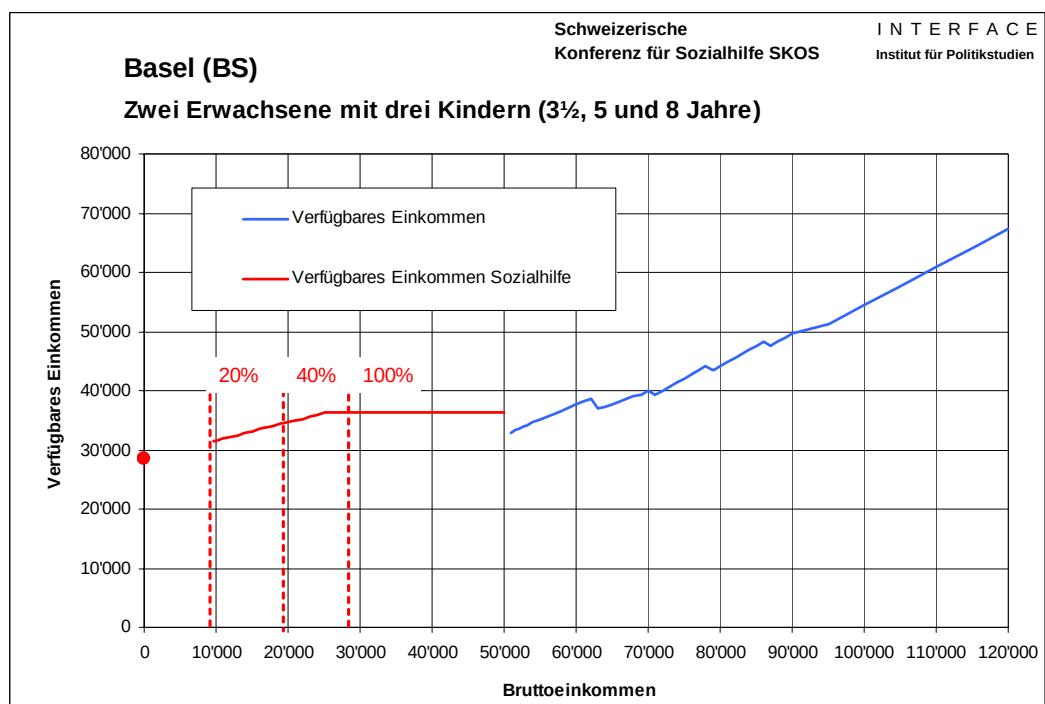
Zwei Erwachsene mit drei Kindern (3½, 5 und 8 Jahre)

Abbildung A.2.16: Zürich



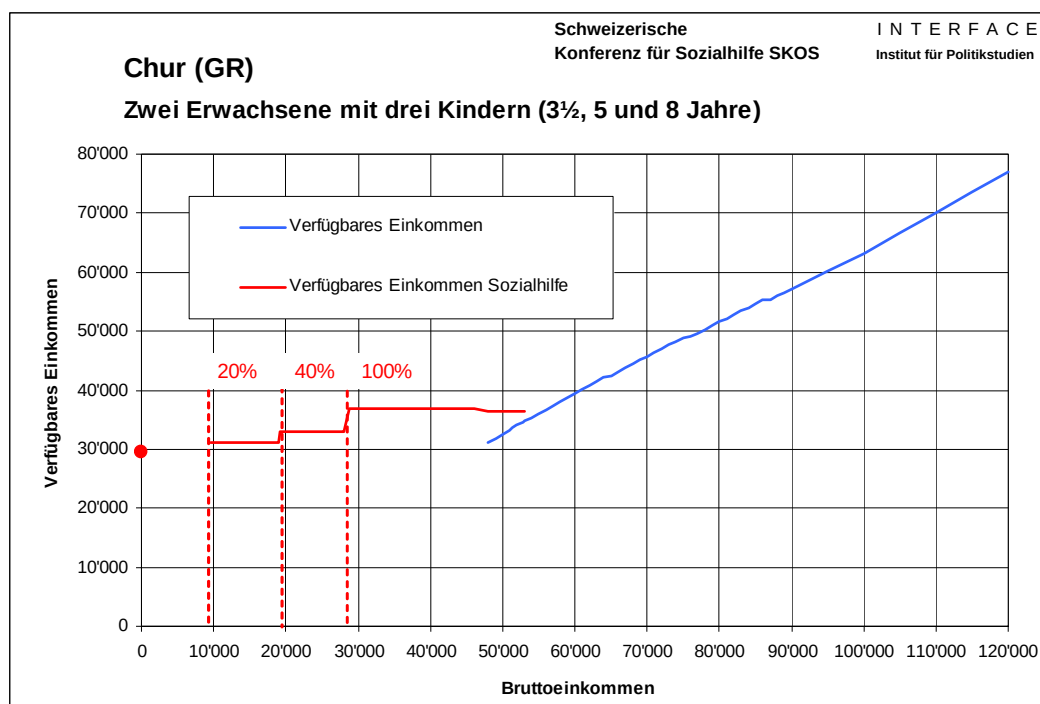
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.17: Basel



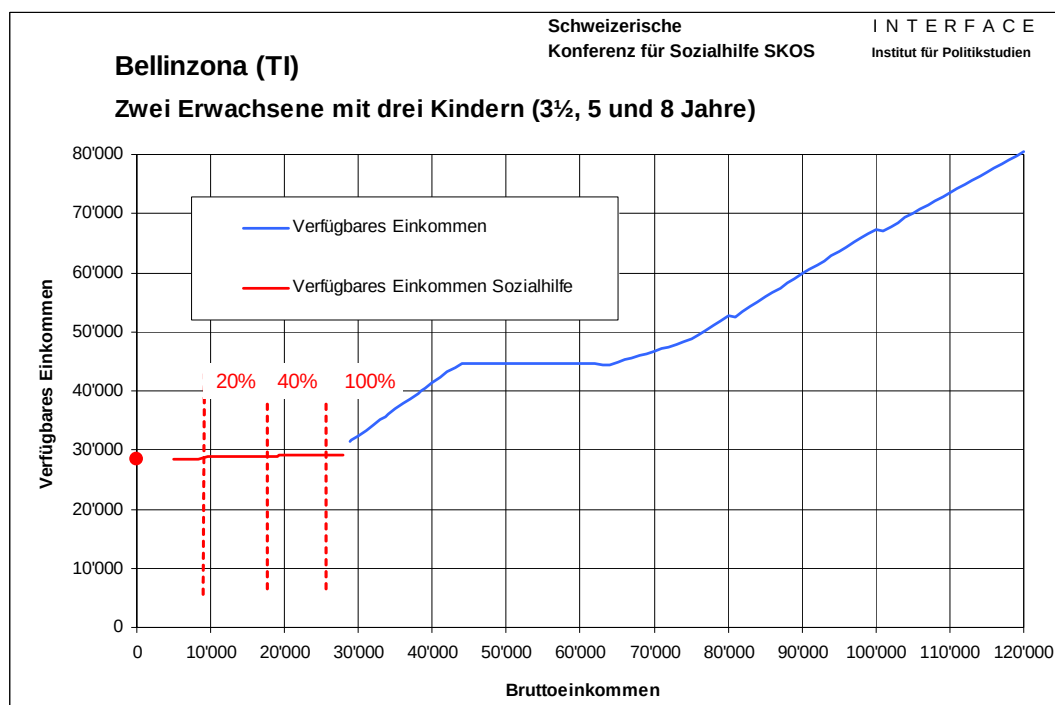
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.18: Chur



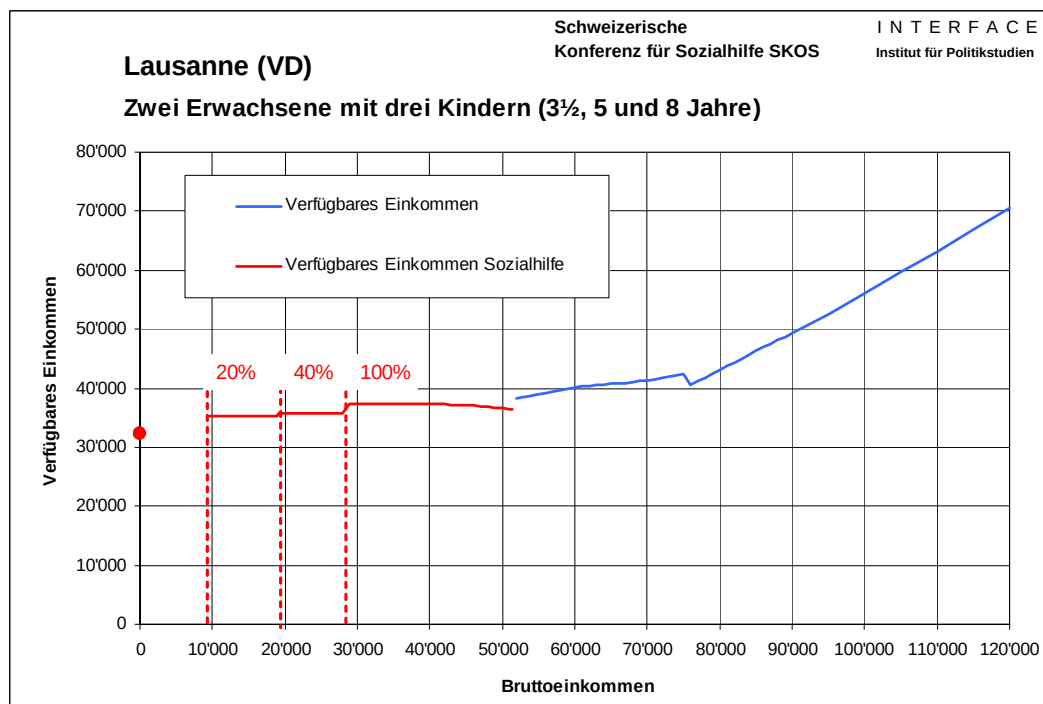
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.19: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

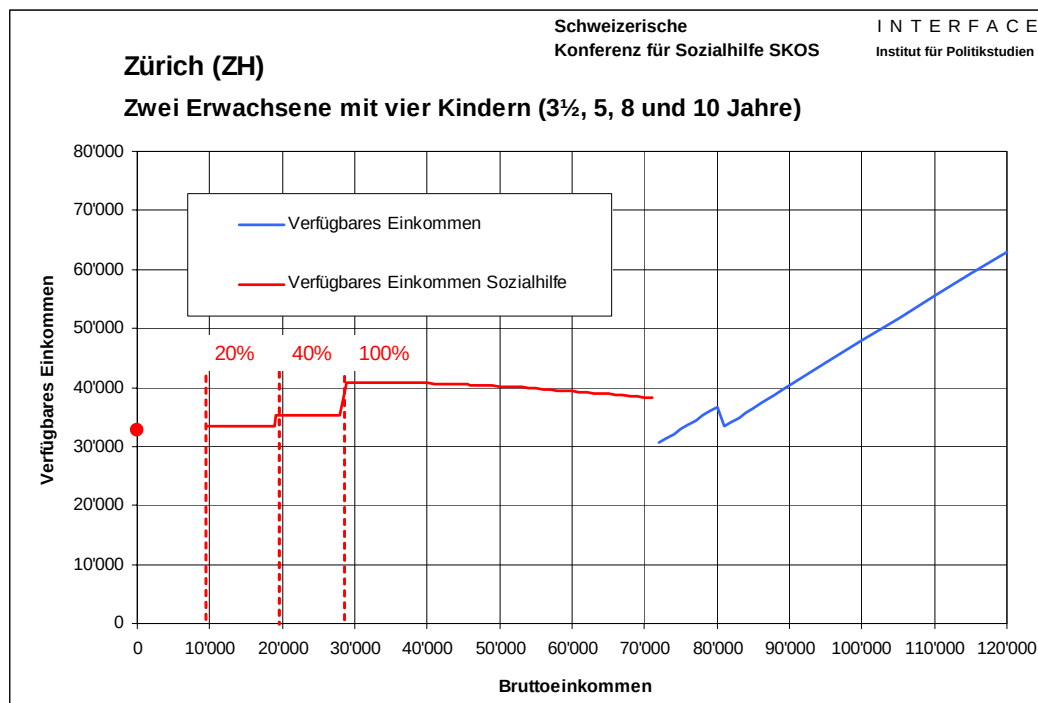
Abbildung A.2.20: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

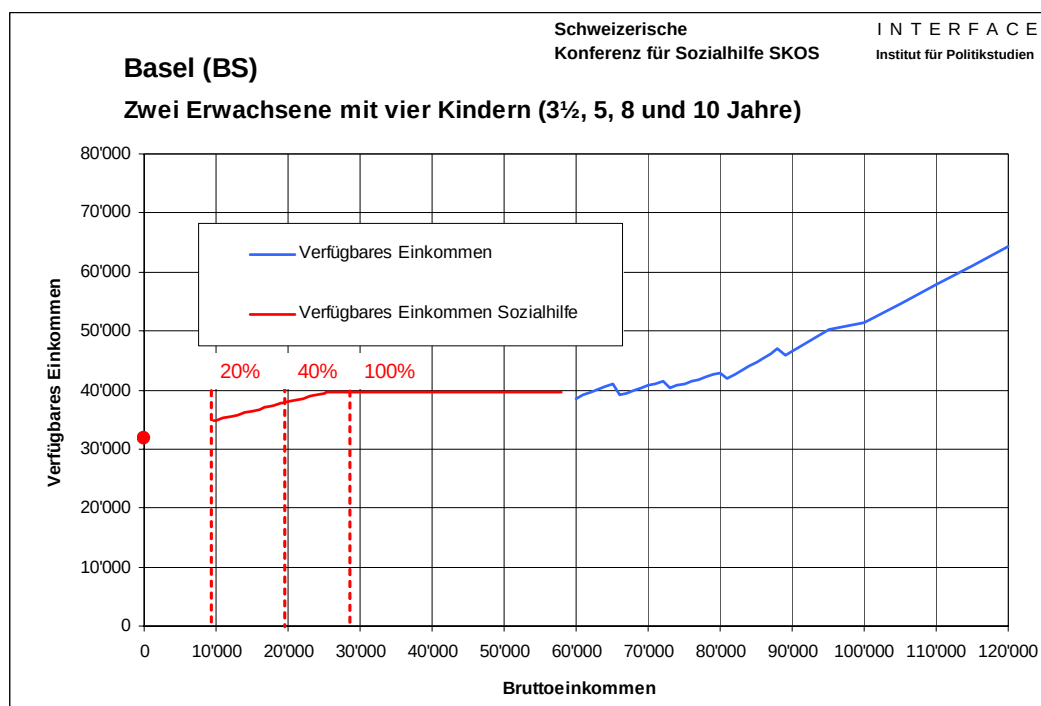
Zwei Erwachsene mit vier Kindern (3½, 5, 8 und 10 Jahre)

Abbildung A.2.21: Zürich



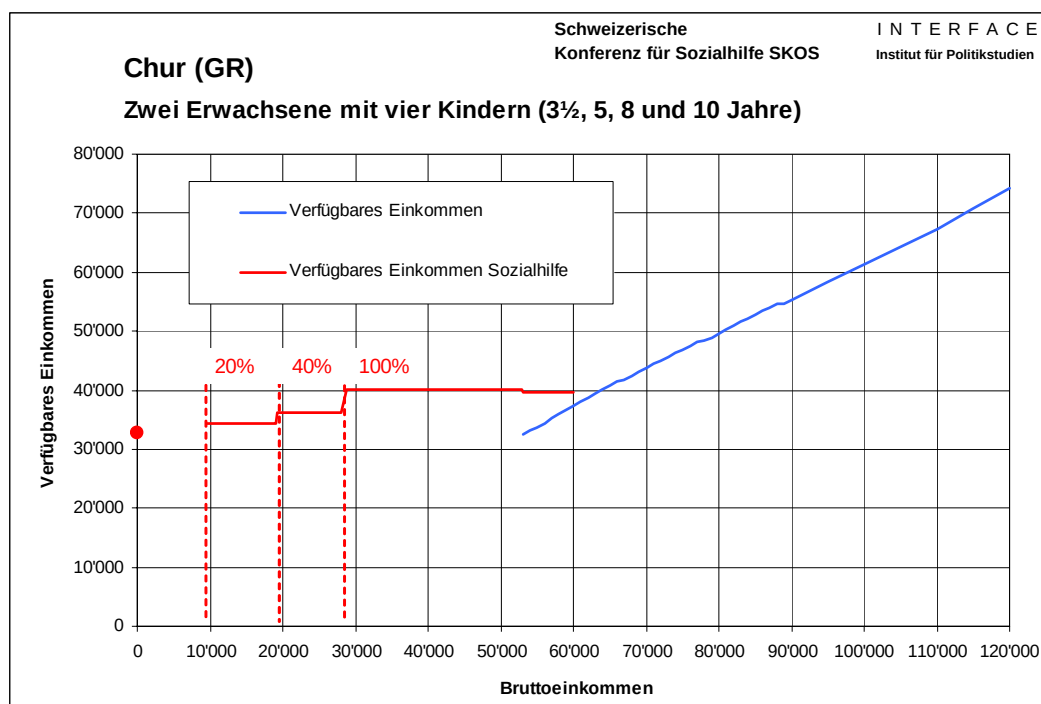
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.22: Basel



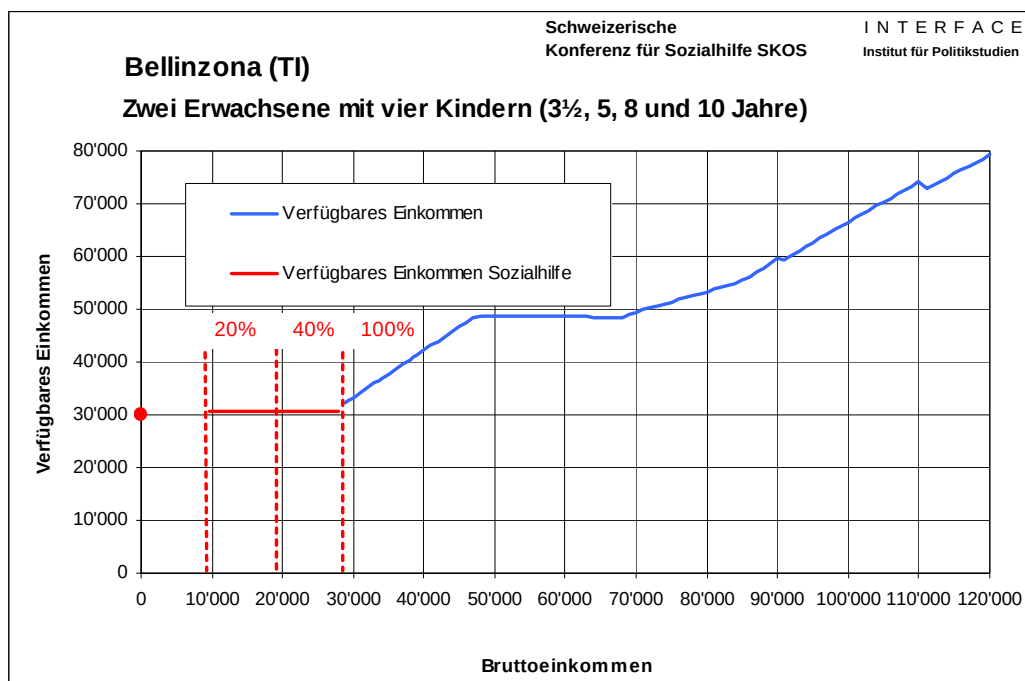
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.23: Chur



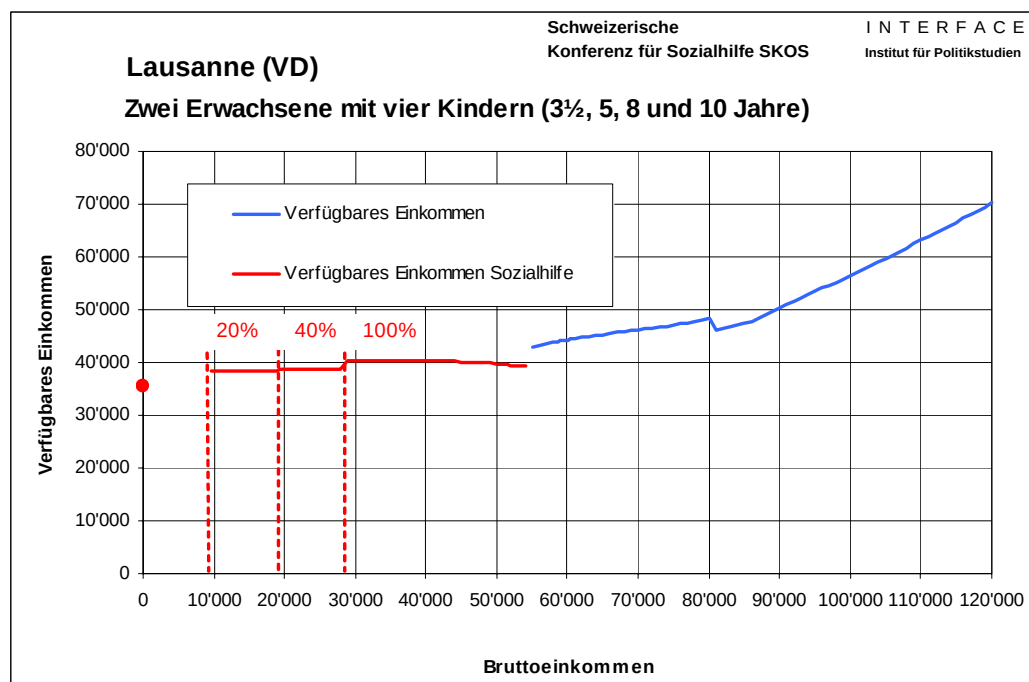
Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.24: Bellinzona



Quelle: Eigene Berechnung

Abbildung A.2.25: Lausanne



Quelle: Eigene Berechnung

Anhang 3: Übersicht über die Sozialleistungsfallen

Tabelle A.2.1: Sozialleistungsfallen im heutigen System (in Fr.)

Haushaltstyp	Spannweite der Sozialleistungsfallen ab Austritt aus der Sozialhilfe über einen Bruttoeinkommensbereich von	Maximale Reduktion des verfügbaren Einkommens (in Fr.) beim Austritt aus der Sozialhilfe	Spannweite der Sozialleistungsfallen ab dem maximalen verfügbaren Einkommen in der Sozialhilfe über einen Bruttoeinkommensbereich von
Basel: Alleinerziehende	28'000 - 57'000	6'870	25'200 – 57'000
Bellinzona: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	0	0	20'000 – 28'000
Basel: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 70'000	6'608	26'000 - 70'000
Lausanne: Alleinerziehende	30'000 - 34'000	1'569	25'200 - 34'000
Lausanne: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	0	591	38'000 - 56'000
Zürich: Alleinstehender	31'000 - 44'000	7'544	25'000 - 42'000
Zürich: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 68'000	9'054	29'000 - 66'000
Zürich: Alleinerziehende	32'000 - 49'000	7'817	26'000 - 49'000
Chur: Alleinerziehende	41'000 - 44'000	943	25'200 - 44'000
Chur: 2 Erwachsene mit 2 Kindern	52'000 - 54'000	1'427	29'000 - 54'000
Basel: Alleinstehender	26'000 - 37'000	11'000	25'200 - 36'000
Chur: Alleinstehender	0	0	25'200 - 38'000
Bellinzona: Alleinstehende	0	0	17'000 – 25'000
Bellinzona: Alleinerziehende	0	0	16'800 – 18'000
Lausanne: Alleinstehender	31'000 - 34'000	1083	25'000 - 34'000

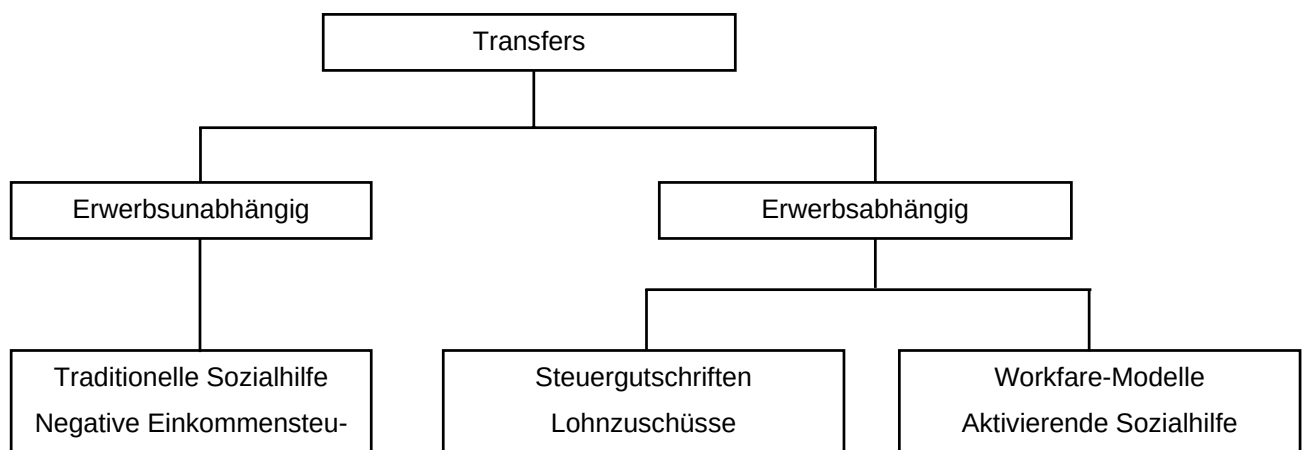
Quelle: Eigene Berechnung

Kapitel 3: Arbeitsanreize und Instrumente der Einkommenssicherung

3.1 Einleitung

Die sozialpolitischen Instrumente der Einkommenssicherung sind bedarfsabhängig und können grundsätzlich unterteilt werden in erwerbsunabhängige und erwerbsabhängige Instrumente (vgl. Abbildung 3.1). Zu den erwerbsunabhängigen Instrumenten gehören die traditionelle Sozialhilfe und die Negative Einkommenssteuer. Der Unterschied zwischen diesen beiden Transferinstrumenten besteht darin, dass die negativen Arbeitsanreize, mit denen jedes Transfersystem behaftet ist, bei der Negativen Einkommenssteuer geringer ausfallen.

Abbildung 3.1: Sozialpolitische Instrumente: Übersicht



Weil eine Negative Einkommenssteuer nur finanzierbar ist, wenn entweder der Grenzsteuersatz sehr hoch angesetzt oder das Grundsicherungsniveau deutlich abgesenkt wird, hat man ab Mitte der 70er Jahre begonnen, erwerbsabhängige Sozialtransfers zu entwickeln. Dabei lassen sich zwei Gruppen unterscheiden: erwerbsabhängige Steuergutschriften sowie Lohnzuschüsse auf der einen, aktivierende Sozialhilfe und Workfare-Modelle (welfare-to-work, in-work-benefits) auf der anderen Seite. Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Lohnzuschüsse erhöhen den Anreiz im Niedriglohnbereich, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, weil bei gleicher Arbeitsleistung ein höheres Erwerbseinkommen resultiert. Workfare-Modelle zielen auf diejenigen Personen ab, die zwar erwerbsfähig, aber (trotz Existenz erwerbsabhängiger Steuergutschriften) nicht erwerbstätig sind. Die Grundidee besteht dabei darin, dass der Transferbezug auch für diese Personen an eine Gegenleistung in Form einer Vollzeitbeschäftigung, z.

B. im Rahmen kommunaler Beschäftigungsprogramme, zu knüpfen ist. Während bei den erwerbsabhängigen Steuergutschriften ein positiver finanzieller Anreiz gesetzt wird, arbeiten Workfare-Modelle über den Zwang zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Kombination dieser Ansätze verspricht aufgrund theoretischer Überlegungen sowie praktischer Erfahrungen, z. B. in den USA (vgl. Kap. 4), den grössten und nachhaltigsten Beschäftigungseffekt im Niedrigeinkommensbereich. Die aktivierende Sozialhilfe, wie sie in der Schweiz und in Deutschland heute zunehmend betrieben wird, stellt in einem gewissen Sinn eine Kombination von erwerbsabhängigen Steuergutschriften und Workfare-Modell dar, indem Aufnahme oder Ausdehnung der Erwerbsarbeit über einen bestimmten Einkommensbereich finanziell belohnt, mangelnde Bereitschaft zur sozialen und beruflichen Integration dagegen bestraft werden (vgl. Abschnitt 5).

Im folgenden Abschnitt 2 werden zunächst die bedarfsabhängigen Instrumente der Einkommenssicherung ohne Erwerbsanforderung diskutiert (traditionelle Sozialhilfe und Negative Einkommenssteuer). Abschnitt 3 illustriert das Konzept der erwerbsabhängigen Steuergutschriften anhand des in den USA eingesetzten Earned Income Tax Credit (EITC). Abschnitt 4 befasst sich mit Lohnsubventionen, während in Abschnitt 5 der Einbau von Arbeitsanreizen in die Sozialhilfe diskutiert wird (Workfare, aktivierende Sozialhilfe). In Abschnitt 6 schliesslich werden die grundsätzlichen Möglichkeiten zur Evaluation der Auswirkungen sozialpolitischer Instrumente dargestellt.

3.2 Erwerbsunabhängige Sozialtransfers

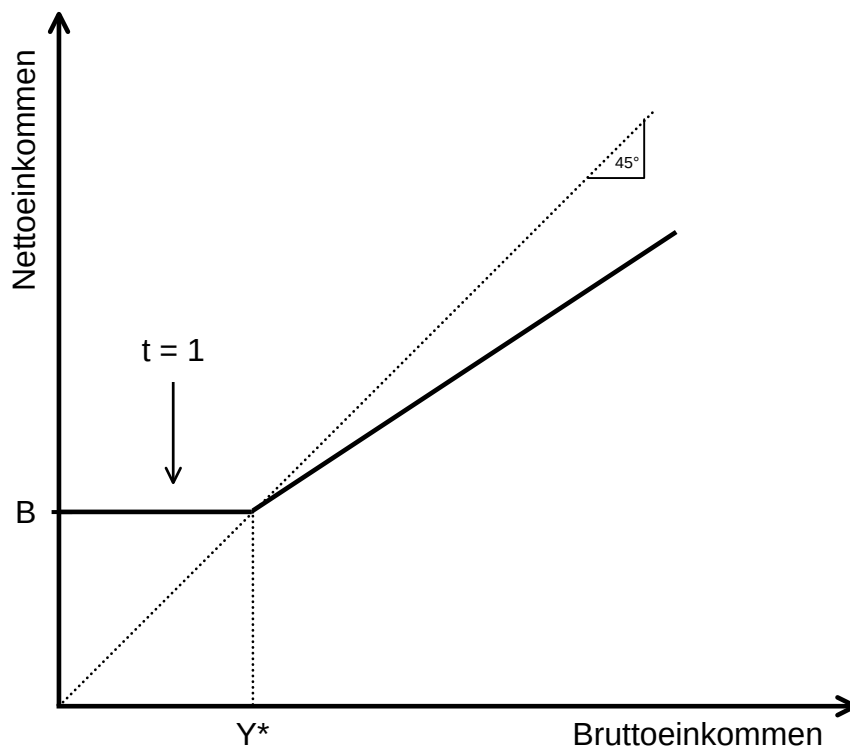
In diesem Abschnitt diskutieren wir den Zielkonflikt zwischen einer Grundversicherung auf hohem Niveau und der Vermeidung negativer Arbeitsanreize bei bedarfsabhängigen Unterstützungsleistungen, die nicht an die Voraussetzungen einer Erwerbstätigkeit gebunden sind. Zwei Politikparameter stehen dabei zur Verfügung. Das Grundsicherungsniveau B und der Grenzsteuersatz bzw. die Transferentzugsrate t . Der Grenzsteuersatz gibt an, welcher Anteil eines zusätzlich verdienten Frankens vom Fiskus abgeschöpft wird. Entsprechend zeigt die Transferentzugsrate an, wie stark sich der Transfer verringert, wenn der Transferempfänger sein Erwerbseinkommen um einen Franken erhöht. Die Transferentzugsrate stellt in diesem Sinn den (impliziten) Grenzsteuersatz für Transferbezüger dar. Bei der traditionellen Sozialhilfe beispielsweise wird der Transfer um einen Franken gekürzt, wenn der Transferempfänger einen Franken dazuverdient. Der Nettoeinkommenszuwachs ist in diesem Falle null, die Transferentzugsrate eins. Die Höhe der Transferentzugsrate beeinflusst das Arbeitsangebot der Transferempfänger entscheidend. Um möglichst hohe Arbeitsanreize zu generieren, sollte

die Transferentzugsrate möglichst niedrig sein. Veränderungen der Transferentzugsrate verursachen Verhaltensreaktionen bei den Empfängerhaushalten, die sich in ihrem Arbeitsangebot niederschlagen.

3.2.1 Traditionelle Sozialtransfers

Abbildung 3.2 zeigt die traditionelle Ausgestaltung der Sozialhilfe und die Bedeutung der beiden Politikparameter B und t graphisch. Auf der Abszisse ist das Bruttoeinkommen, auf der Ordinate das Nettoeinkommen abgetragen. Das Nettoeinkommen ergibt sich, wenn man den Transferbetrag zum Bruttoeinkommen addiert und die Steuern subtrahiert. Die 45°-Linie zeigt die Situation vor Steuern und Transfers – das Nettoeinkommen entspricht dem Bruttoeinkommen. Y^* ist das sogenannte Break-even Einkommen – der Haushalt verdient gerade soviel, dass er weder Transfers erhält noch Steuern zahlen muss. Bei den traditionellen Sozialtransfers ist $Y^* = B$. Links von Y^* erhält der Haushalt Transfers, rechts davon bezahlt er Steuern. Unterstellt wird ein konstanter Grenzsteuersatz; von einer detaillierten Abbildung des Abgabensystems wird abstrahiert.

Abbildung 3.2: Traditionelle Sozialhilfe



Problematisch an der traditionellen Sozialhilfe sind die negativen Arbeitsanreize. Wie Abbildung 3.2 verdeutlicht, lohnt es sich für Transferempfänger mit einem niedrigeren Einkommen als Y^* unter rein finanziellen Gesichtspunkten nicht, erwerbstätig zu sein. Ihr Nettoeinkommen entspricht der Grundsicherung B, unabhängig davon, ob sie eine Stunde mehr oder weniger arbeiten. Die Zu- oder Abnahme ihres Erwerbseinkommens wird vollumfänglich durch eine Zu- oder Abnahme des Transferbetrages kompensiert (Vollanrechnung). Ihr Einkommen entspricht auch der Grundsicherung B, wenn sie nicht arbeiten. Entsprechend besteht ein starker Anreiz für Transferempfänger, sich aus dem Erwerbsleben zurückzuziehen bzw. keine Erwerbstätigkeit aufzunehmen (ausser in der Schattenwirtschaft). Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Arbeitslosigkeitsfalle. In der Tat lässt sich empirisch beobachten, dass nur wenige Personen im Bereich der Arbeitslosigkeitsfalle arbeiten.

Dass manche Personen trotz Vollanrechnung des zusätzlichen Erwerbseinkommens an die Sozialhilfe arbeiten, wird mitunter als Irrelevanz der Arbeitslosigkeitsfalle für Hilfeempfänger interpretiert. Dabei gibt es neben dem Druck von Betreuungspersonen auf die Arbeitslosen oder der Existenz nicht-pekuniärer Motive, z.B. wegen der Aufrechterhaltung sozialer Kontakte, auch ökonomische Erklärungen für dieses Verhalten. So wäre eine legale Arbeitsaufnahme trotz Arbeitslosigkeitsfalle ökonomisch rational, wenn der Transferempfänger erwartet, dadurch später einmal ein Einkommen zu erzielen, das über Y^* liegt. Ein Indiz für die Relevanz der Arbeitslosigkeitsfalle im Entscheidungskalkül von Hilfeempfängern ist auch die Bedeutung der Schwarzarbeit, die ökonomisch betrachtet eine Situation der Nullanrechnung widerspiegelt ($t = 0$). Es existiert allerdings nur anekdotische Evidenz zur quantitativen Bedeutung von Schwarzarbeit bei Transferempfängern.

Die institutionellen Fehlanreize dieser Form der Grundsicherung werden seit über 50 Jahren in der Literatur diskutiert; in Europa findet die politische Diskussion verstärkt seit den 80-er Jahren statt. Wichtig in diesem Zusammenhang ist die folgende Feststellung: Wer auf fehlende Anreize für Transferempfänger aufmerksam macht, beklagt einen institutionellen Fehlanreiz und behauptet nicht, dass die Transferempfänger nicht arbeiten wollen.

3.2.2 Negative Einkommenssteuer

Um die beschriebenen negativen Arbeitsanreize zu entschärfen, wurde das Konzept der negativen Einkommenssteuer (NIT) entwickelt, das vor allem von Friedmann (1962) popularisiert worden ist. Im Gegensatz zur traditionellen Sozialhilfe ist der Grenzsteuersatz bei der NIT kleiner als eins, d.h. die Budgetgerade verläuft links von Y^* nicht mehr horizontal, sondern weist eine positive Steigung auf. In der Literatur werden zwei verschiedene Spielarten der

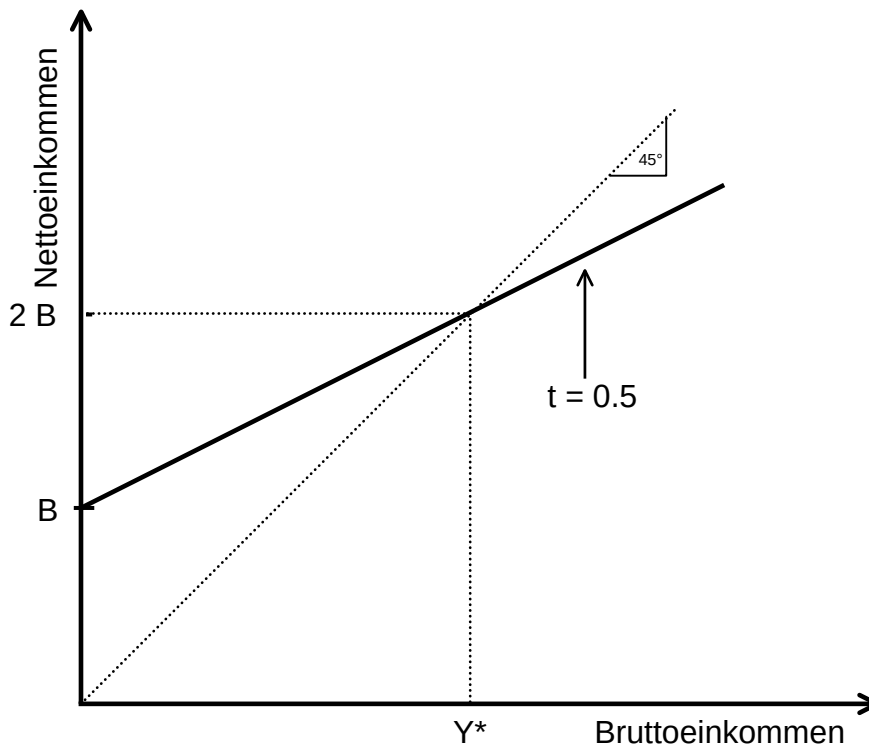
negativen Einkommensteuer unterschieden, die sich in der Höhe des Grundsicherungsniveaus unterscheiden und in den letzten 50 Jahren unter den verschiedensten Namen in vielen Ländern diskutiert worden sind. Im Folgenden werden diese beiden Grundvarianten der negativen Einkommensteuer in vereinfachter Weise dargestellt.

