

Sozialamt des Kantons Zürich

Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatz- punkte für eine Harmonisierung

Schlussbericht
30. Mai 2012

Projektsteuerung

Kantonales Sozialamt, Schaffhauserstrasse 78, 8090 Zürich

Mitarbeit

André Woodtli, Amt für Jugend und Berufsberatung
Ruth Meroni, Amt für Jugend und Berufsberatung
Christine Koradi, Amt für Jugend und Berufsberatung
Werner Lüdin, Kantonales Steueramt
Joël Mingot, Gesundheitsdirektion
Maya Ziegler, Fachstelle für Gleichstellung
Jacqueline Magnin, Sicherheitsdirektion
Ruedi Hofstetter, Kantonales Sozialamt
Urs-Christoph Dieterle, Kantonales Sozialamt
Nadine Zimmermann, Kantonales Sozialamt
Gerd Bolliger, Kantonales Sozialamt

Erarbeitet durch

econcept AG, Gerechtigkeitsgasse 20, CH-8002 Zürich
www.econcept.ch / + 41 44 286 75 75

AutorInnen

Sarah Neukomm, lic. phil. I, Politologin
Stefan von Grünigen, MA UZH in Wirtschaftswissenschaften, Ökonom
Stephanie Bade, lic. oec. publ., Ökonomin
Simon Bock, BA UZH in Sozialwissenschaften

Inhalt

	Zusammenfassung	i
1	Ausgangslage und Zielsetzungen	1
2	Umsetzungsstand von Massnahmen in den Teilsystemen	2
2.1	Individuelle Prämienverbilligung	2
2.2	Alimentenbevorschussung	3
2.3	Kleinkindbetreuungsbeiträge	5
2.4	Familienergänzende Kinderbetreuung	6
2.4.1	Tarifsystem	6
2.4.2	Zweitverdienende	7
2.5	Stipendien	9
2.6	Sozialhilfe	11
2.7	Synthese und Beurteilung des Umsetzungsstandes	15
3	Ansatzpunkte für eine Harmonisierung und Koordination	16
3.1	Unterschiede in den Tarifen und Bemessungsgrundlagen	17
3.1.1	Uneinheitliche Einkommensberechnung	17
3.1.2	Unterschiedliche Definition der Haushaltseinheit	19
3.1.3	Unterschiedliche Leistungsgrenzen	20
3.2	Unterschiedliche Zuständigkeiten	22
3.3	Lösungsansätze	23
3.3.1	Harmonisierte Systeme in anderen Kantonen	23
3.3.2	Ansatzpunkte für die Diskussion im Kanton Zürich	32
3.4	Zu beobachtende Entwicklungen auf Bundesebene	35
3.5	Bewertung und Ausblick	35
	Anhang	37
A-1	Folienpräsentation vom 27. März 2012	37

Zusammenfassung

econcept AG hat im Auftrag des Kantonalen Sozialamts im Jahr 2010 eine umfassende Studie zu Fehlanreizen im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich erstellt.¹ Die Resultate der Studie zeigen, dass mit Ausnahme der Kleinkindbetreuungsbeiträge in sämtlichen betrachteten sozialen Transfersystemen problematische Elemente enthalten sind. Relevante Fehlanreize verursachen vor allem die Alimentenbevorschussung, die Sozialhilfe und in manchen Gemeinden die Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung. In geringerem Ausmass sind die individuelle Prämienverbilligung sowie das Stipendienwesen betroffen. Das ebenfalls analysierte Steuersystem kann Fehlanreize der übrigen Transfersysteme durch seine progressive Ausgestaltung verstärken.

Ausgehend von den festgestellten Fehlanreizen wurden im Rahmen der Studie von econcept AG auch Massnahmenvorschläge erarbeitet, welche den in den Tarifsystemen vorhandenen Schwellen oder Bereichen mit reduziertem, fehlendem oder negativem Anreiz entgegenwirken sollen. In Kenntnis der Studie hat der Regierungsrat die betroffenen Direktionen im Herbst 2010 beauftragt, die vorgeschlagenen Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen und für den Fall ihrer Eignung umzusetzen (RRB Nr. 1311/2010). Das Kantonale Sozialamt muss das Umsetzungscontrolling sicherstellen und darüber in einem dem Regierungsrat bis Ende 2012 vorzulegenden Bericht Rechenschaft ablegen.

Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse zum Umsetzungsstand von Massnahmen in den einzelnen Teilsystemen per Ende März 2012 zusammen. Angesichts von Inkonsistenzen zwischen den verschiedenen Transfersystemen, welche die Fehlanreize im Zusammenspiel der Teilsysteme eher verstärken, enthält er auch Überlegungen dazu, wie die verschiedenen Teilsysteme hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Einkommen von Haushalten koordiniert werden könnten.

Umsetzungsstand von Massnahmen per Ende März 2012

Der Umsetzungsstand von Massnahmen zur Beseitigung der Fehlanreize im kantonalen Steuer- und Sozialsystem präsentiert sich Ende März 2012 mit Blick auf die einzelnen Teilsysteme wie folgt:

Individuelle Prämienverbilligung

Ausgangslage

Betreffend die individuelle Prämienverbilligung (IPV) bestand ein punktuell auftretender Schwelleneffekt. Der in relativ grossen Stufen ausgestaltete Tarif führte dazu, dass sich die Höhe der IPV beim Übertritt von einer tieferen zu einer höheren Einkommens-

¹ econcept (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem.

kategorie sprunghaft ändert. Zur Beseitigung der identifizierten Probleme im IPV-Tarif wurde in der econcept-Studie (2010) vorgeschlagen, die Schwellen durch die Einführung von zusätzlichen Einkommensklassen zu reduzieren.

Massnahmen

Die Gesundheitsdirektion folgte diesem Vorschlag und legte der Regierung eine Vorlage vor, welche die Einkommensklassen bei den Verheirateten und den Alleinerziehenden feiner abstuft. Der Regierungsrat hiess die entsprechende Vorlage im Dezember 2010 gut (RRB Nr. 1766/2010): Sowohl bei den nach dem Verheiratetentarif besteuerten Personen als auch bei den Alleinerziehenden wurden damit bei 43'000 Fr. und 52'000 Fr. zwei zusätzliche Einkommensklassen eingeführt. Die Gesundheitsdirektion liess zudem eine Software-Applikation erarbeiten, mittels welcher zukünftige IPV-Tarife auf bedeutende Schwellen getestet werden sollen.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Die im Zusammenhang mit dem IPV-Tarif diskutierten Massnahmenvorschläge wurden vollumfänglich umgesetzt. Insgesamt konnten die Schwelleneffekte in den Prämienverbilligungsbeiträgen dadurch wesentlich verringert werden. Die im Rahmen der kantonalen Gestaltungsmöglichkeiten liegenden Fehlanreize wurden eliminiert. Die zwingende Regelung betreffend Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Erstausbildung im übergeordneten Recht (KVG Art. 65 Ziff. 1bis) führt indessen dazu, dass insbesondere bei Familien mit grösserer Kinderzahl weiterhin Fehlanreize auftreten können.

Alimentenbevorschussung

Ausgangslage

Für den Tarif der Alimentenbevorschussung (ALBV) wurde ein bedeutsamer Fehlanreiz nachgewiesen. Der Tarif schränkt den Arbeitsanreiz für die Leistungsbeziehenden deutlich ein. Er führt zu einem Einkommensintervall, in dem zusätzliches Einkommen vollständig durch reduzierte Transferleistungen kompensiert wird. In der econcept-Studie (2010) konnte aufgezeigt werden, dass der negative Anreiz neutralisiert werden kann, indem nur noch ein Teil des zusätzlichen Einkommens durch eine Reduktion der ALBV kompensiert wird (statt wie bisher 100% z.B. lediglich 90%, 80% oder 67%).

Massnahmen

Die Variante mit einer 67%-Anrechnung zusätzlichen Erwerbseinkommens bildete Bestandteil einer Neuregelung der ALBV im Rahmen der Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG). Der Kantonsrat verabschiedete das reformierte KJHG im März 2011 (KR-Nr. 4657/2010). Der Höchstbetrag für die Alimentenbevorschussung wird darin neu an den Betrag der höchstens möglichen Waisenrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung des Bundes gekoppelt. Die Festlegung der anrechenbaren Mittel, die Regelungen betreffend Bemessung sowie die regelmässige Anpassung der Bemessungsgrundlagen an die Teuerung wiederum werden auf Verordnungsstufe präzisiert. Der Verordnungsentwurf

nach Vernehmlassung sieht vor, einzelne Elemente des EL-Berechnungssystems zu übernehmen (67%-Anrechnung des Erwerbseinkommens, regelmässiger Teuerungsausgleich, Bestimmung der Anspruchsgrenze). Die Paragraphen des KJHG betreffend finanzielle Leistungen treten zusammen mit der Umsetzungsverordnung per 1. Januar 2013 in Kraft.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Durch die bereits umgesetzten bzw. für ein Inkrafttreten per 1. Januar 2013 vorgesehenen Neuregelungen können die identifizierten Fehlanreize im Tarif der ALBV zumindest teilweise behoben werden. Da von einer vollumfänglichen Anwendung des EL-Systems abgesehen wurde, bleibt jedoch ein grösseres Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen bestehen. Die auf Bundesebene laufenden Bestrebungen zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung könnten je nach Entwicklung längerfristig erneut eine Prüfung und Anpassung der neu geregelten Tarifbestimmungen im Kanton Zürich nötig machen.

Kleinkindbetreuungsbeiträge

Ausgangslage

Der Tarif für die Kleinkindbetreuungsbeiträge (KKBB) ergab zwar gemäss econcept-Studie einen fehlenden Arbeitsanreiz. Dieser wurde jedoch mit Blick auf die Grundidee der Beiträge nicht als relevant eingeschätzt. Aus anreiztechnischer Sicht bestand deshalb kein Anlass für Tarifierhöhungen. Im Zusammenhang mit der Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) wurden jedoch vom zuständigen Amt für Jugend und Berufsberatung auch für den Tarif der KKBB Änderungen vorgesehen.

Massnahmen

Mit der Verabschiedung des reformierten KJHG genehmigte der Kantonsrat im März 2011, dass der Höchstbetrag der KKBB mit den Waisen- und Kinderrenten gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung ähnlich wie bei der Alimentenbevorschussung an eine externe Grösse gekoppelt wird. Die Umsetzungsbestimmungen zu den KKBB wurden in die Verordnung zur Alimentenhilfe integriert. Gemäss Verordnungsentwurf nach Vernehmlassung sollen in Anlehnung an das EL-Berechnungssystem künftig auch bei den KKBB eine Einkommensprivilegierung mit einer Anrechnung von 67% des Erwerbseinkommens sowie ein regelmässiger Teuerungsausgleich Bestandteil der Tarifregelung sein.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Die Bestimmungen im KJHG zu den KKBB treten zusammen mit der Umsetzungsverordnung per 1. Januar 2013 in Kraft, wobei jedoch über die vorgesehene Einkommensprivilegierung noch nicht abschliessend entschieden ist. Mit der Einkommensprivilegierung, welche primär vor dem Hintergrund einer Harmonisierung der Leistungen von IV, EL, ALBV und KKBB zu deuten ist, würden leichte Arbeitsanreize gesetzt.

Familienergänzende Kinderbetreuung (FEKB) – Tarifsysteem

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (FEKB) offenbaren sich je nach Gemeinde unterschiedliche Fehlanreize in den Tarifen. Angesichts des Umstands, dass diese Tarife im Kompetenzbereich der Gemeinden liegen und der Kanton keinen direkten Einfluss darauf nehmen kann, wurde im Zusammenhang mit der econcept-Studie (2010) davon abgesehen, Massnahmenvorschläge für die einzelnen Gemeinden zu erarbeiten.

Massnahmen

In Kenntnis der econcept-Studie beauftragte der Regierungsrat im September 2010 die Direktion der Justiz und des Innern, über diesen Bericht hinausgehende, weitere Massnahmen zu entwickeln, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern (RRB Nr. 1311/2010). Im Rahmen einer vertiefenden Studie, welche die Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann in der Folge bei INFRAS in Auftrag gab, wurden die bestehenden Grundsätze für eine geeignete Ausgestaltung von FEKB-Finanzierung, -Tarifen und -Steuerabzügen präzisiert und erweitert. Gleichzeitig wurde ein Katalog mit möglichen Massnahmen zur Vermeidung von Fehlanreizen in den kommunalen FEKB-Tarifen präsentiert.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Eine Umsetzung von Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons, welche zur Verminderung der Fehlanreize in den kommunal geregelten Tarifsystemen der FEKB beitragen, steht noch aus. Die verwaltungsinterne Diskussion der von INFRAS erarbeiteten konkreteren Massnahmenvorschläge ist erst am Anlaufen. Über die Bestrebungen zur Verbesserung der Betreuungstarife auf Gemeindeebene, die teilweise beobachtbar sind, und deren Beitrag zur Verringerung von Fehlanreizen fehlt ein systematischer Überblick.

Familienergänzende Kinderbetreuung (FEKB) – Zweitverdienende

Ausgangslage

Bezüglich Zweitverdienende in Familien mit Kindern bestehen erhebliche Fehlanreize. Der Anreiz für eine Erhöhung des zweiten Arbeitspensums sinkt mit jedem zusätzlichen Arbeitstag pro Woche und steigendem Erstverdienst. Die Tarife für die FEKB ihrerseits verstärken diese Effekte. Zur Verringerung der Zweitverdienendenproblematik wurde in der econcept-Studie (2010) ein Massnahmenvorschlag präsentiert, bei welchem der festgestellte Fehlanreiz durch eine erhöhte Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten vom steuerbaren Einkommen entschärft werden soll.

Massnahmen

Der von econcept dargelegte Vorschlag wurde vom zuständigen Steueramt unter Verweis auf die damals anstehende Revision des kantonalen Steuergesetzes in Frage gestellt. Im Rahmen dieser Gesetzesrevision war vorgesehen, den maximalen Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung auf 8'000 Fr./a pro betreutem Kind, der Kinderabzug auf 9'000 Fr./a zu erhöhen sowie eine Reduktion des Steuerbetrags von

250 Fr./a pro Kind im Gesetz festzuschreiben. Die Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes, gegen welche ein Behördenreferendum ergriffen worden war, stiess jedoch bei den Stimmberechtigten anlässlich der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 auf Ablehnung.

Die Debatte über eine Erhöhung der Beträge für Kinderabzug und Drittbetreuungskostenabzug wurde in der Folge durch verschiedene parlamentarische Initiativen im Kantonsrat neu lanciert. Der Regierungsrat legte dem Kantonsrat im März 2012 (RRB Nr. 176/2012) eine Vorlage vor mit dem Antrag, den maximalen Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung analog zur direkten Bundessteuer auch für die Staats- und Gemeindesteuern auf 10'100 Fr./a pro Kind festzusetzen.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Der bezüglich Zweitverdienenden in Familien mit Kindern bestehende erhebliche Fehlanreiz konnte mangels Umsetzung von Massnahmen bisher nicht verringert werden. Die durch die parlamentarischen Vorstösse sowie den Antrag des Regierungsrats initiierte Diskussion über die Erhöhung der Abzüge für die Fremdbetreuungskosten ist noch im Gang. Auch mit einer allfälligen Anhebung der Abzüge würde jedoch insbesondere bei mittleren und hohen Einkommen weiterhin ein reduzierter Anreiz zur Pensenerhöhung von Zweitverdienenden bestehen bleiben, falls die Betreuungskosten 8'000 Fr./a pro Kind übersteigen.

Stipendien

Ausgangslage

In Bezug auf das Stipendiaten-Erwerbseinkommen weist der Stipendientarif keine Fehlanreize auf. Bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen führt der Tarif hingegen zu einem Einkommensintervall mit reduzierten oder fehlenden Arbeitsanreizen. Die auf 80% beschränkte Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen wirkt zwar der Entstehung eines Fehlanreizes entgegen, kann ihn aber wegen der Wirkungen von Steuern und IPV nicht verhindern. Als geeignete Massnahme zur Erhöhung der Arbeitsanreize verwies die econcept-Studie (2010) auf die Möglichkeit einer weiteren Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens, indem wie bei den Ergänzungsleistungen (EL) lediglich 67% des Einkommens bei der Bemessung der Stipendien berücksichtigt werden.

Massnahmen

Das zuständige Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) erachtete im Rahmen von Anpassungen des Stipendientarifs gemäss Art. 33 der Stipendienverordnung insbesondere die Überprüfung der anrechenbaren Eltern- und Ehepartnerbeiträge als wichtig. Diese Elternfreibeträge wurden mit Verfügung vom 14. Mai 2010 gemäss Ziff. 2.1 und 2.2 im Anhang der Stipendienverordnung der Teuerung angepasst und den Ansätzen der EL angeglichen. Eine Reduktion des Anrechnungssatzes der Eltern und Partner/innen wurde im Zusammenhang mit der Änderung des Anhangs der Stipendienverordnung vorläufig nicht weiterverfolgt.

Parallel zu diesen Entwicklungen waren im Kantonsrat bereits Ende 2009 fünf Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens eingereicht worden, welche auf Beschluss des Regierungsrates gemeinsam behandelt werden sollten. Aufgrund von entsprechenden Vorarbeiten, welche im Rahmen einer Subkommission erbracht wurden, verabschiedete die KBIK im Frühjahr 2012 Grundzüge und Eckwerte in Form von Empfehlungen für eine neue Stipendienordnung zuhanden der Regierung.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Eine Massnahme direkt zur Verringerung der festgestellten Fehlanreize im Stipendientarif wurde bisher nicht umgesetzt. Die bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen festgestellten Fehlanreize im Stipendientarif konnten deshalb bislang nicht verringert werden. Inwiefern genau Lösungsansätze zur Beseitigung der Fehlanreize im Zuge der Erarbeitung einer neuen Stipendienordnung aufgenommen werden, ist noch offen.

Sozialhilfe

Ausgangslage

Beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit können bei fast allen Haushaltstypen bedeutsame Schwellen auftreten. Die deutlichen Schwelleneffekte entstehen, weil der Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulagen (IZU) und situationsbedingte Leistungen (SIL) bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt werden. Die econcept-Studie (2010) beinhaltet vier Vorschläge, wie der festgestellte Fehlanreiz bei der Sozialhilfe verringert werden könnte.

Massnahmen

Im Zuge einer näheren Prüfung der einzelnen Massnahmenvorschläge rückte die Variante einer Mitberücksichtigung des EFB beim Austritt (asymmetrische Ein- und Austrittsschwelle) in den Vordergrund. Für diese Variante sprach sich auch die Sozialkonferenz des Kantons Zürich anlässlich ihrer Stellungnahme vom März 2011 im Grundsatz aus. Zur Vertiefung der avisierten Massnahme wurde in der Folge ihre Auswirkung auf den Fehlanreiz bewertet, indem die Anzahl anreizlimitierter Personen neu berechnet wurde. Weiter wurde eine Abschätzung der durch die Massnahme ausgelösten Mehrkosten vorgenommen, wonach im Falle einer Umsetzung mit Zusatzkosten im Umfang von maximal 1.67 Mio. Fr. pro Jahr gerechnet werden muss. Der effektive Wert dürfte jedoch aufgrund verschiedener Faktoren tiefer liegen.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Der ausgewiesene Schwelleneffekt in der Sozialhilfe wurde bisher nicht verringert. Sollte die vertieft geprüfte Massnahme einer Mitberücksichtigung des EFB beim Austritt oder auch eine der weiteren diskutierten Massnahmen zur Umsetzung gelangen, würde dies eine Angleichung an einen Teil der übrigen Kantone bewirken. Schweizweit haben seit 2006 fünf Kantone den Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe reduziert oder

eliminiert (Basel-Stadt, Genf, Solothurn, Schwyz, Uri). Vier haben ihn beim Austritt reduziert oder eliminiert (Basel-Stadt, Genf, Schwyz, Uri).

Synthese

Die Umsetzung von Massnahmen in den einzelnen Teilsystemen ist Ende März 2012 unterschiedlich weit fortgeschritten (vgl. Tabelle):

Kantonale Massnahmen gegen Fehlanreize: Beurteilung des Umsetzungsstandes						
	Bedeutung der Fehlanreize gemäss econcept-Studie 2010	Bereits umgesetzte Massnahmen	Auswirkung der Massnahmen auf Fehlanreiz	Noch offene Massnahmen / Umsetzungsschritte	Beurteilung Umsetzungsstand per Ende März 2012	
Sozialtransfer						
Alimentenbevorschussung (ALBV)	Gross	KR 4657/2010	Bisher keine massgebliche Verringerung des Fehlanreizes	Neue Bestimmungen in KJHG und Verordnung zur Alimentenhilfe	Inkrafttreten Bestimmungen KJHG und Verordnung per 1.1.2013 geplant	
Sozialhilfe	Gross	-	-	Entscheid zu priorisierter Massnahme offen	Wichtige Umsetzungsschritte stehen noch aus	
Individuelle Prämienverbilligung (IPV)	Mittel	RRB Nr. 1766/2010; RRB Nr. 1136/2011	Deutliche Verringerung der Schweleneffekte	-	Vollumfängliche Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen	
Stipendien aus Sicht der Unterstützungspflichtigen (Eltern, Partner/innen)	Mittel	Verfügung RR 14.5.2010	Bisher keine massgebliche Verringerung des Fehlanreizes	Diverse Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens beim KR hängig	Wichtige Umsetzungsschritte stehen noch aus	
Stipendien aus Sicht des Stipendiaten	Gering	-	-	Diverse Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens beim KR hängig	Umsetzungsschritte stehen noch aus	
Kleinkindbetreuungsbeiträge (KKBB)	Keine Anreizsetzung notwendig	KR 4657/2010	Keine massgeblichen Auswirkungen	Harmonisierung mit ALBV in KJHG und Verordnung zur Alimentenhilfe	Harmonisierung mit ALBV durch Inkrafttreten KJHG und Verordnung per 1.1.2013	
Familienergänzende Kinderbetreuung (FEKB)						
Tarifsysteme	Variiert	(Massnahmen in einzelnen Gemeinden)	(nur auf Gemeindeebene feststellbar)	Weiterverfolgen Massnahmenvorschläge INFRAS-Studie	Bisher keine kantonalen Umsetzungsschritte in Vorbereitung	
	je nach					
	Gemeinde					
Zweitverdienendenproblematik	Gross	-	-	Diverse Vorstösse zur Entlastung von Familienhaushalten beim KR hängig	Wichtige Umsetzungsschritte stehen noch aus	

Tabelle: Übersicht über den Umsetzungsstand von kantonalen Massnahmen gegen Fehlanreize

Der Umsetzungsstand reicht von einer vollumfänglichen Übernahme der zur Verringerung der festgestellten Fehlanreize vorgeschlagenen Massnahmen (IPV) über die Verwirklichung ausgewählter, jedoch bezüglich der Eliminierung der Fehlanreize weniger relevanter Teilaspekte wie etwa der Anpassung des Maximalbetrags (ALBV, KKBB) oder von Freibeträgen (Stipendien) bis hin gänzlich ausstehenden Umsetzungsschritten (FEKB, Sozialhilfe). Bei der Mehrheit der Sozialtransfers im Kanton Zürich stehen grössere Umsetzungsschritte noch aus resp. sind erst Vorentscheide der zuständigen Ämter gefällt (ALBV, KKBB, FEKB, Stipendien, Sozialhilfe). Generell fällt auf, dass eine vollständige Übernahme der zur Beseitigung der Fehlanreize vorgeschlagenen Massnahmen die Ausnahme ist. Häufiger wurden im Rahmen von anderweitig geplanten Reformen oder Tarifüberprüfungen einzelne Teilaspekte der vorgeschlagenen Massnahmen übernommen, welche jedoch die festgestellten Fehlanreize – wenn überhaupt – nur partiell reduzieren. Entsprechend bestehen in den meisten Teilsystemen nach wie vor Fehlanreize, welche sich mit weitergehenden Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons noch verringern liessen.