Eine erste Variante der negativen Einkommenssteuer (vgl. Tobin 1965) kombiniert das geltende, relativ hohe Grundsicherungsniveau B mit einem im Vergleich zur Sozialhilfe höheren Arbeitsanreiz ($t < 1$). Dies hat zwangsläufig zur Folge, dass ein grösserer Teil der Bevölkerung Transfereinkommen bezieht, weil Y^* im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe höher liegt. Wählt man z. B. als Mindesteinkommen (Maximaltransfer) das bisherige Grundsicherungsniveau B und als Grenzsteuersatz $t = 0.5$, verdoppelt sich das Schwelleneinkommen Y^* von B bei der traditionellen Sozialhilfe auf $2B$ bei der NIT (vgl. Abbildung 3.3). In Deutschland wird diese Variante der NIT auch als Bürgergeld bezeichnet.

Der Transferbetrag wird in Abbildung 3.3 durch den Abstand zwischen der fett gezeichneten Nettoeinkommenslinie und der 45° -Linie dargestellt. Der maximale Transferbetrag in Höhe von B wird ausbezahlt, wenn der Transferempfänger kein eigenes Einkommen erzielt. Der Transferbetrag nimmt mit steigendem Bruttoeinkommen ab, bis er beim Schwellenwert Y^* auf Null zurück geht. Höhere Bruttoeinkommen werden besteuert – der Abstand zwischen der 45° -Linie und der Nettoeinkommenslinie misst den (positiven) Steuerbetrag.

Die negativen Arbeitsanreize der negativen Einkommenssteuer sind im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe weniger ausgeprägt. Insbesondere kann sich für arbeitslose Sozialhilfeempfänger – je nach Präferenz zwischen Freizeit und Einkommen (Konsum) und Höhe des Grundsicherungsniveaus – ein positiver Arbeitsanreiz ergeben. Auch für Erwerbstätige mit einem niedrigeren Einkommen als Y^* kann es nun je nach ihren Präferenzen optimal sein, mehr zu arbeiten, weil sich ihr Einkommen für jede geleistete Arbeitsstunde um den halben Stundenlohnsatz erhöht.

Abbildung 3.3: Negative Einkommenssteuer mit hoher Grundsicherung

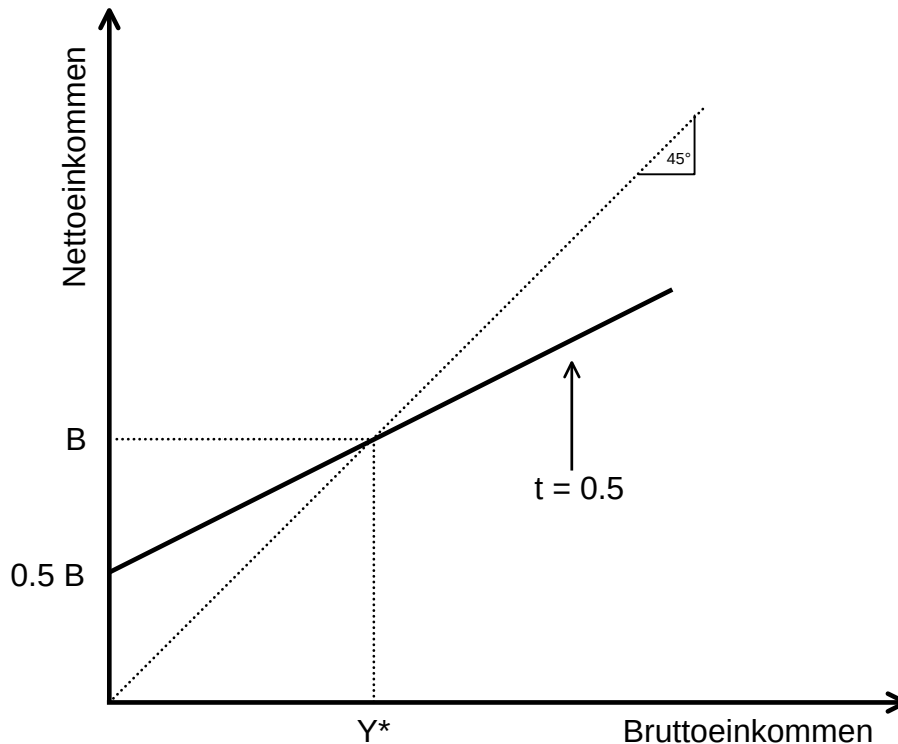


Das Problem einer so ausgestalteten negativen Einkommenssteuer besteht jedoch darin, dass die Gesamtausgaben im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe substantiell höher sind. Der Grund liegt darin, dass nun auch alle Haushalte anspruchsberechtigt sind, die ein Einkommen zwischen B und Y^* ($= 2B$ in diesem Fall) aufweisen. Da dieser Bruttoeinkommensbereich in der Einkommensverteilung sehr gut besetzt ist (vgl. Kapitel 2), erhöht sich die Zahl der Anspruchsberechtigten entsprechend stark. Trotz den im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe weniger negativen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot ist auch mittelfristig nicht damit zu rechnen, dass ein solches Programm über höhere Beschäftigung und mehr Wachstum selbstfinanzierend sein könnte (vgl. Boeters et al. 2003). Es erstaunt daher nicht, dass sich diese Variante einer negativen Einkommenssteuer bisher in keinem Land durchgesetzt hat.

Sämtliche Modifikationen einer so ausgestalteten negativen Einkommenssteuer, die das Grundsicherungsniveau B unangetastet lassen, stehen vor dem Problem, dass sich die Finanzierbarkeit nur durch eine Erhöhung des Grenzsteuersatzes verbessern lässt. Variiert man nur den Politikparameter t , so verbessert sich zwar die Finanzierbarkeit, aber immer nur auf Kosten der Arbeitsanreize. Entsprechend setzt die zweite Grundvariante einer negativen Einkom-

menssteuer auf die zusätzliche Veränderung des zweiten Politikparameters, B (vgl. Friedmann 1962).

Abbildung 3.4: Negative Einkommenssteuer mit reduzierter Grundsicherung



Durch die gleichzeitige Variation beider Politikparameter, B und t , lässt sich die Negative Einkommenssteuer so ausgestalten, dass sie fiskalisch finanzierbar bleibt. Senkt man z. B. die Grundsicherung um die Hälfte ab und behält den Grenzsteuersatz von $t = 0.5$ bei, entstehen im Gegensatz zur ersten Variante keine zusätzlichen Transferberechtigten und die Transferausgaben sinken im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe. Die Absenkung von B auf die Hälfte ($0.5 B$) ist jedoch mit einer so genannten Armutslücke für die Haushalte mit einem geringeren Einkommen als Y^* ($= B$) verbunden, weil der Transferbetrag zur Finanzierung des Existenzminimums (B) nicht ausreicht. Zwar wird von den Befürwortern dieses Ansatzes unterstellt, dass bei entsprechend intensiver Arbeitssuche jeder arbeitslose Transferbezüger eine Stelle mit ausreichend hohem Bruttoeinkommen finden könne. Entscheidend ist jedoch die Frage, ob erfolglos Arbeitssuchenden zugemutet werden kann, sich mit der Hälfte des Existenzminimums zu begnügen.

Friedman argumentierte in diesem Zusammenhang, dass das niedrigere Existenzminimum $0.5 B$ auf Bundesebene ausreiche und plädierte dafür, dass a) die Bundesstaaten landesweite

ergänzende negative Einkommensteuern einführen oder - vorzugsweise – b) private Wohlfahrtsorganisationen das Existenzminimum absichern sollten. Diese Vorschläge sind jedoch unbefriedigend. Der erste Weg wäre zwar grundsätzlich gangbar, aber administrativ sehr aufwändig. Der zweite Weg ist insofern problematisch, als die Aufstockung der Einkommen durch Private nicht sichergestellt werden kann.

Zwischen 1968 und 1982 wurden in den USA vier Feldexperimente mit Kontrollgruppen zu Negativsteuervarianten durchgeführt. Dabei wurden insbesondere die Arbeitsangebotsreaktionen von Familien empirisch überprüft. Das zentrale Ergebnis: Das Arbeitsangebot ging als Reaktion auf die Einführung der negativen Einkommensteuer leicht zurück (vgl. Burtless 1986). Die Intuition für dieses Ergebnis ergibt sich aus dem Vergleich von Abbildung 3.2 mit Abbildung 3.3: Im Bruttoeinkommensbereich zwischen B und 2B werden bisherige Steuerzahler zu Transferempfängern – mit der Konsequenz, dass sie ihr Arbeitsangebot einschränken, weil sie das gleiche Nettoeinkommen mit geringerem Arbeitseinsatz erzielen können. Dieser Teileffekt überkompensiert die erhöhte Arbeitsaufnahme von Personen, die vor Einführung der negativen Einkommenssteuer arbeitslos waren. Deshalb haben sich in der Praxis Anreizmodelle durchgesetzt, die zwar die Grundidee der negativen Einkommenssteuer beibehalten, die Transfers jedoch entweder an die Voraussetzung einer Erwerbstätigkeit knüpfen (Zielgruppenbindung) und/oder auf zeitliche Befristung setzen. Die wichtigsten dieser Modelle werden in den nachfolgenden Abschnitten dargestellt.

3.3 Erwerbsabhängige Steuergutschriften

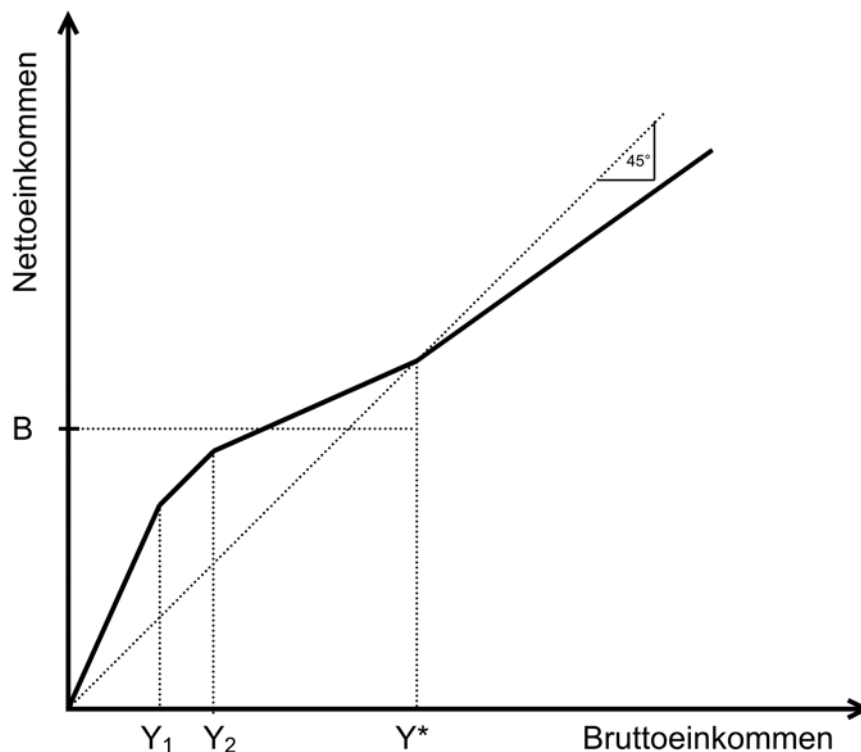
Seit den 80er Jahren gelten erwerbsabhängige Sozialtransfers in Form von Steuergutschriften (tax credits) als der beste Kompromiss bei der Erfüllung der drei einleitend genannten Anforderungen. Im Gegensatz zur klassischen Negativen Einkommenssteuer sind bei den erwerbsabhängigen Steuergutschriften nur Haushalte anspruchsberechtigt, die erwerbstätig sind. Den bezugsberechtigten Haushalten wird im Rahmen einer Steuergutschrift ein Teil ihrer Steuerschuld erlassen. Ist die Steuerschuld eines Haushalts zu klein, um seinen Unterstützungsanspruch abzudecken, wird die Differenz ausbezahlt. Erwerbsabhängige Steuergutschriften zielen auf Haushalte mit mindestens einer erwerbsfähigen Person ab. Zur Zielgruppe gehören also sowohl erwerbstätige Arme (*working poor*) als auch erwerbsfähige, aber nicht erwerbstätige Personen (Arbeitslose). Im folgenden Abschnitt 3.1 wird das Konzept anhand des Earned Income Tax Credit in den USA kurz vorgestellt. Abschnitt 3.2 geht im Detail auf die Anreizwirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften ein.

3.3.1 Earned Income Tax Credit

Der amerikanische Earned Income Tax Credit (EITC) gilt als Prototyp der erwerbsabhängigen Steuergutschriften. Der EITC wurde ursprünglich entwickelt, um alleinerziehende Mütter vermehrt in den Erwerbsprozess zu integrieren und sie damit finanziell unabhängiger zu machen. Später wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf alle einkommensschwachen erwerbstätigen Familien ausgedehnt. Die Grundidee des EITC besteht darin, dass Familien, in denen mindestens ein Mitglied erwerbstätig ist, mit einem Einkommen unter einem bestimmten Grenzwert eine Steuergutschrift erhalten, d.h. ihre Steuerschuld wird um diese Gutschrift reduziert. Wenn diese Steuergutschrift die Steuerschuld übersteigt, wird die Differenz ausbezahlt. Der Grenzwert und die Höhe der Gutschrift hängen von der Anzahl Kinder ab. Entscheidend für die Bezugsberechtigung und die Höhe des EITC ist das Haushaltseinkommen, also das in der Steuererklärung deklarierte steuerbare Einkommen (inklusive Vermögenseinkommen und allfällige sonstige Transfers). Dadurch lässt sich die Bezugsberechtigung relativ einfach anhand der jährlichen Steuererklärung feststellen. Voraussetzung für Ehepaare ist eine gemeinsame Veranlagung. Diese verwaltungstechnisch einfache und kostengünstige Implementierung ist eine der positiven Eigenschaften des EITC.

Abbildung 3.5 illustriert diese Steuergutschrift schematisch. Im so genannten *Phase-In-Bereich*, d.h. bei einem Einkommen zwischen null und Y_1 , nimmt die Steuergutschrift mit steigendem Einkommen betragsmässig zu. Für jeden Dollar, den der Haushalt auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich verdient, erhält er einen Zuschuss von z.B. 40 Cents. Im *Plateau-Bereich* zwischen Y_1 und Y_2 ist die Steuergutschrift maximal und bleibt konstant, unabhängig davon, ob der Haushalt sein Arbeitsangebot weiter erhöht. Im *Phase-Out-Bereich* zwischen dem Einkommen Y_2 und Y^* schliesslich wird die Steuergutschrift für jeden zusätzlich verdienten Dollar reduziert, aber um weniger als einen Dollar. Im Phase-Out-Bereich entspricht der EITC einer negativen Einkommenssteuer. Im Gegensatz zum traditionell ausgestalteten Sozialhilfe kann der Haushalt aber auch im Phase-Out-Bereich einen Teil eines allfälligen Zusatzverdienstes behalten. Damit können die negativen Arbeitsanreize geringer gehalten werden als bei der traditionellen Sozialhilfe.

Abbildung 3.5: Schematische Darstellung des «Earned Income Tax Credit (EITC)»



Beim EITC ist die Bezugsberechtigung an das Haushaltseinkommen und nicht an das Erwerbseinkommen der einzelnen Haushaltsmitglieder gekoppelt. So wird verhindert, dass Personen mit geringem Erwerbseinkommen unterstützt werden, die in relativ wohlhabenden Familien wohnen. Dennoch führt die konkrete Ausgestaltung des EITC dazu, dass ein Grossteil der Bezüger nicht arm ist ($Y^* > B$). Beispielsweise waren in den USA 1999 über 50% der Haushalte, die in den Genuss einer Steuergutschrift kamen, nicht arm (Scholz und Hotz 2003). Umgekehrt macht Abbildung 3.5 auch deutlich, dass – anders als bei der traditionellen Sozialhilfe – nicht alle Haushalte, die den Steuerkredit beanspruchen, dadurch automatisch aus der Armut befreit werden ($Y_1, Y_2 < B$).

3.3.2 Arbeitsanreize aus theoretischer Sicht

Für die theoretische Ermittlung der Arbeitsanreize muss zwischen Familien mit einem und mit zwei Erwachsenen unterschieden werden. Die Anreizwirkungen hängen davon ab, in welchem Bereich des EITC sich das Einkommen im Ausgangszustand befindet. Für Alleinlebende mit einem Einkommen grösser als Y_1 (Plateau- und Phase-Out-Bereich) sind die Arbeitsanreize im Vergleich zu einer Situation ohne Einkommenstransfer eindeutig negativ. Im Phase-In-Bereich hingegen ($Y < Y_1$) ist das Vorzeichen des Anzeizeffekts theoretisch unbestimmt. Nur für nichterwerbstätige Personen setzt der EITC eindeutig positive Arbeitsanreize.

Für Paare modifizieren sich die obigen Überlegungen, allerdings nur für den Zweitverdiener. Für den Erstverdiener gelten dieselben Aussagen wie für Alleinlebende. Für den Zweitverdiener hingegen ist kein positiver Arbeitsanreiz zu erwarten, weil die Bezugsberechtigung für den EITC über das Haushaltseinkommen bestimmt wird. Doppelverdiener-Haushalte sind mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht im Phase-In-Bereich des EITC, so dass die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener eindeutig negativ sind. Es ist durchaus denkbar, dass ein Zweitverdiener seine Arbeit aufgibt, damit der Haushalt entweder eine höhere Steuergutschrift erhält oder anspruchsberechtigt wird ($Y > Y^*$).

Insgesamt zeigen diese Überlegungen, dass die Einführung eines EITC im Vergleich mit einem Zustand ohne Einkommenstransfer nur für bisher nicht erwerbstätige allein lebende bzw. alleinerziehende Personen einen eindeutig positiven Effekt auf die Erwerbstätigkeit hat. Der Grund liegt darin, dass das verfügbare Einkommen bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit grösser ist als ohne Einkommenstransfer. Deutlich stärker ausgeprägt sind die positiven Arbeitsanreize für erwerbsfähige Personen im Vergleich zu nicht erwerbsabhängigen Transferprogrammen, weil der Leistungsbezug eine Erwerbstätigkeit voraussetzt. Dadurch wird z. B. der beim traditionellen Sozialhilfemodell bestehende Anreiz, in der Arbeitslosigkeit zu verharren oder eine bestehende Erwerbstätigkeit aufzugeben, eliminiert. Die gleiche Aussage ergibt sich in Bezug auf eine Negative Einkommenssteuer beim bestehenden Niveau der Grundsicherung und abgeschwächt bei reduzierter Grundsicherung.

3.3.3 Alternative Ausgestaltung erwerbsabhängiger Steuergutschriften

Der EITC stellt das Basismodell erwerbsabhängiger Steuergutschriften dar. Alternative Ausgestaltungen können als Variante dieses Basismodells gesehen werden. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere erwerbsabhängige Steuergutschriften ohne Phase-in Bereich, wie sie in einer Reihe von Ländern eingesetzt werden (UK, Irland, Neuseeland). Voraussetzung zum Leistungsbezug ist dabei eine vorgegebene Zahl von Arbeitsstunden. Geringfügige Arbeitsverhältnisse, die dieser Anforderung nicht entsprechen, führen nicht zu einem Leistungsanspruch. Die so ausgestaltete Steuergutschrift in Grossbritannien wird im Kapitel 4, Abschnitt 4, ausführlich diskutiert. Auch in den Modellrechnungen im Kapitel 5 wird eine Steuergutschrift ohne Phase-in Bereich berücksichtigt.

3.4 Lohnsubventionen (-zuschüsse)

Lohnzuschüsse sind eine Alternative zu erwerbsabhängigen Steuergutschriften.¹⁹ Sie dienen primär dem Ziel, Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Zielgruppe hat in der Regel eine tiefe Arbeitsproduktivität und tiefe Löhne. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Entlohnung für diese Personen höher ist als die Arbeitslosenunterstützung oder die Grundsicherung über die Sozialhilfe. Die Arbeitgeber sind aber oft nicht bereit, so hohe Löhne für Niedrigqualifizierte zu bezahlen. Lohnzuschüsse können diesen Konflikt lösen, indem entweder der Lohn durch den Zuschuss erhöht wird (Arbeitnehmer-Zuschüsse) oder der Arbeitgeber einen Zuschuss erhält, wenn er Niedrigqualifizierte zu höheren Löhnen anstellt (Arbeitgeber-Zuschüsse).

Im klassischen Arbeitsmarktmodell mit vollkommenem Wettbewerb und vollkommener Information spielt es keine Rolle, an wen die Subvention bezahlt wird; der positive Effekt auf Beschäftigung und Löhne ist identisch. Die empirische Evidenz zeigt aber, dass in der Regel Lohnsubventionen an Arbeitnehmer deutlich besser abschneiden. Vereinzelte Studien finden sogar, dass Lohnsubventionen an Arbeitgeber die Beschäftigungschancen der Zielgruppe reduzieren (z.B. Katz 1996, in einer Evaluation des grössten solchen Programms in den USA, des „Targeted Jobs Tax Credit“, das bis 1994 in Kraft war). Als Hauptgrund für dieses Ergebnis werden Stigma-Effekte genannt. Arbeitgeber können die Tatsache, dass ein Arbeitnehmer von einem Sozialhilfeprogramm unterstützt wird, als Signal für eine geringe Produktivität deuten. Dickert-Conlin and Holtz-Eakin (1999) zeigen in einem einfachen Modell, dass bei Existenz von Stigmaeffekten die Zuschüsse an Arbeitgeber höher sein müssen als die entsprechenden Zuschüsse an Arbeitnehmer, um denselben Beschäftigungseffekt zu erzielen.

Weitere Argumente gegen Arbeitgeber-Zuschüsse sind: a) der Arbeitgeber hätte die Stelle auch ohne Subvention geschaffen respektive erhalten; b) der Arbeitgeber hätte anstelle des subventionierten Arbeiters einen anderen angestellt; und c) die Firma macht dank der Subvention zusätzliche Gewinn auf Kosten anderer Unternehmen, welche dadurch Stellen abbauen müssen. Inwieweit diese Effekte auftreten, ist in der Literatur umstritten (z.B. Layard 1997, Snower 1994, Richardson 1997a, 1997b), aber insbesondere für die ersten zwei gibt es empirische Evidenz.

¹⁹ Lohnzuschüsse können auch als Variante von erwerbsabhängigen Steuergutschriften interpretiert werden. Der Phase-in Bereich des EITC entspricht i.w. einem klassischen Lohnzuschuss.

Arbeitnehmer-Zuschüsse haben hingegen die erhofften positiven Auswirkungen auf die Beschäftigung der Zielgruppe. Ein Grund dafür ist, dass Arbeitgeber oft gar nicht wissen, dass der Arbeitnehmer in den Genuss einer Lohnsubvention kommt. Der bekannteste Arbeitnehmer-Zuschuss ist der bereits diskutierte EITC, der wie erwähnt im Phase-In-Bereich einer Lohnsubvention entspricht. Die vorliegenden empirischen Untersuchungen zeigen, dass durch den EITC die Erwerbsquote der Zielgruppen z.T. beträchtlich erhöht werden konnte.

Ein Haupteinwand gegen Lohnsubventionen betrifft die Missbrauchsmöglichkeiten. Diese beinhalten einerseits einseitige Missbräuche der Firmen, die einen Teil ihrer Belegschaft entlassen und mit subventionierten Löhnen wieder einstellen könnten. Denkbar ist auch, dass Firmen und Arbeitnehmer vereinbaren, dass die Firmen den Lohn reduzieren und die Arbeitnehmer dafür eine höhere Subvention vom Staat erhalten. Die vorliegende empirische Evidenz deutet allerdings nicht darauf hin, dass Lohnsubventionen in grösserem Umfang missbraucht werden als andere sozialpolitische Instrumente.

Die Schweiz kennt in Form des Zwischenverdiensts und der so genannten Einarbeitungszuschüsse seit geraumer Zeit ebenfalls eine Lohnsubvention für Arbeitslose. Durch den Zwischenverdienst sollen Arbeitslose dazu motiviert werden, temporäre Jobs anzunehmen, deren Lohn tiefer als das Arbeitslosentaggeld ist, indem durch die Arbeitslosenversicherung die Differenz zwischen Lohn und Taggeld überkompensiert wird. Der Zwischenverdienst ist ein attraktives Instrument, von dem sowohl Arbeitslose als auch die Arbeitslosenversicherung profitieren: Der Arbeitslose hat einen temporären Job und ein höheres Einkommen als sein Taggeld, und die Arbeitslosenversicherung spart Geld, weil sie nur die Kompensationszahlung und nicht das volle Taggeld bezahlen muss. Insofern ist es nicht überraschend, dass im Jahr 1998 etwa 20% aller Arbeitslosen mindestens einmal eine Zwischenverdienstbeschäftigung hatten. Gerfin und Lechner (2002) zeigen in einer umfassenden ökonometrischen Evaluation der arbeitsmarktlchen Massnahmen der Schweiz, dass der Zwischenverdienst eine äusserst effektive Massnahme zur Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen ist.

3.5 Workfare und aktivierende Sozialhilfe

Eine Alternative bzw. eine Ergänzung zu den erwerbsabhängigen Transferinstrumenten ist die aktivierende Sozialhilfe bzw. das so genannte Workfare-Modell. Dieses dreht die Logik des Sozialstaates um: Statt eines Anspruchs auf Hilfe besteht ein Anspruch auf Arbeit. Diese radikale Umstellung des Wohlfahrtssystems wurde in den USA im Jahre 1996 während der Präsidentschaft Clinton durchgeführt – mit einem sehr hohen Personaleinsatz, um eine Intensiv-

betreuung der Betroffenen sicherzustellen. Damit konnte die Zahl der Sozialhilfeempfänger - allerdings in einer Zeit des konjunkturellen Aufschwungs - stark reduziert werden.

Das Workfare-Modell sieht vor, dass Erwerbsfähigen die Grundsicherung nicht mehr bedingungslos gewährt wird, sondern dass sie als Gegenleistung entweder einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen oder ein Weiterbildungsprogramm absolvieren müssen. Auf diese Weise wird Sozialleistungsempfängern, notfalls durch gemeinnützige Arbeitsangebote, Freizeit entzogen; der Bezug von Grundsicherung (Sozialhilfe) verliert so deutlich an Attraktivität. Als Konsequenz wird erhofft, dass Hilfeempfänger sich auf die Suche nach (gering bezahlten) Stellen begeben, die bei gleichem Zeiteinsatz höher entlohnt werden als Tätigkeiten in Workfare. Wer allerdings die Gegenleistung in Form von Arbeit verweigert, verliert den Anspruch auf Grundsicherung²⁰.

Ein großer Vorteil von Workfare ist, dass das Lohnspektrum unmittelbar oberhalb der Grundsicherung für Hilfeempfänger finanziell interessant wird: selbst eine geringe Differenz zwischen einem Einkommen aus regulärer Beschäftigung und dem Niveau der Sozialleistungen schafft nun einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Weiterhin stellt Workfare einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung der Schwarzarbeit dar – es bleibt schlicht keine Zeit mehr für Schwarzarbeit.

Ein weiterer Vorteil des Workfare-Modells besteht darin, dass das gegenwärtige Niveau der Grundsicherung - anders als bei einigen der bislang diskutierten Instrumente – nicht angetastet werden muss. Dies erhöht die Realisierungschancen des Workfare-Konzepts im politischen Prozess, wenn gleich auch hier mit Vorbehalten (Arbeitszwang und Sklavenarbeit) und fehlender Akzeptanz zu rechnen ist.

Die Nachteile von Workfare liegen in einem wenig flexibilisierten Arbeitsmarkt insbesondere darin, dass in großem Umfang gemeinnützige Beschäftigungsverhältnisse bereitgestellt werden müssen. Diese Arbeitsgelegenheiten müssen zumindest teilweise dauerhaft angelegt sein, für Geringqualifizierte, deren Marktlohn bei Vollzeittätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt.

²⁰ In der Schweiz kann der Anspruch auf Grundsicherung allerdings niemandem genommen werden. Nothilfe muss allen gewährt werden, jedoch kann sich diese auf eine Notschlafstelle, Essensgutscheine und Bons für Secondhand-Kleider beschränken. Die SODK schätzt, dass diese Leistungen einem Betrag von rund 800 Franken pro Monat entsprechen. Dazu käme ein minimaler Versicherungsschutz. Nur in Ausnahmefällen könnte auch diese Hilfe vorübergehend gestrichen werden.

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Wirksamkeit von Workfare folgt aus der Grundsicherung für Erwerbsunfähige. Hier kann eine Arbeitspflicht nicht eingefordert werden, es wird weiterhin bedingungslos Sozialhilfe gewährt. Transferempfänger haben daher einen verstärkten Anreiz, Erwerbsunfähigkeit zu deklarieren und so der Arbeitspflicht zu entgehen. Der Anreiz ist umso höher, je geringer der Einkommensabstand zwischen der Grundsicherung für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige ist. Auf diese Weise entsteht eine Ausweichmöglichkeit, mittels derer die Anreizstrukturen von Workfare unterlaufen werden können.

3.5.1 Internationale Erfahrungen mit Workfare

Die beschriebene radikale Umstellung des Wohlfahrtssystems wurde in den USA wie erwähnt im Jahre 1996 während der Präsidentschaft Clinton durchgeführt. Damit konnte in einer Zeit des konjunkturellen Aufschwungs die Zahl der Sozialhilfeempfänger stark reduziert werden. Einen gelungenen Überblick zur empirischen Evidenz von Workfare-Programmen bieten Grogger/Karoly (2005). Es zeigt sich in nahezu allen Analysen, dass die Einforderung der Arbeitspflicht einen positiven Effekt auf den Beschäftigungsstatus der Programmteilnehmer (zu einem festgelegten Zeitpunkt nach dem Bezug von Unterstützungszahlungen) hat. Weiterhin deuten die ausgewerteten Studien darauf hin, dass die Anwendung von Workfare auch einen positiven Einfluss auf die Löhne der Unterstützungsempfänger *nach* der Teilnahme an dem Arbeitsmarktprogramm hat.

In Großbritannien wurde 1998 der „New Deal for Young People“ eingeführt. Teilnehmer können zwischen vier Optionen wählen, wenn sie nach viermonatiger Suche noch keine Arbeitsstelle gefunden haben. Diese Optionen umfassen eine staatlich subventionierte Vollzeitbeschäftigung in der privaten Wirtschaft, eine Ausbildungs- oder Trainingsmaßnahme auf Vollzeitbasis, ein Praktikum im freiwilligen Sektor oder eine Beschäftigung in der „Environmental Task Force“. Laut Dorsett (2006), der die Wirkungen der optionalen Maßnahmen getrennt evaluiert, ist eine subventionierte Vollzeitbeschäftigung in der Privatwirtschaft die effektivste Möglichkeit, den Wiedereinstieg der Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt zu forcieren.

3.5.2 Workfare ist nicht gleich Workfare

Grundsätzlich lassen sich zwei Typen von Workfare-Programmen unterscheiden: Work first-Programme betonen die Arbeitserfahrung im privaten Arbeitsmarkt oder in kommunalen Beschäftigungsprogrammen, Human Capital-Programme stellen Qualifizierungsmaßnahmen in den Mittelpunkt.

Bloom et al. (2003) untersuchen, wie sich verschiedene Aspekte der Implementierung eines Arbeitsmarktprogramms auf die Effektivität des Programms auswirken. Danach wirkt sich ein klarer Fokus auf die schnelle Aufnahme einer neuen Beschäftigung positiv auf den Erfolg eines Arbeitsmarktprogramms aus. Ausbildungsmaßnahmen zeichnen sich hingegen durch kurzfristig negative Effekte auf den Erfolg eines Programms aus. Greenberg et al. (2004) kommen auf der Basis einer Meta-Analyse zu 64 Welfare-to-Work Programmen in den USA zu dem Ergebnis, dass Work first-Programme die Einkommen der Teilnehmer im Vergleich zu Humankapitalprogrammen um das Zweieinhalbfache innerhalb von sechs Jahren nach der Teilnahme erhöhen. Ochel (2005) fasst eine Vielzahl empirischer Studien zur Wirkung von Workfare-Programmen in den USA, Großbritannien, Dänemark, den Niederlanden und Deutschland zusammen. Die Ergebnisse bestätigen das Bild, dass Work first-Programme am effektivsten sind.

King/Mueser (2005) betonen, dass Beschäftigungsverhältnisse, die als Folge von Arbeitsmarktprogrammen an vormals Arbeitslose vermittelt wurden, instabiler sind und schlechter bezahlt werden als gewöhnliche Beschäftigungsverhältnisse in derselben Branche. Die Autoren bezweifeln weiterhin, dass sich gezielte Investitionen in das Humankapital der Arbeitslosen positiv auf Stabilität und Entlohnung der später eingegangenen Beschäftigungsverhältnisse auswirken könnten. Sie begründen dies damit, dass die Effizienz derartiger Ausbildungs- und Trainingsmaßnahmen bisher noch nicht überzeugend empirisch belegt werden konnte. Laut einer von den Autoren selbst durchgeführten empirischen Analyse wird der Erfolg bzw. das Scheitern der Programmteilnehmer auf dem Arbeitsmarkt hauptsächlich durch „stabile und im Großen und Ganzen unveränderbare persönliche Charakteristiken“ (King/Mueser 2005: 168) bedingt.

Die Erfahrung mit Workfare-Elementen in Deutschland deuten auf eine hohe Wirksamkeit hin. Feist (2000) dokumentiert die Erfahrungen mit dem „Betrieb für Beschäftigungsförderung“ in der Stadt Leipzig, der seit 1994 Bewerber um Sozialhilfe konsequent zur Arbeitsleistung anhielt. Es zeigt sich, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger innerhalb kurzer Zeit deutlich reduziert werden konnte. Doch fiskalisch war der Betrieb ein Zuschussgeschäft. Nur etwa die Hälfte der Kosten konnten durch die wegfallenden Hilfeempfänger eingepart werden. Pohnke (2001) berechnet im Rahmen einer Kosten-Nutzen-Analyse der Freiburger Kommunalen Leitstelle für Arbeit einen Grenzwert, ab dem sich ein Workfare-Programm für Kommunen rechnet. Sobald eine Wertschöpfung von (damals) 3,50 DM überschritten wird, rechnen sich gemeinnützige Arbeitsgelegenheiten aus kommunaler Sicht.

Das frühere Bundessozialhilfegesetz und das jetzige Bundessozialhilfegesetz II in Deutschland enthalten im Prinzip Workfare-Elemente; diese kommen jedoch wegen Vollzugsdefiziten kaum zum Tragen. So existiert zwar rechtlich eine Arbeitspflicht - sie wird jedoch selten eingefordert, weil die Job-Center wegen personeller Unterbesetzung und organisatorischer Schwierigkeiten weiterhin nicht reibungslos funktionieren. Auch die Kürzung des Transferanspruchs bei Arbeitsverweigerung ist möglich - jedoch nur im Einzelfall, was für die Fallbetreuer zeitlich sehr aufwändig ist. Dies könnte sich in den folgenden Jahren ändern, weil mit dem Fortentwicklungsgesetz 2007 ein automatischer Kürzungsmechanismus implementiert wurde.

Bonin und Schneider (2006) vom Institut die Zukunft der Arbeit (IZA) berechneten auf Grundlage eines Mikrosimulationsmodells, dass die Implementierung des IZA-Workfare-Modells in Deutschland zu einem Anstieg der Beschäftigung am regulären Arbeitsmarkt in Höhe von mehr als 800.000 Personen führt. Fiskalisch könnte dieses Workfare-Modell Einsparungen in Höhe von über 30 Mrd. € erbringen. Das Workfare-Modell des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi) bringt nach Bonin und Schneider (2007) sogar bis zu 1,4 Millionen Menschen in Beschäftigung – bei Einsparungen bis zu 25 Milliarden €. Das BMWi-Modell kombiniert – wie das Mannheimer Grundsicherungsmodell von Genz/Spermann (2007) – Kombilohn- und Workfare Elemente.

3.5.3 Nachteile von Workfare

Die Nachteile von Workfare liegen in einem unflexiblen Arbeitsmarkt insbesondere darin, dass in großem Umfang gemeinnützige Beschäftigungsverhältnisse bereitgestellt werden müssen. Diese Arbeitsgelegenheiten müssen zumindest teilweise dauerhaft angelegt sein, insbesondere für Geringqualifizierte, deren Marktlohn bei Vollzeittätigkeit auf dem regulären Arbeitsmarkt unterhalb des Grundsicherungsniveaus liegt. Die Finanzierung dieser Arbeitsgelegenheiten könnte fiskalisch schwierig sein. Außerdem sind Verdrängungseffekte zu erwarten. Eine mögliche Alternative wären hier Lohnsubventionen bzw. erwerbsabhängige Steuergutschriften.

Die Verdrängung bestehender Arbeitsplätze durch gemeinnützig Beschäftigte ist durch anekdotische Evidenz belegt, die vorliegende empirische Evidenz (vgl. Hohendanner 2007) ist jedoch noch wenig überzeugend. Ob die Dimension der Verdrängungseffekte bedenklich ist, hängt vom Umfang des gemeinnützigen Sektors ab. Die Wahrscheinlichkeit von Verdrängungseffekten dürfte zunehmen, je höher der Anteil an gemeinnützige Beschäftigungsverhältnisse an allen Arbeitsverhältnissen in lokalen Arbeitsmärkten ausfällt.