Ansatzpunkte für eine Harmonisierung und Koordination

Die festgestellten und teilweise nach wie vor feststellbaren Fehlanreize bestehen einerseits aufgrund suboptimal ausgestalteter Tarife in den einzelnen Transfersystemen. Mitverursacht werden sie jedoch auch durch Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Transfersystemen, die sich ergeben, weil die einzelnen Sozialleistungen im Kanton Zürich hinsichtlich ihrer Wirkung auf das verfügbare Einkommen eines betroffenen Haushaltes nicht aufeinander abgestimmt sind. Diese fehlende Wirkungskoordination wird noch dadurch verschärft, dass elementare Tarifbestandteile der einzelnen Leistungen unterschiedlich bestimmt werden. Eine mangelnde Abstimmung der Tarife und Bemessungsgrundlagen der einzelnen Systeme im Kanton Zürich lässt sich insbesondere hinsichtlich der Einkommensberechnung, der zugrunde liegenden Haushaltsdefinition und der Leistungsgrenzen beobachten.

- *Einkommensberechnung:* Grössere Unterschiede zwischen den betrachteten kantonalen Bedarfsleistungen bestehen mit Blick auf die Einkommens- und Vermögensbestandteile, welche bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung sowie der Leistungshöhe bei den einzelnen Sozialleistungen angerechnet werden. Auch die möglichen Abzüge variieren je nach Transfersystem. Insgesamt finden sich über 20 verschiedene Einkommens-, Vermögens- und Abzugsbestandteile, die bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens berücksichtigt und je nach Leistung unterschiedlich kombiniert werden. Die nötigen Informationen stammen mehrheitlich aus der Steuerveranlagung. Teilweise basieren sie jedoch auch auf Angaben der antragstellenden Personen.
- *Haushaltsdefinition:* Auch die Zusammensetzung von Personen, deren Einkommen und Vermögen bei der Anspruchsberechnung mitberücksichtigt werden, differiert zwischen den Transfersystemen. Welche Personen zur Haushaltseinheit gezählt werden,

ist in den einzelnen Systemen uneinheitlich geregelt. Unterschiede zeigen sich insbesondere in Bezug auf die Mitberücksichtigung von volljährigen Kindern sowie – weniger ausgeprägt – auf die Regelungen zum Konkubinat.

- *Leistungsgrenzen:* Unterschiedlich festgelegt ist bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Zürich schliesslich auch die Leistungsgrenze, die bestimmt, bis zu welchem Einkommen jemand Anspruch auf Unterstützung hat. Diese Leistungsgrenzen der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialtransfers sind nur schwierig vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Einkommensberechnungen und Haushaltsdefinitionen basieren. Zudem sind bei der Festlegung der Leistungsgrenzen der Sozialleistungen zwei Modelle auszumachen, was einen Vergleich ebenfalls erschwert: Bei je etwa der Hälfte wird die Leistungsgrenze direkt über eine vorgegebene Einkommensgrenze definiert bzw. erfolgt eine indirekte Festlegung der Leistungsgrenzen unter Berücksichtigung des Lebensbedarfs. Ob neben einer Einkommensgrenze auch eine Vermögensgrenze vorgegeben wird, ist ebenfalls nicht einheitlich.

Eine Möglichkeit zur besseren Abstimmung und Koordination der kantonalen Bedarfsleistungen besteht in der Erarbeitung einer Harmonisierungslösung, welche im Sinne eines übergeordneten Bezugsrahmens einheitliche Definitionen und Verfahren vorgibt. Dadurch könnten die festgestellten negativen Effekte auf das Einkommen zumindest abgeschwächt werden. Auch liessen sich Doppelspurigkeiten und finanzielle Mehraufwände in der Verwaltung verringern. Für die Erarbeitung einer solchen Harmonisierungslösung können Grundlagen und Erfahrungen von Kantonen, welche im Bereich der kantonalen Bedarfsleistungen bereits über ein harmonisiertes System verfügen, als Orientierung dienen.

1 Ausgangslage und Zielsetzungen

econcept AG hat im Auftrag des Kantonalen Sozialamts eine umfassende Studie zu Fehlanreizen im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich erstellt.² Die Resultate der Anfang 2010 vorgelegten Studie zeigen, dass in sämtlichen betrachteten sozialen Transfersystemen problematische Elemente enthalten sind. Die Bedeutung der Fehlanreize ist jedoch nicht in allen Systemen gleich gross.

Relevante Fehlanreize verursachen vor allem die Alimentenbevorschussung, die Sozialhilfe und in manchen Gemeinden auch die Tarife der familienergänzenden Kinderbetreuung. In geringerem Ausmass sind auch die individuelle Prämienverbilligung sowie das Stipendienwesen betroffen. Nicht zu Fehlanreizen führen die Kleinkindbetreuungsbeiträge. Das ebenfalls analysierte Steuersystem kann Fehlanreize der übrigen Transfersysteme durch seine progressive Ausgestaltung verstärken. Ausgehend von den festgestellten Fehlanreizen hat econcept AG im Rahmen ihrer Studie mit Ausnahme der Kleinkindbetreuungsbeiträge zu allen Sozialtransfers Massnahmenvorschläge erarbeitet, welche den in den Tarifsystemen vorhandenen Schwellen oder Bereichen mit reduziertem, fehlendem oder negativem Anreiz entgegenwirken sollen.

In Kenntnis dieser Studie hat der Regierungsrat die betroffenen Direktionen im September 2010 beauftragt, die vorgeschlagenen Massnahmen in ihrem Zuständigkeitsbereich zu prüfen und für den Fall ihrer Eignung umzusetzen (RRB Nr. 1311/2010). Zudem muss die Sicherheitsdirektion das Umsetzungscontrolling sicherstellen und zuhanden des Regierungsrats bis Ende 2012 einen Bericht zum Stand der Umsetzung vorlegen. econcept AG wurde angefragt, das Kantonale Sozialamt bei der Bereitstellung von weiterführenden und aktualisierten Grundlagen zu den Massnahmen und zum Umsetzungsstand in allen Tarifsystemen zu unterstützen.

Angesichts von Inkonsistenzen zwischen den verschiedenen Transfersystemen, welche die Fehlanreize im Zusammenspiel der Teilsysteme eher verstärken, sollten auch Überlegungen dazu angestellt werden, wie gegebenenfalls harmonisierte Lösungen aussehen könnten. Erwünscht waren also auch Einsichten dazu, wie die verschiedenen Teilsysteme hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Einkommen von Haushalten koordiniert und Anpassungen nach einheitlichen Grundsätzen vorgenommen werden könnten.

² econcept (2010): Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem.

2 Umsetzungsstand von Massnahmen in den Teilsystemen

Zum Umsetzungsstand von Massnahmen zur Beseitigung der festgestellten Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem fehlte bisher ein systematischer Überblick. Ein erster Teil der vorliegenden Studie bestand deshalb in einer methodischen Aufarbeitung der bisherigen Umsetzung von Massnahmen zu den einzelnen Transfersystemen. Die notwendigen Informationen wurden mittels Dokumentenanalyse und Gesprächen mit den Verantwortlichen in den zuständigen Ämtern erhoben. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme betreffend Umsetzung wurde der Handlungsbedarf bei den einzelnen Transfersystemen noch einmal beurteilt.³

2.1 Individuelle Prämienverbilligung

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Betreffend die individuelle Prämienverbilligung (IPV) wurde im Rahmen der econcept-Studie ein punktuell auftretender Schwelleneffekt festgestellt. Der in relativ grossen Stufen ausgestaltete IPV-Tarif führte dazu, dass sich die Höhe der IPV beim Übertritt von einer tieferen zu einer höheren Einkommenskategorie sprunghaft ändert. Verstärkt wurde die Fehlanreizproblematik im IPV-Tarif aufgrund der Bundesgesetzgebung (KVG Art. 65 Ziff. 1bis), welche die Kantone verpflichtet, die Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Erstausbildung um mindestens 50% zu verbilligen. Diese Regelung im übergeordneten Recht bewirkt, dass insbesondere bei Familien zusätzliche Fehlanreize auftreten können.

Zur Beseitigung der identifizierten punktuellen Probleme im Tarif der IPV wurde in der econcept-Studie vorgeschlagen, die Schwellen durch die Einführung von einer oder zwei zusätzlichen Einkommensklassen zu reduzieren. Basierend auf dem Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2010 (RRB Nr. 1311/2010) erarbeitete die Gesundheitsdirektion in der Folge die Grundlagen für eine entsprechende Tarifierung. Ziel der Vorlage zuhanden des Regierungsrates war es, mehr und kleinere Einkommensklassen zu schaffen, um damit die Leistungsunterschiede und Schwellen zwischen Einkommensklassen zu verringern. Zum Testen von IPV-Tarifen auf bedeutsame Schwellen führte die Gesundheitsdirektion ausserdem eine Software-Applikation ein. Von einer Lösung ausgeschlossen blieben die durch das übergeordnete Bundesrecht bezüglich Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen verursachten Schwelleneffekte, welche sich durch Massnahmen auf kantonaler Ebene nicht verhindern lassen.

³ Als Basis für eine Abschätzung der bisher durch Massnahmen erzielten Wirkungen dienten erneut die Modellierungen und Datengrundlagen aus der ursprünglichen econcept-Studie. Auf die sehr aufwändige Aktualisierung der Modell- und Datengrundlagen wurde im Rahmen des aktuellen Mandats verzichtet.

Umsetzungsstand

Mit seinem Entscheid vom 7. Dezember 2010 hat der Regierungsrat die Einkommensklassen bei den Verheirateten und Alleinerziehenden feiner abgestuft (RRB Nr. 1766/2010). Sowohl bei den nach dem Verheiratetentarif besteuerten Personen als auch bei den Alleinerziehenden wurden bei 43'000 Fr. und 52'000 Fr. zwei zusätzliche Einkommensklassen eingeführt. Der Regierungsrat folgte somit dem Vorschlag der Gesundheitsdirektion. Zudem stellte er in Aussicht, die anstehende Festsetzung der Verbilligungsbeiträge für 2012 so vorzunehmen, dass die festgestellten Schwelleneffekte entschärft werden. Zur Glättung der deutlichen Schwelle, die bisher bei 47'600 Fr. steuerbarem Einkommen auftrat, verfügte der Regierungsrat entsprechend im September 2011 eine Anpassung der Verbilligungsbeiträge in den beiden neu geschaffenen Einkommensgruppen (RRB Nr. 1136/2011).

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Insgesamt konnten die Schwelleneffekte in den Prämienverbilligungsbeiträgen mit den umgesetzten Massnahmen wesentlich verringert werden. Die im Rahmen der kantonalen Gestaltungsmöglichkeiten liegenden Fehlanreize wurden eliminiert. Die zwingende Regelung betreffend Verbilligung der Prämien für Kinder und junge Erwachsene in Erstausbildung im übergeordneten Recht führt indessen dazu, dass insbesondere bei Familien mit grösserer Kinderzahl weiterhin Fehlanreize auftreten können. Diese lassen sich mittels Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons nicht beseitigen.

2.2 Alimentenbevorschussung

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Für den Tarif der Alimentenbevorschussung (ALBV) wies die econcept-Studie einen bedeutsamen Fehlanreiz nach. Der Tarif schränkt den Arbeitsanreiz für die Leistungsbeziehenden deutlich ein. Er führt zu einem Einkommensintervall, in dem zusätzliches Einkommen vollständig durch reduzierte Transferleistungen kompensiert wird. In der econcept-Studie konnte aufgezeigt werden, dass der negative Anreiz neutralisiert werden kann, indem nur noch ein Teil des zusätzlichen Einkommens durch eine Reduktion der ALBV kompensiert wird (statt wie bisher 100% z.B. lediglich 90%, 80% oder 67%).

Im Rahmen der Vorbereitungen für die neue Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkindbetreuungsbeiträge, welche als eine von drei Verordnungen zum reformierten Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) erarbeitet wurde, griff das zuständige Amt für Jugend und Berufsberatung diesen Grundsatz bereits 2009 auf. Bestandteil der geplanten Neuregelung der ALBV war die Variante mit 67%-Anrechnung zusätzlichen Erwerbseinkommens, wobei das Berechnungsmodell für die Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV/IV übernommen werden sollte. Durch die Übernahme des Systems der EL sollte langfristig eine Systemgerechtigkeit angestrebt werden, indem die Bemessung der

Unterstützungsleistungen bei EL, ALBV und KKBB harmonisiert wird. Vorgesehen war zudem, direkt im KJGH die maximale Bevorschussung von bisher 650 Fr./Mt. pro Kind anzuheben und automatisch der Teuerung anzupassen. Ebenfalls bereits auf Gesetzesebene aufgenommen werden sollte der Grundsatz zur regelmässigen Anpassung der Bemessungsgrundlagen an die Teuerung.

Umsetzungsstand

Der Kantonsrat verabschiedete das reformierte Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) im März 2011 (KR-Nr. 4657/2010). Mit dem KJHG wird der Höchstbetrag für die Alimentenbevorschussung neu an den Betrag der höchstens möglichen Waisenrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung des Bundes gekoppelt. Die Festlegung der anrechenbaren Mittel, die Regelungen betreffend Bemessung sowie die regelmässige Anpassung der Bemessungsgrundlagen an die Teuerung werden auf Verordnungsstufe präzisiert.

Der Verordnungsentwurf nach Vernehmlassung sieht vor, einzelne Elemente des EL-Berechnungssystems zu übernehmen: die Anrechnung des Erwerbseinkommens zu 67%, den regelmässigen Teuerungsausgleich sowie die Bestimmung der Anspruchsgrenze in Anlehnung an das EL-System. Die Paragraphen des KJHG betreffend finanzielle Leistungen (Bevorschussung, Kleinkindbetreuungsbeiträge, Überbrückungshilfe) treten zusammen mit der Umsetzungsverordnung per 1. Januar 2013 in Kraft.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Durch die bereits umgesetzten bzw. für ein Inkrafttreten per 1. Januar 2013 vorgesehenen Neuregelungen können die identifizierten Fehlanreize im Tarif der Alimentenbevorschussung zumindest teilweise behoben werden. Da von einer vollumfänglichen Anwendung des EL-Systems abgesehen wurde, bleibt jedoch ein – im Vergleich zum Fall einer vollständigen Übernahme der EL-Lösung – grösseres Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen bestehen. Eine vollständige Beseitigung der identifizierten Fehlanreize könnte indessen auch mittels der ursprünglich anvisierten vollumfänglichen Übernahme des EL-Systems nicht bewirkt werden.

Die auf Bundesebene laufenden Bestrebungen zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung könnten je nach Entwicklung längerfristig erneut eine Prüfung und Anpassung der neu geregelten Tarifbestimmungen im Kanton Zürich nötig machen. Bei den eidgenössischen Räten sind verschiedene Vorstösse hängig, welche auf eine Vereinheitlichung der Rechtsgrundlagen zur Alimentenhilfe hinwirken (Postulat 06.3003 SGK-NR, Parlamentarische Initiative 07.419, Standesinitiative 09.301).

2.3 Kleinkindbetreuungsbeiträge

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Der Tarif für die Kleinkindbetreuungsbeiträge (KKBB) ergab zwar gemäss econcept-Studie einen fehlenden Arbeitsanreiz. Dieser wurde jedoch mit Blick auf die Grundidee der Beiträge nicht als relevant eingeschätzt. Die Kleinkindbetreuungsbeiträge werden als Erwerb ersatz bei Elternschaft betrachtet und sollen damit nicht explizit Anreize zur Einkommenssteigerung setzen. Aus anreiztechnischer Sicht bestand deshalb kein Anlass für Tarifanpassungen.

Im Zusammenhang mit der Reform des Kinder- und Jugendhilfegesetzes wurden jedoch vom zuständigen Amt für Jugend und Berufsberatung auch für den Tarif der KKBB Änderungen vorgesehen. Ähnlich wie bei der Alimentenbevorschussung sollte das Unterstützungsniveau angepasst und das System der Ergänzungsleistungen (EL) übernommen werden. Zuhanden des Entwurfs des KJHG bzw. der zugehörigen Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die Alimentenhilfe und die Kleinkindbetreuungsbeiträge wurde deshalb eine entsprechende Lösung erarbeitet. Im Gesetz sollte festgeschrieben werden, dass der Höchstbetrag der KKBB mit den Waisen- und Kinderrenten gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung ähnlich wie bei der Alimentenbevorschussung an eine externe Grösse gekoppelt wird. Die am EL-System orientierten Bestimmungen zur Festlegung der anrechenbaren Mittel, die Regelung der Bemessung sowie die regelmässige Anpassung der Bemessungsfaktoren an die Teuerung wiederum wurden – ebenfalls analog zur Alimentenhilfe – in die Umsetzungsverordnung aufgenommen.

Umsetzungsstand

Mit der Verabschiedung des reformierten KJHG genehmigte der Kantonsrat im März 2011 die vorgeschlagene Obergrenze der KKBB. Diese betragen damit neu pro Monat maximal das Dreifache des Höchstbetrags einer vollen Waisen- und Kinderrente gemäss AHV-/IV-Gesetzgebung des Bundes.

Die Umsetzungsbestimmungen zu den KKBB wurden in die Verordnung zur Alimentenhilfe integriert. Gemäss Verordnungsentwurf nach Vernehmlassung sollen in Anlehnung an das EL-Berechnungssystem künftig auch bei den KKBB eine Einkommensprivilegierung mit einer Anrechnung von 67% des Erwerbseinkommens sowie ein regelmässiger Teuerungsausgleich Bestandteil der Tarifregelung sein. Über diese Einkommensprivilegierung bei den KKBB ist allerdings noch nicht abschliessend entschieden. Die Bestimmungen im KJHG zu den KKBB treten zusammen mit der Umsetzungsverordnung per 1. Januar 2013 in Kraft.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Die Beseitigung des im Tarif der Kleinkindbetreuungsbeiträge vorhandenen fehlenden Arbeitsanreizes wurde im Zusammenhang mit der econcept-Studie als nicht notwendig erachtet. Mit der beabsichtigten Einkommensprivilegierung, welche primär vor dem

Hintergrund einer Harmonisierung der Leistungen von IV, EL, ALBV und KKBB zu deuten ist, würden leichte Arbeitsanreize gesetzt.

2.4 Familienergänzende Kinderbetreuung

2.4.1 Tarifsystem

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung (FEKB) offenbaren sich je nach Gemeinde unterschiedliche Fehlanreize in den Tarifen. Angesichts des Umstands, dass diese Tarife im Kompetenzbereich der Gemeinden liegen und der Kanton keinen direkten Einfluss darauf nehmen kann, wurde im Zusammenhang mit der econcept-Studie davon abgesehen, Massnahmenvorschläge für die einzelnen Gemeinden zu erarbeiten. Stattdessen wurden allgemeine Tarifanforderungen formuliert, die zuhanden von Kanton und Gemeinden aufzeigen sollten, in welche Richtung die Tarife künftig idealerweise weiterentwickelt werden. Diese Grundsätze betreffend die Tarife der FEKB bezogen sich einerseits auf die Form der öffentlichen Finanzierung, andererseits auf die Ausgestaltung der Tarife.⁴ Auf weitergehende Konkretisierungen wurde vorerst verzichtet.

In Kenntnis des econcept-Berichts beauftragte der Regierungsrat im September 2010 die Direktion der Justiz und des Innern, über diesen Bericht hinausgehende, weitere Massnahmen zu entwickeln, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern (RRB Nr. 1311/2010). Im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann erarbeitete INFRAS in der Folge eine Studie mit dem Ziel, möglichst konkrete Massnahmen vorzuschlagen, wie die im econcept-Bericht aufgezeigten Fehlanreize im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung beseitigt werden können.⁵ Im Rahmen dieser vertiefenden Analyse erweiterte und präziserte INFRAS die Grundsätze für eine geeignete Ausgestaltung von FEKB-Finanzierung, -Tarifen und -Steuerabzügen.⁶ Gleichzeitig präsentierte das private Forschungsbüro einen Katalog mit möglichen Massnahmen zur Vermeidung von Fehlanreizen in den kommunalen FEKB-Tarifen.⁷ Dieser Massnahmenkatalog setzt sowohl auf Gemeindeebene (z.B. Minimal-/Maximalbeiträge, Geschwister- rabatte) als auch auf kantonaler Ebene (z.B. Handbuch, Benchmarking, Förderung Erfahrungsaustausch, Beratungsangebote) an. Dem Kanton wird eine unterstützende Rolle bei der Ausarbeitung von Finanzierungsmodellen und Tarifsystemen durch die Gemeinden zgedacht.