Bestehende Arbeitsgelegenheiten, z. B. Ein-Euro-Jobs, haben eher freiwilligen Charakter, nicht zuletzt deswegen, weil sie durch Aufnahme einer subventionierten Teilzeitbeschäftigung (Aufstocker) vermieden werden können. Werden gemeinnützige Tätigkeiten als Freude und nicht als Arbeitsleid bzw. Freizeitentzug empfunden, dann entfällt der zentrale Wirkungsmechanismus des Workfare-Systems (vgl. Koch/Walwei 2005).

Ein weiteres Problem hinsichtlich der Wirksamkeit von Workfare folgt aus der Grundsicherung für Erwerbsunfähige. Hier kann eine Arbeitspflicht nicht eingefordert werden, es muss bedingungslos Sozialhilfe gewährt werden. Transferempfänger haben daher einen verstärkten Anreiz, Erwerbsunfähigkeit zu deklarieren und so der Arbeitspflicht zu entgehen. Der Anreiz ist umso höher, je geringer der Abstand zwischen der Grundsicherung für Erwerbsfähige und Erwerbsunfähige ist. Auf diese Weise entsteht eine Ausweichmöglichkeit, mittels derer die Anreizstrukturen von Workfare unterlaufen werden können.

Eine aktuelle Studie von Autor und Duggan (2006) zum drastischen Anstieg der Erwerbsunfähigkeit in den USA verdeutlicht die Dimension des Problems. Zwischen 1985 und 2006 erhöhte sich der Anteil erwerbsunfähiger Personen dort von 2,2 auf 4,1 Prozent. Laut der Studie kann dieser Anstieg nur zu einem kleinen Teil durch Faktoren wie die Altersstruktur oder den Gesundheitszustand der Arbeitnehmer erklärt werden. Eine weitaus wichtigere Rolle spielen in diesem Zusammenhang veränderte institutionelle Rahmenbedingungen. So wurde die offizielle Feststellung der Erwerbsunfähigkeit durch Reformen im Jahr 1984 liberaler gestaltet; des weiteren stieg die Höhe der Sozialleistungen (relativ zum Lohnniveau) an. Wenn institutionelle Rahmenbedingungen eine entscheidende Determinante der Erwerbsunfähigkeitszahlen sind, ist zu erwarten, dass auch der Ausbau des Workfare-Systems bedeutende (Fehl-)Anreize zur Deklaration von Erwerbsunfähigkeit setzen würde.

3.5.4 Aktivierende Sozialhilfe in der Schweiz

In der Schweiz wurde die Sozialhilfe bis vor kurzem nach dem traditionellen Sozialhilfemodell ausgerichtet. Im Rahmen der Revision der SKOS-Richtlinien vor zwei Jahren sind neue Elemente des Workfare-Konzepts in die Sozialhilfe aufgenommen worden. Dabei handelt es sich um Arbeitsanreize einerseits (Einkommensfreibeträge, Integrationszulagen) und Sanktionen bei ungenügender Integrationsbereitschaft andererseits (Leistungskürzung um 15% oder mehr für ein oder mehrere Jahre). Die Revision hat zu einer Absenkung des Grundbedarfs und zu einer stärkeren Betonung der sozialen und beruflichen Integration der Betroffenen geführt. Damit hat die Schweiz einen Schritt in Richtung auf eine „aktivierende Sozialhilfe“ (Sinn et al. 2006) gemacht, die durch das Motto „fördern und fordern“ geprägt ist. Gemäss den neuen

SKOS-Richtlinien werden die Klientinnen und Klienten entsprechend ihrer Integrationsfähigkeiten und –bereitschaft in die folgenden sechs Gruppen eingeteilt und nach vorgegebenen Standards betreut.

- Erwerbstätigen mit nicht existenzsicherndem Haushaltseinkommen steht ein Einkommensfreibetrag von 400 bis 700 Franken zu. Damit wird ein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit und zum Verbleib im Arbeitsmarkt gesetzt.
- Integrationswillige, die bereit sind, ihre Arbeitsmarktfähigkeit über Bemühungen zur sozialen und beruflichen Integration unter Beweis zu stellen, können eine Integrationszulage von 100 bis 300 Franken erhalten.
- Nicht integrationsfähigen Personen wird eine minimale Integrationszulage von 100 Franken zugestanden. In diese Gruppe fallen insbesondere kranke Menschen. Oft geht es dabei um die Klärung eines Rentenanspruchs bei der Invalidenversicherung.
- Eine weitere Gruppe von nicht integrationsfähigen Personen stellen im Sinne der SKOS-Richtlinien die Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren dar. Diese erhalten 200 Franken.
- Schliesslich bleiben jene, die keine Integrationsbereitschaft an den Tag legen. Sie erhalten den Grundbedarf und können je nach Verhalten für ihre mangelnde Kooperationsbereitschaft sanktioniert werden.

Die revidierten SKOS-Richtlinien verlangen eine neue Ausrichtung der Sozialhilfe. Die soziale Existenzsicherung wird zu Gunsten einer stärkeren Betonung der sozialen und beruflichen Integration relativiert. Dies bedingt allerdings auch, dass sich die Kantone und Gemeinden stärker dieser zweiten Zielsetzung annehmen, und entsprechende Integrationsangebote bereitstellen. Gemäss ersten Auswertungen unterschreitet kein Kanton den abgesenkten Grundbedarf, doch haben viele Kantone den Spielraum zur Festlegung der Integrationszulagen und des Einkommensfreibetrags genutzt (Tecklenburg 2006, S. 17-19). Offen bleibt, wie diese formalrechtlichen Anpassungen in der Praxis dann tatsächlich angewendet werden und ob sie die erhoffte Wirkung im Sinne einer verstärkten sozialen und beruflichen Integration auch tatsächlich erreichen.

Kapitel 4: Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Ausland

4.1 Einleitung

Im vorliegenden Kapitel werden die Erfahrungen mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften in anderen Ländern zusammengefasst. Der folgende Abschnitt 2 gibt einen Überblick über die bestehenden Programme und arbeitet die Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen zwischen den angelsächsischen und den kontinentaleuropäischen Ländern heraus. Abschnitt 3 geht im Detail auf wesentliche Elemente der Programmausgestaltung ein. In Abschnitt 4 wird die Problematik der Interaktion zwischen erwerbsabhängigen Steuergutschriften und bestehenden Sozialprogrammen dargestellt. Die empirische Evidenz bezüglich der Auswirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften auf Beschäftigung und Armut in den betrachteten Ländern wird in Abschnitt 5 zusammengefasst. In Abschnitt 6 werden mögliche Auswirkungen auf die Löhne diskutiert, und Abschnitt 7 enthält die Schlussfolgerungen.

4.2 Steuergutschriften im internationalen Vergleich

4.2.1 Überblick

Seit Ende der 90-er Jahre haben erwerbsabhängige Steuergutschriften an Bedeutung gewonnen. Mehrere Länder haben Steuergutschriften neu eingeführt (z.B. Belgien 2000, Frankreich 2001), andere haben bestehende Systeme reformiert (Grossbritannien, Irland). Im Jahr 2002 existierten in 12 OECD Ländern so genannte „Making Work Pay“ Programme (OECD, 2005). Einen Überblick gibt Tabelle 1. Diese Programme unterscheiden sich als Folge der politischen und vor allem der institutionellen Rahmenbedingungen beträchtlich bezüglich Ausgestaltung und Zielen. So mussten die neuen Programme in die bestehenden Sozialversicherungssysteme integriert werden, die in der Regel nicht radikal angepasst werden konnten. Zudem kennen viele Länder Mindestlöhne, die einen direkten Einfluss auf Gestaltungsmöglichkeiten und Auswirkungen von erwerbsabhängigen Steuergutschriften haben.

Tabelle 4.1: Übersicht über die bestehenden „Making work pay“ Programme

								Bedingungen für Anspruchsberechtigung	
Land	Programm	Einführungsjahr	Verwaltung / Auszahlung	Bemessungseinheit	Maximal-Transfer in Euro	Phase-in Bereich	Phase-out Bereich	Minimale Stundenzahl	Minimaleinkommen
UK	Working Tax Credit (WTC)	1971	Sozialamt (1971-1999) Steuerverwaltung (1999-)	Haushalt	6150+	Nein	Ja	Ja	Ja
USA	Earned Income Tax Credit (EITC)	1975	Steuerverwaltung	Haushalt	4000	Ja	Ja	Nein	Nein
Kanada	Canadian Child Tax Benefit (CCTB)	1978	Steuerverwaltung	Haushalt	3150	Ja	Ja	Nein	
Irland	Family Income Supplement (FIS)	1984	Sozialamt	Haushalt	2260+	Nein	Ja	Ja	Ja
Neuseeland	Family Tax Credit (FTC)	1986	Steuerverwaltung	Haushalt	750	Nein	Ja	Ja	Nein
Finnland	Earned Income Tax Credit	1996	Steuerverwaltung	Individuum	290	Ja	Ja	Nein	Ja
Belgien	Income Tax Credit	2001	Steuerverwaltung	Individuum	500	Ja	Ja	Nein	Ja
Frankreich	Prime pour l'emploi (PPE)	2001	Steuerverwaltung	Individuum	630	Ja	Ja	Nein	Nein
Niederlande	Employment Tax Credit	2001	Steuerverwaltung	Individuum	920	Ja	Nein	Nein	Nein
Dänemark	Earned Income Tax Credit	2003	Steuerverwaltung	Individuum		Ja	Nein	Nein	Nein

Quelle: Banks et al. 2005

Die Höhe der Steuergutschrift variiert beträchtlich von Land zu Land. Am grosszügigsten ausgestaltet ist der britische „Working Tax Credit“ (WTC), der maximal etwa ein Drittel des Durchschnittslohns beträgt. In der gleichen Grössenordnung liegt das irische „Family Income Supplement“. Interessanterweise stellen gerade diese beiden Länder (zusammen mit Neuseeland) eine Mindestanforderung an den Erwerbsumfang als Voraussetzung für die Bezugsberechtigung (16 bzw. 19 Stunden pro Woche). Der Maximaltransfer im Rahmen des EITC in den USA beläuft sich auf rund 13% des Durchschnittslohns bei Familien mit zwei Kindern. In den kontinentaleuropäischen Ländern ist die Höhe der Steuergutschrift demgegenüber vergleichsweise gering: In Frankreich („Prime pour l’emploi“) beträgt die maximale Gutschrift rund 2% des Durchschnittseinkommens, in Finnland rund 7%, in den Niederlanden rund 4% im ersten Jahr des Bezugs und rund 1.5% im zweiten Jahr. In Belgien wurde der Steuerkredit von 0.3% des Durchschnittseinkommens im Jahr 2002 („Credit d’impot“) auf rund 2% (Bonus pour l’emploi“) erhöht, weil - wenig überraschend - festgestellt wurde, dass der „Credit d’impot“ keinerlei Wirkung zeigte.²¹

Nur in den USA, Grossbritannien, Irland und Neuseeland wird mit der erwerbsabhängigen Steuergutschrift explizit auch das Ziel der Armutsbekämpfung verfolgt. In den übrigen europäischen Ländern erfolgt die Armutsbekämpfung durch traditionelle sozialpolitische Instrumente, während die erwerbsabhängigen Steuergutschriften vor allem darauf ausgerichtet sind, die Arbeitsanreize zu verbessern. Im Folgenden wird daher zunächst ein grundsätzlicher Vergleich der sozialen Sicherungssysteme im angelsächsischen und im kontinentaleuropäischen Raum vorgenommen, bevor die Unterschiede in der Ausgestaltung der Steuergutschriften in den einzelnen Ländern im Detail herausgearbeitet werden.

4.2.2 Angelsächsische versus kontinentaleuropäische Länder

Die USA, Grossbritannien und Irland kombinieren vergleichsweise niedrige gesetzliche Mindestlöhne und Grenzsteuersätze mit der Gewährung grosszügiger Steuergutschriften. Gleichzeitig bewegt sich die Grundsicherung (Sozialhilfe) in diesen Ländern auf einem bescheidenen Niveau. Als Folge davon existiert ein relativ grosser Niedriglohnsektor mit einer entsprechenden Arbeitsnachfrage.

²¹ Alle Werte stammen aus OECD (2005)

In den USA hat angesichts des niedrigen Niveaus des gesetzlichen Mindestlohns (etwa ein Drittel des Durchschnittslohns) sowie der geringen und auf maximal fünf Jahre befristeten sozialen Grundsicherung der Ausbau der erwerbsabhängigen Steuergutschriften (EITC) im Kontext einer strikt aktivierenden Sozialpolitik eine grosse Bedeutung erlangt. Die Gewährung von Steuergutschriften hat neben der Verbesserung der Arbeitsanreize auch eine sozialpolitische Funktion bei der Bekämpfung von Armut unter Erwerbstätigen. Neben vergleichsweise niedrigen Grenzsteuersätzen, Lohnnebenkosten und Mindestlöhnen und relativ bescheidener Grundsicherung ist auch die Lohnspreizung ausreichend gross, um bei der Mobilisierung des Arbeitsangebots über eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik („workfare“) entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten entstehen zu lassen.

Die Situation in Grossbritannien ist ähnlich. Dort wurden im Rahmen einer Politik des „Making Work Pay“ bescheidene Transferleistungen für Langzeitarbeitslose ab 1999 schrittweise um grosszügige erwerbsabhängige Steuergutschriften ergänzt. Anspruchsberechtigt waren zunächst nur Familien mit Kindern („Working Families' Tax Credit“). Im Jahr 2003 ist die Steuergutschrift auch auf Alleinstehende ausgedehnt worden („Working Tax Credit“). Für Erwerbstätige mit Kindern gibt es zusätzliche Leistungen zur Existenzsicherung von Kindern („Child Tax Credit“) und für die Kinderbetreuung. Die Steuergutschriften sind Teil einer strikt aktivierenden Arbeitsmarktpolitik mit obligatorischen Angeboten für Arbeitslose („New Deal“). Wie in den USA verhindert ein relativ bescheidener gesetzlicher Mindestlohn, dass die Löhne allzu stark absinken können.

Insgesamt erreichen die angelsächsischen Systeme mit niedrigen Mindestlöhnen, bescheidener Grundsicherung, grosszügigen Steuergutschriften und flexiblen Löhnen einen hohen Grad der Erwerbstätigkeit von Geringqualifizierten. In diesen Systemen ist Langzeitarbeitslosigkeit aufgrund geringer Transferleistungen und der Verfügbarkeit von Einstiegsmöglichkeiten in die Beschäftigung ein weniger gravierendes Problem. Dennoch ist das Risiko für Geringqualifizierte, aus dem sozialen Netz zu fallen, beträchtlich, vor allem in den USA. Auch sind die Ausgaben für die Steuergutschriften erheblich (0.3% des BIP in den USA).

Grundsätzlich anders ausgestaltet sind Grundsicherung, Lohnnebenkosten, Grenzsteuerbelastung und Mindestlöhne in den kontinentaleuropäischen Ländern. So haben Frankreich, Belgien oder die Niederlande deutlich höhere Mindestlöhne (rund 50% des Durchschnittslohns), ein höheres Grundsicherungsniveau sowie eine höhere Belastung des Faktors Arbeit durch Steuern und Abgaben im relevanten Bereich. Als Folge davon hat sich der Tieflohnsektor in diesen

Ländern sukzessive verringert. Die gleiche Problematik ist auch in Deutschland festzustellen. Sie behindert die Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt und erhöht das Risiko von Langzeitarbeitslosigkeit.

Wenn weder die Mindestsicherung noch die Mindestlöhne nach unten angepasst werden können, müssen andere Instrumente eingesetzt werden, um die Erwerbsintegration von Geringqualifizierten zu fördern. Eine Massnahme, die in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden ergriffen wurde, besteht in der Reduktion der Sozialabgaben für Beschäftigte im Niedriglohnbereich. Diese Reduktion kann durch eine Senkung der Arbeitgeberbeiträge für Geringverdiener (Frankreich) oder die Übernahme dieser Beiträge durch den Staat erreicht werden und soll die Nachfrage nach geringqualifizierter Arbeit fördern.

Ergänzend wurden in Frankreich, den Niederlanden und Belgien erwerbsabhängige Steuergutschriften zur Verbesserung der Arbeitsanreize eingeführt. Diese Steuergutschriften wurden auf das bestehende Grundsicherungs- und Mindestlohniveau aufgesetzt, ohne daran irgendwelche Modifikationen vorzunehmen. Aus diesem Grund mussten die Steuergutschriften betragsmässig sehr bescheiden ausgestaltet werden, weil sonst die Finanzierbarkeit in Frage gestellt worden wäre. Entsprechend gering sind die Auswirkungen auf die Beschäftigung in diesen Ländern (vgl. unten).

Zusammenfassend zeigt dieser Vergleich, dass grosszügig ausgestaltete Steuergutschriften nur in einem Umfeld mit vergleichsweise geringer sozialer Grundsicherung und moderaten Mindestlöhnen ohne massiven Ausbau des Transferhaushalts möglich sind. Sind Steuergutschriften demgegenüber betragsmässig bescheiden, erhöhen sie weder das Arbeitseinkommen der Haushalte mit geringem Einkommen in nennenswertem Umfang noch schaffen sie substantielle Arbeitsanreize. Solange in den kontinentaleuropäischen Ländern keine Modifikation der anderen Unterstützungsprogramme erfolgt, dürfte es entsprechend schwierig sein, erwerbsabhängige Steuergutschriften so auszugestalten, dass sie eine wesentliche Erhöhung der Erwerbsquote von Geringqualifizierten bewirken. Wir werden am Schluss des Kapitels auf diese Problematik zurückkommen.

4.3 Programmausgestaltung im Detail

4.3.1 Individuelles vs. Haushaltseinkommen

Mit Ausnahme von Belgien bezieht sich der Steuerkredit in allen erfassten Ländern auf das Erwerbseinkommen des Haushalts und nicht auf das individuelle Erwerbseinkommen. Folge davon ist, dass bei Haushalten mit zwei erwerbstätigen Erwachsenen regelmässig negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung und vor allem die geleistete Stundenzahl des Zweitverdieners (in der Regel die Frau) zu beobachten sind (vgl. z.B. Blundell und Meghir 2002). Dieses Problem besteht nicht (oder nicht im gleichen Umfang), wenn sich der Steuerkredit auf das individuelle Erwerbseinkommen abstützt. Dafür steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Transfers an nicht arme Haushalte ausgerichtet werden. Dies reduziert die Effizienz der Armutsbekämpfung und verletzt grundlegende Gerechtigkeitsvorstellungen.

4.3.2 Art und zeitliche Beschränkung der Auszahlungen

Art, Methode und Häufigkeit der Auszahlung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften sind sowohl im Hinblick auf eine möglichst effiziente Administration als auch für die Begünstigten von Bedeutung. In den meisten Ländern sind Steuergutschriften nicht rückerstattungspflichtig. Berechtigte Personen oder Familien erhalten eine Barauszahlung, wenn die Höhe des Kredits die Steuerschuld übersteigt. Somit profitieren auch Haushalte mit tiefen Einkommen in vollem Masse von der Gutschrift. Die Verwendung rückerstattungspflichtiger Gutschriften ist wenig sinnvoll, weil dadurch der Arbeitsanreiz gerade für Personen mit tiefem Einkommen (geringe Steuerschuld und grosse Steuergutschrift) aufgehoben würde.

Die Höhe der Gutschrift wird in den betrachteten Ländern regelmässig, aber in unterschiedlichen Abständen neu beurteilt. Manche Länder sehen die Möglichkeit vor, dass die Begünstigten bei einer Veränderung ihrer Lebenssituation sofort eine Neubeurteilung verlangen können. Auch die Auszahlung der Steuergutschriften erfolgt in den betrachteten Ländern in sehr unterschiedlichen Intervallen. In den USA erfolgt die Auszahlung des EITC einmal pro Jahr, während in Grossbritannien die Auszahlung parallel mit der Lohnzahlung erfolgt. Auszahlungsintervalle von einem Jahr sind administrativ gesehen wohl am effizientesten, müssten jedoch Veränderungen der familiären Bedingungen (z. B. die Geburt eines Kindes oder Veränderungen des Einkommens im laufenden Jahr) berücksichtigen. Für die Begünstigten wäre wahrscheinlich ein Auszahlungsrhythmus von einem Monat ideal, weil sie oft nur eine beschränkte

Liquidität aufweisen und die Gutschrift so rasch an veränderte Umstände angepasst werden könnte.

Für die Berechnung der Gutschrift müsste im Prinzip das aktuelle Erwerbseinkommen massgeblich sein. In den meisten betrachteten Ländern wird die Zulage jedoch aufgrund des steuerbaren Einkommens des vorhergehenden Steuerjahrs ausbezahlt. Dies ist administrativ die einfachste Lösung, bildet die aktuelle Situation der Begünstigten jedoch nicht immer korrekt ab. Dieses Problem verschärft sich dadurch, dass potenzielle Bezüger von Steuergutschriften im Zeitablauf oft stark variierende Einkommen aufweisen.

Werden erwerbsabhängige Steuergutschriften nur für eine zeitlich beschränkte Dauer ausbezahlt, verstärken sich die Arbeitsanreize für die begünstigten Haushalte. Dadurch werden diese ermutigt, sich um stabilere und besser bezahlte Arbeitsstellen zu bemühen und durch Weiterbildung eine nachhaltige Ablösung aus der staatlichen Unterstützung anzustreben. Die internationalen Erfahrungen mit befristeten Programmen wie etwa dem kanadischen „Self-Sufficiency Project“ zeigen indessen, dass die Eingliederung von Arbeitslosen so zwar beschleunigt werden kann, sich aber nach Ablauf der Gutschrift nicht unbedingt eine dauerhafte Verbesserung ergibt.

4.3.3 Administration

Die Existenz verschiedener sozialpolitischer Instrumente zur Einkommenssicherung kann zu hohen administrativen Kosten und niedrigen Inanspruchnahmeraten der Anspruchsberechtigten führen. Sowohl die administrativen als auch die individuellen (Such-) Kosten könnten durch die Reduktion der Unterstützungsprogramme reduziert werden. Eine enge und über die verschiedenen Programme gut abgestimmte Zieldefinition ist für eine möglichst kostengünstige Administration unerlässlich. Nur so kann die Zahl derjenigen, die eigentlich nicht begünstigt werden sollten (*windfall beneficiaries*), eingeschränkt werden. Bedingungen betreffend der minimal zu arbeitenden Stunden (Stundenkriterium) können die Effizienz von Steuergutschriften zusätzlich verbessern, weil der Anteil der Bezüger, die zwar ein niedriges Einkommen aufweisen, aber nicht zu den Geringqualifizierten gehören, dadurch reduziert wird.

In den meisten betrachteten Ländern werden die erwerbsabhängigen Steuergutschriften durch die Steuerbehörde administriert und ausbezahlt. In Grossbritannien erfolgte die Auszahlung der Unterstützungsbeiträge bis 2005 durch die Arbeitgeber. Dadurch entstanden sowohl für die Arbeitgeber (für die Administration der Zahlungen und die Abrechnung mit der Steuerbehörde)

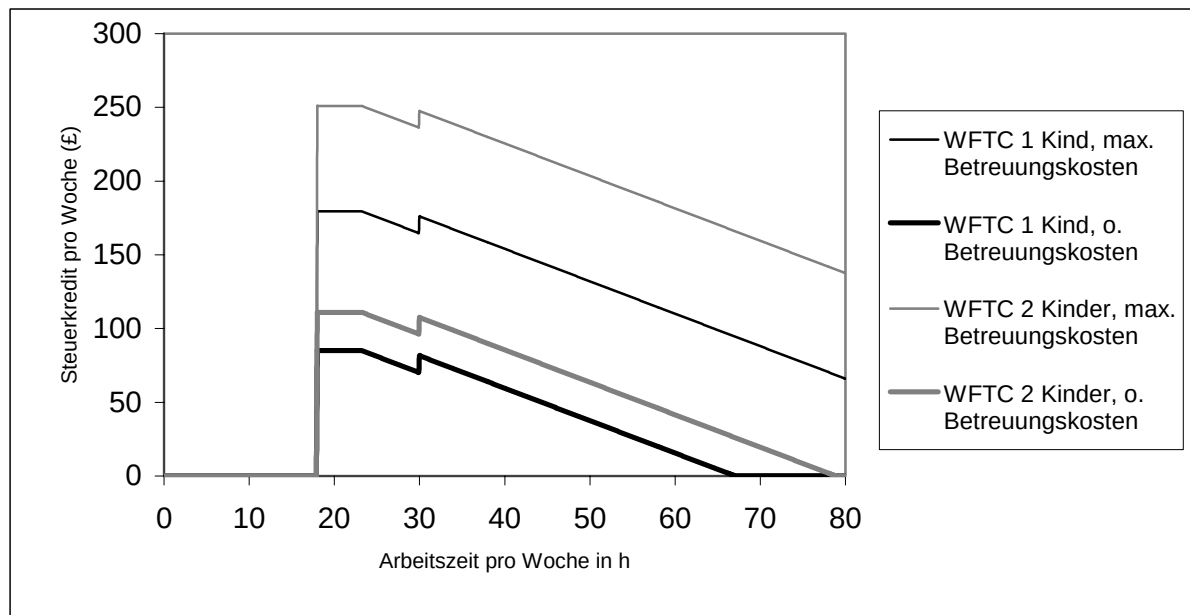
als auch für die Steuerbehörde selbst ein hoher Verwaltungsaufwand. Seit Anfang 2006 hat man aber auch in Grossbritannien auf die direkte Auszahlung der Gutschriften durch die Steuerbehörde umgestellt. In den USA wird diese einfache und kostengünstige Art der Administration als grosser Vorteil des EITC gesehen.

Die unterschiedlichen Lebenskosten in verschiedenen Regionen eines Landes werden in der Regel bei der Ausgestaltung erwerbsabhängiger Steuergutschriften nicht berücksichtigt. Einzige Ausnahme bildet das föderalistische Kanada, in welchem die Höhe der Gutschrift vom Wohnort des begünstigten Haushaltes abhängt. Unterstützend wirken dabei zusätzlich die nach Provinz/Region unterschiedlichen „make work pay“ Programme. Ein weiterer wichtiger Punkt betreffend der Administration ist die Promotion der Unterstützungszahlungen. Bekanntheitsgrad und Akzeptanz des Steuerkredites haben einen hohen Einfluss auf die Beteiligungsrate am Programm. In den USA ist die Existenz des EITC insbesondere unter ausländischen Bevölkerungsgruppen oder Personen mit einem niedrigen Bildungsniveau noch ungenügend bekannt (Ross Phillips K., 2001). Da aber gerade diese Bevölkerungsschichten zu den Zielgruppen von erwerbsabhängigen Gutschriften gehören, ist eine verbesserte und besser verständliche Information der Anspruchsberechtigten von zentraler Bedeutung. Aus diesem Grund wurde z.B. in Grossbritannien und Irland öffentlich Werbung für Steuerkredite gemacht. Zudem bieten Internetseiten wichtige Informationen.

4.4 Interaktion mit anderen Unterstützungsprogrammen

Um sicherzustellen, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften auch tatsächlich Arbeitsanreize schaffen (im Vergleich zur Situation ohne Steuergutschriften), müssen sämtliche Interaktionen und Überschneidungen mit bestehenden Transferprogrammen berücksichtigt werden. So hängt die Wirkung erwerbsabhängiger Transfers auf das Arbeitsangebot massgeblich von der Existenz und Grosszügigkeit weiterer Unterstützungsprogramme ab. Die Einführung des „Working Families Tax Credit“ in Grossbritannien illustriert diesen Sachverhalt. Betrachtet man den WFTC isoliert (vgl. Abbildung 4.1), ergibt sich für nicht erwerbstätige Personen ein starker Anreiz, im Umfang von mindestens 16 Stunden erwerbstätig zu werden.

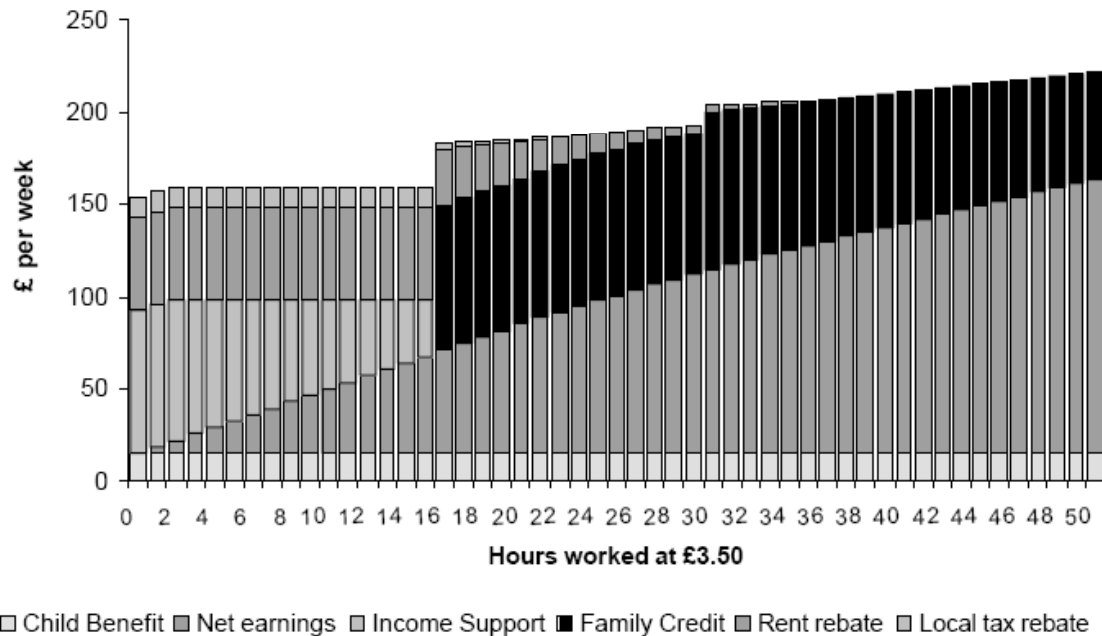
Abbildung 4.1: Ausgestaltung des Working Families Tax Credit in Grossbritannien



Annahme: Stundenlohn von 4£. Quelle: Inland Revenue 2001, S. 4, eigene Darstellung

Wie das Beispiel einer alleinerziehenden Mutter mit Kind ohne Betreuungskosten zeigt, reduziert sich dieser Anreiz jedoch stark, wenn man die bereits bestehenden Transferprogramme berücksichtigt (vgl. Abbildung 4.2). Der Grund liegt darin, dass auch nicht erwerbstätige Alleinerziehende Transfers (child benefit, income support, rent rebate und local tax rebate) in Höhe von über 150£ pro Woche erhalten. Arbeitet die betreffende Alleinerziehende zum minimalen Stundenlohn von (damals) £ 3.50, erhöht sich ihr wöchentliches Einkommen bei einer Arbeitszeit von 16 Stunden um lediglich 35£. Bei isolierter Betrachtung des WFTC ergibt sich für diesen Haushaltstyp bei einem Arbeitsumfang von 16 Stunden demgegenüber ein zusätzliches Einkommen von rund 86£. Abbildung 4.2 macht ausserdem deutlich, dass die Grenzbelastungssätze, vor allem im Bereich zwischen 16 und 30 Stunden, nur unwesentlich geringer als Eins sind. Entsprechend gering sind die Anreize, mehr als 16 Stunden zu arbeiten.

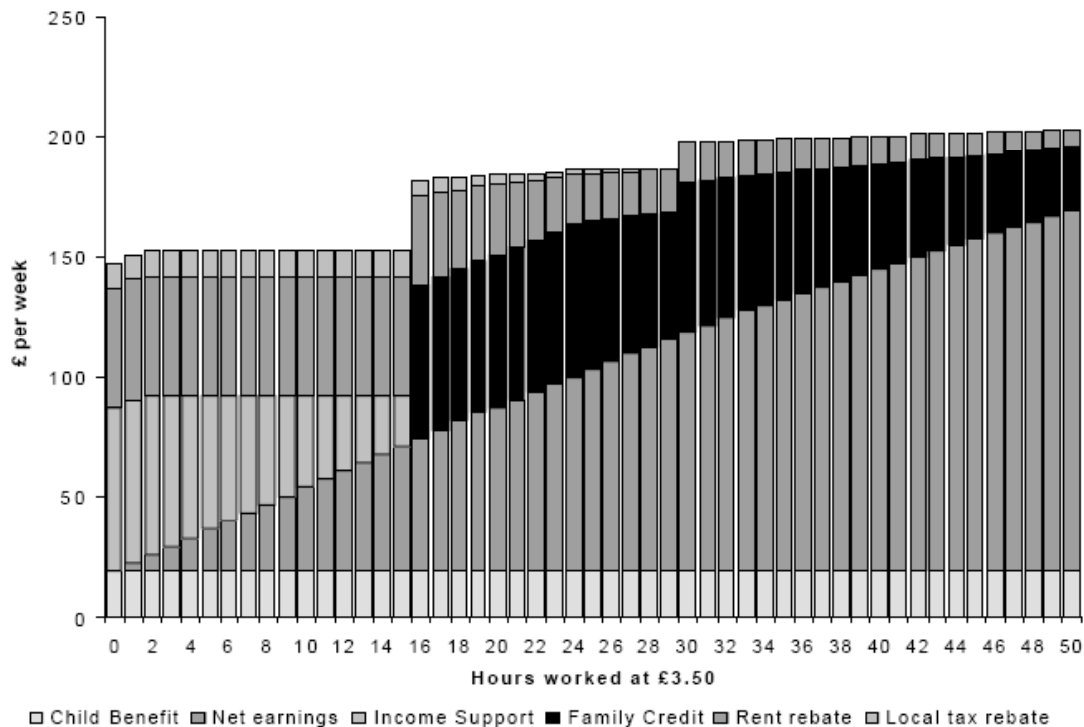
Abbildung 4.2: Budgetbeschränkung einer Alleinerziehenden Mutter nach Einführung des WFTC



Quelle: Blundell und Walker 2001

Vergleicht man schliesslich die Situation vor (Abbildung 4.3) und nach Einführung des WFTC (Abbildung 4.2) für diesen Haushaltstyp, wird deutlich, dass die Auswirkung auf die Entscheidung, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, nicht allzu bedeutsam sein konnte, weil sich die relevanten Grenzbelastungssätze zu wenig veränderten. Die empirischen Auswertungen bestätigen diese Überlegung (vgl. Abschnitt 5). Zwar hat man mit der Einführung des WFTC die Grenzbelastungssätze bei Arbeitszeiten über 30 Stunden leicht reduziert, doch hat dies nicht zu einer spürbaren Veränderungen im (stundenmässigen) Arbeitsangebot geführt. Der relativ geringe Unterschied zwischen der Situation vor und nach Einführung des WFTC unterstreicht den allgemeinen Sachverhalt, dass grosse Änderungen in der Sozialpolitik nur in Ausnahmesituationen möglich sind, während man sich im Regelfall darauf beschränken muss, relativ geringfügige Reformschritte vorzunehmen, die aber wenigstens in die „richtige Richtung“ zielen sollten.

Abbildung 4.3: Budgetbeschränkung einer allein erziehenden Mutter vor Einführung des WFTC



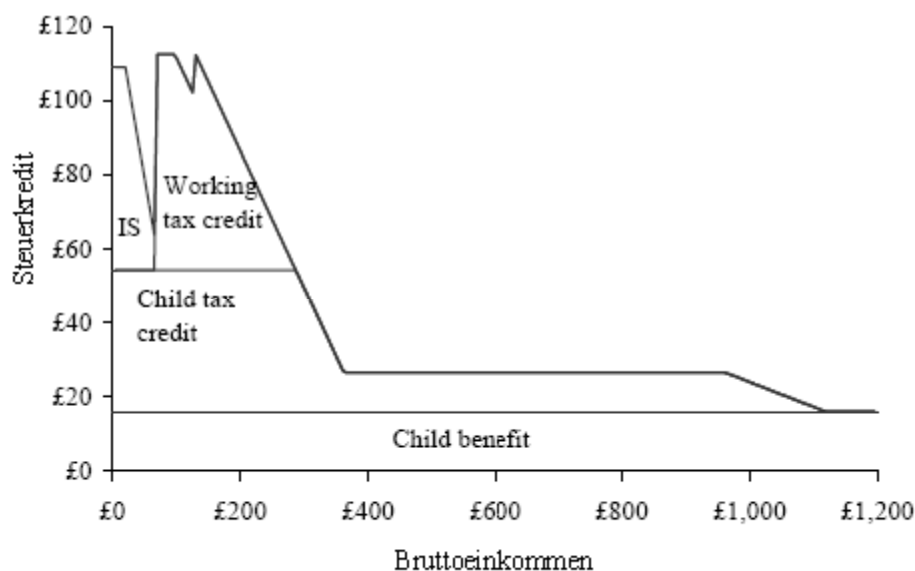
Quelle: Blundell und Walker 2001

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch, in welcher Reihenfolge die Anspruchsbeurteilung für die einzelnen Transferprogramme überprüft wird. In den meisten Ländern existieren dazu (im Gegensatz zur Schweiz) klare Regelungen, die allerdings von Land zu Land unterschiedlich sind. Die Höhe der Unterstützungszahlungen aus einem einzelnen Programm (bei gegebener Anspruchsberechtigung) hängt weiter davon ab, welche Unterstützungszahlungen aus den anderen Programmen für die Bestimmung des massgeblichen Einkommens herangezogen werden. Wie aus den Abbildungen 4.2 und 4.3 hervorgeht, wird beispielsweise das Kindergeld (child benefit) in Grossbritannien für die Berechnung des für den WFTC massgeblichen Einkommens in Grossbritannien nicht berücksichtigt. Der WFTC wird demgegenüber für die Berechnung des massgeblichen Einkommens anderer Unterstützungsprogramme wie des Housing Benefit oder des Council Tax Benefit miteinbezogen. Im Jahr 2003 wurde der WFTC aufgehoben und durch zwei Steuerkredite ersetzt. Dabei wurden die zwei Grundelemente des WFTC (die in-work benefits und die Familienunterstützung) getrennt und in zwei separate Unterstützungsprogramme aufgeteilt (vgl. Abbildung 4.4). Zur Unterstützung von Individuen mit tiefem Einkommen (*working poor*) wurde der Working Tax Credit (WTC) ge-

schaffen; zur Berücksichtigung der Kosten für die Kindererziehung der Child Tax Credit (CTC). Ziel dieser Reform war es, die Kinderarmut besser zu bekämpfen, die Armut unter den Erwerbstätigen zu reduzieren und die Arbeitsanreize zu verbessern (Inland Revenue 2002).