⁴ Folgende Grundsätze für die Tarifgestaltung wurden in Zusammenhang mit der econcept-Studie diskutiert: Elternbeitrags- statt Gemeindebeitragsreglement, zwingende Gründe als Voraussetzung für Subventionsbeiträge, keine Beschränkung der jährlichen Subventionen auf einen festen Beitrag pro Familie, keine Progression beim Elternbeitragstarif, Berücksichtigung der Betreuungskosten bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens. Vgl. econcept (2010): 197-200.

⁵ INFRAS (2011): Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung: Vertiefende Analysen und Massnahmenvorschläge. Eine Studie im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich.

⁶ Ebd., 32-33.

⁷ Ebd., 42-45.

Umsetzungsstand

Die verwaltungsinterne Diskussion der von INFRAS erarbeiteten konkreteren Massnahmenvorschläge ist seit Anfang 2012 am Anlaufen. Das in der INFRAS-Studie vorgeschlagene Benchmarking mit dem Kanton Basel-Stadt zu Steuern und Kinderbetreuungskosten ist in Erarbeitung. Die Resultate sollen im Juni 2012 präsentiert werden.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Eine Umsetzung von Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons, welche zur Verminderung der Fehlanreize in den kommunal geregelten Tarifsystemen der FEKB beitragen, steht noch aus. Auf kommunaler Ebene sind in verschiedenen Gemeinden Bestrebungen zur Verbesserung der Betreuungstarife im Gang (z.B. Gemeinden im Bezirk Andelfingen) bzw. haben bereits stattgefunden (z.B. Winterthur). Über die Entwicklungen auf Gemeindeebene, die teilweise beobachtbar sind, und deren Beitrag zur Verringerung von Fehlanreizen fehlt jedoch ein systematischer Überblick.

2.4.2 Zweitverdienende

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Im Zusammenhang mit der Überprüfung der Tarife im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung förderte die econcept-Studie zutage, dass bezüglich Zweitverdienende in Familien mit Kindern erhebliche Fehlanreize bestehen. Der Anreiz für eine Erhöhung des zweiten Arbeitspensums sinkt mit jedem zusätzlichen Arbeitstag pro Woche und steigendem Erstverdienst. Grund dafür ist der hohe und steigende Grenzsteuersatz für den Zweitverdienst. Die Tarife für die FEKB ihrerseits verstärken diese Effekte. Zur Verringerung der Zweitverdienendenproblematik wurde in der econcept-Studie ein Massnahmenvorschlag präsentiert, bei welchem der festgestellte Fehlanreiz durch eine erhöhte Abzugsfähigkeit der Betreuungskosten vom steuerbaren Einkommen entschärft werden soll. Demgemäss wären neu auch familienergänzende Betreuungskosten von mehr als 6'000 Fr./a pro Kind abzugsberechtigt, sofern diese Kosten den Nettolohn des/der Zweitverdienenden abzüglich der Berufsauslagen und dem Ehepartnerabzug nicht übersteigen. Dieser Massnahmenvorschlag wurde vom Kantonalen Steueramt in Frage gestellt.

Verwiesen wurde stattdessen auf die damals hängige Revision des Steuergesetzes, wonach der maximale Abzug für die Kosten der familienergänzenden Kinderbetreuung auf 8'000 Fr./a pro betreutem Kind, der Kinderabzug auf 9'000 Fr./a erhöht werden sollte. Diese Vorlage nahm auf Entwicklungen auf Bundesebene im Zusammenhang mit der direkten Bundessteuer Bezug, wo per 1. Januar 2011 ein Abzug für die Kosten der FEKB von maximal 10'000 Fr./a pro Kind bis zum 14. Altersjahr eingeführt wurde. Zusätzlich wurde eine Reduktion des Steuerbetrags von 250 Fr./a pro Kind im Gesetz festgeschrieben. Gemäss Art. 72 StHG blieben dem Kanton Zürich zwei Jahre Übergangsfrist, die Höhe des Betrags, welche sich nach kantonalem Recht richtet, neu zu regeln. Neben den erhöhten Beträgen für die Abzüge, die es in Abstimmung mit dem Steuerharmonisie-

rungsgesetz zu erhöhen galt, waren in der kantonalen Steuergesetzesrevision auch Bestimmungen zur Entlastung von Haushalten mit tiefen Einkommen enthalten. In der Summe sollten diese Änderungen deutliche steuerliche Entlastungen für Familienhaushalte mit sich bringen.

Umsetzungsstand

Die Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes, gegen welche ein Behördenreferendum ergriffen worden war, wurde anlässlich der Volksabstimmung vom 15. Mai 2011 von den Stimmberechtigten abgelehnt.

Die Debatte über eine Erhöhung der Beträge für Kinderabzug und Drittbetreuungskostenabzug wurde in der Folge durch verschiedene parlamentarische Initiativen im Kantonsrat neu lanciert. Demgemäss soll der Fremdbetreuungsabzug 9'100 Fr./a pro Kind betragen (KR-Nr. 143/2011). Der Kinderabzug auf das Einkommen soll auf 9'000 Fr./a angehoben werden (KR-Nr. 142/2011). Zusätzlich wird vorgeschlagen, dass Familien pro Kind 850 Fr./a vom Steuerbetrag abziehen können (KR-Nr. 217/2011). Sämtliche Vorstösse wurden vom Kantonsrat am 24. Oktober 2011 vorläufig unterstützt.

Der Regierungsrat beantragte dem Kantonsrat im März 2012 (RRB Nr. 176/2012), den maximalen Abzug für die Kosten der Kinderbetreuung analog zur direkten Bundessteuer auch für die Staats- und Gemeindesteuern auf 10'100 Fr./a pro Kind festzusetzen und die notwendigen Anpassungen an das Bundesrecht vorzunehmen. Die Diskussion dieser Vorlage im Kantonsrat steht noch aus.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Der bezüglich Zweitverdienenden in Familien mit Kindern bestehende erhebliche Fehlanreiz konnte mangels Umsetzung von Massnahmen bisher nicht verringert werden. Die Diskussion über die Erhöhung der Abzüge für die Fremdbetreuungskosten ist noch im Gang. Sämtliche parlamentarische Initiativen, mit welchen die Debatte über die Entlastung von Familienhaushalten nach der Ablehnung des Steuergesetzes neu lanciert wurde, sowie der Antrag des Regierungsrates zur Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs auf 10'100 Fr./a pro Kind sind beim Kantonsrat hängig.

Auch mit einer allfälligen Anhebung dieser Abzüge würde jedoch insbesondere bei mittleren und hohen Einkommen weiterhin ein reduzierter Anreiz zur Pensenerhöhung von Zweitverdienenden bestehen bleiben, falls die Betreuungskosten 8'000 Fr./a pro Kind übersteigen. Der festgestellte Fehlanreiz kann somit mit den aktuell diskutierten Massnahmen nicht vollumfänglich beseitigt werden.

Aus anreizbezogener Sicht idealer erscheint nach wie vor die von econcept vorgeschlagene Lösung, als Höchstgrenze für den FEKB-Abzug den um Berufsauslagen und Ehepartnerabzug verringerten Nettolohn der zweitverdienenden Person vorzugeben. Dies bestätigen auch die Analysen von INFRAS im Rahmen der Studie zu Massnahmen im

Bereich Kinderbetreuung, welche im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann des Kantons Zürich erarbeitet wurde.⁸

2.5 Stipendien

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Der Stipendientarif tangiert nicht nur die Stipendiaten, sondern auch Eltern und angeheiratete Partner/innen. Die von econcept durchgeführte Analyse des Stipendientarifs zeigte auf, dass der Tarif für die Eltern und Partner/innen der Stipendiaten einen relevanten Fehlanreiz setzt, nicht aber für die Stipendiaten selbst. In Bezug auf das Stipendiaten-Erwerbseinkommen weist der Tarif keine Fehlanreize auf. Bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen hingegen führt der Stipendientarif zu einem Einkommensintervall mit reduzierten oder fehlenden Arbeitsanreizen. Die auf 80% beschränkte Anrechnung von zusätzlichem Erwerbseinkommen wirkt zwar der Entstehung eines Fehlanreizes entgegen, kann ihn aber wegen der Wirkungen von Steuern und IPV nicht verhindern. Als geeignete Massnahme zur Erhöhung der Arbeitsanreize verwies die econcept-Studie auf die Möglichkeit einer weiteren Reduktion der Anrechnung des Erwerbseinkommens. Anstelle von bisher 80% sollten entsprechend bei den Eltern und Partner/innen lediglich 67% des Einkommens, das die festgelegten Freibeträge überschreitet, bei der Bemessung der Stipendien berücksichtigt werden. Eine 67%-Anrechnung entspricht dem Anrechnungssatz im System der Ergänzungsleistungen (EL).

Das zuständige Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) erachtete die vorgeschlagene Massnahme für eine reduzierte Anrechnung der Einkommen von Eltern und Partner/innen grundsätzlich als sinnvoll. Es wollte den Massnahmenvorschlag in die gemäss Art. 33 der Stipendienverordnung für 2010 erstmals fällige Überprüfung des Stipendientarifs einbeziehen. Hinsichtlich der Berechnung der Eltern- und Ehepartnerbeiträge vor allem bemängelt wurde jedoch seitens des AJB, dass mit der geltenden Höhe der Freibeträge den Eltern weniger Einkommen zugestanden wird, als dies im EL-System üblich ist.⁹ Geprüft werden sollten deshalb im Rahmen der Überprüfung des Stipendientarifs insbesondere die anrechenbaren Eltern- und Ehepartnerbeiträge. Primär für relevant befunden wurde die Frage der Höhe der Elternfreibeträge, da in dieser Hinsicht die grössten Abweichungen zum EL-System ausgemacht wurden. Anpassungsbedarf wurde entsprechend vor allem bezüglich der Höhe der regulären Elternfreibeträge festgestellt. Die Elternfreibeträge sollten der gestiegenen Teuerung angepasst und gleichzeitig dem Ansätzen gemäss Ergänzungs- und Zusatzleistungsgesetz angeglichen werden.

Im Kantonsrat wurden Ende 2009 fünf Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens eingereicht. Zwei parlamentarische Initiativen bezogen sich auf die Höhe der Elternbeiträge (KR-Nr. 386/2009) sowie auf die Altersgrenze für den Stipendienbezug (KR-Nr.

⁸ INFRAS (2011): 29-30.

⁹ Dieser Aspekt war in der econcept-Studie, welche sich nur mit der Anreizwirkung, nicht aber mit dem Leistungsniveau der betrachteten Sozialtransfers befasst hatte, nicht näher analysiert worden.

387/2009). Eine Motion (KR-Nr. 388/2009) forderte eine Erweiterung der beitragsberechtigten Studiengänge. Ein Postulat (KR-Nr. 389/2009) forderte eine vermehrte und mit grösserer Flexibilität vorgenommene Ausrichtung von Stipendien und Darlehen. In direktem Zusammenhang mit der anstehenden Anpassung der Bemessungssätze im Anhang der Stipendienverordnung stand ein dringliches Postulat (KR-Nr. 390/2009). Die Bemessungssätze waren gemäss diesem Vorstoss dahingehend anzupassen, dass die Anzahl Bezüger/innen von Stipendien im Kanton Zürich auf den schweizerischen Durchschnitt angehoben werden kann.

Umsetzungsstand

Die Elternfreibeträge wurden mit Verfügung vom 14. Mai 2010 gemäss Ziff. 2.1 und 2.2 im Anhang der Stipendienverordnung der Teuerung angepasst und den Ansätzen der EL angeglichen. Sie betragen neu 50'000 Fr. (Freibetrag Eltern) bzw. 36'000 Fr. (Freibetrag je Elternteil bei separater Ermittlung). Eine Reduktion des Anrechnungssatzes der Eltern und Partner/innen wurde im Zusammenhang mit der Änderung des Anhangs der Stipendienverordnung vorläufig nicht weiterverfolgt.

Betreffend die fünf Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens sprach sich der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum dringlichen Postulat KR-Nr. 390/2009 am 3. Februar 2010 dafür aus, alle fünf Vorstösse gemeinsam zu behandeln. Ein koordiniertes Vorgehen bezüglich der fünf Vorstösse wurde am 15. März 2011 auch von der KBIK unterstützt, welche die fünf Vorstösse zur Änderung des Stipendienrechts anschliessend im Rahmen einer Subkommission behandelte. In der Folge verabschiedete die Kommission Grundzüge und Eckwerte in Form von Empfehlungen für eine neue Stipendienordnung zuhanden der Regierung.

Im zuständigen AJB sind zudem parallel Bestrebungen im Gang, welche auf eine Anpassung der Grundlagen auf der Ebene des Bildungsgesetzes und der entsprechenden Verordnung abzielen. Ergebnisse aus dem econcept-Bericht bezüglich der Beseitigung der festgestellten Fehlanreize im Stipendientarif sollen dabei einfließen. Eine grundsätzliche Systemänderung wird von den Verantwortlichen im AJB jedoch ausgeschlossen.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Eine Massnahme direkt zur Verringerung der festgestellten Fehlanreize im Stipendientarif wurde bisher nicht umgesetzt. Die bei den Einkommen von Eltern und Partner/innen festgestellten Fehlanreize im Stipendientarif konnten deshalb bislang nicht verringert werden. Inwiefern genau Lösungsansätze zur Beseitigung der Fehlanreize im Zuge der noch ausstehenden Behandlung der fünf Vorstösse auf kantonaler Ebene oder im Rahmen der amtsinternen Bestrebungen beim AJB aufgenommen werden, ist noch offen.

2.6 Sozialhilfe

Ausgangslage und diskutierte Massnahmen

Beim Übergang von der Sozialhilfe in die wirtschaftliche Unabhängigkeit können gemäss econcept-Studie bei fast allen Haushaltstypen bedeutsame Schwellen auftreten. Die deutlichen Schwelleneffekte entstehen, weil der Einkommensfreibetrag (EFB), Integrationszulagen (IZU) und situationsbedingte Leistungen (SIL) bei der Berechnung des Sozialhilfeanspruchs nicht berücksichtigt werden.

Die econcept-Studie beinhaltete vier Vorschläge, wie der festgestellte Fehlanreiz bei der Sozialhilfe verringert werden könnte. Seitens des zuständigen Kantonalen Sozialamts bestand dabei der Anspruch, dass Massnahmen zum Sozialhilfetarif nicht nur die Anreizsetzung verbessern, sondern auch weiteren Anforderungen genügen müssen (u.a. Erhalt des bestehenden Instrumentariums zur Anreizsetzung, Gerechtigkeit innerhalb der Sozialhilfe und zwischen Leistungsbeziehenden und Nichtbeziehenden, Konformität mit SKOS-Richtlinien). Für eine Umsetzung wurden deshalb vor allem die beiden von econcept erarbeiteten Massnahmenvorschläge näher geprüft, welche diese Anforderungen erfüllten.

Zum einen betraf dies den Massnahmenvorschlag einer Mitberücksichtigung der Einkommensfreibeträge beim Ein- und Austritt bei der Sozialhilfe. Demgemäss wäre eine Unterstützungseinheit neu auch dann sozialhilfeberechtigt, wenn ihre Einnahmen dank des Einkommensfreibetrags die materielle Grundsicherung zuzüglich allfälliger situationsbedingter Leistungen überschreiten würden. Eine Ablösung aus der Sozialhilfe würde zu jenem Zeitpunkt erfolgen, wenn das Einkommen unter Berücksichtigung des EFB das soziale Existenzminimum zu decken vermag. Der andere Massnahmenvorschlag, welcher weiterverfolgt werden sollte, war die Mitberücksichtigung des EFB und der Integrationszulagen bei Ein- und Austritt. Demgemäss wäre eine Unterstützungseinheit neu dann bezugsberechtigt, wenn ihr Einkommen tiefer ist als die materielle Grundsicherung zuzüglich Einkommensfreibeträge und Integrationszulagen. Durch die Mitberücksichtigung des EFB würde die Schwelle beim Ein- und Austritt aus der Sozialhilfe stark vermindert, bei zusätzlichem Einbezug der Integrationszulagen beinahe vollständig beseitigt.

Im Zuge der näheren Prüfung der einzelnen Massnahmenvorschläge wurde eine Stellungnahme der Sozialkonferenz des Kantons Zürich eingeholt. Diese unterstützte mit Schreiben vom März 2011 den Einbezug des EFB bei der Berechnung des Existenzminimums, wobei sie sich für eine Anrechnung nur beim Austritt aus der Sozialhilfe aussprach. Um anhand aktueller Zahlen einen Überblick über die Häufigkeit und Höhe von ausbezahlten Einkommensfreibeträgen zu erhalten, wurde zudem im März 2012 in den Gemeinden des Bezirks Bülach eine Erhebung zur Anzahl Unterstützungseinheiten mit einem EFB durchgeführt. Gemessen an der Gesamtzahl der 2443 Unterstützungseinheiten im Bezirk Bülach gemäss den erst provisorisch vorliegenden Daten der Sozialhilfestatistik 2011 bezogen insgesamt 11.9% oder 291 der betreffenden Unterstützungseinheiten einen EFB. Anhand der für den Stichmonat November 2011 erhobenen Daten zeigt sich,

dass von diesen 291 Unterstützungseinheiten (UE) mit einem EFB im Bezirk Bülach rund 70% (204 UE) einen monatlichen Einkommensfreibetrag von zwischen 1 Fr. und 300 Fr. erhalten. 17% (50 UE) erhalten einen EFB von 301 Fr. bis 500 Fr. und 10% (28 UE) einen solchen von 501 Fr. bis 600 Fr. Ein EFB von 601 Fr. und mehr pro Monat ist in nur 9 Unterstützungseinheiten anzutreffen, was lediglich 3% der Fälle mit einem EFB entspricht.

Umsetzungsstand

Bisher ist keine der diskutierten Massnahmen umgesetzt worden.

Beurteilung des Umsetzungsstandes

Der ausgewiesene Schwelleneffekt in der Sozialhilfe wurde bisher nicht verringert. Sollte die vertieft geprüfte Massnahme einer Mitberücksichtigung des EFB beim Austritt oder auch eine der weiteren diskutierten Massnahmen zur Umsetzung gelangen, würde dies eine Angleichung an die übrigen Kantone bewirken. Schweizweit haben seit 2006 fünf Kantone den Schwelleneffekt beim Eintritt in die Sozialhilfe reduziert oder eliminiert (Basel-Stadt, Genf, Solothurn, Schwyz, Uri). Vier haben ihn beim Austritt reduziert oder eliminiert (Basel-Stadt, Genf, Schwyz, Uri).¹⁰

Exkurs: Auswirkungen der Massnahme «Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Austritt»

Zur Vertiefung der avisierten Massnahme einer Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Austritt aus der Sozialhilfe wird im Folgenden die Auswirkung der Massnahme auf den Fehlanreiz bewertet. Weiter wird eine einfache Abschätzung der durch die Massnahme ausgelösten maximalen Mehrkosten vorgenommen.

Auswirkung auf die Anzahl Anreizlimitierter

Laut Daten der Sozialhilfestatistik zum Erhebungsjahr 2010 bezogen im Dezember 2010 im Kanton Zürich 22'857 Unterstützungseinheiten wirtschaftliche Sozialhilfe. Für die Abschätzung der Anzahl Unterstützungseinheiten, die nach der Umsetzung der Massnahme, im Gegensatz zur heutigen Situation, nicht mehr einem Fehlanreiz ausgesetzt wären, wurde die Gesamtheit der Unterstützungseinheiten schrittweise eingegrenzt (zur Methodik siehe econcept 2010). Die Auswertung zeigt, dass maximal rund 1'400 Unterstützungseinheiten Einkommensfreibeträge, aber keine Integrationszulagen erhalten und die Sozialhilfe durch Aufstocken auf ein Vollzeitpensum, zumindest theoretisch, verlassen könnten (vgl. Tabelle 1). Diese Unterstützungseinheiten wären nach der Umsetzung der Massnahme, im Gegensatz zu heute, nicht mehr anreizlimitiert. Aufgrund der hohen Anzahl nicht verfügbarer oder nicht plausibler Angaben in der Sozialhilfestatistik ist diese Zahl als Obergrenze zu verstehen.

¹⁰ Vgl. SKOS (2012): Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme, S. VI.

Kriterien für die Gruppenzugehörigkeit		Maximale Anzahl ¹¹
Laufende Fälle per Dezember 2010		22'857
Gruppe 1: (Zusätzliche) Erwerbstätigkeit möglich	<ul style="list-style-type: none"> - Laufender Fall per Dezember 2010 - Schweizer/in, B-, C-, L-Bewilligung (Arbeitsbewilligung) - Älter als 18 und jünger als 65 - nicht in Ausbildung* - nicht Rentner/in oder dauerinvalid* - Einstufung der Erwerbssituation nicht «Keine Chance auf dem Arbeitsmarkt»* - Keine IV-Eingliederungsmassnahme (Teilnahme oder in Abklärung) - Keine pflegebedürftige Person im Haushalt - Nicht bereits vollzeiterwerbstätig** - Kein zwingender Grund für Teilzeiterwerbstätigkeit (in Ausbildung, Behinderung/Unfall, Krankheit, Haushalt/familiäre Gründe) 	14'325
Gruppe 2: Einstieg in den Arbeitsmarkt bereits gelungen	<ul style="list-style-type: none"> - Zugehörigkeit zur Gruppe 1 - Antragstellende Person und/oder Partner/in ist erwerbstätig 	3'293
Gruppe 3: Austritt bei Vollzeitpensum theoretisch möglich	<ul style="list-style-type: none"> - Zugehörigkeit zu Gruppe 2 - Bei maximaler Ausschöpfung des verbleibenden Arbeitspotentiales der Antragstellenden und der Partner/in wird der Bruttobedarf überschritten*** 	2'478
Gruppe 4: Erhalten heute Einkommensfreibeträge, aber keine Integrationszulagen	<ul style="list-style-type: none"> - Zugehörigkeit zu Gruppe 3 - Einkommensfreibetrag > 0 - Keine Integrationszulagen 	1'408

Tabelle 1: Schrittweise Eingrenzung der maximalen Anzahl Unterstützungseinheiten.

* Angaben zur Erwerbssituation für Stadt Zürich nicht verfügbar.