Spezielle Erwähnung verdient in diesem Zusammenhang die Berücksichtigung von Betreuungskosten im britischen Steuerkredit für Erwerbstätige (WTC) bzw. seinem Vorgänger, dem WFTC. Der WTC übernimmt bis zu 70% der Betreuungskosten in Kinderkrippen oder anderen Betreuungsangeboten (Tagesmütter etc.). Voraussetzung ist eine Mindestzahl von Arbeitsstunden, wobei diese Anforderung für Alleinerziehende geringer ist als für Paare mit Kindern.

Abbildung 4.4: Finanzielle Unterstützung durch Steuerkredite nach der Reform 2003 für eine Familie mit 1 Kind (zum Minimallohn von GBP 4.20)



Quelle: Brewer 2003. IS steht für Income Support

4.5 Auswirkungen auf Beschäftigung und Armut: Empirische Evidenz

In diesem Abschnitt wird zunächst kurz auf die Möglichkeiten einer (ex post) Evaluation erwerbsabhängiger Steuergutschriften eingegangen. Anschliessend werden die Ergebnisse der wichtigsten Studien zusammenfassend vorgestellt.

4.5.1 Evaluationsprobleme und -methoden

Das grundlegende Problem bei der ex post Evaluation bestehender Steuergutschriftsprogramme besteht darin, die Wirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften von den Auswirkungen anderer Einflussfaktoren – z. B. der konjunkturellen Entwicklung – zu trennen.

Eine Möglichkeit, um die isolierten Auswirkungen erwerbsabhängiger Steuergutschriften zu ermitteln, besteht darin, Pilotversuche durchzuführen. In solchen Experimenten teilt man die Haushalte – idealerweise zufällig – auf eine Interventions- und eine Kontrollgruppe auf. U.a. wird dabei sichergestellt, dass beide Personengruppen aus demselben wirtschaftlichen Umfeld kommen und kein systematischer Grund für eine Teilnahme besteht. Die Gruppen unterscheiden sich lediglich dadurch, dass in der Interventionsgruppe erwerbsabhängige Steuergutschriften zum Einsatz kommen, in der Kontrollgruppe hingegen nicht. Beide sind den gleichen sonstigen Einflussfaktoren ausgesetzt, beispielsweise der konjunkturellen Entwicklung. Die Wirkung der Steuergutschrift kann dann ermittelt werden, indem die relevanten Zielgrößen in der Interventions- und der Kontrollgruppe miteinander verglichen werden. Während in den USA und Kanada mehrere solche Experimente durchgeführt worden sind, besteht in Europa diesbezüglich grosse Zurückhaltung. Eine Ausnahme bildet der Mannheimer Modellversuch, der als einziger mit Vergleichsgruppen und ausreichenden Fallzahlen durchgeführt wurde.

Sind Steuergutschriften bereits in vollem Umfang – auf bundes- oder einzelstaatlicher Ebene – implementiert, können keine Modellversuche mehr durchgeführt werden, weil dann alle Haushalte, welche die relevanten Kriterien erfüllen, Anspruch darauf haben. Es ist mit anderen Worten dann nicht mehr möglich, Kontrollgruppen zu bilden. Unter diesen Umständen müssen die bestehenden Steuergutschriftsmodelle mit Hilfe komplexer statistischer Methoden evaluiert werden, auf die an dieser Stelle nicht weiter eingegangen wird²². Die grosse Mehrzahl der Evaluationen des EITC (Eissa und Liebman, 1996, Eissa und Hoynes, 2004) und des britischen WFTC (Blundell et al. 2005, Brewer et al. 2006), die im folgenden vorgestellt werden, wurde mit Hilfe dieser Methoden durchgeführt.

²² Verschiedene ex post Evaluationsmethoden stehen zur Verfügung, z.B. Matching Schätzer, Difference-in-differences Verfahren und Methoden, die auf sogenannten natürlichen Experimenten beruhen. Einen Überblick geben Blundell and Costa Dias (2002).

4.5.2 Wichtigste Ergebnisse

Die empirische Evidenz für die USA ist in Scholz und Hotz (2003) zusammengefasst. Die wichtigsten Ergebnisse lauten:

- Die theoretisch erwarteten Auswirkungen auf das Arbeitsangebot werden bestätigt. Für Alleinlebende wird eine Zunahme der Arbeitsmarktpartizipation in der Grössenordnung von 2 bis 3 Prozentpunkten geschätzt. Meyer und Rosenbaum (2001) schätzen, dass etwa 63% der Zunahme der Erwerbsquote von alleinlebenden Müttern im Zeitraum von 1984 bis 1996 dem EITC zugeschrieben werden können.
- Gleichzeitig finden diese Studien den erwarteten negativen Einfluss des EITC auf die Partizipation der Zweitverdiener und die Arbeitsstunden der bereits Erwerbstätigen. Für die Partizipation von Ehefrauen wird ein Rückgang von 1.2 Prozentpunkten geschätzt. Das Arbeitsangebot von Ehemännern sinkt um etwa 2%, dasjenige von Ehefrauen um 1% – 6%. Die stärksten negativen Auswirkungen treten im Phase-Out-Bereich auf.
- 1999 wurden im Rahmen des EITC rund 32 Milliarden Dollar für rund 19 Millionen Familien ausgegeben. Davon befanden sich rund 23% im Phase-In-Bereich (und bezogen 22% der Ausgaben), 18% waren im Plateau-Bereich (26% der Ausgaben), und 59% befanden sich im Phase-Out-Bereich (51% der Ausgaben). Insgesamt wurden durch den EITC 4.3 Millionen Familien finanziell über die Armutsgrenze gehoben.

Für Grossbritannien liegen folgende Ergebnisse vor (Brewer et al, 2006):

- Der WFTC hat die Erwerbsquote von Alleinerziehenden um rund 3.7 Prozentpunkte erhöht. Bei Paaren ergibt sich eine Abnahme der Erwerbsquote der Frauen von rund 0.6 Prozentpunkte und eine Zunahme der Erwerbsquote der Männer um rund 0.8 Prozentpunkte.
- Aggregiert hat die Anzahl der Beschäftigten in Grossbritannien durch das gesamte Reformpaket um insgesamt 22'000 Personen zugenommen (0.1% aller Beschäftigten). Wäre nur der WFTC isoliert eingeführt worden, wäre der Beschäftigungseffekt viermal so gross gewesen. Dieser Unterschied ist dadurch zu erklären, dass im gesamten Reformpaket auch ein beträchtlicher Ausbau der Einkommenssicherung enthalten war, der erwerbsunabhängig ist.

In Kanada wurde das sogenannte Self Sufficiency Project (SSP) getestet. Im Rahmen des SSP wird Alleinerziehenden, die Sozialhilfe beziehen, ein zeitlich befristeter Bonus (maximal 3 Jahre) bezahlt, wenn sie innerhalb der nächsten 12 Monate erwerbstätig werden und auf Sozialhilfe verzichten. Der SSP ist somit ein Lohnzuschuss. Die Evaluation des SSP Experiments

zeigt, dass die Eingliederung von Arbeitslosen zwar beschleunigt werden kann, sich aber nach Ablauf des Bonus keine dauerhafte Verbesserung ergibt (Michalopoulos, 2005).

In Mannheim wurde Sozialhilfeempfängern, die im Norden der Stadt lebten, ein zeitlich befristeter, großzügiger finanzieller Anreiz angeboten. In einem in seiner Sozialstruktur vergleichbaren Gebiet im Süden der Stadt Mannheim wurde eine Vergleichsgruppe beobachtet. Das Ergebnis in Kurzform: Für die Stadt Mannheim konnten signifikant positive Beschäftigungseffekte in einem Quasi-Experiment nachgewiesen werden. Der zusätzliche Beschäftigungseffekt betrug 6,6 bis 6,8 Prozentpunkte. Es konnten jedoch wegen der begrenzten Laufzeit der Modellversuche keine Aussagen zur Nachhaltigkeit der Beschäftigung getroffen werden (Spermann und Strotmann, 2005).

Vergleichbare Ergebnisse liegen auch für weitere Länder vor (z.B. Irland). Alle diese Befunde zeigen einen Trade-Off zwischen Arbeitsanreizen für Nichterwerbstätige und Erwerbstätige: um für Nichterwerbstätige einen Arbeitsanreiz zu generieren, muss das Erwerbseinkommen zuzüglich Steuergutschrift deutlich grösser sein als das Einkommen ohne Erwerbstätigkeit. Eine Steuergutschrift, die diese Vorgaben erfüllt, muss aber mit zunehmendem Erwerbseinkommen relativ rasch reduziert werden, damit sie gesamthaft finanzierbar bleibt. Dadurch entstehen negative Arbeitsanreize für bereits Erwerbstätige, vor allem Zweitverdiener.

4.6 Auswirkungen auf die Löhne

Die erfolgreiche Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften erhöht das Arbeitsangebot und übt so Druck nach unten auf die Löhne in den betroffenen Bereichen aus. Dehnen die Unternehmen ihre Nachfrage nach Arbeit nicht entsprechend aus, subventionieren Steuergutschriften nicht nur die Arbeitnehmer, sondern indirekt auch die Arbeitgeber (OECD 2005). Bis heute existiert allerdings keine empirische Evidenz über das mögliche Ausmass eines solchen Effektes.

Eine verbreitete Befürchtung besteht weiter darin, dass Steuergutschriftenmodelle Anreize zu Missbrauch schaffen könnten. So könnten Firmen geringqualifizierte Arbeitnehmer entlassen und zu tieferen Löhnen wieder einstellen (Drehtüreffekt). Die Reduktion der Löhne würde teilweise durch die Steuergutschriften kompensiert. Denkbar wäre auch, dass Firma und Arbeitnehmer eine Lohnreduktion vereinbaren und so die Lohnkosten teilweise auf den Staat überwälzen. Die Gefahr, dass solche Missbräuche in grösserem Umfang auftreten, erhöht sich, wenn die Nachfrage in (regionalen) Teilmärkten monopolisiert ist, Absprachen unter den Ar-

beitgebern stattfinden oder der Anteil der Geringqualifizierten in einer Branche besonders gross ist. Zu Existenz und Umfang solcher missbräuchlicher Verhaltensweisen gibt es bislang keine empirischen Belege.

Mindestlöhne können den Umfang solcher missbräuchlicher Verhaltensweisen einschränken, indem sie eine Untergrenze für Lohnsenkungen definieren. In der Tat existieren in den Vereinigten Staaten, Grossbritannien, Irland und Neuseeland gesetzliche Mindestlöhne, die jedoch vergleichsweise niedrig sind. Entsprechend wird gelegentlich gefordert, die Einführung von Steuergutschriften sei im Sinne einer flankierenden Massnahme mit Mindestlöhnen zu kombinieren. Allerdings dürften diese Mindestlöhne nicht zu hoch sein, weil sie sonst die Arbeitskosten im Bereich der Geringqualifizierten erhöhen und damit die Nachfrage nach diesen Arbeitskräften einschränken würden (OECD 2005). Dadurch wären auch die Beschäftigungseffekte von erwerbsabhängigen Steuerkrediten gefährdet.

4.7 Schlussfolgerungen

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass Ausgestaltung und Wirksamkeit erwerbsabhängiger Steuergutschriften von einer Reihe von Parametern und Rahmenbedingungen abhängen. Die wichtigsten Schlussfolgerungen sind:

Höhe der maximalen Gutschrift

Die Höhe der Gutschrift beeinflusst alle drei Ziele, die mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften angestrebt werden:

- *Armutsbekämpfung*: je höher die Gutschrift ist, desto wirksamer wird Armut bekämpft.
- *Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit*: je höher die Gutschrift ist, desto stärker wird Arbeit belohnt. Dadurch steigt der Anreiz, erwerbstätig zu sein.
- *Transferumfang*: je höher die Gutschrift ist, desto grösser sind die damit verbundenen zusätzlichen Transferausgaben.

Reduktionsrate der Gutschrift bei steigendem Einkommen

Die Transferreduktionsrate beeinflusst primär die folgenden Variablen:

- *Arbeitsangebot erwerbstätiger Personen*: je höher die Reduktionsrate ist, desto grösser ist der implizite Steuersatz auf zusätzlichem Einkommen. Dadurch sinkt die Bereitschaft der Transferempfänger, das Erwerbseinkommen zu erhöhen.

- *Transferausgaben*: je grösser die Reduktionsrate ist, desto geringer sind die zusätzlichen Transferausgaben infolge der Steuergutschrift.

Erforderlicher Erwerbsumfang

Der EITC wird in den USA ab der ersten Arbeitsstunde bzw. dem ersten verdienten Dollar gewährt. In anderen Ländern (Grossbritannien, Irland, Neuseeland) besteht demgegenüber eine Mindestanforderung bezüglich der Arbeitszeit (16 bzw. 19 Stunden pro Woche). Dadurch soll ein Anreiz geschaffen werden, mehr als nur geringfügig beschäftigt zu sein.

Dauer des Bezugs

Das Ziel von Befristungen besteht darin, den Bezüglern Anreize zu geben, sich während des Bezugs der Steuergutschrift beruflich zu verbessern, sich weiterzubilden und eine Ablösung aus der Unterstützung anzustreben. Umstritten ist allerdings, über welche Zeitperiode solche Befristungen angesetzt werden sollten.

Zielgruppe

Je nach Zielgruppe kann sich die optimale Ausgestaltung einer Steuergutschrift unterscheiden. Traditionell zielen erwerbsabhängige Steuergutschriften auf Alleinerziehende und Familien mit Kindern ab (also überdurchschnittlich armutsgefährdete Haushaltstypen). Dabei besteht ein unmittelbarer Zusammenhang zu der Frage, ob die Steuergutschrift primär der Armutsbekämpfung oder der beruflichen Integration dienen soll.

Massgebliches Einkommen

Welches Einkommen für die Anspruchsberechtigung massgeblich sein soll, hängt von den verfolgten Zielprioritäten ab. Steht das Ziel der Armutsbekämpfung im Vordergrund, ist es nahe liegend, das Haushaltseinkommen als Kriterium zugrunde zu legen, weil dieses in der Regel ist zur Bestimmung des Bedarfs eines Haushalts relevant. Der wichtigste Nachteil einer solchen Regelung besteht darin, dass negative Arbeitsanreize für den Zweitverdiener (in der Regel die Frau) geschaffen werden (vgl. z. B. Blundell und Meghir 2002). Wenn hingegen primär Arbeitsanreize gesetzt werden sollen, ist es zweckmässiger, die Bezugsberechtigung mit dem individuellen Erwerbseinkommen zu verknüpfen. Nur so wird sichergestellt, dass für jede Person

ein positiver Anreiz entsteht, erwerbstätig zu sein.²³ Die Verknüpfung mit dem individuellen Erwerbseinkommen hat jedoch zur Folge, dass auch Personen mit geringem Erwerbseinkommen unterstützt werden, die in einem nicht armen Haushalt leben. Dies reduziert die Effizienz der Armutsbekämpfung und verletzt Umverteilungs- und Gerechtigkeitsziele.

Veranlagungsperiode und Auszahlungshäufigkeit

Administrativ ist eine möglichst lange Veranlagungsperiode, z.B. jährlich aufgrund der Steuererklärung, gekoppelt mit einer einmaligen Auszahlung, z.B. zusammen mit der Steuerrechnung, am einfachsten. Dadurch wird aber der oft unsicheren Einkommenssituation der Bezüger nicht Rechnung getragen. Denkbar sind entsprechend Zwischenveranlagungen und monatliche Auszahlungen der Gutschriften

Sozialpolitische Rahmenbedingungen

Von zentraler Bedeutung für Eignung und Wirksamkeit erwerbsabhängiger Steuergutschriften sind das bestehende soziale Sicherungssystem und die Möglichkeit, dieses System auf politischem Weg zu modifizieren. Je höher die bestehende soziale Grundsicherung ist und je großzügiger sie gewährt wird, desto geringer ist die Möglichkeit, die Arbeitsanreize mit Hilfe erwerbsabhängiger Steuergutschriften nachhaltig zu verbessern, ohne den Transferumfang massiv zu erhöhen.

Kombiniert man demgegenüber eine restriktive Grundsicherung mit großzügig ausgestalteten erwerbsabhängigen Steuergutschriften, lassen sich unter den Geringqualifizierten sowohl die Erwerbsquote erhöhen als auch die Armutsquote senken. Es gibt allerdings Hinweise darauf, dass diese an sich positiven Ergebnisse stärker auf die restriktive Grundsicherung (den Stock) zurückzuführen sind als auf die verbesserten Anreize (die Karotte) in Folge der erwerbsabhängigen Steuergutschriften (Blank 2005). Ausserdem ist nicht anzunehmen, dass eine so restriktiv ausgestaltete Grundsicherung wie in den USA für die (kontinental-) europäischen Länder – und damit auch für die Schweiz – eine politische Option darstellen, auch wenn eine Entwicklung in diese Richtung von der Tendenz her durchaus auszumachen ist.

²³ Die empirische Evidenz für die USA zeigt deutlich, dass der EITC, der sich auf das Haushaltseinkommen bezieht, die Wahrscheinlichkeit negativ beeinflusst, dass ein Zweitverdiener in einem Paarhaushalt erwerbstätig ist.

Kapitel 5: Modellrechnungen alternativer Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften

5.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden Modellrechnungen für verschiedene Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften vorgestellt. Zunächst wird diskutiert, welche Möglichkeiten bei der Ausgestaltung von Steuergutschriften bestehen. Dabei ist ausschlaggebend, ob die Steuergutschrift primär Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder zur Ausweitung einer bestehenden Erwerbstätigkeit setzen soll. Für diese zwei Optionen wird in Abschnitt 5.2 je ein stilisierter Prototyp einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift hergeleitet. Im anschliessenden Abschnitt 5.3 werden die Eckwerte für diese Prototypen konkret festgelegt. Abschnitt 5.4 beschreibt die wesentlichen Elemente des Berechnungsmodells, das detailliert im Anhang besprochen wird. In Abschnitt 5.5 werden die Berechnungen für die Steuergutschriftsmodelle für zwei Szenarien vorgestellt. Im ersten Szenario wird verlangt, dass die Steuergutschriften ausgabenneutral sind, während im zweiten Szenario das geltende Sozialhilfeniveau für nicht erwerbstätige Leistungsbezüger konstant gehalten wird. Die Ergebnisse zeigen, dass eine ausgabenneutrale Steuergutschrift nur mit einer merklichen Reduktion der sozialen Sicherung erreichbar ist, während eine konstante Grundsicherung zu erheblichen Zusatzausgaben führt. In Abschnitt 5.6 werden die Gewinner und Verlierer einer Einführung von Steuergutschriften ermittelt, während in Abschnitt 5.7 Überlegungen zu erwarteten Verhaltensanpassungen angestellt werden. Die Frage, wie die Nachfrage nach geringqualifizierten Arbeitskräften erhöht werden kann, ist Gegenstand des Abschnitts 5.8. Abschnitt 5.9 enthält Modellrechnungen für den Fall, dass die Sozialhilfe dahingehend modifiziert wird, dass keine Sozialleistungsfallen mehr auftreten. Abschnitt 5.10 schliesslich fasst die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

5.2 Partizipations- versus Stundenanreiz

Erwerbsabhängige Steuergutschriften sollen positive Arbeitsanreize setzen. Bei der Ausgestaltung stellt sich die zentrale Frage, wie der Arbeitsanreiz implementiert werden soll. Dabei muss zwischen zwei Dimensionen des Arbeitsangebots unterschieden werden: die *Partizipationsdimension* (*extensive margin*) und die *Stundendimension* (*intensive margin*). Erwerbsabhängige Steuergutschriften haben in der Regel unterschiedliche Wirkungen auf diese Dimensionen. Aus empirischer Sicht weist die internationale Forschung der letzten 20 Jahre eindeutig

darauf hin, dass die Partizipationsdimension bei weitem die wichtigere ist. Mit anderen Worten reagieren Arbeitskräfte auf Veränderungen in den finanziellen Anreizen primär dadurch, dass sie entweder zu arbeiten beginnen oder damit aufhören. Anpassungen der Arbeitszeit durch bereits Erwerbstätige sind in der Regel vergleichsweise geringfügig. Dieses Verhalten zeigt sich u.a. in den Evaluationsstudien des amerikanischen EITC (z.B. Eissa und Liebman 1996; Eissa und Hoynes 2004) und des britischen WFTC (Blundell et al 2005; Brewer et al. 2006, vgl. Kapitel 4) sowie in der Simulationsstudie für die Schweiz (Gerfin et al. 2002, s. unten).

Bei der Partizipationsdimension handelt es sich um die Entscheidung, erwerbstätig zu sein. Diese Entscheidung hängt u.a. vom verfügbaren Einkommen bei Nichterwerbstätigkeit, also vom Niveau der Grundsicherung, ab. Die Anreizwirkung erwerbsabhängiger Steuergutschriften kann dadurch gemessen werden, wie sehr das verfügbare Einkommen zunimmt, wenn beispielsweise eine Teilzeitstelle angenommen wird. Je geringer das zusätzliche Einkommen ist, desto geringer ist die Anreizwirkung. Als Masszahl für diese Anreizwirkung wird in der Regel der Partizipationssteuersatz verwendet.²⁴ Ein Partizipationssteuersatz von 0.8 bedeutet beispielsweise, dass das verfügbare Haushaltseinkommen nur um 20 % des Bruttoerwerbseinkommens ansteigt, wenn der Transferempfänger eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. 80 % werden weggesteuert oder kompensieren lediglich den Wegfall von Transferleistungen.

Die Stundendimension betrifft die Entscheidung darüber, wie viele Arbeitsstunden ein Erwerbstätiger anbietet. Im Zusammenhang mit erwerbsabhängigen Steuergutschriften stellt sich hier insbesondere die Frage, ob diese Anreize schaffen, das bisherige Arbeitsangebot zu erhöhen. Diese Entscheidung hängt davon ab, welchen Anteil des zusätzlich verdienten Einkommens der betreffende Erwerbstätige für sich behalten werden kann. Die Masszahl für diesen Anreiz ist der Grenzbelastungssatz. Ein Grenzbelastungssatz von 0.7 beispielsweise bedeutet, dass von zusätzlich verdienten 100 Franken nur 30 Franken in die Haushaltskasse fliessen.

Bei der Ausgestaltung einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift muss festgelegt werden, welche Dimension des Arbeitsangebots im Vordergrund steht. Wenn primär ein Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gesetzt werden soll, dann ist ein möglichst geringer Partizipationssteuersatz entscheidend, während der Grenzsteuersatz nur sekundär ist. Wenn hingegen die

²⁴ Der Partizipationssteuersatz misst, um welchen Anteil das Erwerbseinkommens bei Aufnahme von Arbeit durch das Steuer-Transfersystem reduziert wird, einerseits durch zusätzliche Steuerbelastung und andererseits durch Transferentzug. Formal ist er definiert als *eins minus (verfügbares Einkommen bei Erwerbstätigkeit – verfügbares Einkommen ohne Erwerbstätigkeit) / Bruttoerwerbseinkommen*.

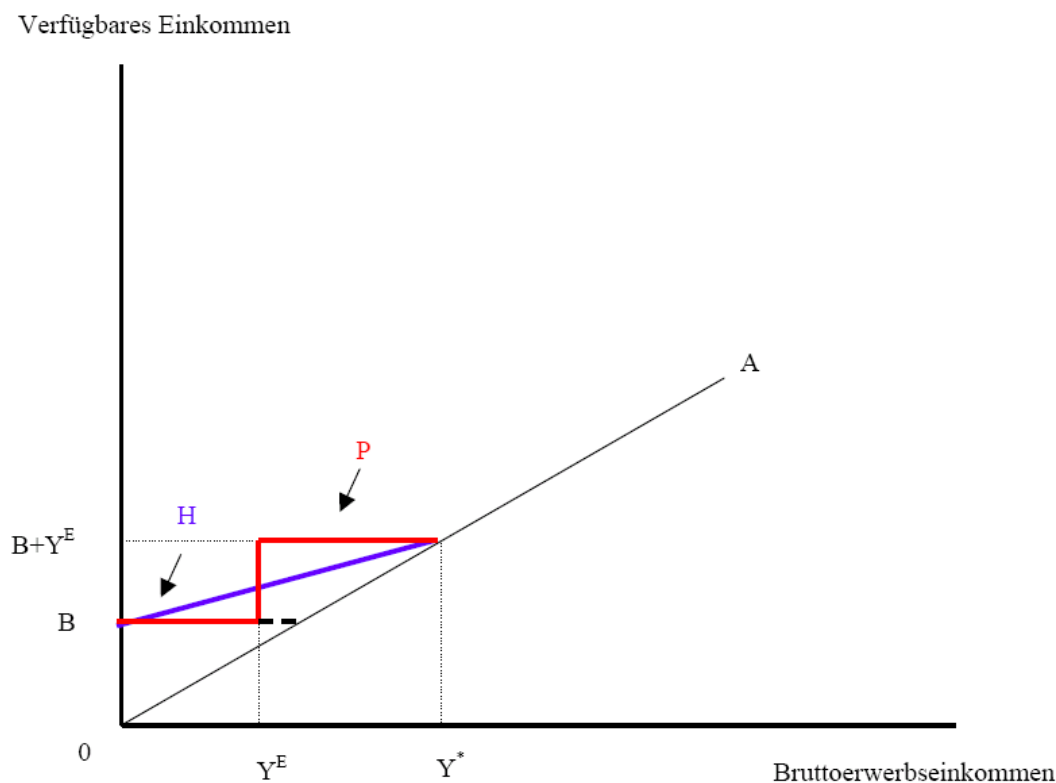
Stundendimension im Vordergrund steht, ist eine Reduktion der Grenzsteuersätze von zentraler Bedeutung.

Das nachfolgende Beispiel illustriert diesen Sachverhalt. Es werden zwei Varianten erwerbsabhängiger Steuergutschriften betrachtet, die in die bestehende Sozialhilfe mit garantiertem Mindesteinkommen integriert werden. Zur Vereinfachung wird unterstellt, dass beide Modelle dieselben Mehrausgaben im Vergleich zur bestehenden Sozialhilfe auslösen.²⁵ Die Linie 0A stellt das Einkommen ohne Transfers dar, B entspricht der garantierten Mindestsicherung. Das Steuergutschriftenmodell H ist so ausgestaltet, dass ab dem ersten Franken Erwerbseinkommen bis zum Ausstiegseinkommen Y^* eine Steuergutschrift gewährt wird. Die Steuergutschrift wird dabei mit jedem zusätzlichen Franken Erwerbseinkommen um 66 Rappen reduziert. Diese Reduktionsrate entspricht dem Grenzbelastungssatz, der durch das Modell H ausgelöst wird. Gleichzeitig beträgt auch der Partizipationssteuersatz durchgehend 0.66. Auf mögliche Modifikationen wird weiter unten eingegangen.

Modell P gewährt demgegenüber erst ab einem Einstiegseinkommen Y^E eine Steuergutschrift. Personen mit einem Erwerbseinkommen unter Y^E werden weiter durch die Sozialhilfe unterstützt. Beim Einstiegseinkommen Y^E besteht ein Anspruch auf die maximale Steuergutschrift im Umfang B, so dass das verfügbare Einkommen sprunghaft auf $Y^E + B$ steigt. Danach wird die Steuergutschrift mit jedem zusätzlichen Franken Erwerbseinkommen bis zum Ausstiegseinkommen Y^* um einen Franken reduziert. Im Modell P ist demzufolge der Grenzsteuersatz durchgehend Eins, nur beim Einstiegseinkommen ist er nahezu Null. Der Partizipationssteuersatz ist bis zum Einstiegseinkommen ebenfalls Eins, beim Einstiegseinkommen sinkt er auf Null und steigt danach kontinuierlich an, bis er beim Ausstiegseinkommen den Wert 0.66 annimmt (analog zu Modell H). Modell P ist so ausgestaltet, dass der maximale Partizipationsanreiz beim Einstiegseinkommen liegt und entspricht dem britischen Working Families Tax Credit, mit der Einschränkung, dass der WFTC einen Grenzsteuersatz von 0.55 anstelle von Eins aufweist.

²⁵ Dabei wird vereinfachend unterstellt, dass die Einkommen im relevanten Bereich gleichverteilt sind.

Abbildung 5.1: Illustration der zwei Prototypen einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift



Aus ökonomischer Sicht sind die beiden Varianten folgendermassen zu beurteilen. In beiden Fällen besteht ein positiver Anreiz, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Im Falle von Variante P besteht dieser Anreiz aber erst ab dem Einstiegseinkommen, während Variante H einen Anreiz setzt, auch geringfügig erwerbstätig zu werden. Ab dem Einstiegseinkommen Y^E setzt Modell P eindeutig stärkere Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Bezüglich Arbeitsstunden besteht bei Variante P offensichtlich kein Anreiz, das Einkommen über das Einstiegseinkommen hinaus auszudehnen, weil jeder zusätzliche Franken die Steuergutschrift um einen Franken reduziert. Bei Modell H ergibt sich im Vergleich zur traditionellen Sozialhilfe eine Verbesserung der Arbeitsanreize über den gesamten Unterstützungsbereich. Entscheidend für die Wahl der Variante ist somit das Ziel, das mit der Steuergutschrift erreicht werden soll. Wenn primär die Erwerbsquote erhöht werden soll, ist Variante P überlegen. Wenn hingegen die Stundendimension im Vordergrund steht, ist Variante H tendenziell vorzuziehen.

Allerdings spricht die empirische Evidenz bezüglich des Arbeitsangebotsverhaltens eindeutig dagegen, dass Variante H bedeutende Beschäftigungseffekte auslösen könnte. Die empirischen Ergebnisse lassen keinen Zweifel daran, dass die Partizipationsdimension bei weitem bedeu-

tender ist als die Stundendimension. Durch eine Verbesserung der Anreize werden also primär Nichterwerbstätige in den Arbeitsmarkt geholt, während bereits Erwerbstätige ihr Arbeitsangebot, wenn überhaupt, nur geringfügig erhöhen. Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass Variante P insgesamt die grössere Wirkung auf das Arbeitsangebot entfalten würde als Variante H.²⁶

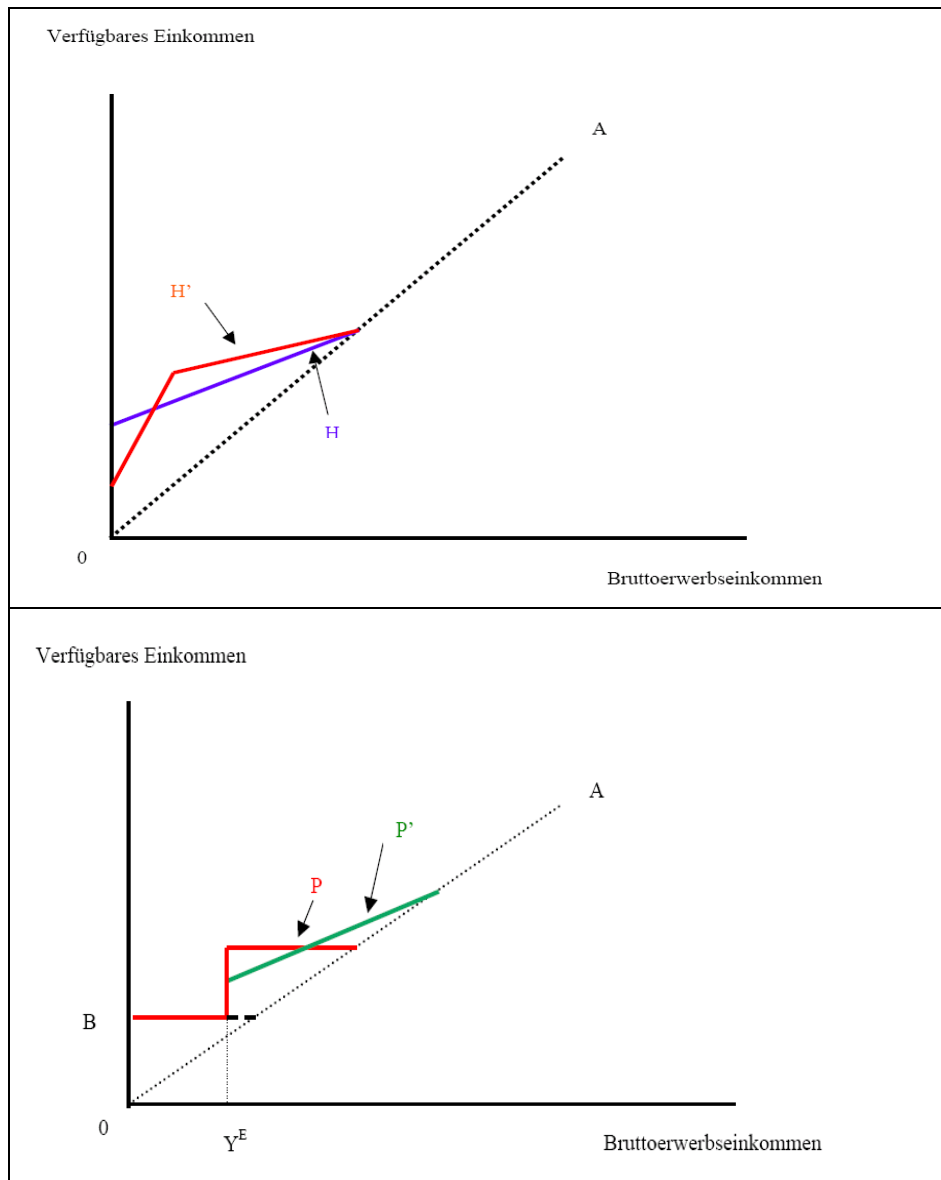
Die Budgetrestriktion von Modell H entspricht derjenigen einer negativen Einkommenssteuer, mit dem grundlegenden Unterschied, dass für eine Steuergutschrift eine Erwerbstätigkeit vorausgesetzt wird. Alternativ ist auch ein Modell denkbar, das wie der amerikanische EITC zunächst einen Lohnzuschuss gewährt (mit einer negativen Grenzbelastung, d.h. der effektive Stundenlohn steigt mit jeder Arbeitsstunde), und diesen ab einem bestimmten Einkommen wieder reduziert (durch eine relativ hohe Grenzbelastung). In Abbildung 5.2 (obere Grafik) ist ein Beispiel für ein solches Modell (H') dargestellt, wobei angenommen wird, dass die Modelle H und H' die gleichen Ausgaben verursachen.²⁷ Offensichtlich kann Modell H' nur dann Anreize zur Erwerbsaufnahme setzen, wenn die Grundsicherung für diejenigen, die nicht erwerbstätig sind, reduziert wird. Wenn die Grundsicherung unverändert bleibt, dann führt Modell H' zwangsläufig zu deutlich höheren Ausgaben als Modell H. Modell H' wird nicht weiterverfolgt, weil es für jedes Niveau der Grundsicherung die ausgabenintensivste Variante der betrachteten Modelle ist.

Das Partizipationsmodell P kann auch dahingehend modifiziert werden, dass die Steuergutschrift nicht mit einer Grenzbelastung von 100% versehen wird, sondern mit beispielsweise 66%. Diese Modifikation entspricht dem britischen WFTC. Die untere Grafik in Abbildung 5.2 illustriert dieses veränderte Modell P', wieder unter der Annahme, dass P' und P dieselben Ausgaben verursachen. Offensichtlich ist Ausgabenneutralität nur möglich, wenn die maximale Steuergutschrift beim Einstiegseinkommen Y^E reduziert wird. Der verbesserte Arbeitsanreiz für Erwerbstätige wird somit mit einem reduzierten Arbeitsanreiz für Erwerbslose bezahlt. Wie mehrfach angesprochen ist der Partizipationsanreiz jedoch bei weitem wichtiger, so dass davon auszugehen ist, dass Modell P' bei Ausgabenneutralität dem Modell P unterlegen ist. Wenn der Partizipationsanreiz unverändert bleiben soll, führt Modell P' zwangsläufig zu deutlichen Mehrausgaben mit unklaren Auswirkungen auf die Beschäftigung. Aus diesen Gründen wird in den folgenden Berechnungen ausschliesslich Modell P verwendet.

²⁶ Obwohl die negativen Arbeitsanreize zwischen Y^E und Y^* bei Variante P stärker ausgeprägt sind.

²⁷ Der EITC weist zusätzlich einen Bereich auf, in dem die Steuergutschrift konstant ist (Plateau-Bereich)

Abbildung 5.2: Modifikationen der zwei Prototypen



Natürlich gibt es eine Vielzahl von Variationsmöglichkeiten dieser beiden Modelle.²⁸ Der grundlegende Zielkonflikt bleibt davon jedoch unberührt. Auch die grundlegenden Aussagen bezüglich Arbeitsanreizen gelten für alle denkbaren Varianten.

²⁸ Für eine nach wohlfahrtsökonomischen Kriterien optimierte Variante vgl. Saez (2002) oder Gerfin (2007).

5.3 Eckwerte der Steuergutschriftsmodelle

Dieser Abschnitt konkretisiert die den Berechnungen zugrunde gelegten Eckwerte der Modelle P und H.

Partizipationsmodell P:

- Als Einstiegseinkommen wird ein Bruttoerwerbseinkommen von jährlich 12'000 Franken gewählt. Haushalte mit einem Erwerbseinkommen unter 12'000 Franken sind nicht bezugsberechtigt für die Steuergutschrift. Für diese Haushalte wird angenommen, dass sie weiterhin durch die Sozialhilfe unterstützt werden, wobei das verfügbare Einkommen aller Haushalte genau demjenigen der Grundsicherung ohne Erwerbstätigkeit entspricht. Allfällige Einkommensfreibeträge in der Sozialhilfe bis zum Einstiegseinkommen werden nicht berücksichtigt.
- Bei einem Erwerbseinkommen von 12'000 Franken wird eine Steuergutschrift gewährt, die genau dem Umfang der Grundsicherung entspricht. Der Partizipationssteuersatz bei 12'000 Franken Erwerbseinkommen wird damit auf Null reduziert, d.h. bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit mit einem Erwerbseinkommen von 12'000 Franken kann der Haushalt den vollen Betrag behalten.
- Jeder zusätzliche Franken Erwerbseinkommen wird zu 100% mit der Steuergutschrift verrechnet, d.h. das verfügbare Einkommen steigt nicht an, bis der Haushalt den Unterstützungsbereich verlässt.

Die Wahl des Einstiegseinkommens von 12'000 Franken basiert auf folgenden Überlegungen. Erstens sollte dieser Wert nicht allzu hoch sein. Die Gruppe der nichterwerbstätigen Sozialhilfeempfänger ist in der Regel geringqualifiziert und schwer vermittelbar. Ein zu hoher Wert würde es für viele Personen verunmöglichen, überhaupt in das System der Steuergutschrift zu gelangen. Die Analyse der Einkommensverteilung der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger in den Städten Basel und Zürich ergibt, dass rund 50% ein Einkommen unter 12'000 Franken erzielen (s. Anhang). Eine Evaluation der Sozialhilfe reform in Basel-Stadt hat gezeigt, dass Erwerbsanreize bislang erwerbstätige Sozialhilfeempfänger dazu bringen konnten, rund 200 Franken pro Monat mehr zu verdienen (Gerfin et al., 2004). Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass eine Steuergutschrift mit Einstiegseinkommen von 12'000 Franken für einen Grossteil der bereits erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger einen durchaus realisierbaren Anreiz darstellt. Neben den Geringqualifizierten sind Alleinerziehende und Behinderte, die Teilzeit-

stellen suchen, wichtige Zielgruppen einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift. Auch in diesen Fällen ist es wichtig, ein realistisches Einstiegseinkommen festzulegen, damit eine Anreizwirkung entsteht. Zudem orientiert sich der Wert von 1000 Franken an den zur Zeit in Diskussion stehenden 1000 Franken Jobs in der Stadt Zürich.

Wenn die Steuergutschrift beim Einstiegseinkommen geringer ist als beschrieben, führt dies zu reduzierten Anreizwirkungen. Wie in Abschnitt 5.5 dargestellt wird, würde beispielsweise eine Halbierung des Anreizes zu Budgetrestriktionen führen, die nahezu identisch sind zu denjenigen, welche sich in den beiden Städten bei der Sozialhilfe ergeben. Wie die genannte Evaluation in Basel gezeigt hat, hatte die Einführung dieses Systems jedoch keine Wirkung bezüglich der Erwerbsbeteiligung von Sozialhilfeempfängern.

Auf einen Einkommensfreibetrag, der zu einer steigenden Budgetrestriktion nach dem Einstiegseinkommen führen würde, wurde bewusst verzichtet (vgl. jedoch Abschnitt 5.9) und zwar aus folgenden Gründen: erstens sind die Verhaltensänderungen der Begünstigten bei Alleinstehenden und Alleinerziehenden theoretisch unbestimmt und bei Paarhaushalten für den Zweitverdiener negativ. Diese theoretische Vorhersage wird durch die empirische Evidenz bestätigt. Zweitens hat eine Budgetgerade mit durchgehend positiver Steigung zwangsläufig zur Folge, dass auch Haushalte anspruchsberechtigt werden, die nicht arm sind (beim EITC ist deren Anteil nahezu 50%). Drittens ergeben sich als Folge davon deutlich höhere Ausgaben mit den entsprechenden Finanzierungsproblemen.

Stundenmodell H

- Die Steuergutschrift wird ab dem ersten Franken Erwerbseinkommen gewährt, d.h. alle Haushalte mit positivem Erwerbseinkommen werden durch die Steuergutschrift unterstützt. Die Sozialhilfe ist nur noch für nichterwerbstätige Haushalte zuständig.
- Die Steuergutschrift ergibt sich aus der Differenz zwischen der Grundsicherung und $\frac{2}{3}$ des realisierten Erwerbseinkommens, d.h. es wird ein Erwerbsfreibetrag von einem Drittel gewährt. Mit anderen Worten wird jeder zusätzliche Franken Erwerbseinkommen mit einem Grenzbelastungssatz von 0.66 besteuert.
- Der Partizipationssteuersatz beim Erwerbseinkommen von 12'000 Franken beträgt in diesem Modell 0.66.

Die Wahl des Einkommensfreibetrags von 33% entspricht dem Freibetrag, der in Basel gewährt wird. Ein höherer Freibetrag führt zwangsläufig dazu, dass der Bezugsbereich der Steu-

ergutschrift ausgeweitet wird. Wie in Abschnitt 5.5 illustriert wird, geht der Bezugsbereich bereits bei einem Freibetrag von 33% für Paare mit zwei Kindern weit über 100'000 Franken hinaus. Dieser erweiterte Bezugsbereich führt zwangsläufig zu höheren Ausgaben, ohne dass davon ausgegangen werden kann, dass sich die Arbeitsanreize nennenswert verbessern.

Die Steuergutschriften ersetzen die Sozialhilfe, Mietzinsbeiträge sowie besondere Leistungen; Familien- und Kinderzulagen, Alimentenvorschüsse und Prämienbeiträge werden weiterhin separat ausgerichtet. Die Prüfung der Bezugsberechtigung ist zweistufig: Erstens muss das Bruttohaushaltseinkommen unter der Grenze liegen, die sich aus den Eckwerten der Steuergutschrift ergibt (diese Grenze wird im folgenden mit Ausstiegseinkommen bezeichnet). Zweitens muss der Haushalt erwerbstätig sein, d.h. das Erwerbseinkommen muss positiv sein, im Fall von Modell P sogar mindestens 12'000 Franken pro Jahr betragen.

Szenarien

Die beschriebenen Steuergutschriftsmodelle werden in zwei Szenarien analysiert. Im ersten Szenario wird verlangt, dass die Steuergutschriften ausgabenneutral im Vergleich zum jetzigen System der Sozialhilfe sind. Ausgabenneutralität kann bei gegebenen Eckwerten einer Steuergutschrift nur erreicht werden, wenn die Grundsicherung entsprechend reduziert wird. Dieses Szenario illustriert somit, welche Konsequenzen bezüglich der sozialen Absicherung entstehen, wenn erwerbsabhängige Steuergutschriften keine Mehrausgaben im Vergleich zur Sozialhilfe im heutigen System verursachen dürfen.

Im zweiten Szenario wird verlangt, dass die Grundsicherung bei denjenigen, die nicht erwerbstätig sind, unverändert bleibt. Personen, die keine Steuergutschriften beziehen können, werden weiterhin von der Sozialhilfe unterstützt. Die Berechnungen im Rahmen dieses Szenarios sollen zeigen, in welchem Ausmass die Sozialausgaben steigen, wenn erwerbsabhängige Steuergutschriften bei Beibehaltung der heutigen Sozialhilfe eingeführt werden.

Die finanzielle Sicherung von Haushalten, die keine erwerbsabhängigen Steuergutschriften erhalten, wird in beiden Szenarien weiterhin von der Sozialhilfe gewährleistet.

5.4 Berechnungsgrundlagen

Dieser Abschnitt beschreibt die Grundlagen und Annahmen für die folgenden Modellrechnungen. Grundlage der Berechnungen sind Steuerdaten der Städte Basel und Zürich, die für dieses Gutachten von den entsprechenden Ämtern speziell aufbereitet und zur Verfügung gestellt

worden sind.²⁹ Getrennt nach Haushaltstyp steht eine detaillierte Häufigkeitsverteilung der Haushaltseinkommen zur Verfügung, wobei die Haushaltseinkommen in Einkommensklassen von 1000 Franken eingeteilt worden sind. Mit anderen Worten ist beispielsweise bekannt, wie viele Alleinstehende in Basel ein Haushaltseinkommen zwischen 20'000 und 21'000 Franken haben und wie viele Paarhaushalte mit 2 Kindern in Zürich ein Haushaltseinkommen zwischen 55'000 und 56'000 Franken aufweisen.

Die Ausgaben im heutigen System können mit Hilfe der Informationen, die in Kapitel 2 ausführlich beschrieben worden sind, berechnet werden. Dazu wird für jeden Haushaltstyp in jeder Einkommensklasse berechnet, welcher Anspruch auf Sozialhilfe und weitere Sozialleistungen wie Mietzinsbeiträge besteht. Dabei muss berücksichtigt werden, dass bei weitem nicht alle Haushalte in einer an sich bezugsberechtigten Einkommensklasse tatsächlich Sozialleistungen beziehen, sei es, weil sie aus Gründen, die in den Daten nicht beobachtbar sind, nicht bezugsberechtigt sind, oder weil sie zwar bezugsberechtigt wären, aber darauf verzichten, Sozialhilfe zu beantragen. Die zur Berechnung verwendeten Bezugsquoten wurden so festgelegt, dass das Berechnungsmodell die publizierten Ausgaben für Sozialhilfe möglichst exakt reproduziert. Diese Vorgehensweise wird im Anhang genauer beschrieben. Somit ist das Berechnungsmodell in der Lage, die heutige Situation exakt zu beschreiben.

Die Ausgaben, die durch die Steuergutschriften entstehen würden, können analog berechnet werden. Mit den für jede Einkommensklasse und jeden Haushaltstyp festgelegten Eckwerten kann die Höhe der Steuergutschrift berechnet werden. Erneut muss festgelegt werden, welcher Anteil der Haushalte die Steuergutschrift tatsächlich erhalten wird. Nicht jeder Haushalt mit einem Reineinkommen, dass zum Bezug der Steuergutschrift berechtigen würde, ist erwerbstätig. Aufgrund von speziell für dieses Gutachten durchgeführten Zusatzauswertungen von Steuerdaten der Städte Zürich und Basel ist es möglich, abzuschätzen, welcher Anteil der Haushalte in den unteren Reineinkommensklassen für eine erwerbsabhängige Steuergutschrift tatsächlich bezugsberechtigt wäre. Im Anhang zu diesem Kapitel wird die Ermittlung der bezugsberechtigten Haushalte im Detail beschrieben.

Die zweite Annahme, die getroffen werden muss, betrifft die Bezugsquote („take-up“) der Steuergutschriften. Die vorliegenden empirischen Indizien deuten darauf hin, dass die Bezugs-

²⁹ Wir danken Herrn Joseph Troxler vom Statistischen Amt der Stadt Zürich und Herrn Peter Schwendener vom Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt für die Bereitstellung der Daten und einige notwendige Zusatzauswertungen.

quote im heutigen System der Sozialhilfe eher gering ist. Eine grobe Berechnung lässt sich anhand der Zahlen durchführen, die das Bundesamt für Statistik für die Anzahl der *working poor* veröffentlicht hat (BFS, 2007). Das BFS schätzt, dass es in der Schweiz im Jahr 2003 rund 230'000 erwerbstätige Arme gegeben hat. Gemäss Sozialhilfestatistik des BFS (2006) betrug die Zahl der erwerbstätigen Sozialhilfeempfänger im Jahr 2004 rund 44'000 (eigene Berechnungen anhand der Zahlen in der Sozialhilfestatistik). Diese Werte deuten darauf hin, dass die Bezugsquote unter 20% liegt. In den folgenden Berechnungen wird unterstellt, dass die Bezugsquote im Falle der Steuergutschrift 50% beträgt. Dieser Wert ist als untere Grenze zu betrachten, da davon auszugehen ist, dass die Bezugsquote einer Steuergutschrift deutlich höher liegen würde als diejenige in der Sozialhilfe. Um die Sensitivität der Ergebnisse zu analysieren, werden die Berechnungen auch für Bezugsquoten von 70% und 90% durchgeführt.³⁰

5.5 Ergebnisse der Modellrechnungen

In diesem Abschnitt werden die Hauptergebnisse der Modellrechnungen ausgewiesen und diskutiert. Ergänzt werden die Ergebnisse durch Abbildungen, welche die Auswirkungen der Steuergutschriften auf die Budgetgeraden grafisch illustrieren. Aus Platzgründen beschränkt sich die Darstellung auf die zwei Haushaltstypen Alleinstehende und Paare mit zwei Kindern. Eine vollständige Darstellung für alle Haushaltstypen ist im Anhang zu finden.

Szenario 1: Ausgabenneutrale Steuergutschriften

Bei einer ausgabenneutralen Ausgestaltung der Modelle P und H mit den beschriebenen Eckwerten bleibt als einzige Unbekannte die notwendige Reduktion der Grundsicherung. Tabelle 5.1 zeigt die Ergebnisse für ausgewählte Haushaltstypen unter der Annahme, dass die Bezugsquote der Steuergutschrift 50% beträgt.

In Basel müsste der Grundbedarf in Modell P um 10% – 15% reduziert werden. Die Variation ist beträchtlich höher in Modell H, bei dem die Grundsicherung für Alleinstehende um 9% und für Paare mit zwei Kindern um 24% reduziert werden müsste. Der Unterschied zwischen den beiden Modellen für Paare mit 2 Kindern lässt sich damit erklären, dass die Steuergutschrift bei Modell H bis zu einem deutlich höheren Erwerbseinkommen gewährt wird, d.h. es ist eine beträchtlich höhere Anzahl Haushalte bezugsberechtigt (vgl. Abbildung 5.3).

³⁰ Eine Bezugsquote von 100% ist unrealistisch. In Grossbritannien beispielsweise ist die Bezugsquote trotz intensiver Informationspolitik seitens der Regierung immer noch knapp 90%.

In Zürich müsste die Grundsicherung für eine ausgabenneutrale Steuergutschrift in Modell P um 14% (Alleinerziehende) - 27% (Alleinstehende) abgesenkt werden. Die Ergebnisse für das Modell H bewegen sich in derselben Grössenordnung. Insgesamt sind die erforderlichen Reduktionen in Zürich in den meisten Fällen beträchtlich grösser als in Basel.

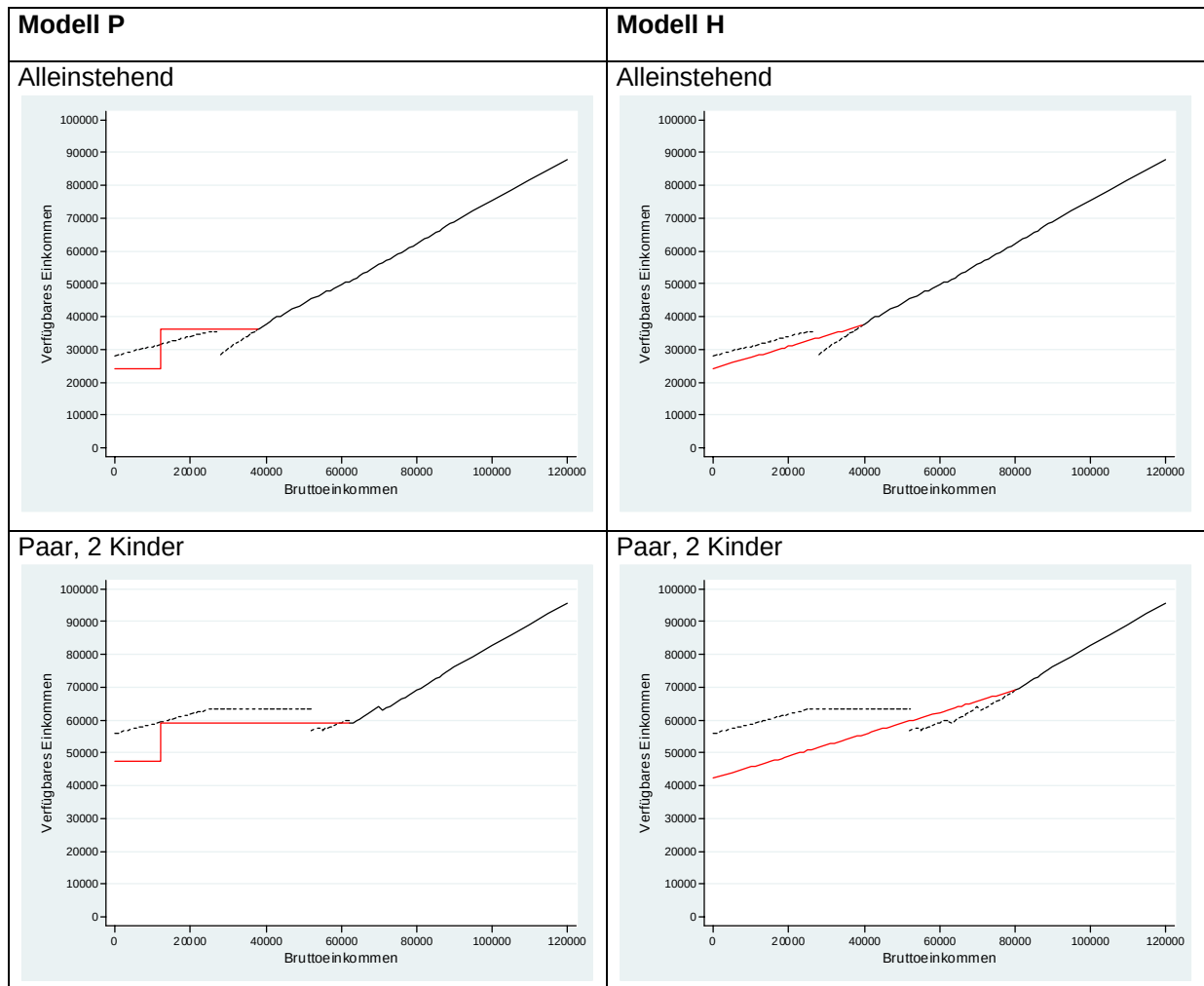
Wenn die Bezugsquote von 50% auf 70% bzw. 90% erhöht wird, nimmt die erforderliche Reduktion der Grundsicherung zu. Diese Zunahme beträgt in der Regel rund 2 – 3 Prozentpunkte bei einer Erhöhung der Bezugsquote um 20 Prozentpunkte. Beispielsweise müsste in Basel die Grundsicherung für Alleinstehende um rund 21% reduziert werden, wenn die Bezugsquote der Steuergutschrift (Modell P) 90% beträgt (14% bei einer Bezugsquote von 50%). Analog würde eine Bezugsquote von 20%, die ungefähr der momentanen Bezugsquote in der Sozialhilfe entspräche, die notwendige Reduktion der Grundsicherung um rund 4 Prozentpunkte abschwächen. Von einer unveränderten Bezugsquote kann allerdings bei einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift nicht ausgegangen werden.

Tabelle 5.1: Auswirkungen einer ausgabenneutralen Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

	Alleinstehende	Alleinerziehende	Paare mit 2 Kindern
Basel			
Grundsicherung Status Quo	28'084	40'765	55'917
Grundsicherung Steuergutschrift P	24'044 (-14%)	36'824 (-10%)	47'340 (-15%)
Grundsicherung Steuergutschrift H	24'264 (-14%)	37'106 (-9%)	42'392 (-24%)
Zürich			
Grundsicherung Status Quo	30'576	39'496	55'650
Grundsicherung Steuergutschrift P	22'246 (-27%)	34'151 (-14%)	43'946 (-21%)
Grundsicherung Steuergutschrift H	22'440 (-27%)	35'121 (-11%)	42'100 (-24%)

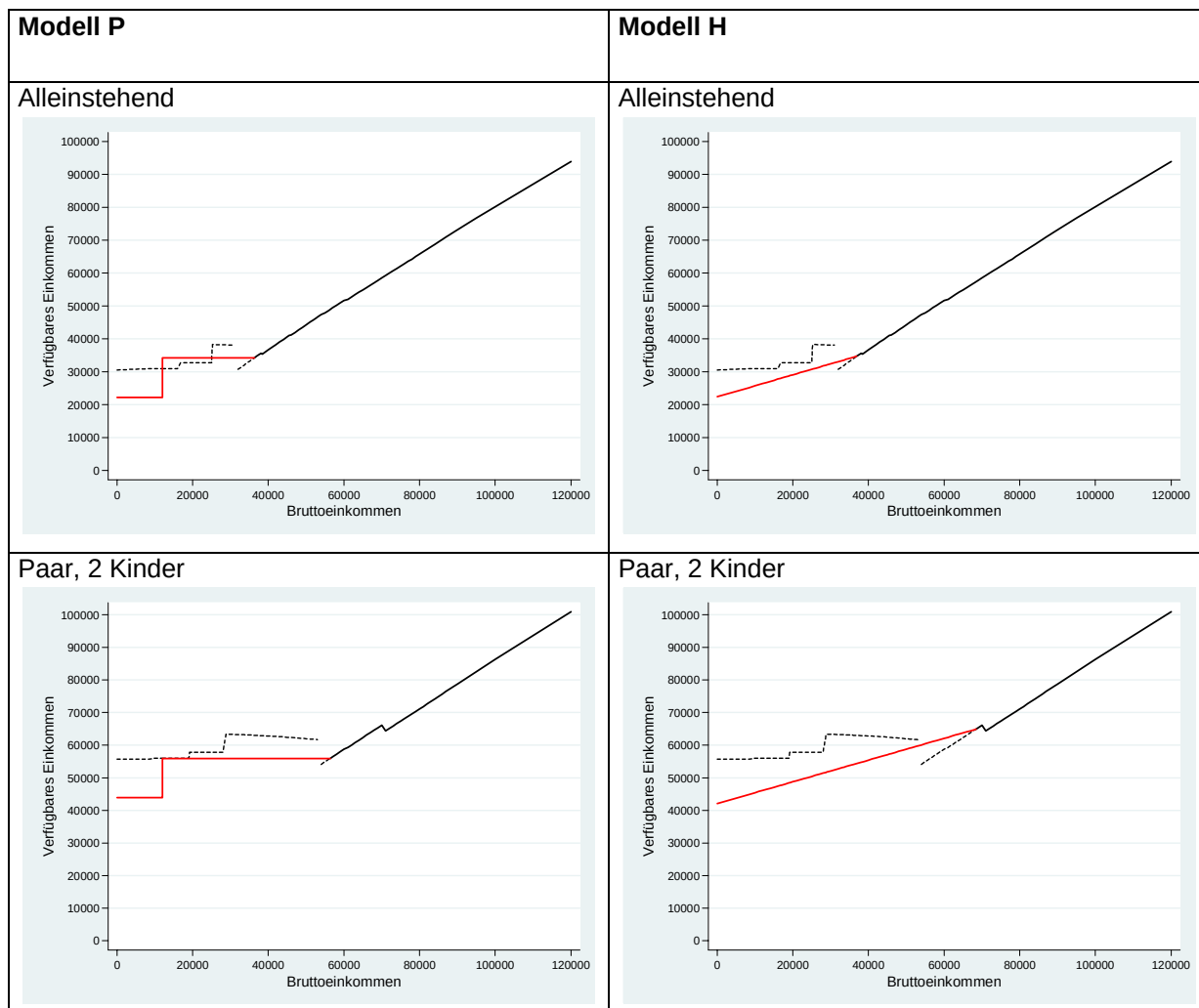
Quelle: Eigene Berechnungen. In Klammern die prozentuale Veränderung im Vergleich zur jetzigen Grundsicherung. Die Grundsicherung enthält den Grundbedarf gemäss SKOS plus die in den Städten zugelassenen Mietkosten und Krankenkassenprämien. Siehe Kapitel 2 für Details.

Abbildung 5.3: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Basel



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das heutige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung 5.4: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Zürich



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das heutige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Die Abbildungen 5.3 und 5.4 zeigen die resultierenden Steuergutschriftsmodelle für die Städte Basel und Zürich für die Haushaltstypen *Alleinstehend* und *Paare mit 2 Kindern*. Eine vollständige Darstellung aller Haushaltstypen ist im Anhang zu finden. Dabei zeigt sich bei den Alleinstehenden ein Unterschied zwischen den Steuergutschriftsmodellen (der auch für Alleinziehende auftritt): das Partizipationsmodell P ist im Bereich nach dem Einstiegseinkommen (bei 12'000 Franken Erwerbseinkommen) geringfügig grosszügiger als das heutige System. Demgegenüber ist das Stundenmodell H im Bereich der Ablösung aus der Sozialhilfe grosszügiger als das heutige System, während es im Bereich der Sozialhilfe durchgehend weniger grosszügig ist. Dieser Effekt ist umso ausgeprägter, je grösser der Haushalt ist. Gleichzeitig weitet sich der Bereich, in dem erwerbstätige Haushalte unterstützt werden, aus. Der Ausstieg

aus der Unterstützung erfolgt in Basel bei einem Erwerbseinkommen von rund 80'000 Franken, in Zürich von rund 70'000 Franken. Die Annahme der Ausgabenneutralität hat somit im Falle des Stundenmodells zur Folge, dass eine Umverteilung der Sozialleistungen von unten nach oben stattfindet.

Szenario 2: Unveränderte Grundsicherung

In diesem Szenario wird berechnet, welche zusätzlichen Ausgaben entstehen, wenn die Grundsicherung für diejenigen, die nicht erwerbstätig sind, unverändert bleibt. Tabelle 5.2 zeigt die berechneten Mehrausgaben für die beiden Städte und Steuergutschriftsmodelle. Die Ergebnisse machen deutlich, dass erwerbsabhängige Steuergutschriften, die auf das heutige System aufgesetzt werden, mit beträchtlichen Mehrausgaben verbunden wären. Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Städten Basel und Zürich. Zudem wird offensichtlich, dass das Stundenmodell H mehr Zusatzausgaben auslöst als das Partizipationsmodell P.

In Basel werden für das Partizipationsmodell Mehrausgaben von 45 Mio. Franken berechnet (19% der gegenwärtigen Ausgaben). Das Stundenmodell bewirkt Zusatzausgaben von rund 24%. In Zürich sind die berechneten Kosten deutlich höher: 56% für das Partizipationsmodell und 60% für das Stundenmodell. Dieser massive Unterschied ist auf Unterschiede in den Einkommensverteilungen in den beiden Städten zurückzuführen: in Zürich ist der Anteil der Haushalte, die von einer Steuergutschrift profitieren würden, beträchtlich grösser als in Basel.

Tabelle 5.2 zeigt, dass die Mehrausgaben für Haushalte, die bereits jetzt von der Sozialhilfe unterstützt werden, in allen Fällen weniger als 1% der heutigen Ausgaben betragen. Entsprechend entfällt der überwiegende Anteil der Mehrausgaben auf Haushalte, die zwar bereits heute für Sozialhilfe anspruchsberechtigt wären, diese aber nicht beziehen, sowie auf Haushalte, die erst durch die Einführung von Steuergutschriften anspruchsberechtigt werden. Die Bedeutung der letztgenannten Gruppe ist in Modell H beträchtlich grösser, weil wegen der steigenden Budgetrestriktion die Steuergutschrift bis zu weit höheren Bruttoerwerbseinkommen gewährt wird. Die Abbildungen 5.5 und 5.6 illustrieren diesen Sachverhalt.

Tabelle 5.2: Zusatzausgaben in Mio. Franken (Bezugsquote 50%)

	Basel		Zürich	
	Modell P	Modell H	Modell P	Modell H
Total	44.9 (+19%)	60.4 (+24%)	182.2 (+56%)	197.9 (+60%)
bisher in Sozialhilfe	2.3	0.9	14.2	12.3
bisher nicht in Sozialhilfe	42.6	59.5	168.0	185.6
bisher Anspruch	26.1	20.0	119.9	100.8
neu bezugsberechtigt	16.5	39.5	48.1	84.8

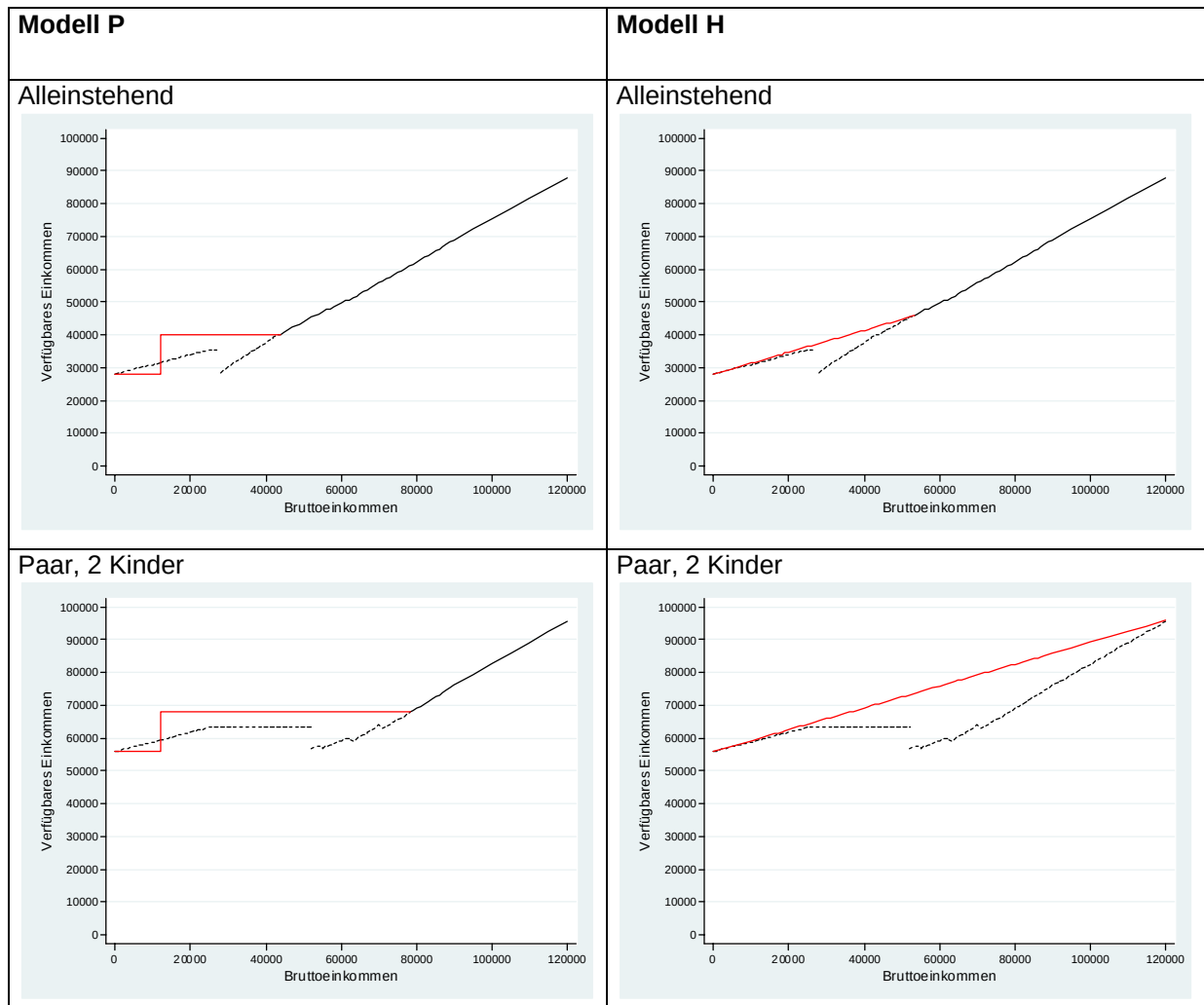
Quelle: Eigene Berechnung

Wenn die unterstellte Bezugsquote von 50% auf 70% bzw. 90% steigt, dann nehmen die Mehrausgaben beträchtlich zu. In Basel steigen sie für Modell P auf 63 Mio. (Bezugsquote 70%) bzw. 81 Mio. Franken (Bezugsquote 90%). Die entsprechenden Werte für Modell H lauten 84 Mio. Franken und 109 Mio. Franken. In Zürich betragen die Zusatzausgaben für Modell P 257 Mio. Franken (Bezugsquote 70%) und 332 Mio. Franken (Bezugsquote 90%). Für Modell H werden Zusatzausgaben von 279 bzw. 360 Mio. Franken berechnet.

Die Abbildungen 5.5 und 5.6 illustrieren, wie die analysierten Steuergutschriften die Budgetrestriktionen modifizieren. Modell H führt dazu, dass der Bezugsbereich der Steuergutschrift weit über den Bezugsbereich der heutigen Sozialhilfe ausgedehnt wird. Für Alleinstehende werden in beiden Städten bis zu einem Bruttoeinkommen von nahezu 60'000 Franken Steuergutschriften gewährt, für Paare mit zwei Kindern bis zu einem Bruttoeinkommen von über 100'000 Franken. Weil die Einkommensgruppen gerade im Bereich nach der Ablösung aus der heutigen Sozialhilfe (der durch die Steuergutschriften unterstützt wird) stark besetzt sind, führt diese Ausweitung zu den berechneten beträchtlichen Zusatzausgaben.

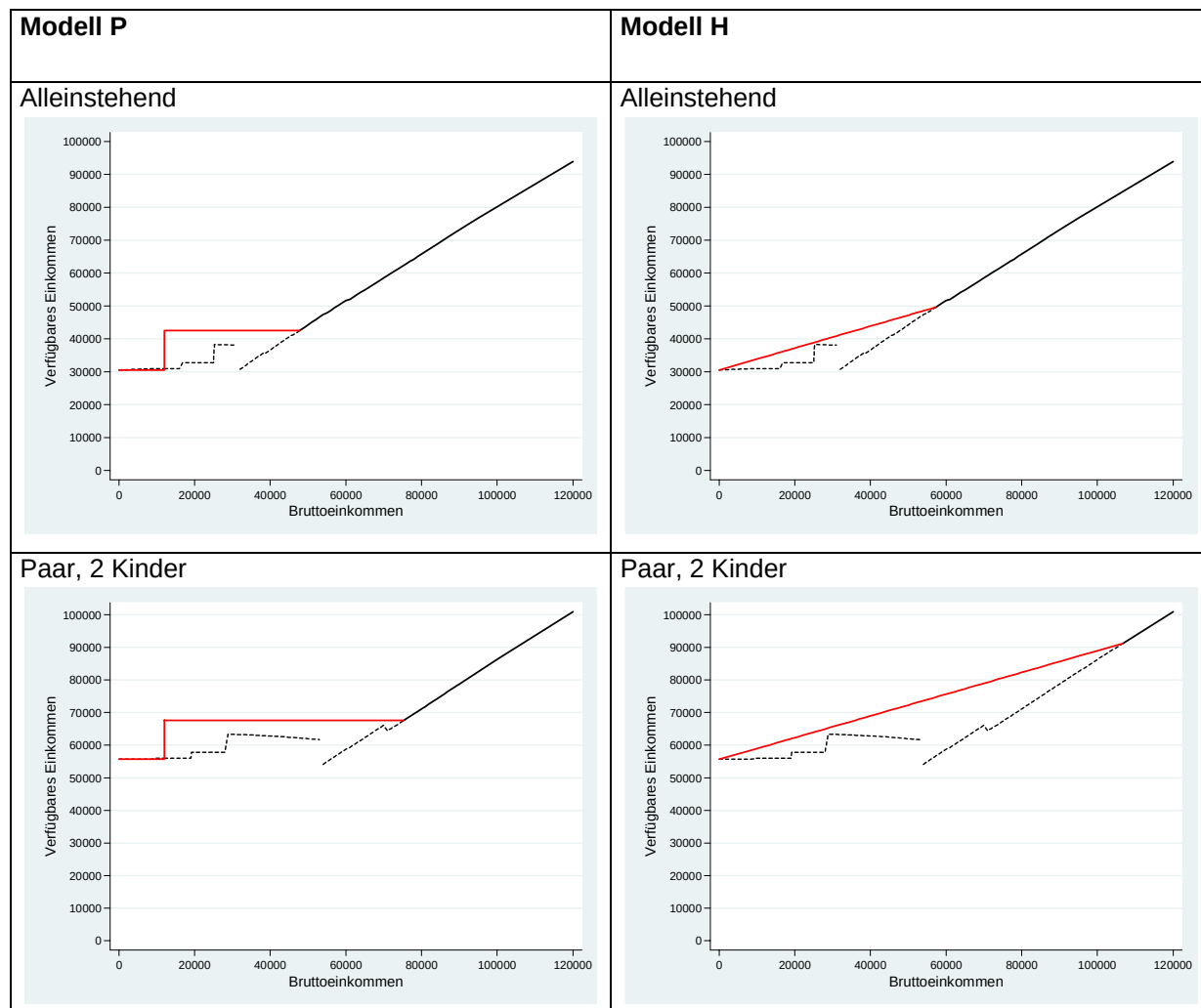
Das Partizipationsmodell hat zur Folge, dass zwar weniger Haushalte als im Stundenmodell unterstützt werden, aber diejenigen, die unterstützt werden, erhalten höhere Steuergutschriften. Aber auch im Partizipationsmodell ist der Unterstützungsbereich beträchtlich grösser als in der Sozialhilfe heute. Die Abbildungen für Modell P zeigen zudem, dass ein geringerer Anreiz, beispielsweise nur 50% der unterstellten maximalen Steuergutschrift, dazu führt, dass sich Modell P an die bestehende Sozialhilfe in den beiden Städten angleicht.

Abbildung 5.5: Steuergutschrift mit unveränderter Grundsicherung, Basel



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das heutige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung 5.6: Steuergutschrift mit unveränderter Grundsicherung, Zürich



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das heutige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Tabelle 5.3 illustriert am Beispiel der Alleinstehenden, wie das Partizipationsmodell P die Partizipationsbelastung im Vergleich zum heutigen System verbessert. Eine vollständige Tabelle für alle betrachteten Haushaltstypen findet sich im Anhang. Aufgrund der Gestaltung des Partizipationsmodells ist der Partizipationssteuersatz in Basel und Zürich identisch.³¹ Die Partizipationsbelastung des Stundenmodells beträgt konstant 0.66. Es zeigt sich, dass das Partizipationsmodell bis zu einem Erwerbseinkommen von 36'000 Franken eine geringere Partizipationsbelastung aufweist als das Stundenmodell. Aber auch das Stundenmodell ist bezüglich der Partizipationsbelastung dem heutigen System überlegen.

³¹ Dieselben Partizipationssteuersätze gelten auch für das Modell P im ersten Szenario.