** Angaben zum Beschäftigungsgrad für Stadt Zürich fehlen bei 44% der Antragstellenden.

*** Innerhalb der Gruppe 3 fehlen bei 609 Unterstützungseinheiten Angaben zur Berechnung.

Abschätzung der maximalen Mehrkosten

Aufgrund der heute verfügbaren Daten aus der Sozialhilfestatistik können keine validen Angaben zu den Auswirkungen der Massnahmen auf die Fallzahlen in der Sozialhilfe und zu den dadurch ausgelösten zusätzlichen Kosten gemacht werden. Nebst der teilweise immer noch schlechten Datenqualität («Missings» sowie nicht plausible Werte) führen insbesondere die fehlende Möglichkeit, Auswertungen über mehrere Jahre in ausreichender Datenqualität durchführen zu können, sowie fehlende Informationen hinsichtlich der Veränderung der Transfer-Komponente in den Einnahmen dazu, dass die avisierte Massnahme mit den Daten aus der Sozialhilfestatistik nicht zweckmässig evaluiert werden kann. Basierend auf den zugänglichen Datengrundlagen ist folglich nur eine grobe Abschätzung der maximalen Mehrkosten möglich. Hierfür müssen folgende vereinfachenden Annahmen zum Verhalten der Sozialhilfebeziehenden getroffen werden:

- Personen innerhalb der Sozialhilfe mit einem EFB unterhalb des maximalen Betrags von 600 Fr. verbleiben auch bei einer Umsetzung der Massnahme auf dem bisherigen Niveau der Erwerbstätigkeit, da sie trotz bestehendem Anreiz durch den EFB auch in der heutigen Situation, d.h. ohne Umsetzung der Massnahme, ihre Erwerbstätigkeit nicht erweitern.

¹¹ Aufgrund der hohen Anzahl nicht verfügbarer oder nicht plausibler Angaben ist diese Zahl als Obergrenze zu verstehen.

- Personen innerhalb der Sozialhilfe mit einem maximalen EFB erhöhen ihr Erwerbseinkommen bei der Umsetzung der Massnahme, jedoch nicht in dem Umfang, dass die Unterstützungseinheit die Sozialhilfe verlassen kann, d.h. dass die neue Austrittsschwelle (inkl. EFB) überschritten wird.
- Personen ausserhalb der Sozialhilfe reagieren nach der Umsetzung der Massnahme nicht auf den Anreiz, ihr Erwerbseinkommen zu reduzieren, um dadurch Anspruchsberechtigung für Sozialhilfeunterstützung zu erlangen und das verfügbare Einkommen insgesamt zu erhöhen.

Abgestützt auf diese Annahmen lässt sich folgende *Maximalschätzung der Mehrkosten der Massnahme* vornehmen:

Gemäss den Daten der Sozialhilfestatistik zum Erhebungsjahr 2010 enthalten 232 der 22'857 Unterstützungseinheiten¹², die im Dezember 2010 im Kanton Zürich wirtschaftliche Sozialhilfe erhalten haben, Personen, die den maximalen EFB von 600 Franken pro Monat aufweisen. Von diesen insgesamt 232 Unterstützungseinheiten stammen 72 aus der Stadt Zürich sowie 30 aus dem Bezirk Bülach.¹³

Daraus lässt sich unter den genannten Annahmen schliessen, dass die Umsetzung der Massnahme im Kanton Zürich Zusatzkosten im Umfang von **maximal** 1.67 Mio. Fr. (232 x 12 x 600 Fr.) pro Jahr generiert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei einem Teil der betreffenden Fälle zwingende Hinderungsgründe vorliegen, die eine Steigerung des Erwerbseinkommens bei den Mitgliedern der betreffenden Unterstützungseinheiten verunmöglichen. Die Unsicherheit betreffend Vorliegen solcher Gründe ist aber mit Blick auf die verfügbaren Daten zu gross, um quantitative Aussagen zum Ausmass zu machen und bestimmen zu können, um wie viel sich die oben ausgewiesenen maximalen Mehrkosten der Massnahme dadurch verringern würden.

Auch muss betont werden, dass die effektiven Mehrkosten der Massnahme einer Mitberücksichtigung des Einkommensfreibetrags beim Austritt aus der Sozialhilfe mit dieser einfachen Abschätzung nicht abschliessend bestimmt werden können. Dies einerseits, weil mit grosser Wahrscheinlichkeit angenommen werden muss, dass sich nicht alle Sozialhilfebeziehenden entsprechend den hier verwendeten Annahmen verhalten werden, und andererseits, weil nebst der Anreizsituation auch andere individuelle Faktoren sowie die Situation am Arbeitsmarkt den Umfang der Erwerbstätigkeit positiv oder negativ beeinflussen. Insgesamt ist also anzunehmen, dass die Mehrkosten einer Einführung der anvisierten Massnahme eher tiefer liegen als die oben genannten 1.67 Mio. Fr. pro Jahr.

¹² Gemäss Sozialhilfestatistik 2010 enthalten 341 Unterstützungseinheiten im Kanton Zürich Personen mit einem EFB-Betrag von 600 bis 1000 Fr. pro Monat. Der EFB ist im Kanton Zürich auf 600 Fr. pro Person und Fr. 850.00 pro Unterstützungseinheit begrenzt. Daher ist davon auszugehen, dass Werte über 600 Fr. pro Person aufgrund kumulierter Auszahlungen mehrerer Monate entstehen und deshalb nicht auf einen maximalen EFB hinweisen. Auch EFB-Beträge von 600 Fr. können aufgrund kumulierter Auszahlungen entstehen, weshalb für die Kostenschätzung Personen ausgeschlossen wurden, welche gemäss Sozialhilfestatistik einen Beschäftigungsgrad von weniger als 90% aufweisen.

¹³ Die anhand der Sozialhilfestatistik gewonnenen Angaben wurden mittels eines Vergleichs mit aktuellen Zahlen zu ausbezahlten EFB in der Stadt Zürich sowie mit den Ergebnissen der im Bezirk Bülach durchgeführten Erhebung validiert.

2.7 Synthese und Beurteilung des Umsetzungsstandes

Die Umsetzung von Massnahmen in den einzelnen Teilsystemen ist Ende März 2012 unterschiedlich weit fortgeschritten. Sie reicht von einer vollumfänglichen Übernahme der zur Verringerung der festgestellten Fehlanreize vorgeschlagenen Massnahmen (IPV) über die Verwirklichung ausgewählter, jedoch bezüglich der Eliminierung der Fehlanreize weniger relevanter Teilaspekte wie etwa der Anpassung des Maximalbetrags (ALBV, KKBB) oder von Freibeträgen (Stipendien) bis hin gänzlich ausstehenden Umsetzungsschritten (FEKB, Sozialhilfe). Bei der Mehrheit der Sozialtransfers im Kanton Zürich stehen grössere Umsetzungsschritte noch aus resp. sind erst Vorentscheide der zuständigen Ämter gefällt (ALBV, KKBB, FEKB, Stipendien, Sozialhilfe). Generell fällt auf, dass eine vollständige Übernahme der zur Beseitigung der Fehlanreize vorgeschlagenen Massnahmen die Ausnahme ist. Häufiger wurden im Rahmen von anderweitig geplanten Reformen oder Tarifüberprüfungen einzelne Teilaspekte der vorgeschlagenen Massnahmen übernommen, welche jedoch die festgestellten Fehlanreize – wenn überhaupt – nur partiell reduzieren. Entsprechend bestehen in den meisten Teilsystemen nach wie vor Fehlanreize, welche sich mit weitergehenden Massnahmen im Kompetenzbereich des Kantons noch verringern liessen.

3 Ansatzpunkte für eine Harmonisierung und Koordination

Die von econcept AG 2010 durchgeführte detaillierte Analyse der verschiedenen Transfersysteme im Kanton Zürich hat deutlich werden lassen, dass aufgrund der Ausgestaltung der Transfersysteme relevante Fehlanreize bestehen, welche dafür verantwortlich sind, dass zusätzliches Erwerbseinkommen zu keiner Zunahme oder gar zu einer Abnahme des verfügbaren Einkommens führen kann. Ein Teil dieser Fehlanreize konnte – wie die Analyse in Kapitel 2 aufzeigt – in den vergangenen zwei Jahren beseitigt oder zumindest verringert werden.

Die festgestellten und teilweise nach wie vor feststellbaren Fehlanreize bestehen einerseits aufgrund suboptimal ausgestalteter Tarife in den einzelnen Transfersystemen. Mitverursacht werden sie jedoch auch durch Inkohärenzen zwischen den verschiedenen Transfersystemen, die sich ergeben, weil bei der Ausgestaltung einzelner Transfersysteme die Gesamtbetrachtung des Sozialsystems häufig vernachlässigt wird. Die einzelnen Sozialleistungen im Kanton Zürich sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf das verfügbare Einkommen eines betroffenen Haushaltes nicht aufeinander abgestimmt. Einkommenserhöhungen können deshalb insbesondere im Zusammenspiel der Transfersysteme unbeabsichtigte Effekte auf das verfügbare Einkommen eines Haushalts auslösen. Die econcept-Studie wies nach, dass diese Effekte bei einer Interaktion von verschiedenen Sozialleistungen tendenziell eher stärker sind als bei einer isolierten Wirkung eines Einzelsystems.¹⁴

Die fehlende Wirkungskoordination wird dadurch noch verschärft, dass elementare Tarifbestandteile der einzelnen Leistungen unterschiedlich bestimmt werden. So wird beispielsweise das den einzelnen Tarifen zugrunde liegende Einkommen uneinheitlich berechnet. Dies hat zur Folge, dass das Gesamtsystem auch für Fachleute und Verwaltungsmitarbeitende schwer überblickbar ist. Zudem entsteht durch die bei verschiedenen Verwaltungseinheiten durchgeführten Abklärungen und Einkommensberechnungen ein hoher Verwaltungsaufwand.

Als weiterer Bestandteil des Auftrags wurden deshalb in einem zweiten Teil der vorliegenden Studie Ansatzpunkte für eine Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Zürich abgeklärt. Um einen Eindruck zu erhalten, welche Koordinationsansätze im Bereich Existenzsicherung bereits vorliegen und allenfalls als Vorbild für eine Lösung im Kanton Zürich in Betracht kommen, wurden Recherchen zu bestehenden Koordinationslösungen in anderen Kantonen vorgenommen. Gleichzeitig wurden auch Unterschiede und Inkohärenzen in den aktuell geltenden Tarifen und Transferleistungen im Kanton Zürich systematisch erfasst. Die Ergebnisse beider Teilschritte – der Analyse der beste-

¹⁴ Wirken verschiedene Sozialsysteme gleichzeitig, können die für die einzelnen Systeme identifizierten Fehlanreize verstärkt werden. So wird bei der Alimentenbevorschussung aus einem fehlenden ein leicht negativer Arbeitsanreiz. Der Stipendientarif kann sowohl für den Stipendiaten selbst als auch für seine Eltern zu negativen Anreizen führen. Obwohl der Tarif bewusst einen Arbeitsanreiz erhalten will, wird dieser einerseits durch die IPV-Schwellen, andererseits aber vor allem durch die Steuerprogression neutralisiert (vgl. econcept 2010, S. IV).

henden Tarife und Regelungen zu den einzelnen Transfersystemen im Kanton Zürich und der Recherche zu Lösungen in anderen Kantonen – wurden zu einem Gesamtbild zusammengeführt. Mögliche Kriterien für einheitliche Grundsätze und abgestimmte Massnahmen wurden dabei ebenso festgehalten wie mit Blick auf die Entwicklung einer Harmonisierungslösung für den Kanton Zürich zu beantwortende Fragen. Die aufgrund der gesetzlichen Grundlagen zusammengestellten Angaben zur Uneinheitlichkeit der Tarife und Bemessungsgrundlagen im Kanton Zürich wurden abschliessend unter Beizug der Experten/innen aus den zuständigen Ämtern validiert.