Tabelle 5.3: Partizipationssteuersätze Alleinstehende, Modell P

Bruttoeinkommen in Franken	Status Quo		Partizipationsmodell P
	Basel	Zürich	Basel und Zürich
12'000	0.71	0.97	0.00
18'000	0.70	0.88	0.31
24'000	0.70	0.91	0.47
30'000	0.93	0.75	0.56
36'000	0.81	0.90	0.63

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Ergebnisse in diesem Abschnitt illustrieren den bestehenden Zielkonflikt. Damit erwerbsabhängige Steuergutschriften nennenswerte Anreizwirkungen entfalten können, muss das verfügbare Einkommen mit Steuergutschrift merklich höher sein als das verfügbare Einkommen aus Sozialhilfe ohne Erwerbstätigkeit. Gleichzeitig können erwerbsabhängige Steuergutschriften ihre Anreizwirkungen nur entfalten, wenn sie tatsächlich bezogen werden. Deshalb muss das Instrument bekannt sein und eine höhere Bezugsquote haben als die heutige Sozialhilfe. Beide Faktoren tragen dazu bei, dass durch die erwerbsabhängigen Steuergutschriften im Vergleich zu heute zusätzliche Ausgaben entstehen. Die Politik steht damit vor der Wahl, entweder diese Mehrausgaben zu tragen oder das gesamte System der sozialen Sicherung soweit zu reduzieren, dass keine zusätzlichen Ausgaben entstehen. Aus diesem Dilemma gibt es keinen Ausweg, wenn der politische Wille besteht, über erwerbsabhängige Steuergutschriften Anreize zu setzen. Diese Erfahrung wurde auch in den USA und in Grossbritannien gemacht (vgl. Kapitel 4). Die einzige Möglichkeit, den beschriebenen Zielkonflikt abzumildern, besteht darin, die Arbeitsanreize der Steuergutschriften abzuschwächen, indem die Freibeträge beim Erwerbseinkommen reduziert werden. Damit ergibt sich aber die Gefahr, dass nur noch Scheinanreize bestehen bleiben und die Reform zu einer Alibiübung verkommt.

5.6 Gewinner und Verlierer der Steuergutschriften

Die Abbildungen 5.3 bis 5.5 haben illustriert, welche Einkommensklassen durch die entsprechenden Steuergutschriftsmodelle unmittelbar betroffen sind. Die Anzahl dieser Haushalte lässt sich anhand der Einkommensverteilung und der unterstellten Bezugsquote einfach berechnen. Tabelle 5.4 weist die Ergebnisse aus.

Tabelle 5.4: Anteile der unmittelbar positiv oder negativ betroffenen Haushalte

		Basel		Zürich	
		Ausgaben- neutralität	Konstante Grund- sicherung	Ausgaben- neutralität	Konstante Grundsicherung
Modell P	unmittelbar negativ betroffen	14.0%	4.7%	23.6%	6.4%
	unmittelbar positiv betroffen	11.1%	19.2%	8.3%	22.1%
Modell H	unmittelbar negativ betroffen	26.8%	0.0%	34.9%	0.6%
	unmittelbar positiv betroffen	7.7%	32.3%	8.0%	31.9%

Quelle: Eigene Berechnungen. Die unterstellte Bezugsquote der Steuergutschriften beträgt 50%. Die relevante Grundgesamtheit sind die Haushalte mit einem Haushaltsvorstand zwischen 25 und 65 Jahren.

Eine ausgabenneutrale Ausgestaltung hätte in beiden Städten für beide Modelle zur Folge, dass die Anzahl der Verliererhaushalte höher wäre als die Anzahl der Gewinnerhaushalte. Zu beachten ist, dass die Verlierer ausschliesslich im Unterstützungsbereich der heutigen Sozialhilfe zu finden wären. Bei Ausgabenneutralität sind keine zusätzlichen Steuern zur Gegenfinanzierung der Steuergutschriften notwendig. Entsprechend wäre die Mehrheit der Haushalte von der Einführung von Steuergutschriften nicht betroffen.

Die Ausgestaltung mit konstanter Grundsicherung hat demgegenüber zur Folge, dass ein Grossteil der Haushalte unmittelbar betroffen wäre. Um die Gewinner und Verlierer zu ermitteln, muss berücksichtigt werden, dass die Mehrausgaben gegenfinanziert werden müssen. Im Fall von Basel ist für die Gegenfinanzierung eine Erhöhung des durchschnittlichen Steuersatzes um rund 15% notwendig. In der Stadt Zürich müssten der durchschnittliche Steuersatz sogar um rund 50% steigen.³² Der Anteil der Haushalte, die netto profitieren würden, ist damit deutlich geringer, als wenn man nur die durch die Steuergutschrift unmittelbar begünstigten Haushalte berücksichtigt.

5.7 Verhaltensanpassungen

Die bisherigen Berechnungen in diesem Kapitel berücksichtigen keine Verhaltensänderungen der Haushalte. Diese datenbegründete Einschränkung ist unbefriedigend, besteht das Ziel einer

³² Diese Berechnungen beruhen auf der Annahme, dass alle Haushalte zur Finanzierung der Steuergutschrift beitragen. Der Unterschied zwischen Basel und Zürich liegt darin begründet, dass in Zürich einerseits die Zusatzausgaben beträchtlich höher sind und andererseits die Steuersätze über weite Bereiche der Einkommensverteilung deutlich tiefer sind.

erwerbsabhängigen Steuergutschrift doch darin, eine Verhaltensänderung der Nichterwerbstätigen herbeizuführen. Im folgenden werden, einige Überlegungen zu möglichen Verhaltensänderungen und deren finanziellen Auswirkungen angestellt.

Gerfin et al. (2002) analysieren die Wirksamkeit zweier Varianten einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift auf die Beschäftigung. Die erste Variante entspricht im wesentlichen dem hier untersuchten Modell P, während die zweite Variante dem britischen Working Families Tax Credit (WFTC) entspricht (vgl. Kapitel 4 für eine Beschreibung des WFTC). Für beide Varianten schätzen Gerfin et al. eine geringfügige Reduktion der Beschäftigungsquote von Frauen und eine unveränderte Beschäftigungsquote von Männern. Der geringe Nettoeffekt ist die Folge von gegenläufigen Auswirkungen auf verschiedene Personengruppen. Alleinstehende erhöhen ihre Beschäftigung, während Zweitverdiener ihre Beschäftigung tendenziell reduzieren.

Die vorliegende Evidenz über die Beschäftigungswirkungen des amerikanischen EITC und des britischen WFTC, die in Kapitel 4 zusammengefasst ist, weist ebenfalls auf geringe Beschäftigungseffekte hin. In den USA wird dem EITC eine Zunahme der Beschäftigung von Alleinstehenden um rund zwei Prozentpunkte zugeschrieben. Gleichzeitig nahm die Beschäftigung von Zweitverdienern ab, so dass die gesamtwirtschaftliche Beschäftigung nahezu unverändert blieb. In Grossbritannien ist die Beschäftigungswirkung insgesamt ähnlich bescheiden. Dort wurde eine Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung durch den WFTC um rund 0.4 Prozentpunkte geschätzt.³³

Die Simulationsstudie von Gerfin et al. (2002) belegt zusätzlich, dass Verhaltensänderungen beträchtliche Mehrausgaben auslösen können. Die Mehrausgaben liegen im Modell mit Verhaltensänderung um 50% höher als im Modell ohne Verhaltensänderungen. Der Hauptgrund für diese Differenz ist darin zu suchen, dass nicht nur erwünschte Verhaltensänderungen auftreten (vermehrte Arbeitsmarktpartizipation bislang Erwerbsloser), sondern auch unerwünschte (reduzierte Arbeitsmarktpartizipation von Zweitverdienern). Dieser Effekt wird dadurch verstärkt, dass die Ausgaben für bislang Erwerbslose, wenn überhaupt, infolge der Anreize, die gesetzt werden müssen, nur wenig geringer sind als im bisherigen System (ausser das ganze System der sozialen Sicherung wird wie im ersten Szenario nach unter angepasst).

³³ Der Gesamteffekt aller Reformen (WFTC und erwerbsunabhängige soziale Sicherung) ist nur 0.1 Prozentpunkte (vgl. Kapitel 4).

Müller (2004) diskutiert verschiedene Reformvorschläge für die soziale Sicherheit in der Schweiz und fasst die Ergebnisse von Simulationen mit Partial- und allgemeinen Gleichgewichtsmodellen zusammen. Für das vorliegende Gutachten wurden zusätzlich beide von Gerfin et al. (2002) analysierten Steuergutschriftenmodelle im Partial- und im allgemeinen Gleichgewicht simuliert. Zum Vergleich wurden auch die Auswirkungen von Lohnsubventionen berechnet.³⁴ In der partialanalytischen Betrachtungsweise werden nur die direkten Wirkungen einer Reform auf das Arbeitsangebot und die Haushaltseinkommen untersucht. Die allgemeinen Gleichgewichtseffekte berücksichtigen, dass die Reformen und deren unmittelbare partialanalytischen Effekte Auswirkungen auf Löhne, Gütermärkte und das Staatsbudget haben können (sogenannte Feedback Effekte). Im Fall von Steuergutschriften und Lohnsubventionen sind vor allem zwei Feedback-Mechanismen von Bedeutung. Erstens hat die durch eine Reform bewirkte Veränderung des Arbeitsangebots einen direkten Einfluss auf das Gleichgewicht im Arbeitsmarkt und dadurch auf die Lohnsätze der verschiedenen Qualifikationsniveaus. Zweitens hat eine solche Reform auch Auswirkungen auf den Staatshaushalt. In der Tat können die Kosten verschiedener Reformvorschläge sehr unterschiedlich sein. Dabei sollten auch indirekte Kosten (oder Nutzen) in Betracht gezogen werden. Zum Beispiel würden Reformen, die einen Anstieg der Beschäftigung nach sich ziehen, auch ein höheres Haushaltseinkommen und mehr privaten Konsum zur Folge haben. Dadurch würden dem Staat grössere Einnahmen aus der Mehrwertsteuer und der Einkommenssteuer zur Verfügung stehen.

Die Ergebnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse zeigen allerdings klar, dass die Feedbackeffekte bei den Steuergutschriftenmodellen nahezu Null sind. Das bedeutet, dass die geringfügig negativen Beschäftigungseffekte auch in einem allgemeinen Gleichgewichtsmodell Bestand haben. Derselbe Befund ergibt sich für die untersuchte Lohnsubvention, die weder unmittelbar noch via die beschriebenen Feedback-Effekte eine Wirkung auf die Beschäftigung hat. Insgesamt ist dieses Ergebnis darauf zurückzuführen, dass gesamtwirtschaftlich gesehen der betroffene Bereich des Arbeitsmarkts zu klein ist, damit die analysierten Reformen eine nennenswerte Wirkung auf den Arbeitsmarkt und letztendlich auf das BIP haben.

³⁴ Das Szenario *Lohnsubventionen* sieht vor, dass der Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben für Monatslöhne unter 3000 Franken vollumfänglich vom Staat getragen wird. Dadurch sinken die Arbeitskosten für die Unternehmen um 15%. Für Löhne zwischen 3000 und 4000 Franken gehen die Lohnsubventionen progressiv auf null zurück.

5.8 Arbeitsnachfrage

Ein bislang noch nicht diskutierter Aspekt betrifft die Anreize für Arbeitgeber, überhaupt Erwerbslose zu beschäftigen.³⁵ Verbesserte Anreize auf der Angebotsseite nützen nichts, wenn die Arbeitsleistung der Erwerbslosen nicht nachgefragt wird. Firmen stellen Erwerbslose nur ein, wenn sie Löhne bezahlen können, die deren Produktivität entsprechen. Weil die Gruppe der Erwerbslosen in der Regel geringqualifiziert ist, setzt eine Zunahme der Beschäftigung von Geringqualifizierten einen Niedriglohnsektor voraus.. Der Niedriglohnsektor ist in der Schweiz in der jüngeren Vergangenheit aus verschiedenen Gründen, z. B. wegen des volkswirtschaftlichen Strukturwandels und steigender, vertraglich festgelegter Mindestlöhne, stark zurückgegangen. Studien für Deutschland zeigen, dass das Fehlen eines Niedriglohnssektors für gering Qualifizierte ein wesentlicher Grund für die persistent hohe Arbeitslosigkeit ist. Die Sozialhilfe und das Lohnabstandsgebot bzw. die Bemühungen der Gewerkschaften, damit hohe Tariflöhne durchzusetzen, gelten als Hauptursache für das Schrumpfen des Niedriglohnssektors (Breyer, 2003).

Weil der Niedriglohnsektor in der Schweiz im Verhältnis zum Arbeitsangebot zu klein ist, sind Massnahmen zur Förderung der Nachfrage nach Geringqualifizierten unabdingbar. Dazu bieten sich kommunale Beschäftigungsprogramme und Lohnzuschussmodelle an. Die Schweiz kennt in Form des Zwischenverdiensts und der sogenannten Einarbeitungszuschüsse seit geraumer Zeit eine Form von Lohnzuschüssen für Arbeitslose. Durch den Zwischenverdienst sollen Arbeitslose motiviert werden, temporäre Jobs anzunehmen, deren Lohn tiefer als das Arbeitslosentaggeld ist. Die Differenz zwischen Lohn und Taggeld wird dabei durch die Arbeitslosenversicherung überkompensiert. Der Lohn eines Zwischenverdienstjobs muss sich dabei an Gesamtarbeitsverträge halten (insofern sie existieren) und sowohl branchen- als auch ortsüblich sein.

Der Zwischenverdienst ist ein attraktives Instrument, von dem sowohl Arbeitslose als auch die Arbeitslosenversicherung profitieren: Der Arbeitslose hat einen temporären Job und ein höheres Einkommen als sein Taggeld, und die Arbeitslosenversicherung spart Geld, weil sie nur die Kompensationszahlung und nicht das volle Taggeld bezahlen muss. Gerfin und Lechner (2002) zeigen in einer umfassenden ökonometrischen Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen

³⁵ Unter Erwerbslosen werden in diesem Abschnitt erwerbslose Sozialhilfebezüger und Langzeitarbeitslose verstanden.

der Schweiz, dass der Zwischenverdienst eine effektive Massnahme zur Erhöhung der Wiederbeschäftigungschancen ist. Die Wahrscheinlichkeit, ein Jahr später erwerbstätig zu sein, erhöht sich im Vergleich zu einer Nichtteilnahme an arbeitsmarktlichen Massnahmen durch den Zwischenverdienst um 6.4 Prozentpunkte. Die im Rahmen der ALV durchgeführten Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (Beschäftigungsprogramme) hingegen hatten einen klar negativen Effekt auf die Wiederbeschäftigungswahrscheinlichkeit (zwischen –5 und –10 Prozentpunkte). In einer späteren Studie (Gerfin et al. 2005), die auf einer verbesserten Datenbasis beruht, werden die Ergebnisse bezüglich des Zwischenverdiensts bestätigt. Lalive *et al.* (2002) weisen nach, dass Zwischenverdienstteilnehmer eine um 7 Prozentpunkte höhere Abgangsrate aus der Arbeitslosigkeit aufweisen. Dies bedeutet, dass die Effektivität der Arbeitssuche durch das Antreten einer Zwischenverdienststelle positiv betroffen sein kann. Zwei mögliche Erklärungen für eine höhere Effektivität der Arbeitssuche sind (i) bessere Kontakte zur Arbeitswelt oder (ii) direkte Anstellung durch die Unternehmung, welche den Zwischenverdienst angeboten hat.

Diese insgesamt positive Einschätzung des Zwischenverdiensts kann jedoch nicht direkt auf die mögliche Wirkung von Lohnzuschüssen für Sozialhilfeempfänger und Langzeitarbeitslose übertragen werden, die im Schnitt weniger qualifiziert und schwerer vermittelbar sind als der typische Teilnehmer an einem Zwischenverdienst. Deshalb ist es denkbar, dass die Produktivität dieser Erwerbslosen zu gering wäre für die in den Gesamtarbeitsverträgen festgesetzten Löhne. Die Arbeitgeber hätten in diesem Fall kein Interesse daran, die Erwerbslosen zu diesen Löhnen einzustellen, so dass die Nachfrage nach Geringqualifizierten zu klein bliebe.

Sogenannte Sozialfirmen können in diesem Fall einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Nachfrage nach Geringqualifizierten leisten. Die Stiftung für Arbeit in St. Gallen ist das bekannteste Beispiel für eine Sozialfirma in der Schweiz. Das Ziel der Stiftung für Arbeit ist eine marktorientierte unternehmerische Beschaffung von Arbeitsplätzen für Langzeitarbeitslose. Da die meisten Langzeitarbeitslosen über wenig formale Ausbildung verfügen, ist die Sozialfirma auf manuelle, wenig komplexe Arbeiten spezialisiert. Die meisten Arbeitsplätze befinden sich im Industriebereich. Die Philosophie ist, Arbeiten auszuüben, die sonst ins Ausland verlagert würden, weil sie hierzulande nicht kostendeckend erfolgen könnten. Mit anderen Worten wird die Arbeit des Niedriglohnsektors übernommen, die im primären Arbeitsmarkt nicht mehr profitabel ist.

Die Integration in den regulären Arbeitsmarkt ist das primäre Ziel der Stiftung für Arbeit. Wer vom Sozialamt als arbeitsfähig eingestuft wird, wird der Stiftung gemeldet und erhält eine Einladung zu einem Vorstellungsgespräch. Es wird abgeklärt, welche Fähigkeiten der Arbeitslose mitbringt und entschieden, in welchem Bereich der Stiftung er arbeiten soll. Die Integration der Langzeitarbeitslosen erfolgt in einem Stufenmodell. Zunächst bietet die Förderstufe die Wiedereinstiegsmöglichkeit in das Erwerbsleben, in der die Zuverlässigkeit der Beschäftigten im Vordergrund steht. Bei genügender Zuverlässigkeit erfolgt der Aufstieg in die Integrationsstufe, wo die Leistung vermehrt im Vordergrund steht. Bei stabiler hoher Leistungsfähigkeit wird der Erwerbslose in die Leistungsstufe befördert, in der er sich für den ersten Arbeitsmarkt empfehlen kann. Die Löhne sind den Stufen entsprechend gestaffelt. In der Förderstufe beträgt der Stundenlohn 12 Franken, in der Integrationsstufe steigt der Lohn auf 14 bis 22 Franken pro Stunde, und in der Leistungsstufe wird ein Monatslohn von bis zu 3200 Franken brutto bezahlt. In allen Fällen wird der Lohn bis zum Sozialhilfeniveau vom Sozialamt aufgestockt.

Die Stiftung für Arbeit wird jährlich mit 4.2 Mio. Franken von der Stadt St. Gallen subventioniert. Der gleiche Betrag wird allerdings durch reduzierte Sozialhilfeleistungen an die in der Stiftung Beschäftigten wieder eingespart. Zur Zeit arbeiten rund 400 Personen in der Stiftung für Arbeit, von denen rund 40% jährlich in den ersten Arbeitsmarkt wechseln. Der Erfolg der Stiftung führte dazu, dass bereits eine Tochterfirma im Thurgau gegründet wurde und eine weitere im Herbst in Zürich eröffnet wird. Es bleibt abzuwarten, wie sich die Wirksamkeit von Sozialfirmen entwickelt, wenn deren Umfang zunimmt. Nach demselben Prinzip funktionieren auch die Sozialfirmen in der Stadt Zürich im Rahmen der sogenannten 1000 Franken Jobs sowie Sozialfirmen in weiteren Schweizer Städten.

5.9 Modifikation der Sozialhilfe als Alternative

Aus Sicht der Expertengruppe ist die Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften in der Schweiz gegenwärtig wenig realistisch. Der Hauptgrund liegt darin, dass eine Verbesserung der Arbeitsanreize nur über zusätzliche Transferausgaben oder eine Reduktion der Grundversicherung zu erreichen ist. Weitere mögliche Gründe ergeben sich aus den in Kapitel 6 diskutierten Umsetzungsproblemen.

Gleichzeitig stellt die Anpassung der Sozialhilfe in vielen Kantonen aus Sicht der Expertengruppe eine dringende Notwendigkeit dar. Dabei steht die Eliminierung der in Kapitel 2 dargestellten Sozialleistungsfallen im Vordergrund. In diesem Abschnitt wird berechnet, welche

finanziellen Auswirkungen eine entsprechende Anpassung der Sozialhilfe hätte. Die Berechnungen werden wiederum für die zwei Szenarien Ausgabenneutralität und konstante Grundsicherung durchgeführt. Im ersten Fall wird die Sozialhilfe proportional soweit reduziert, bis die Schliessung der Sozialleistungsfalle ausgabenneutral ist. Im zweiten Fall basieren die Berechnungen auf der Annahme, dass die Sozialhilfe beim jetzigen Ausstiegseinkommen so fortgesetzt wird, dass das verfügbare Einkommen konstant bleibt. Der Ausstieg aus der Sozialhilfe erfolgt erst, wenn das verfügbare Einkommen ohne Sozialhilfe höher ist als das verfügbare Einkommen mit Sozialhilfe.

Zum Vergleich wird auch eine dritte Möglichkeit berechnet, in der alle Anreizelemente der Sozialhilfe in Basel und Zürich abgeschafft werden, so dass die Sozialhilfe wieder dem traditionellen System eines garantierten Mindesteinkommens entspricht. Diese Berechnung soll illustrieren, welche Ausgaben in den beiden Städten im heutigen System für Anreizelemente in der Sozialhilfe getätigt werden.

Tabelle 5.4 weist die Ergebnisse der Berechnungen aus, wobei unterstellt wurde, dass die Bezugsquote der Sozialhilfe im Vergleich zum Status quo unverändert bleibt. Ausgabenneutralität würde in Basel mit einer Sozialhilfereduktion von 2% erreicht, während in Zürich die Reduktion 4.5% betragen müsste. Die Mehrausgaben bei konstanter Grundsicherung wären ebenfalls vergleichsweise gering: 1.4% der jetzigen Ausgaben in Basel bzw. 3.3% in Zürich.

Der Verzicht auf die Anreizelemente würde die Ausgaben in beiden Städten um rund 6 Mio. Franken reduzieren. Diese Beträge sind im Vergleich zu den berechneten Ausgaben für die erwerbsabhängigen Steuergutschriften gering. Dies gilt allerdings auch für ihre beschäftigungsfördernde Wirkung.

Tabelle 5.4: Auswirkungen der Eliminierung Sozialleistungsfallen, in Mio. Franken

Basel			Zürich		
Ausgaben-neutral	Konstante Grundsicherung	Streichung des Einkommens-freibetrags	Ausgaben-neutral	Konstante Grundsicherung	Streichung des Einkommens-freibetrags
Veränderung der Grundsicherung (in %)	Veränderung der Ausgaben in Mio. Franken (in %)	Veränderung der Ausgaben in Mio. Franken (in %)	Veränderung der Grundsicherung (in %)	Veränderung der Ausgaben in Mio. Franken (in %)	Veränderung der Ausgaben in Mio. Franken (in %)
-2.0	3.4 (+1.4%)	-6.4 (-2.6%)	-4.5	12.6 (+3.3%)	-6.6 (-1.7%)

Quelle: Eigene Berechnung

5.10 Zusammenfassung

In diesem Kapitel wurden die Auswirkungen einer Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften in den Städten Basel und Zürich berechnet. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- 1) Bei der Ausgestaltung erwerbsabhängiger Steuergutschriften muss berücksichtigt werden, dass es zwei Dimensionen des Arbeitsangebots gibt: a) die Entscheidung, erwerbstätig zu sein, und b) Umfang der Erwerbstätigkeit.
- 2) Den Modellrechnungen werden zwei stilisierte Prototypen einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift zugrunde gelegt, welche jeweils primär auf eine dieser Zielsetzungen ausgerichtet sind. Modell (P) minimiert den Partizipationssteuersatz, Modell (H) garantiert einen konstanten Grenzsteuersatz unter 100 Prozent.
- 3) Diese beiden Prototypen werden im Rahmen zweier Szenarien analysiert. Im ersten Szenario werden die Ausgaben im Vergleich zur heutigen Situation konstant gehalten, während im zweiten Szenario die Grundsicherung (Sozialhilfe) bei fehlender Erwerbstätigkeit auf dem heutigen Niveau fixiert wird.
- 4) Die Berechnungen im Rahmen des ersten Szenarios zeigen, dass die Grundsicherung bei einer ausgabenneutralen Steuergutschrift je nach Modell im Vergleich zum heutigen System um 10% – 15% reduziert werden müsste.

- 5) Nach den Berechnungen im Rahmen des zweiten Szenarios ergäben sich bei Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften Zusatzausgaben von rund 20 % in Basel und rund 60% in Zürich. Der Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass die Städte Basel und Zürich unterschiedliche Einkommensverteilungen aufweisen, die dazu führen, dass in Zürich eine beträchtlich grössere Anzahl Haushalte von einer Steuergutschrift profitieren würde.
- 6) Diese Ergebnisse illustrieren eindrücklich den Zielkonflikt, dem die Politik gegenübersteht: Bessere Arbeitsanreize sind nur über Mehrausgaben oder eine Reduktion der Grundsicherung zu erreichen. Wenn solche Kürzungen nicht erwünscht oder durchsetzbar sind, führen erwerbsabhängige Steuergutschriften zwangsläufig zu erheblichen Zusatzausgaben.
- 7) Eine Alternative zur Einführung von Steuergutschriften besteht darin, die Sozialhilfe so zu modifizieren, dass die im Kapitel 2 beschriebenen Sozialleistungsfallen zum Verschwinden gebracht werden können. Im Vergleich zu heute würde dies bei unveränderter Bezugsquote lediglich zu Zusatzausgaben von rund 1% – 3% führen. Eine ausgabenneutrale Eliminierung der Sozialleistungsfallen würde demgegenüber eine Reduktion der Sozialhilfe um rund 2% - 4% erfordern.
- 8) Unabdingbar sind in jedem Fall ergänzende Massnahmen wie kommunale Beschäftigungsprogramme sowie die Einrichtung von Teillohnstellen und Sozialfirmen, welche direkt auf das Grundproblem abzielen, dass für geringqualifizierte Langzeitarbeitslose keine Nachfrage im primären Arbeitsmarkt besteht.

Anhang 1: Berechnung der Ausgaben im geltenden System

Die Ausgaben im heutigen System können mit Hilfe der Informationen, die in Kapitel 2 ausführlich beschrieben worden sind, berechnet werden. Dazu wird für jeden Haushaltstyp in jeder Einkommensklasse berechnet, welcher Anspruch auf Sozialhilfe und weitere Sozialleistungen wie Mietzinsbeiträge besteht. Dabei muss berücksichtigt werden, dass bei weitem nicht alle Haushalte in einer an sich bezugsberechtigten Einkommensklasse tatsächlich Sozialleistungen beziehen, sei es, weil sie aus Gründen, die in den Daten nicht beobachtbar sind, nicht bezugsberechtigt sind, oder weil sie zwar bezugsberechtigt wären, aber darauf verzichten, Sozialhilfe zu beziehen. Um sicherzustellen, dass das Berechnungsmodell die publizierten Ausgaben für Sozialhilfe möglichst exakt reproduziert, wurden die effektiven Bezugsquoten in den Einkommensklassen dementsprechend festgelegt.

Diese Berechnung basiert auf der Einkommensverteilung der Sozialhilfebezüger, die von den Sozialämtern der Städte Basel und Zürich für dieses Gutachten erstellt worden ist. Tabelle A.5.1 zeigt die Ergebnisse dieser Auswertung.

Tabelle A.5.1: Anzahl sozialhilfebeziehende Haushalte differenziert nach Erwerbseinkommen

	Erwerbseinkommen (in Tausend Franken)					
Haushaltstyp	0	0 bis 12	12 bis 18	18 bis 24	24 +	Total
Zürich						
Alleinstehende	4841	478	97	74	45	5535
Alleinerziehende	1072	196	55	69	73	1465
Paare mit Kindern	609	122	47	44	258	1080
Basel						
Alleinstehende	2520	171	63	43	72	2869
Alleinerziehende	559	53	29	28	43	712
Paare mit Kindern	199	48	10	14	75	346

Quelle: Auswertung der Sozialhilfe Zürich und der Sozialhilfe Basel für einen Stichmonat im Jahr 2004

Unter Verwendung dieser Häufigkeiten wurden die Sozialhilfeausgaben in den beiden Städten berechnet, wobei die erwarteten Ausgaben pro Haushaltstyp und Einkommensklasse anhand der Modelle aus Kapitel 2 ermittelt wurden. Die berechneten Ausgaben lagen in beiden Fällen unter den publizierten Ausgaben der Sozialhilfe in den beiden Städten (170 Mio. Franken in

Basel im Jahr 2004, 280 Mio. Franken in der Stadt Zürich im Jahr 2004).³⁶ Um diese Differenz zu kompensieren wurde die Anzahl der Sozialhilfebezüger proportional soweit erhöht, dass die Berechnung der Ausgaben den publizierten Werten entspricht. Dieses Vorgehen ist zulässig, weil die in Tabelle A.5.1 dargestellten Werte auf einem Stichmonat beruhen und somit die Anzahl Sozialhilfebezüger in einem ganzen Jahres unterschätzen. Aggregiert ergibt sich durch dieses Vorgehen in beiden Städten eine Bezugsquote von rund 20% in der Sozialhilfe, wenn die im nächsten Abschnitt beschriebenen Einkommensverteilungen als Vergleichsgrösse verwendet werden.

Anhang 2: Bestimmung der für Steuergutschriften bezugsberechtigten Haushalte

Aufgrund von speziell für dieses Gutachten durchgeführten Zusatzauswertungen von Steuerdaten der Städte Basel und Zürich³⁷ ist es möglich, abzuschätzen, welcher Anteil der Haushalte in den unteren Reineinkommensklassen für eine erwerbsabhängige Steuergutschrift tatsächlich bezugsberechtigt wäre.

Basel

Für Basel steht eine detaillierte Auswertung der Steuerdaten des Jahres 2004 zur Verfügung. Getrennt nach Haushaltstypen wurde eine Häufigkeitsverteilung der Bruttoeinkommen (Total der Einkünfte gemäss Steuererklärung) vorgenommen. Für jede Einkommensklasse wurde bestimmt, welcher Anteil der Haushalte über kein Erwerbseinkommen sowie über ein Erwerbseinkommen unter 12'000 Franken verfügt. Dieser Anteil erlaubt es, für jede Einkommensklasse zu berechnen, welcher Anteil nicht für eine erwerbsabhängige Steuergutschrift bezugsberechtigt ist. Die Ergebnisse der Auswertung sind in Tabelle A.5.2 zusammengefasst.

³⁶ Quellen: Jahresbericht der Sozialhilfe Basel (2005); Statistik der Sozialhilfe Zürich (2005)

³⁷ Wir danken Herrn Joseph Troxler vom Statistischen Amt der Stadt Zürich und Herrn Peter Schwendener vom Finanzdepartement des Kantons Basel-Stadt für diese Zusatzauswertungen.

Tabelle A.5.2: Häufigkeitsverteilung der Bruttoeinkommen und Anteile der Haushalte mit Erwerbseinkommen grösser Null und grösser 12'000 Franken

	Alleinstehend			Alleinerziehende			Paare mit 2 Kindern			Paare mit 3 Kindern		
Ein-kommen	A	B	C	A	B	C	A	B	C	A	B	C
0-5	5276	0.01	0.12	221	0.00	0.13	122	0.12	0.20	59	0.05	0.14
5-10	1019	0.01	0.66	57	0.00	0.42	24	0.04	0.54	8	0.13	0.38
10-15	1479	0.31	0.61	78	0.15	0.41	31	0.26	0.52	7	0.14	0.29
15-20	2643	0.33	0.46	105	0.30	0.59	26	0.50	0.62	17	0.53	0.71
20-25	2225	0.40	0.60	106	0.44	0.61	44	0.66	0.82	15	0.53	0.60
25-30	1922	0.56	0.71	130	0.55	0.66	44	0.52	0.73	15	0.53	0.67
30-35	1950	0.65	0.76	159	0.57	0.68	54	0.67	0.85	17	0.71	0.82
35-40	2186	0.73	0.80	191	0.63	0.72	103	0.71	0.80	28	0.64	0.71
40-45	2420	0.78	0.83	226	0.72	0.81	99	0.73	0.80	40	0.75	0.78
45-50	2506	0.84	0.87	259	0.76	0.83	112	0.82	0.88	43	0.67	0.74
50-55	2506	0.86	0.89	288	0.82	0.86	192	0.87	0.90	65	0.85	0.88
55-60	3082	0.91	0.92	290	0.89	0.93	209	0.93	0.94	93	0.89	0.94
60-65	2316	0.91	0.93	228	0.84	0.91	242	0.94	0.98	125	0.94	0.94
65-70	2139	0.93	0.94	186	0.88	0.91	250	0.95	0.97	106	0.90	0.92
70-75	1847	0.94	0.95	178	0.92	0.93	272	0.97	0.98	130	0.89	0.93
75-80	1529	0.94	0.95	134	0.95	0.97	311	0.99	1.00	132	0.95	0.95
80-85	1200	0.94	0.95	112	0.88	0.95	284	0.98	0.98	90	0.94	0.94
85-90	799	0.94	0.95	71	0.96	0.97	217	0.97	0.98	70	0.97	0.97
90-95	577	0.98	0.98	59	0.93	0.97	190	0.99	1.00	60	0.98	1.00
95-100	818	1.00	1.00	74	1.00	1.00	286	1.00	1.00	77	1.00	1.00
100-105	616	0.98	0.99	71	1.00	1.00	307	0.99	0.99	69	0.96	0.96
105-110	501	0.99	0.99	49	1.00	1.00	234	1.00	1.00	85	1.00	1.00
110-115	423	0.98	0.99	36	1.00	1.00	235	0.99	0.99	53	0.98	1.00
115-120	362	1.00	1.00	37	1.00	1.00	200	1.00	1.00	59	1.00	1.00
120 +++	2622	1.00	1.00	234	1.00	1.00	2106	1.00	1.00	691	1.00	1.00

Quelle:: Auswertung der Steuerstatistik des Kantons Basel-Stadt für Haushalte mit Hauptverdiener im Alter 25 – 64 im Jahr 2004. In Spalte A steht jeweils die Anzahl Haushalte in der Einkommensklasse, in Spalte B der Anteil mit Erwerbseinkommen grösser als 12'000 Franken und in Spalte C der Anteil mit Erwerbseinkommen grösser als Null. Die Bruttoeinkommen sind das Total aller Einkünfte.

Aus Tabelle A.5.2 wird beispielsweise offensichtlich, dass der Anteil der Alleinstehenden, die für Modell P mit Einstiegseinkommen 12'000 bezugsberechtigt sind, bis zu einem Bruttoeinkommen von 25'000 Franken unter 50% liegt und erst ab einem Bruttoeinkommen von über 55'000 Franken 90% übersteigt (Spalte B für den Haushaltstyp Alleinstehend). Der Anteil der Haushalte mit positivem Erwerbseinkommen ist grösser, liegt aber auch deutlich unter 100% (Spalte C für den Haushaltstyp Alleinstehend). Vergleichbare Ergebnisse zeigen sich für die übrigen Haushaltstypen. Insgesamt zeigt diese Auswertung deutlich, dass es für die Berechnung der Ausgaben für eine erwerbsabhängige Steuergutschrift von zentraler Bedeutung ist, dass zusätzliche Informationen zur Verteilung der Bruttoeinkommen vorliegen. Die Berechnungen basieren für Basel jeweils auf den in den jeweiligen Spalten aufgeführten Anteilen an

den Häufigkeiten in der Verteilung der Bruttoeinkommen. Beispielweise wird angenommen, dass 40% der Alleinstehenden in der Bruttoeinkommensklasse 20'000 - 25'000 Franken bezugsberechtigt sind für Steuergutschriftsmodell P und 60% derselben Haushalte für das Steuergutschriftsmodell H.

Zürich

Tabelle A.5.3 zeigt die Häufigkeitsverteilung des gesamten Bruttoeinkommens für alle Haushalte sowie für Haushalte, deren Bruttoeinkommen ausschliesslich aus Erwerbseinkommen und Wertschriftenertrag besteht, getrennt nach Grundtarif (Alleinstehende) und Verheirateten-Tarif. Der Detaillierungsgrad der Einkommensklassen ist allerdings aus technischen Gründen weit geringer als in den Steuerdaten, die für die Reineinkommen zur Verfügung stehen. Zudem ist keine weitere Unterscheidung nach Haushaltstyp möglich. Ebenfalls nicht möglich war die Bestimmung des Anteils der Haushalte, deren Erwerbseinkommen grösser als 12'000 Franken ist.

Tabelle A.5.3 zeigt, dass gerade im Bereich von 10'000 bis 30'000 Franken Bruttoeinkommen der Anteil der Haushalte, die nur Erwerbseinkommen und Wertschriftenerträge haben, in der Regel unter 50 % ist. In den folgenden Berechnungen verwenden wir in Ermangelung besserer Informationen die in Tabelle A.5.3 ausgewiesenen Prozentsätze, um in jeder Einkommensklasse die Anzahl bezugsberechtigter Haushalte zu bestimmen. Konkret werden die Häufigkeiten in den Einkommensklassen der Reineinkommensstatistik mit dem entsprechenden Faktor aus Tabelle A.5.3 gewichtet. Beispielsweise wird somit angenommen, dass 48.1 % der Alleinstehenden mit Reineinkommen zwischen 15'000 und 20'000 Franken für die Steuergutschrift bezugsberechtigt sind.

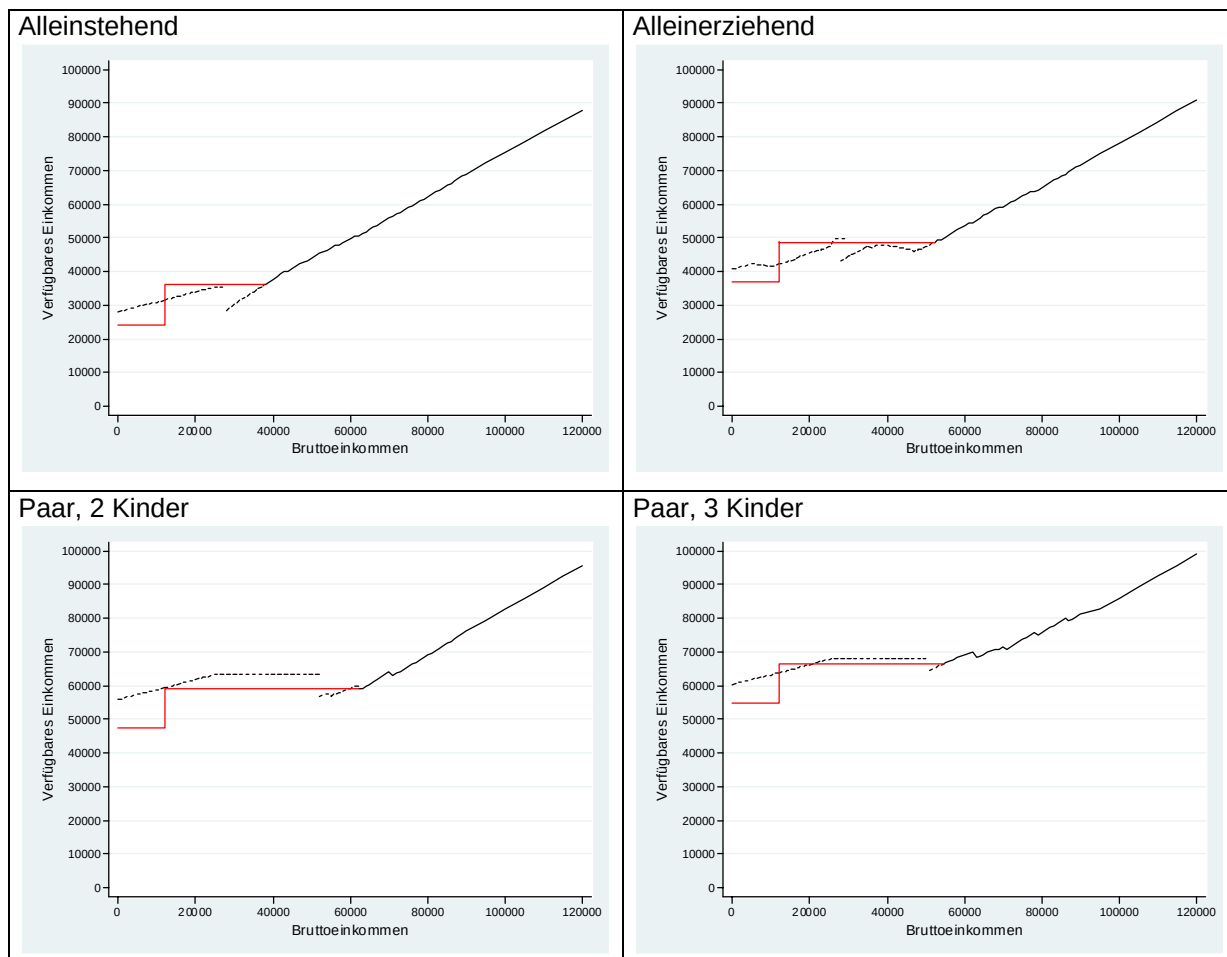
*Tabelle A.5.3: Vergleich der Häufigkeitsverteilung der gesamten Bruttoeinkommen und der
Erwerbseinkommen, Stadt Zürich, Alter 25-64*

Total der Einkünfte	Alle Haushalte		Haushalte mit Einkünften nur aus Erwerbseinkommen und Wertschriftenertrag			
	Anzahl		Anzahl		Anteil in %	
	Tarif G	Tarif V	Tarif G	Tarif V	Tarif G	Tarif V
Einkommens- klassen (in Tausend Fr.)						
0-2	3912	978	2407	407	61.53	41.62
2-9	3129	653	1820	202	58.17	30.93
10-14	3072	577	1332	214	43.36	37.09
15-19	3167	713	1523	239	48.09	33.52
20-29	6892	2319	4056	1031	58.85	44.46
30-39	9344	3552	6425	1814	68.76	51.07
40-49	11'130	4522	8416	2594	75.62	57.36
50-59	10'578	4661	8388	2780	79.30	59.64
60-69	8326	4401	6627	2629	79.59	59.74
70-79	5219	3839	4136	2245	79.25	58.48
80-89	3201	3055	2430	1803	75.91	59.02
90-99	2023	2348	1496	1323	73.95	56.35
100-149	3733	5'363	2582	2760	69.17	51.46
150-199	751	1'528	440	631	58.59	41.30
200 +++	528	1'349	238	371	45.08	27.50

Quelle: Auswertung des Statistischen Amtes der Stadt Zürich

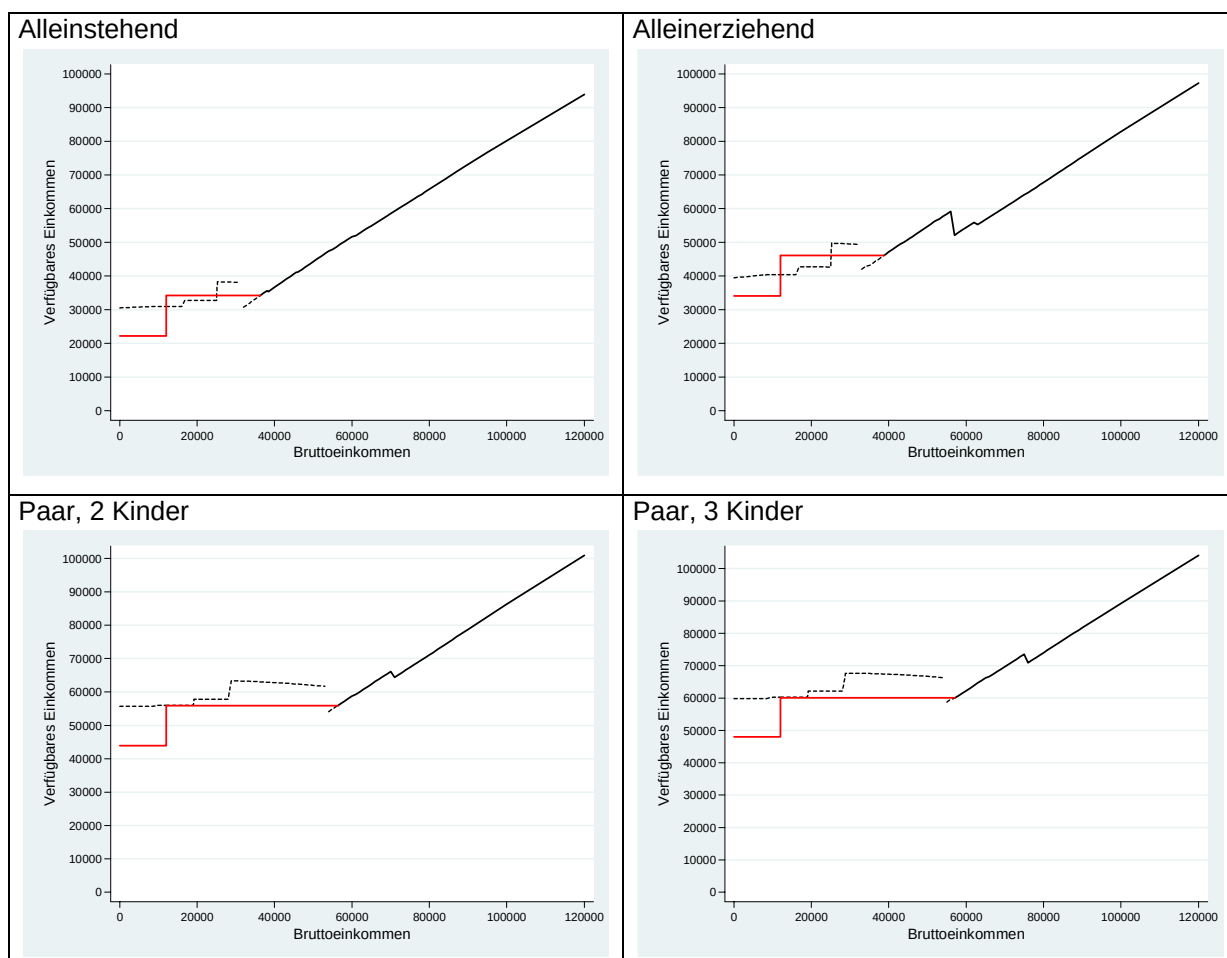
Anhang 3: Detaillierte Darstellung der durch die Steuergutschriften generierten Budgetgeraden

Abbildung A.5.1: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Modell P, Basel



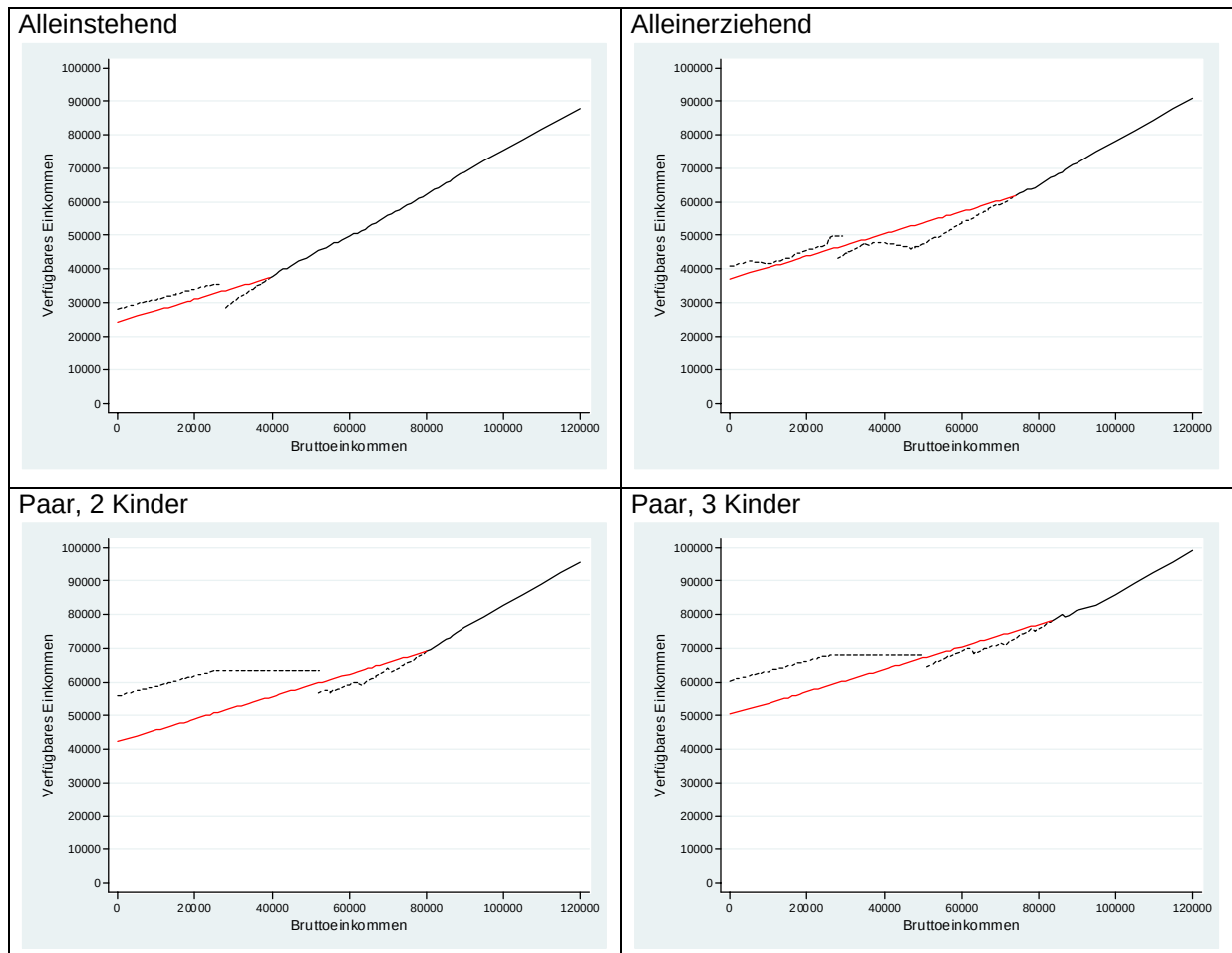
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.2: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Modell P, Zürich



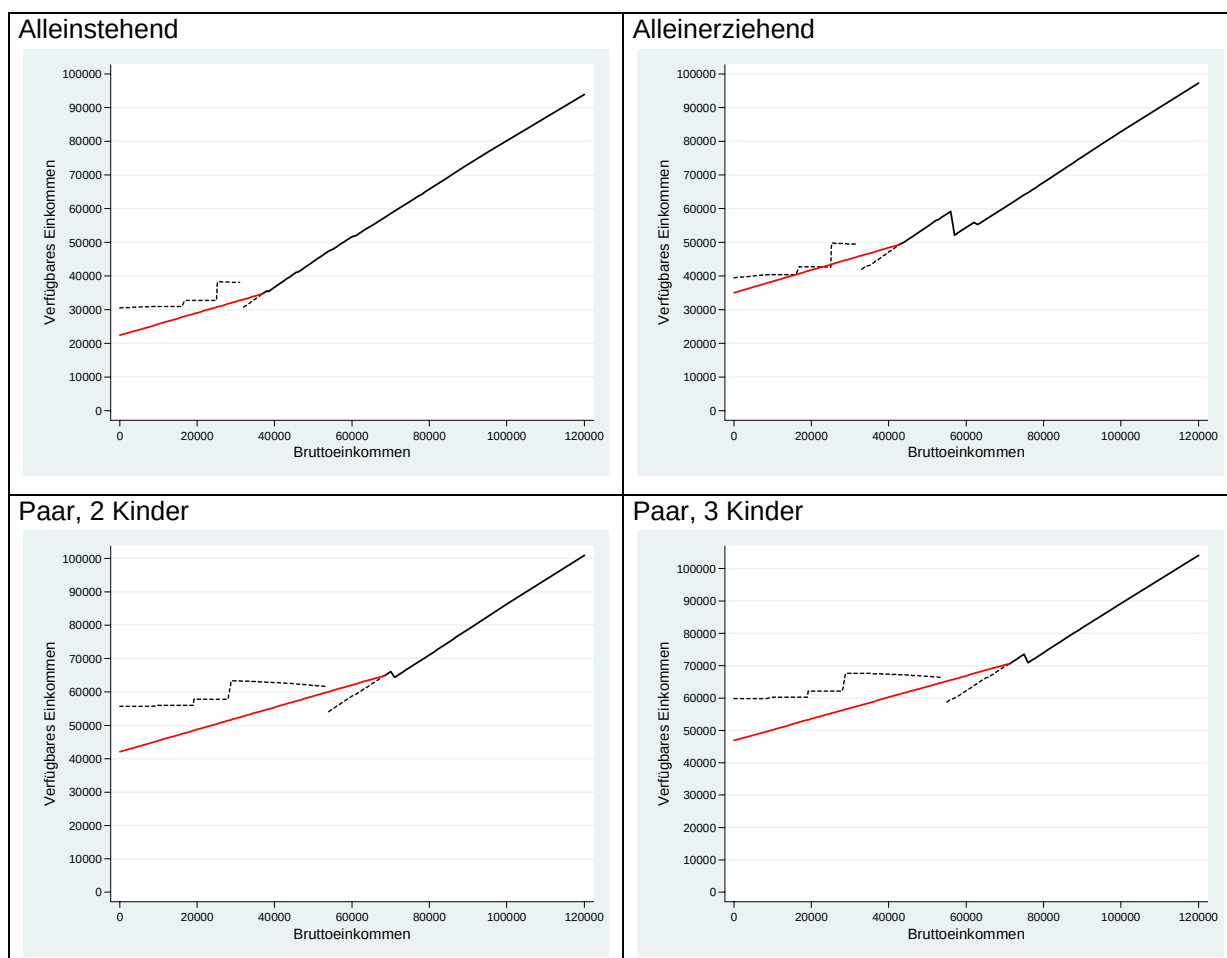
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.3: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Modell H, Basel



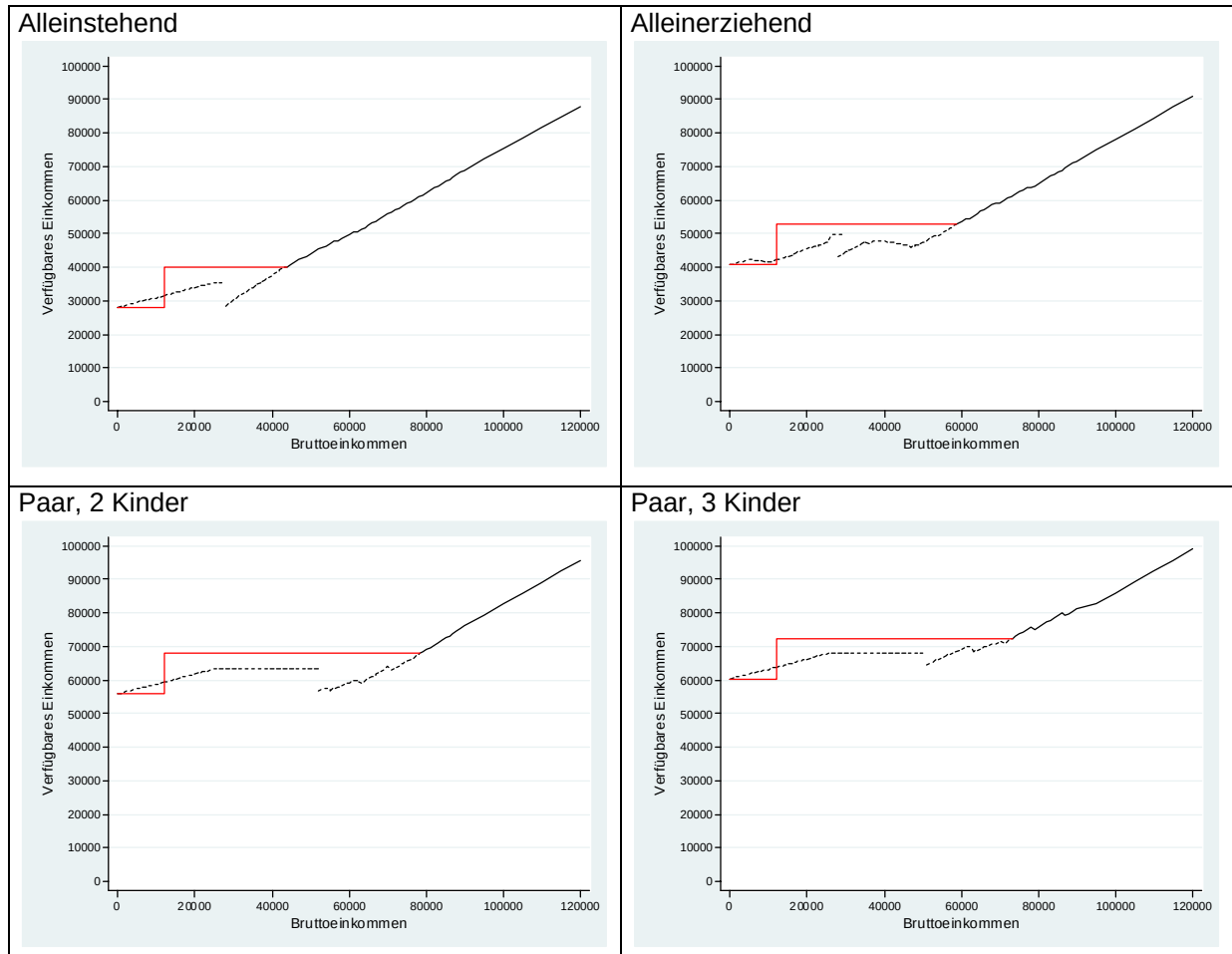
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.4: Ausgabenneutrale Steuergutschrift, Modell H, Zürich



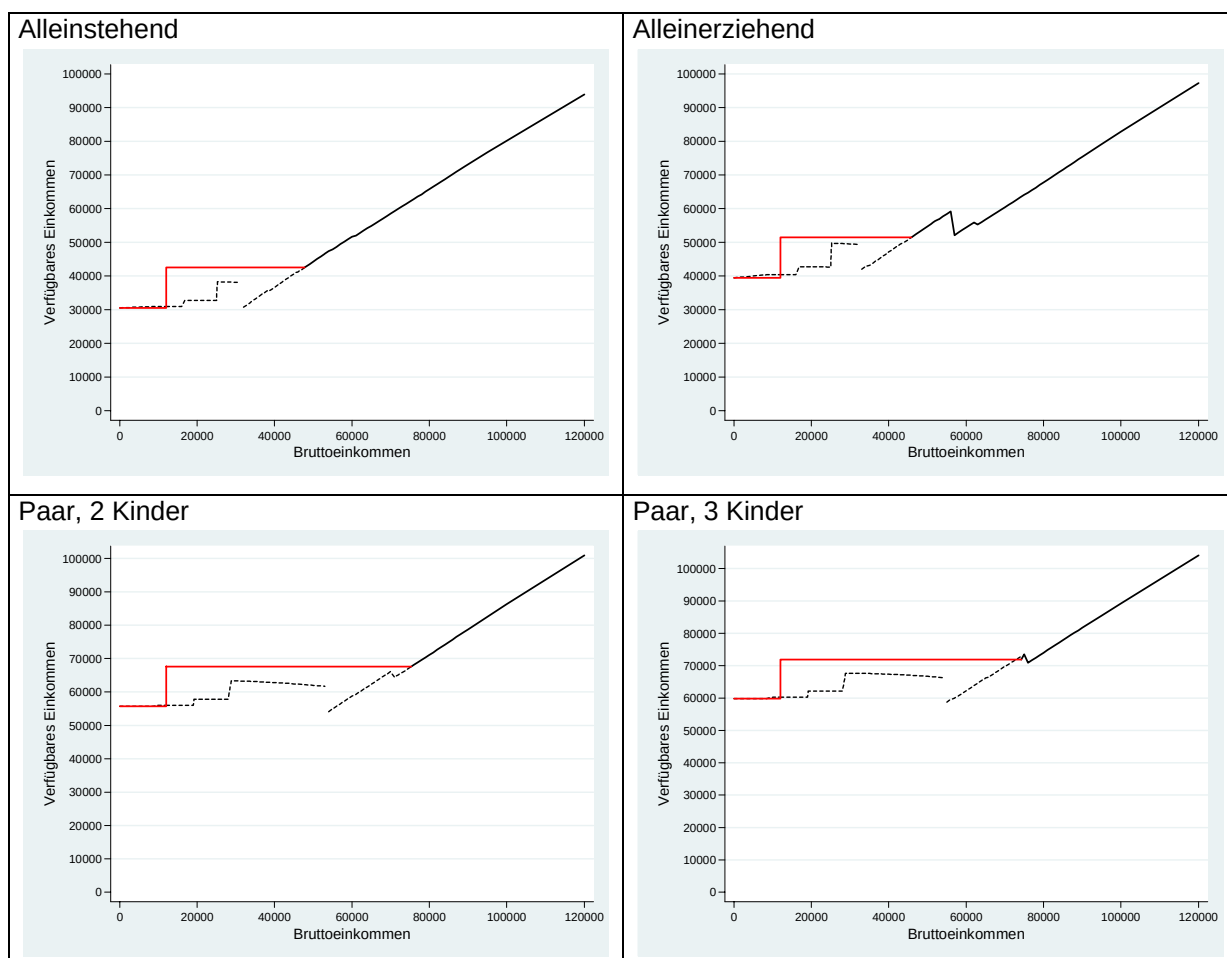
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.5: Steuergutschrift, konstante Grundsicherung, Modell P, Basel



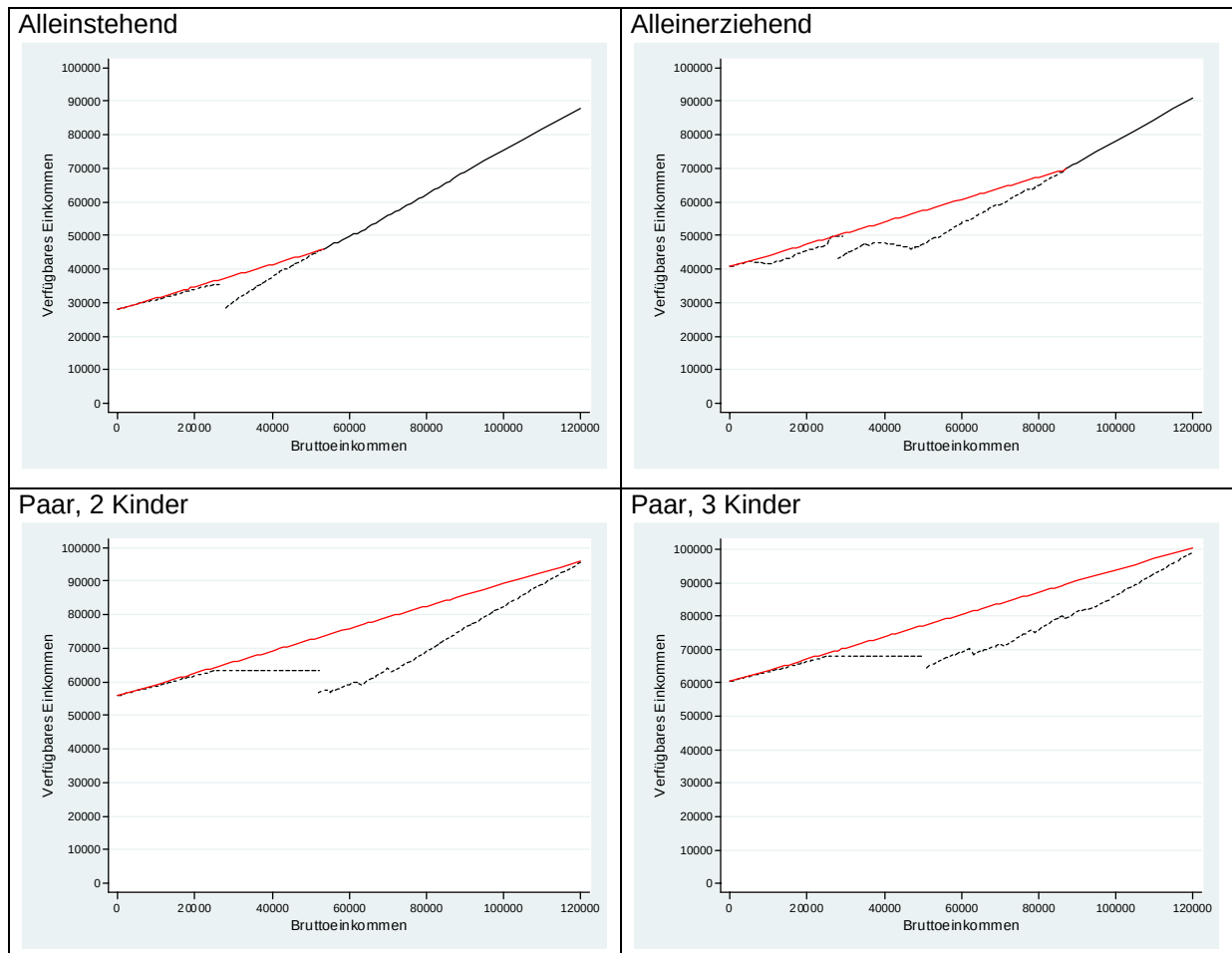
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.6: Steuergutschrift, konstante Grundsicherung, Modell P, Zürich



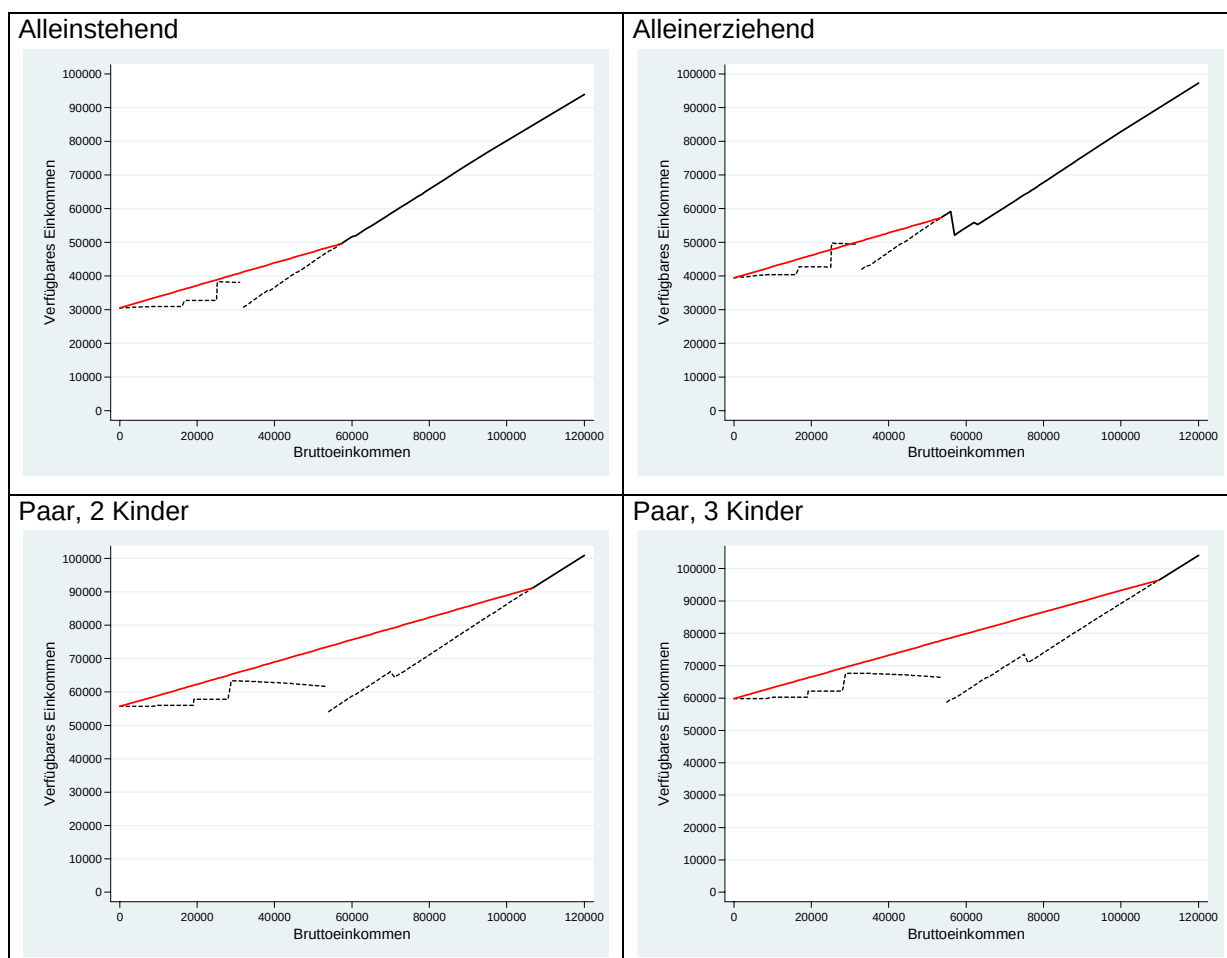
Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.7: Steuergutschrift, konstante Grundsicherung, Modell H, Basel



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Abbildung A.5.8: Steuergutschrift, konstante Grundsicherung, Modell H, Zürich



Die gestrichelte schwarze Linie stellt das jetzige System dar, die durchgezogene rote Linie die Steuergutschrift (Bezugsquote 50%)

Kapitel 6: Umsetzungsprobleme

6.1 Einleitung

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Probleme diskutiert, die sich bei einer Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften in der Schweiz ergäben. Im Abschnitt 6.2 wird zunächst geklärt, auf welcher bundesstaatlichen Ebene Steuergutschriften am ehesten eingeführt werden könnten und welche Rolle dem Bund dabei zukäme. In Abschnitt 6.3 wird die Frage der geeigneten Bemessungseinheit für erwerbsabhängige Steuergutschriften diskutiert. Dabei geht es darum, ob vom individuellen oder vom Haushaltseinkommen ausgegangen werden sollte. Die Frage, ob Steuergutschriften durch die Steuerbehörde oder durch die Sozialämter administriert werden sollten, wird im Abschnitt 6.4 besprochen. Abschnitt 6.5 untersucht das Zusammenspiel zwischen Steuergutschriften und bestehenden Sozialleistungen, während im Abschnitt 6.6 die politischen Realisierungschancen einer Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften diskutiert werden.

6.2 Erwerbsabhängige Steuergutschriften und Zuständigkeit des Bundes

Erwerbsabhängige Steuergutschriften sind vom Konzept her an die Einkommenssteuer gekoppelt. Die Steuerhoheit bezüglich Einkommensteuern steht in der Schweiz bekanntlich in erster Linie den Kantonen und Gemeinden und erst nachgeordnet dem Bund zu. Die in Kapitel 5 dargestellten Modellrechnungen abstrahieren von dieser föderalistischen Struktur und gehen von einem einzigen Steuergläubiger aus. Sie fassen also die Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern (einschliesslich der Kirchengemeindesteuern) zusammen, wie wenn es einen einheitlichen Steuergläubiger gäbe. Tatsächlich aber gibt es jeweils drei verschiedene Steuergläubiger, den Bund, den Kanton und die Gemeinde, wobei die Steuern der beiden letzteren einen einheitlichen Progressionsverlauf aufweisen. Der Bund ist mit 26.9 Prozent insgesamt nur zu einem geringen Teil am Aufkommen der Einkommensteuern beteiligt.³⁸ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Bund 30 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer an die Kantone zurückverteilt, so dass ihm effektiv nur 18.9 Prozent des Ertrags der Einkommens- und Vermögenssteuern bleiben. Wegen des Freibetrags sind zudem steuerbare Einkommen unter 15'900 Franken bei Alleinstehenden und unter 27'000 Franken bei Verheirateten von der direk-

³⁸ Dies ist der Wert für das Jahr 2003. Siehe hierzu Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2006, Tabellen T 18.2.1.1 und T 18.2.1.2, S. 411

ten Bundessteuer nicht betroffen. Da die Progression erst relativ spät einsetzt, sind auch Einkommen oberhalb dieser Grenzen zunächst nur sehr geringfügig von dieser Steuer betroffen.³⁹ Schliesslich sind die Sozialhilfe und andere, weniger umfangreiche Transferleistungen (z. B. Wohnbeihilfen) Sache der Kantone und Gemeinden.

In der heutigen Situation hätte der Bund selbst dann, wenn er dies wünschte, keine realistische Möglichkeit, erwerbsabhängige Steuergutschriften einzuführen, da er an die Bezüger niedriger Einkommen in erheblichem Masse Steuern bezahlen müsste, ohne an anderer Stelle Entlastung dafür zu erhalten. Dies hätte eine substanzielle Veränderung der heutigen föderalistischen Einnahmenstruktur zur Folge, welche weit über die im Rahmen des NFA geplanten Verschiebungen hinausginge. Es ist mehr als fraglich, ob ein solcher Umbau des föderalistischen Systems bei den Kantonen oder beim Souverän auf Zustimmung stossen würde. Aus all den genannten Gründen kämen für eine Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften in der Schweiz aus Sicht der Expertengruppe nur die Kantone in Frage.

Auf Bundesebene könnte man sich allenfalls eine Verfassungsvorschrift für den Progressionsverlauf im Bereich der Einkommenssteuern etwa derart vorstellen, dass Grenzbelastungssätze über 100 Prozent nicht zulässig sind. Begründet werden könnte eine solche Vorschrift einerseits mit den von solchen Belastungen ausgehenden Arbeitsanreizen und andererseits mit der Anforderung, dass Steuersysteme nicht gegen grundlegende Prinzipien der vertikalen Steuergerechtigkeit verstossen dürfen. Diese Anforderung ist in Art. 127 BV niedergelegt, welcher eine Belastung der Steuersubjekte nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vorschreibt (vgl. auch das Urteil des Bundesgerichts vom 1. 6. 2007). Wie Kapitel 2 zeigt, wird dieses Kriterium in der Schweiz jedoch insofern massiv verletzt, als die mit Abstand höchsten Grenzsteuersätze nicht bei den Spitzeneinkommen, sondern im unteren (und z. T. im mittleren) Einkommensbereich auftreten. Die gleiche Problematik findet sich allerdings auch in zahlreichen anderen Ländern. Da das Bundesgericht für die Kantone als Verfassungsgericht fungiert, ergäbe sich bei Erlass einer solchen Regelung für die von solchen Steuersätzen Betroffenen die Möglichkeit, dagegen zu klagen und so die Kantone zu zwingen, ihre Steuer- und Sozialgeset-

³⁹ Siehe: Tabelle für die Berechnung der direkten Bundessteuer für die natürlichen Personen, Art 6 DBG, <http://www.estv.admin.ch/data/dvs/druck/rund/d/2-030-D-2006-d-Beilage2.pdf>. – Dazu kommen weitere Freibeträge, wie z.B. 5'100 Franken für jedes zu unterstützende Kind. Berücksichtigt man, dass die Grenzsteuerbelastung zunächst unter einem Prozent liegt, dann fängt eine merkliche Belastung für Alleinstehende erst bei 35'00 Franken an. Bei Verheirateten beträgt der Grenzsteuersatz erst bei Einkommen von über 43'900 Franken mehr als ein Prozent. Insofern ist die direkte Bundessteuer für den hier betrachteten Personenkreis weitestgehend irrelevant.

ze entsprechend anzupassen. Diese könnten die geforderte Reduktion der Belastungssätze allerdings auch durch eine Absenkung der Leistungen der Sozialhilfe erreichen, sodass sich die Verfassungsvorschrift letztlich als Bumerang für die Betroffenen erweisen würde. Schliesslich ist auch mehr als zweifelhaft, dass ein derart starker Eingriff in die Steuerhoheit der Kantone und Gemeinden, der bereits in die materielle Steuerharmonisierung hineinreicht, die Zustimmung von Volk und Ständen finden würde.

6.3 Bemessungseinheit

Steuergutschriften werden im Rahmen der Steuerpolitik umgesetzt und müssen entsprechend in das bestehende Steuersystem eingepasst werden. In diesem Abschnitt wird diskutiert, welche Probleme sich dabei stellen. Von besonderem Interesse ist die Frage, inwiefern die Ausgestaltung erwerbsabhängiger Steuergutschriften von der allgemeinen Form der Familien- oder Ehegattenbesteuerung abhängt. In der Schweiz werden Ehepaare nach geltendem Recht gemeinsam besteuert, das Steuersubjekt ist also die Familie.⁴⁰ Auf Bundesebene steht aber ein Systementscheid an, bei dem die Individualbesteuerung, die gemeinsame Besteuerung mit (Voll-) Splitting und eine Variante mit Wahlrecht zwischen Individualbesteuerung und (Voll-) Splitting zur Debatte stehen.

Grundsätzlich können sich Steuergutschriften sowohl am individuellen Einkommen als auch am Haushaltseinkommen orientieren. Das wichtigste Argument für die Verwendung des Haushaltseinkommens als Bemessungsgrundlage besteht darin, dass das individuelle Einkommen bei Paarhaushalten kein verlässlicher Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Haushalts ist. Individuelle Steuergutschriften ohne Berücksichtigung des Haushaltseinkommens dazu führen, dass Zweitverdiener mit geringem Erwerbseinkommen unterstützt werden können, selbst wenn der Erstverdiener ein hohes Einkommen aufweist.⁴¹ Die Expertengruppe erachtet die finanzielle Unterstützung von Haushalten mit hoher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit mittels Steuergutschriften unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten als inakzeptabel. Die Überprüfung der Anspruchsberechtigung zum Bezug und zur Bemessung der Höhe von erwerbsabhängigen Steuergutschriften sollte sich aus ihrer Sicht daher auf das Haushaltseinkommen abstützen. Dieser Grundsatz könnte auch befolgt werden, wenn der Entscheid bezüglich Familienbesteuerung auf Bundesebene zugunsten der Individualbesteuerung ausfallen soll-

⁴⁰ Ab dem Jahr 2007 gilt dies auch für ‚eingetragene Partnerschaften‘ gleichgeschlechtlicher Paare.

⁴¹ Auch die Sozialhilfe orientiert sich am Haushaltseinkommen.

te. Vorstellbar wäre in diesem Fall das folgende Prozedere: Die Abklärung der Bezugsberechtigung erfolgt auf Antrag der betreffenden Haushalte. Teil dieses Antrags wäre die explizite Einwilligung der Antragsteller auf Verknüpfung der individuellen Steuererklärungen der relevanten Haushaltsmitglieder. Damit könnte auch bei Individualbesteuerung das für Anspruchsberechtigung und Bemessung der Steuergutschrift relevante Haushaltseinkommen ermittelt werden. Bei den Splittingvarianten ergibt sich diesbezüglich ohnehin kein Problem.

6.4 Administration und Bemessungsgrundlagen

Hier stellt sich zunächst die grundsätzliche Frage, ob erwerbsabhängige Steuergutschriften von der Steuerbehörde oder dem Sozialamt administriert werden sollten. Steuergutschriften sind vom Konzept her direkt mit der Einkommenssteuer verknüpft. Da die Einkommenssteuern in der Schweiz von den kantonalen Finanzämtern erhoben werden, müssten auch erwerbsabhängige Steuergutschriften dort angesiedelt werden. Nur auf den Finanzämtern ist die Information unmittelbar verfügbar, die für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung und die Bemessung der Steuergutschrift für die einzelnen Haushalte benötigt wird. Dieser Überlegung entspricht die internationale Erfahrung. In allen zwölf Ländern, die bis heute erwerbsabhängige Steuergutschriften eingeführt haben, erfolgt die Administration durch die Steuerbehörden (vgl. Tabelle 4.1 in Kapitel 4). Lediglich in Grossbritannien wurde ursprünglich das Sozialamt mit dieser Aufgabe betraut. Aufgrund unbefriedigender Ergebnisse und einer Reihe von Problemen ist heute aber auch in diesem Land die Steuerbehörde für die Administration der Steuergutschriften verantwortlich. Die Expertengruppe vertritt daher die Ansicht, dass auch in der Schweiz die (kantonalen) Finanzämter mit der Administration der Steuergutschriften beauftragt werden müssten, falls dieses Instrument in der Tat eingeführt werden sollte.

Im Falle einer Administration der Steuergutschriften durch die Finanzämter läge die Bezugsrate aus drei Gründen automatisch höher als bei der Sozialhilfe. Erstens ist anzunehmen, dass die Administration durch die Finanzämter die bei der Sozialhilfe bestehende Stigmatisierung beträchtlich reduzieren würde. Dies wäre besonders ausgeprägt der Fall, wenn die Anspruchsberechtigung im Rahmen der obligatorischen Steuererklärung automatisch geprüft würde, träfe aber (abgeschwächt) auch dann zu, wenn der Zugang zu dieser Leistung an einen gesonderten Antrag geknüpft würde. Zweitens wäre es für eine Steuerbehörde völlig unmöglich, in jedem Einzelfall eine genaue Bedarfsabklärung durchzuführen, wie dies die Sozialämter heute tun. Damit aber stiege der Anteil der nicht bezugsberechtigten Haushalte unter den Leistungsemp-

fängern automatisch an,⁴² besonders ausgeprägt bei automatischer Überprüfung und abgeschwächt bei Antragspflicht. Drittens schliesslich würden die relativ hohen Einstiegsbarrieren, die bei der Sozialhilfe heute bestehen (u.a. eine de jure Rückzahlungspflicht und eine Abklärung der Unterstützungspflicht durch Familienangehörige) ersatzlos wegfallen.

Aus Sicht der Expertengruppe spricht die zu erwartende höhere Bezugsquote nicht a priori gegen eine Administration der Steuergutschriften durch die Finanzämter. Wenn man mit Steuergutschriften die Erwerbstätigkeit anheben will, ist vielmehr geradezu erwünscht, dass möglichst viele aufgrund der Arbeitsanreize eine Erwerbstätigkeit aufnehmen und damit in den Genuss dieser staatlichen Leistung kommen. Wenn man ernsthaft erwerbsabhängige Steuergutschriften einführen will, sind diejenigen Kosten, die sich aus einer stärkeren Inanspruchnahme dieser staatlichen Leistung ergeben, nicht zu vermeiden. Es macht keinen Sinn, ein System zusätzlicher Arbeitsanreize einzuführen, es aber so auszugestalten, dass diese Anreize möglichst nicht wirksam werden.⁴³ In den bestehenden Steuergutschriftenprogrammen im Ausland wird eine hohe Bezugsquote i.d.R. explizit als eines der Programmziele definiert.⁴⁴ In den USA zum Beispiel kann die Bezugsberechtigung auf einfache Weise über die Homepage der zuständigen Internal Revenue Services (IRS) in etwa 20 Minuten überprüft werden.⁴⁵

Zu beachten ist allerdings folgendes: Wenn der Zugang zu bestimmten Sozialleistungen nicht durch relativ restriktive Eintrittsschranken erschwert wird, dürfen diese Leistungen nicht allzu hoch sein, weil sonst die Finanzierbarkeit gefährdet ist. Dieser Aspekt wird beispielsweise in einer Studie der OECD diskutiert, die zeigt, dass sich die Schweiz die vergleichsweise hohe Grundsicherung in der Sozialhilfe nur dadurch leisten kann, dass hohe Eintrittsbarrieren bestehen. Aus diesen Überlegungen folgt, dass Steuergutschriften weniger grosszügig ausgestaltet werden müssten als die Sozialhilfe gemäss geltenden Sozialhilferichtlinien. Damit Steuergutschriften aber Anreizwirkungen entfalten können, muss das verfügbare Einkommen der erwerbstätigen Haushalte, die Steuergutschriften erhalten, höher sein als das verfügbare Einkommen von Haushalten, die Sozialhilfe beziehen. Aus diesen Gründen müssten zwangsläufig

⁴² Es gibt Schätzungen für die USA, die von einem unberechtigten Bezug in 27 bis 32% der Fälle ausgehen (IRS 2002, S.12). Diese Falschbezüge können beispielsweise durch fehlerhafte Angaben in der Steuererklärung ausgelöst werden.

⁴³ Im übrigen gibt es Hinweise, die darauf hindeuten, dass die Bezugsquote auch in der Sozialhilfe mittel- und längerfristig ansteigen könnte.

⁴⁴ In Grossbritannien und in den USA werden die Haushalte offensiv durch Werbung über die Existenz der Steuergutschriften informiert. In Grossbritannien gilt die Erhöhung der Bezugsquote als ein politisch wichtiges Ziel.

⁴⁵ <http://apps.irs.gov/app/eitc2006/SetLanguage.do?lang=en>

auch die Richtlinien der SKOS nach unten angepasst werden. Will man die Ausgaben konstant halten, wäre die Administration der erwerbsabhängigen Steuergutschriften durch die Steuerbehörde somit zwangsläufig mit einer Reduktion der Grundsicherung verbunden.

Die internationale Erfahrung zeigt, dass die Administration erwerbsabhängiger Steuergutschriften durch die Steuerbehörde relativ einfach möglich ist. Allerdings müssen dazu eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein. Die wichtigste Voraussetzung ist die Festlegung einfacher und klarer Richtlinien. Die Eckwerte bezüglich der Einkommensgrenzen müssten eindeutig definiert und einfach verständlich sein. Insbesondere müssten die in der Steuererklärung vorhandenen Informationen ausreichen, um Anspruchsberechtigung und Bemessung der Steuergutschriften abschliessend beurteilen zu können. Ausserdem dürfte keinerlei Ermessungsspielraum bestehen.

Zur Beurteilung der Bezugsberechtigung und zur Berechnung der Steuergutschriften müsste vom verfügbaren Haushalteinkommen nach Steuern und Sozialabgaben ausgegangen werden (bei Individualbesteuerung aus den individuellen Steuererklärungen berechnet). Zum verfügbaren Haushaltseinkommen gelangt man, wenn man vom steuerbaren Einkommen die Einkommens- und Vermögenssteuer subtrahiert (bei Individualbesteuerung als Summe der individuellen Steuerschulden berechnet). Die der erwerbsabhängigen Steuergutschrift vorgelagerte Prämienverbilligung würde zum verfügbaren Einkommen addiert. Einzig die Information über die Höhe der Prämienverbilligung müsste die Steuerbehörde bei den Sozialämtern bzw. den Ausgleichskassen einholen. Zur Beurteilung der Anspruchsberechtigung müsste das um die Prämienbeiträge erhöhte, verfügbare Haushalteinkommen mit dem für diesen Haushaltstyp geltenden Mindesteinkommen verglichen werden. Anspruchsberechtigt wäre der Haushalt dann, wenn sein Einkommen unter diesem Mindesteinkommen läge. Das Mindesteinkommen müsste sich dabei ebenfalls am verfügbaren Einkommen orientieren. Es würde sich von den SKOS-Richtlinien konzeptionell insofern unterscheiden, als keine Abzüge für Miete und Krankenkassenprämien vorgenommen würden. Dieses Mindesteinkommen würde zwar nach Haushaltsgrösse variieren, wäre aber für Haushalte von gleicher Grösse identisch. Für anspruchsberechtigte Haushalte würde die Steuergutschrift unter Verwendung der festgelegten Eckwerte des Steuergutschriftsmodells ermittelt. Die Steuerschuld des Haushalts würde dann entsprechend reduziert oder es käme zu einer Barauszahlung in Höhe der Differenz zwischen Steuergutschrift und Steuerschuld.

Steuergutschriften müssen den finanziellen Bedürfnissen der Anspruchsberechtigten entsprechen. In Anbetracht der schwankenden Einkommen von Niedriglohnempfängern sollten erwerbsabhängige Steuergutschriften daher nach Möglichkeit nicht jährlich, sondern monatlich oder vierteljährlich ausbezahlt werden. Dafür spricht weiter, dass eine erwerbsabhängige Steuergutschrift im Gegensatz zu Sozialhilfeleistungen auch de jure nicht rückerstattungspflichtig wäre. Um über möglichst aktuelle Angaben bezüglich des Erwerbseinkommens eines Haushalts zu verfügen, könnte bei Steuergutschriftenbezüglern eine automatische Zwischenveranlagung vorgesehen werden.

Weiter stellt sich auch die Frage, welche Auswirkungen die Einführung kantonaler erwerbsabhängiger Steuergutschriften auf die Mobilität von (geringqualifizierten) Erwerbsfähigen hätte. Müsste ein Kanton, der als Pionier eine Steuergutschrift einführt, zusätzlich zum Einkommensanfordernis eine Wohnsitzanforderung formulieren, die erst nach mehrjährigem Wohnsitz im Kanton zum Steuergutschriftenbezug berechtigt? Solche Wohnsitzanforderungen existieren für die Sozialhilfe, um zu verhindern, dass sich Sozialhilfeempfänger in den Kantonen niederlassen, welche die grosszügigsten Grundsicherungen gewährleisten (vgl. Gesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, ZUG). Weil erwerbsabhängige Steuergutschriften eine Erwerbstätigkeit voraussetzen, besteht die Gefahr eines solchen „Sozialleistungs-Tourismus“ nach Ansicht der Expertengruppe bei diesem Instrument jedoch nicht.

6.5 Verhältnis zu anderen Sozialleistungen

Im Zentrum steht hier die Frage, welche bestehenden Sozialleistungen durch die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften tangiert und allenfalls durch diese ersetzt werden könnten. Erwerbsabhängige Steuergutschriften zielen wie erwähnt auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Erwerbsalter ab. Damit scheiden als mögliche Zielgruppen Jugendliche in Ausbildung, nicht (voll) erwerbsfähige Personen im Erwerbsalter (Kranke, Behinderte) sowie alle Personen im Rentenalter aus. Ebenfalls nicht zum Kreis der möglichen Bezüger gehören Arbeitslose, welche von der Arbeitslosenversicherung (ALV) unterstützt werden. Auf Ebene der Transferprogramme ergeben sich damit die nachfolgend aufgeführten Überlegungen.

Stipendien dienen der Unterstützung einkommensschwacher Personen in Ausbildung. Die Finanzierung erfolgt zwar über Steuern, doch ist die Stossrichtung eine völlig andere als bei den Steuergutschriften. Stipendien sollen mithelfen, über den Aufbau von Humankapital die Produktivität der Bezüger sowie allenfalls ihre Beschäftigungschancen im Arbeitsmarkt zu verbes-

sern. Sie zielen darauf ab, den Zugang zum Bildungssystem finanziell zu erleichtern und sollen den Stipendiaten gerade erlauben, Erwerbstätigkeit durch Aus- oder Weiterbildung zu substituieren. Entsprechend würde das Stipendienwesen durch die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften in keiner Weise tangiert.

Die gleiche Aussage ergibt sich bezüglich der Altersvorsorge. AHV und zweite Säule sollen zusammen den gewohnten Lebensstandard im Rentenalter in angemessener Weise sicherstellen. Rentnerinnen und Rentner gehören definitionsgemäss nicht zur Zielpopulation erwerbsabhängiger Steuergutschriften. Entsprechend blieben auch diese beiden Sozialwerke von der Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften unberührt.

Die ALV dient der befristeten Unterstützung unfreiwillig Arbeitsloser, denen sie einen Teil ihres versicherten Erwerbseinkommens gewährleistet.⁴⁶ Sie wird über Lohnprozente durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber finanziert und ist erwerbsabhängigen Steuergutschriften insofern vorgelagert, als ALV-Bezüger erst als Ausgesteuerte in den Wirkungsbereich einer erwerbsabhängigen Steuergutschrift kämen. Entsprechend könnte auch die ALV durch erwerbsabhängige Steuergutschriften nicht ersetzt werden.

Im Bezug auf die Invalidenversicherung ist die Situation etwas komplexer. Die Invalidenversicherung ist als Sozialsicherung ausgestaltet und richtet an nicht- und teilerwerbsfähige Personen eine Rente zur Deckung der Lebenshaltungskosten aus. IV erhält nur, wer gesundheitlich so eingeschränkt ist, dass eine Erwerbstätigkeit nicht oder nur teilweise zumutbar ist. Vollkommene Erwerbsunfähigkeit berechtigt zum Bezug einer Vollrente (100%). Die IV könnte durch erwerbsabhängige Steuergutschriften, die ja explizit auf Erwerbsfähige ausgerichtet sind, somit ebenfalls nicht ersetzt werden. Dennoch ergeben sich verschiedene Berührungspunkte zu erwerbsabhängigen Steuergutschriften bzw. der Sozialhilfe.

Einerseits besteht die Gefahr, dass eine verstärkte und konsequentere Anwendung von Workfare-Elementen in der Sozialhilfe, wie sie im Zusammenhang mit der Einführung von erwerbsabhängigen Steuergutschriften gefordert wird, für Bezüger von Sozialhilfeleistungen Anreize schafft, dem zunehmenden Druck seitens der Sozialhilfebehörden durch eine Abwanderung in die IV entgehen zu wollen. Entsprechend wichtig wäre daher, dass der Zugang zu IV-Renten nach strengen, landesweit einheitlichen Kriterien überprüft wird, damit nicht einfach eine Um-

⁴⁶ Ein ALV-Bezüger besitzt Anspruch auf Sozialhilfe, wenn sein Arbeitslosengeld unter dem Existenzminimum liegt.

lagerung von Transferbezügern aus der Sozialhilfe zur IV stattfindet. Ausserdem sollten, wie dies im Rahmen der 5. IV-Revision vorgesehen ist, verstärkt arbeitsmarktliche Massnahmen zur Wiedereingliederung von IV-Rentnern in den Arbeitsmarkt zum Tragen kommen.

Andererseits stellt sich die Frage, ob und in welchem Umfang Bezüchern einer IV-Teilrente ein Anspruch auf erwerbsabhängige Steuergutschriften gewährt werden sollte. Aus Sicht der Expertengruppe müsste diese Möglichkeit vertieft geprüft werden, falls erwerbsabhängige Steuergutschriften tatsächlich eingeführt werden sollten. Es gibt allerdings Grund zur Annahme, dass die Beschäftigungslage dieser Personengruppe eher durch die Nachfrage als von der Angebotsseite her limitiert wird, so dass zusätzliche Arbeitsanreize deren Beschäftigungssituation kaum beeinflussen dürften. Heute wird eine allfällige Lücke zum Existenzminimum durch die Sozialhilfe geschlossen.

Die Sozialhilfe wird zwar über Steuern finanziert, könnte durch erwerbsabhängige Steuergutschriften aber trotzdem nicht ersetzt werden. Liegt das Haushaltseinkommen unter einer bestimmten Armutsgrenze, hat jeder Haushalt Anspruch auf Sozialhilfe, die ihm den Fehlbetrag bis zum Erreichen der Armutsgrenze zur Verfügung stellt. Der Anspruch auf eine existenzsichernde Sozialhilfe basiert auf Art. 12 der Bundesverfassung, die jeder Bürgerin und jedem Bürger in Not ein zur Existenz genügendes Einkommen garantiert. Diese auf Bundesebene garantierte Existenzsicherung wird durch kantonale Sozialhilfegesetzgebungen konkretisiert, die konkrete Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe obliegt den einzelnen Gemeinden. Die Sozialhilfe wäre den erwerbsabhängigen Steuergutschriften sowie den kantonalen Bedarfsleistungen (wie heute) nachgelagert und bildete weiterhin das letzte Auffangnetz im System der sozialen Sicherung. Sie käme – evtl. ergänzt durch Mietzinszuschüsse und andere kommunale Leistungen – bei der hier anvisierten Zielgruppe erwerbsfähiger Personen im Erwerbsalter dann zum Tragen, wenn diese aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wären und keine Stelle im primären Arbeitsmarkt finden könnten.

Im Niedriglohnbereich ist das Zusammenspiel von Sozialhilfe und erwerbsabhängigen Steuergutschriften gerade für ausgesteuerte Erwerbslose von zentraler Bedeutung. Damit von erwerbsabhängigen Steuergutschriften eine Beschäftigungswirkung bezüglich dieser Personengruppe ausgehen kann, muss das Niveau der Sozialhilfeleistungen deutlich unter dem Einkommensniveau liegen, das Geringqualifizierte im Rahmen einer Vollzeitbeschäftigung erzielen könnten. Ausserdem muss im Sinne einer aktivierenden Sozialhilfe von den Bezüchern eine Gegenleistung gefordert werden, sei es in Form einer Beschäftigung im sekundären Arbeits-

markt oder im Rahmen einer beruflichen Weiterbildung. Mit der Revision der SKOS-Richtlinien (Absenkung des Grundbedarfs und stärkere Betonung der sozialen und beruflichen Integration) hat die Schweiz einen ersten Schritt in Richtung auf eine „aktivierende Sozialhilfe“ gemacht. Gemäss diesen Richtlinien können die Leistungen bei mangelnder Integrationsbereitschaft zunächst für ein Jahr um 15 Prozent gekürzt werden. Bei mehrmaligem Ablehnen eines Stellenangebots können sie auf die Nothilfe reduziert werden. Die Wirksamkeit dieser Richtlinien hängt zentral von der Umsetzung durch die Kantone ab.

Kinder- und Familienzulagen sind mit dem Bundesgesetz vom 24. März 2006 gerade neu geregelt worden und eignen sich aufgrund der Stossrichtung dieses Gesetzes nicht für eine Integration in erwerbsabhängige Steuergutschriften, die ja in erster Linie einen Arbeitsanreiz bieten sollen. Die gleiche Schlussfolgerung ergibt sich für die Alimentenbevorschussung. Diese deckt eine spezifische Notlage ab, ersetzt die fehlende Zahlung durch den rechtmässigen Vater und kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die betroffene Mutter arbeitet oder nicht.

Auch Prämienbeiträge eignen sich nicht dazu, in erwerbsabhängige Steuergutschriften integriert zu werden. Prämienverbilligungen sollen Haushalte von den finanziellen Belastungen der obligatorischen Krankenversicherung entlasten und setzen dabei keine Anforderungen an die Erwerbstätigkeit der Empfänger. Gleicher Zugang zum Gesundheitswesen bei gleichem Bedarf ist eine weithin akzeptierte Zielvorstellung, die auch im Versicherungsobligatorium für alle Angehörigen der Wohnbevölkerung zum Ausdruck kommt. Diese Zielsetzung kann nur realisiert werden, wenn sichergestellt ist, dass einkommensschwache Haushalte in der Lage sind, ihre Versicherungsprämien zu bezahlen, und zwar unabhängig von ihrem Erwerbsstatus.⁴⁷ Entsprechend erhalten auch Sozialhilfeempfänger eine Prämienverbilligung, die in den meisten Fällen an die zuständigen kommunalen Sozialhilfeämter entrichtet wird. Bund und Kantone, die für die Finanzierung der Prämienverbilligung verantwortlich sind (KVG Art. 66), leisten in diesem Fall ihren Beitrag an das Sozialhilfebudget der Gemeinden.⁴⁸

⁴⁷ Das schliesst natürlich nicht aus, dass man die Prämienverbilligung so ausgestaltet, dass die Bezüger Anreize haben, günstige Versicherungsangebote zu wählen (vgl. Leu und Hill 2002).

⁴⁸ Gegenwärtig sind Bemühungen im Gang, Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene einzuführen, die analog zur Prämienverbilligung von Bund und Kantonen gemeinsam finanziert würden. Die vorgeschlagenen Ergänzungsleistungen stellen vom Konzept her ein traditionelles sozialpolitisches Instrument dar und sind insofern problematisch, als sie keine Erwerbstätigkeit voraussetzen, nur scheinbar Arbeitsanreize schaffen und die Alleinstehenden als stark armutsgefährdete Gruppe ausklammern. Gleichzeitig würden sie das Transfervolumen des Bundes anschwellen lassen, ohne dass dieser an einer anderen Stelle Entlastung erführe. Wenn Ergänzungsleistungen dieser Art politisch erwünscht sind, wäre zu überlegen, ob sie nicht gemäss den Voraussetzungen und Eckwerten des hier vorgeschlagenen Steuergutschriftsmodells ausgestaltet werden sollten.

Aus den dargestellten Überlegungen ergibt sich damit, dass durch erwerbsabhängige Steuergutschriften lediglich die folgenden Transferleistungen ersetzt werden könnten: Sozialhilfe für erwerbstätige Haushalte, Mietzinsbeiträge, Unterhaltszuschüsse für Familien und sonstige besondere Leistungen, sofern sie nicht anderen Zielsetzungen zugeordnet sind. Die Vielfalt der Sozialleistungen würde somit nur beschränkt reduziert, und es stellte sich weiterhin die Frage, wie diese zu einer kohärenten Sozialpolitik zusammengefasst werden könnten. Die Expertengruppe schlägt zu diesem Zweck eine Hierarchisierung der Sozialleistungen vor.⁴⁹

Die Hierarchisierung der verschiedenen Sozialleistungen klärt die Rangfolge, in der armutsbetroffene Haushalte Sozialleistungen beziehen (sollen). Wer von Armut betroffenen ist, durchläuft nach diesem Ansatz ein mehrstufiges Prüfungsverfahren, angefangen bei jener Leistung, die dem grössten Kreis von Bedürftigen zukommen soll, bis zur Sozialhilfe als letztem Auffangnetz. Nach jedem Zuspruch ist das verfügbare Haushaltseinkommen neu zu berechnen und der Anspruch auf eine weitere Leistung zu klären. Dabei ist die jeweilige Steuerpflicht mit zu berücksichtigen. In dieser Hierarchie werden naturgemäss jene Leistungen zuoberst zu finden sein, bei denen der Bund eine finanzielle Beteiligung zu leisten hat, etwa die individuelle Prämienvverbilligung bei der Krankenversicherung. Im Rahmen eines so geordneten Prüfprozesses ist es bei geeigneter Ausgestaltung der Instrumente möglich, die Effizienz der Sozialpolitik zu verbessern.

6.6 Politische Realisierungschancen

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass die Einführung erwerbsabhängiger Steuergutschriften auf Bundesebene aus den in Abschnitt 6.2 ausführlich diskutierten Gründen auf absehbare Zeit politisch chancenlos ist. Aber auch auf Kantonsebene sind die politischen Chancen als eher gering einzuschätzen. Im linken Spektrum der Parteienlandschaft – möglicherweise bis weit in die Mitteparteien hinein – würde mit Sicherheit jede weitere Absenkung der Grundsicherung heftig bekämpft werden. Ohne Absenkung der Grundsicherung aber sind verbesserte Arbeitsanreize nur zu hohen zusätzlichen Sozialausgaben zu haben. Dagegen würden sich die Parteien im Mitte-Rechts-Spektrum ebenso vehement zu Wehr setzen. Auch die Gewerkschaften machen aus ihrer Ablehnung gegen dieses Instrument kein Hehl, selbst wenn man es für einen anderen Zweck, nämlich die Armutsbekämpfung unter den *working poor*, einsetzen wollte.

⁴⁹ Die angesprochene Hierarchisierung ist Bestandteil eines Acht-Punkte-Programms (vgl. Monnin 2005: 30-31), das in verschiedenen Kantonen (Tessin, Genf, Neuenburg, Basel und Graubünden) in Einführung begriffen ist.

Widerstand wäre wohl auch von denjenigen zu erwarten, die heute mit der Umsetzung der Sozialhilfe betraut sind, weil sie einen Verlust von Arbeitsplätzen und Einflussmöglichkeiten befürchten müssten. Ein wesentlicher politischer Akteur, für den erwerbsabhängige Steuergutschriften zur Verbesserung der Arbeitsanreize von zentraler Bedeutung wäre, ist demgegenüber (zur Zeit) nicht in Sicht.

Auch bei einer direkten Volksabstimmung dürften es erwerbsabhängige Steuergutschriften schwer haben. Bei einer ausgabenneutralen Ausgestaltung wäre die Zahl der Verliererhaushalte in den Städten Basel und Zürich gemäss Abschnitt 5.6 grösser als die Zahl der Gewinnerhaushalte. Auch auf kantonaler Ebene dürften sich die positiv und negativ betroffenen Haushalte bestenfalls die Waage halten. Die grosse Mehrheit der Abstimmenden, auch der sogenannte Medianwähler, wäre nicht direkt betroffen. Ein allfälliger Abstimmungskampf dürfte bei dieser Variante deshalb vor allem auf der Ebene politischer Werthaltungen ausgetragen werden. Eindeutiger dürfte die Ausgangslage beim Szenario „heutige Grundsicherung halten“ sein. Hier würde die Mehrheit der Stimmenden von zusätzlichen Steuern betroffen, die zur Gegenfinanzierung der Mehrausgaben benötigt würden. Abgesehen davon, dass Steuererhöhungen in der Schweiz zur Zeit keine politische Option darstellen, wären die Nettogewinner auch bei dieser Variante in der Minderheit.

Literaturverzeichnis

- Autor, D and M.G. Duggan (2006), The Growth in the Social Security Disability Rolls: A Fiscal Crisis Unfolding, *Journal of Economic Perspectives*, Summer2006, Vol. 20 Issue 3, S. 71-96.
- Banks, J., R. Disney, A. Duncan und J. Van Reenen (2005), „The Internationalisation of Public Welfare Policy“, *Economic Journal*, 115, S. 62–81.
- BFS (2006), *Die Schweizerische Sozialhilfestatistik*, Neuchatel
- BFS (2007), *Armut von Personen im Erwerbsalter*, Neuchatel
- Blank, R. (2005), “An Overview of Welfare-to-Work Efforts.” CESifo DICE Report, Journal of Institutional Comparisons. Vol 3(2): 3-7.
- Bloom, H.S., C.J. Hill and J.A. Riccio (2003), Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments, *Journal of Policy Analysis & Management*, Vol. 22 Issue 4, S. 551-575.
- Blundell and Costa Dias (2002), “Evaluation methods for non-experimental data”, *Fiscal Studies* 21, 427-468.
- Blundell, R., A. Duncan, J. McCrae und C. Meghir (2000), „The Labour Market Impact of the working families' tax credit“, *Fiscal Studies*, 21, S. 75-104.
- Blundell, R., M. Brewer, and Andrew Shepard (2005), “Evaluating the labour market impact of Working Families' Tax Credit using difference-in-differences”, HM Customs and Revenues Report (online <http://www.hmrc.gov.uk/research/ifs-did.pdf>)
- Blundell, R. und C. Meghir (2002), „Active Labour Market Policy vs Employment Tax Credits: Lessons from Recent UK Reforms“, *Swedish Economic Policy Review*, 8, S. 239–366
- Blundell, R. und I. Walker (2001), „Working Families' Tax Credit, A review of evidence, Issues and Prospects for Further Research“, Inland Revenue Research Report 1, Inland Revenue, London.
- Boeters, S., N. Gürtzgen und R. Schnabel (2003), „Reforming Social Welfare in Germany – An Applied General Equilibrium Analysis“, ZEW Discussion Paper 03/70
- Bonin, H. und H. Schneider (2006), „Workfare: Eine wirksame Alternative zum Kombilohn“, *Wirtschaftsdienst*, 86, S. 645-650.
- Bonin, H. und H. Schneider (2007), Untersuchung der beschäftigungs- und finanzpolitischen Auswirkungen eines Konzepts für existenzsichernde Beschäftigung des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kurzexpertise für das Bundesministerium für Wirtschaft, Bonn, März 2007.
- Brewer, M. (2003), „The new Tax Credits“, Briefing Note No. 35, Institute for Fiscal Studies, London.
- Brewer, M., A. Duncan, and A. Shepard (2006), “Did working families' tax credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain”, *Labour Economics*, 13, 699-720.
- Breyer, F. (2003), „Lohnabstandsgebot und Anspruchslohn – Zu den Vorschlägen einer Sozialreform“, *Vierteljahresshefte zur Wirtschaftsforschung* 72,1, 83-93.
- Burtless, G. (1986), “The Work Response to a Guaranteed Income: A Survey of Experimental Evidence,” in Alicia Munnell, ed., *The Income Maintenance Experiments: Lessons for Welfare Reform*, Federal Reserve Bank of Boston.
- Büttler, M.(2007), „Arbeit lohnt sich nicht, ein zweites Kind noch weniger“, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 8, 1-19.
- Dickert-Conlin, S. und D. Holtz-Eakin (1999), „Employee-Based versus Employer-Based Subsidies to Low-Wage Workers: A Public Finance Perspective“, JCPR Working Paper 79, Center for Poverty Research, University of Chicago, Chicago.
- Dorsett, R. (2006), The new deal for young people: effect on the labour market status of young men, *Labour Economics*, Jun2006, Vol. 13 Issue 3, S. 405-422.
- Eissa, N. and H. Hoynes (2004), “Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit”, *Journal of Public Economics*, 88, 1931-1958
- Eissa, N, and J. Liebman (1996), “Labor Supply Responses to the Earned Income Tax Credit”, *Quarterly Journal of Economics*, 111, 605-637.

- Feist, H. (2000), *Arbeit statt Sozialhilfe: Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland*, Mohr Siebeck, Tübingen.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Genz, H. und A. Spermann (2006), „Das Mannheimer Grundsicherungsmodell – der Weg zu einer effizienteren und gerechteren Grundsicherung ohne Absenkung des Arbeitslosengeldes II“, ZEW Discussion Paper No. 07-002, Mannheim.
- Gerfin, M., A. Pfeifer und P. Schwendener (2004), „Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe des Kantons Basel-Stadt“, Schlussbericht zuhanden der Sozialhilfe Basel-Stadt.
- Gerfin, M., M. Lechner und H. Steiger (2005), „Does Subsidised Temporary Employment bring the Unemployed back to work?“, *Labour Economics: An International Journal*, 12, S. 807–835.
- Gerfin, M. und M. Lechner (2002), „A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland“, *Economic Journal*, 112, S. 854–893.
- Gerfin, M., R.E. Leu, S. Brun und A. Tschöpe (2002), „Steuergutschriften, Mindestlöhne und Armut unter Erwerbstätigen in der Schweiz“ in *Grundlagen der Wirtschaftspolitik Nr. 5*, Bern: seco.
- Gerfin, M. (2007), „Welfare Reform in Switzerland – A Microsimulation Case Study for Basel“, mimeo, Universität Bern
- Greenberg, D. et al. (2004), Do Welfare-to-Work Programmes Work for Long? *Fiscal Studies*, Vol. 25 Nr. 1, S. 27-53.
- Grogger, J. and L. Karoly (2005), *Welfare Reform- Effects of a Decade of Change*, Harvard University Press, Cambridge, London
- C. Hohendanner (2007), Verdrängen Ein-Euro-Jobs sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in den Betrieben? IAB Discussion Paper Nr. 08/2007, Nürnberg.
- Inland Revenue (2001), „Your guide to Working Families' Tax Credit (WFTC/BK1)“. Online im Internet: URL: <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wftcbk1.pdf>.
- Inland Revenue (2002), The new Tax Credits: A regulatory Impact Assessment, Inland Revenue, London.
- IRS (2002), Compliance Estimates for Earned Income Tax Credit Claimed On 1999 Returns, <http://www.irs.gov/pub/irs-utl/compesteitc99.pdf>.
- Katz, L. (1998), "Wage Subsidies for the Disadvantaged," in R. Freeman and P. Gottschalk, eds., *Generating Jobs: How to Increase Demand for Less-Skilled Workers*, Russell Sage, 1998, 21-53.
- King, C.T. and P.R. Mueser (2005), *Welfare and Work- Experiences in Six Cities*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Knupfer C. und C. Knöpfel (2005), „Wie viel verbleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?“, *Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 2*, Studienreihe des Seco und des BSV, Bern
- Koch, U. und U. Walwei (2005), Workfare: Möglichkeiten und Grenzen, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, 38, Heft 2/3, S. 419-440.
- Lalive, R., van Ours, J. C., und Zweimüller, J. (2002), The Impact of Active Labor Market Programs on the Duration of Unemployment. Mimeo, University of Zurich.
- Lalive, R., T. Zehnder und J. Zweimüller (2006), „Makroökonomische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz“, Schlussbericht zu Händen des seco.
- Layard, R. (1997), *What Labour Can Do*, London: Verso.
- Leu, R. E. und S. Hill (2002), *Sechs Jahre KVG – Gesundheitspolitik am Scheideweg*. Basel: Interpharma.
- Leu, R.E., S. Burri und T. Priester (1997), *Lebensqualität und Armut in der Schweiz*, Bern: Haupt.
- Meyer, B.D. und D.T. Rosenbaum (2001), „Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers“, *Quarterly Journal of Economics*, 116, S. 1063–1114.
- Michalopoulos, C., P.K. Robins und D. Card (2005), „When Financial Work Incentives Pay for Themselves: Evidence from a Randomized Social Experiment for Welfare Recipients“, *Journal of Public Economics*, 89, S. 5–29.
- Monnin, D. (2005), *Der Regierungsrat harmonisiert die Sozialleistungen*. In: *Zeitschrift für Sozialhilfe*, Heft 2, S. 30-31

- Müller, T. (2004), „Verschiedene Reformvorschläge für die Soziale Sicherheit in der Schweiz und ihre wirtschaftlichen Auswirkungen“, *Volkswirtschaft*, 7, S. 16–20.
- Ochel, W. (2005), Welfare-to-Work Experiences with Specific Work-First Programmes in Selected Countries, *International Social Security Review*, Oct-Dec2005, Vol. 58 Issue 4, S. 67 – 93
- OECD (2005), *Employment Outlook 2005*, Paris
- Phelps, E.S. (1994), „Low-Wage Employment Subsidies versus the Welfare State“, *American Economic Review*, 84, S. 54–58.
- C. Pohnke (2001), Wirkungs- und Kosten-Nutzen Analysen: Eine Untersuchung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik am Beispiel kommunaler Beschäftigungsprogramme, Peter Lang, Frankfurt a.M.
- Richardson, J. (1997a), „Can Active Labour Market Policy Work? Some Theoretical Considerations“, Discussion Paper N0.331, Centre for Economic Performance. Online im Internet: URL: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0331.pdf> [Stand: 5.12.2001].
- Richardson, J. (1997b), „Wage Subsidies for the Long-Term Unemployed“, Discussion Paper N0.347, Centre for Economic Performance. Online im Internet: URL: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp0347.pdf> [Stand: 4.12.2001].
- Ross Phillips, K. (2001), „Who Knows about the Earned Income Tax Credit?“, in *New Federalism: National Survey of America's Families*, B-27, The Urban Institute (Hrsg), . Online im Internet: URL: <http://www.urban.org/url.cfm?ID=310035> [Stand: 19.12.2005].
- Saez, E. (2002), „Optimal Income Transfer Programs: Intensive versus Extensive Labor Supply Responses“, *Quarterly Journal of Economics* 117, 1039-1073.
- Scholz und Hotz (2003), „The Earned Income Tax Credit“, in Means-Tested Transfer Programs in the United States, Robert Moffitt, Editor, The University of Chicago Press and NBER, 2003, 141-197
- Sinn, H.W., C. Holzner, W. Meister, W. Ochel und M. Werding. (2006), „Aktivierende Sozialhilfe 2006 – Das Kombilohn-Modell des Ifo Instituts, Ifo-Schnelldienst2-2006, München.
- Snower, D.J. (1994), „Converting Unemployment Benefits into Employment Subsidies“, *American Economic Review*, 84, S. 65–70.
- Spermann, A. und H. Strotmann (2005), „The Targeted Negative Income Tax (TNIT) in Germany: Evidence from a Quasi Experiment“, ZEW Discussion Paper No. 05-68, Mannheim.
- Tecklenburg, U. (2006), *Einigkeit in der Vielfalt – Vielfalt in der Einigkeit. Anwendung der neuen SKOS-Richtlinien*. In: ZeSo Zeitschrift für Sozialhilfe, Heft 1, S. 17-19.
- Tobin, J. (1965), „On the Economic Status of the Negro,“ *Daedalus*
- Wyss, K. und C. Knufer (2003), „Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz“, Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS, Bern.