3.1 Unterschiede in den Tarifen und Bemessungsgrundlagen

Eine fehlende Abstimmung der Tarife und Bemessungsgrundlagen der einzelnen Systeme im Kanton Zürich lässt sich insbesondere beobachten hinsichtlich

- der Einkommensberechnung,
- der zugrunde liegenden Haushaltsdefinition,
- der Leistungsgrenzen.

Welche Einkommensbestandteile bei der Anspruchsprüfung angerechnet werden, wessen Einkommen dabei mitberücksichtigt wird und bis zu welchem Einkommen jemand Anspruch hat auf eine Leistung, variiert also je nach Transfer. Dies wird nachfolgend für die bedarfsabhängigen Leistungen in kantonaler Regelungskompetenz im Detail dargestellt.¹⁵ Informationsbasis bilden die gesetzlichen Grundlagen und Verordnungen zu den einzelnen Sozialtransfers sowie Auskünfte der zuständigen Fachpersonen in der kantonalen Verwaltung.

3.1.1 Uneinheitliche Einkommensberechnung

Grössere Unterschiede bestehen mit Blick auf die Einkommens- und Vermögensbestandteile, welche bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung sowie der Leistungshöhe bei den einzelnen Sozialleistungen angerechnet werden. Auch die möglichen Abzüge variieren je nach Transfersystem. Insgesamt finden sich über 20 verschiedene Einkommens-, Vermögens- und Abzugsbestandteile, die bei der Berechnung des massgeblichen Einkommens berücksichtigt und je nach Leistung unterschiedlich kombiniert werden. Die nötigen Informationen stammen mehrheitlich aus der Steuerveranlagung. Teilweise basieren sie jedoch auch auf Angaben der antragstellenden Personen.

Einkommen

Bezüglich des anrechenbaren Einkommens wird zum einen auf unterschiedliche Referenzgrössen Bezug genommen. Zum andern ist das jeweilige Referenzeinkommen unter-

¹⁵ Nicht berücksichtigt sind die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV sowie die kantonalen Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

schiedlich stark spezifiziert: In den für die einzelnen Teilsysteme relevanten Gesetzen und Verordnungen wird teils eine einfache steuerrechtliche Grösse als anrechenbares Einkommen angegeben, teils eine ausführliche Liste der relevanten Bestandteile des Einkommens sowie zugelassener Abzüge aufgeführt.

Bei der IPV ist beispielsweise das satzbestimmende steuerbare Gesamteinkommen relevant. Die ALBV und die KKBB stützen sich auf die steuerrechtlichen Einkünfte, von denen Berufsauslagen, Kosten für fremdbetretene Kinder und effektiv geleistete Unterhaltsbeiträge gemäss steuerrechtlichen Ansätzen abzugsberechtigt sind. Ebenfalls abgezogen werden Fremdplatzierungskosten und obligatorische Sozialversicherungsbeiträge von Nichterwerbstätigen. Bei der Berechnung des anrechenbaren Einkommens ist die KKBB der ALBV nachgelagert, d.h. dass bei den KKBB allfällige Bevorschussungen als Einkünfte einberechnet werden.

Für Stipendien sind das anrechenbare Einkommen der Eltern, die eigenen Einnahmen der Person in Ausbildung und das anrechenbare Einkommen der Ehepartnerin und des Ehepartners relevant. Das anrechenbare Einkommen der Eltern wird auf der Grundlage des steuerrechtlichen Reineinkommens ermittelt. Hinzugerechnet werden zudem verschiedene steuerlich geltend gemachte Abzüge¹⁶ sowie erhaltene Zusatzleistungen zur AHV und IV. Die Ermittlung des anrechenbaren Einkommens der Person in Ausbildung erfolgt unter Berücksichtigung des Nettoeinkommens aus unselbständiger oder selbständiger Nebenerwerbstätigkeit, des Nettoeinkommens aus einem Ausbildungsverhältnis, von Erwerbsersatzleistungen (ALV, EO, Krankentaggelder), von behördlich festgelegten oder anerkannten Unterhaltsbeiträgen zu Gunsten von Kindern unter der elterlichen Sorge der Person in Ausbildung sowie von Kleinkindbetreuungsbeiträgen gemäss kantonalem Gesetz.¹⁷ Diese Einkünfte werden nach Abzug eines Freibetrags zu 80% berücksichtigt. Alle übrigen Einnahmen werden ohne Abzug eines Freibetrags zu 100% angerechnet.¹⁸ Für den Beitrag der Ehegatten werden sämtliche Einkünfte beider Ehegatten, welche gemäss den Grundsätzen für die Berechnung der eigenen Einnahmen der Person in Ausbildung berechnet werden, sowie das zurechenbare Vermögen der Ehepartnerin oder des Ehepartners einer Person in Ausbildung zusammengerechnet.

Für die Bemessung der Sozialhilfe wird prinzipiell das ganze verfügbare Einkommen einbezogen. Als Basis dient der Nettolohn des Haushalts (=Bruttolohn minus Sozialversicherungsbeiträge). Hinzugerechnet werden Einnahmen aus Kinderzulagen, Alimenten, Alimentenbevorschussungsbeiträgen, Einkommen aus Renten und Versicherungsleistungen, individuelle Prämienverbilligungen, Entschädigung für Haushaltsführung sowie weitere Einnahmen.

Kinderabzüge sind nur bei der IPV möglich (bis zu jährlich 6'800 Fr./a pro Kind). Bei allen anderen Sozialleistungen kann für Kinder kein Abzug vom Einkommen geltend gemacht

¹⁶ Verluste aus selbständiger Erwerbstätigkeit, Schuldzinsen, Unterhalts- und Verwaltungskosten infolge Liegenschaftsbesitz, Beiträge an politische Parteien, gemeinnützige Zuwendungen über 300 Fr..

¹⁷ Als Nettolohn gilt der Bruttolohn nach Abzug der AHV/IV/EO- und ALV-Prämien, der laufenden Beiträge an Personalvorsorgeeinrichtungen sowie der Prämien an die obligatorische Nichtberufsunfallversicherung.

¹⁸ Darunter fallen insbesondere auch Ansprüche auf Kinder- und Waisenrenten der AHV/IV und der beruflichen Vorsorge.

werden. Dafür wird bei der Ermittlung der Leistungsgrenzen pro Kind ein Freibetrag gewährt. Diese Freibeträge pro Kind variieren zwischen 12'400 Fr./a (1. und 2. Kind) bzw. 9'100 Fr./a (3. und 4. Kind) bzw. 5'800 Fr./a (ab 5. Kind) bei der ALBV und der KKBB. Bei den Stipendien wird ein Höchstabzug von 7'200 Fr./a pro Kind gewährt, der gegebenenfalls ergänzt werden kann durch einen Zuschlag für Alleinerziehende von 8400 Fr./a.

Vermögen

Bei einzelnen Transferleistungen werden auch Vermögensbestandteile zum anrechenbaren Einkommen gerechnet. Bei den meisten Leistungen jedoch wird das Vermögen vornehmlich bei der Prüfung der Anspruchsberechtigung berücksichtigt.

Die Stipendien sind das einzige Transfersystem, welches das Vermögen ausschliesslich dem Einkommen anrechnet. Wie beim Einkommen ist bei den Stipendien das Vermögen der Eltern, der Person in Ausbildung sowie der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners relevant. Das anrechenbare Vermögen der Eltern wird aufgrund ihres steuerrechtlichen Reinvermögens ermittelt. Besitzen die Eltern Liegenschaften, werden die Hypothekarschulden zum Reinvermögen hinzugerechnet. Vom anrechenbaren Vermögen wird ein Freibetrag von 150'000 Fr./a abgezogen. Verbleibt ein Überschuss, so wird er im Umfang von 10% zum Reineinkommen hinzugerechnet. Das Vermögen der Person in Ausbildung wird nach Abzug eines Freibetrages von 20'000 Fr./a sowie 10'000 Fr./a je Kind den Einkünften zugerechnet. Das Vermögen der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners wird wie beschrieben zusammen mit den Einkünften der Ehepartnerin / des Ehepartners der Person in Ausbildung zugerechnet.

Die ALVB und die KKBB berücksichtigen das Vermögen sowohl für die Ermittlung von Leistungsgrenzen als auch zur Berechnung des Einkommens. Das den Vermögensfreibetrag übersteigende Vermögen wird zu 1/15 dem anrechenbaren Einkommen zugerechnet. Der Vermögensfreibetrag beträgt bei Alleinstehenden 37'500 Fr./a und bei Paaren (Ehepaare, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat mit gemeinsamem Kind) 60'000 Fr./a. Hinzugerechnet wird ein Kinderzuschlag von 15'000 Fr./a pro Kind. Für ein mündiges Kind mit eigenem Haushalt, welches Anspruch auf ALBV hat, liegt der Vermögensfreibetrag bei 20'000 Fr./a.¹⁹

Die IPV und die Sozialhilfe kennen lediglich Vermögensgrenzen, welche vorgeben, ab wann kein Anspruch auf die jeweilige Leistung mehr besteht. Bei diesen Transfers werden keine Vermögensbestandteile als Einkommen angerechnet.

3.1.2 Unterschiedliche Definition der Haushaltseinheit

Auch die Zusammensetzung von Personen, deren Einkommen und Vermögen bei der Anspruchsberechnung mitberücksichtigt werden, differiert zwischen den Transfersystemen. Welche Personen zur Haushaltseinheit gezählt werden, ist in den einzelnen Systemen uneinheitlich geregelt. Unterschiede zeigen sich insbesondere in Bezug auf die

¹⁹ Falls Kinder vorhanden sind, kann ebenfalls der Kinderzuschlag von 15'000 Fr./a pro Kind angerechnet werden.

Mitberücksichtigung von volljährigen Kindern sowie – weniger ausgeprägt – auf die Regelungen zum Konkubinat.

Volljährige Kinder

Bei der Prämienverbilligung werden erwachsene Kinder nicht zur Haushaltseinheit gezählt, auch wenn sie noch im Haushalt der Eltern wohnen. Die IPV wird für volljährige Kinder gemäss deren eigenem Einkommen gesondert berechnet. Bei der Alimentenbevorschussung und den KKBB hingegen werden sämtliche im Haushalt lebende Kinder zur Haushaltseinheit gerechnet. Die Einkünfte mündiger Kinder werden zum anrechenbaren Einkommen hinzugezählt. Bei den Stipendien wiederum werden volljährige Kinder in Ausbildung, die im Haushalt der Eltern leben, mit einem Wohnkostenanteil von 3'000 Fr./a berücksichtigt. Bei der Sozialhilfe schliesslich bilden volljährige Kinder eine eigene Unterstützungseinheit. Volljährige Kinder im Haushalt der Eltern müssen für alle auf sie anfallenden Aufwendungen selber aufkommen. Wenn sie dazu nicht in der Lage sind, haben sie einen eigenen Anspruch auf Sozialhilfe. Da der Grundbedarf für den Lebensunterhalt nach Haushaltsgrösse bemessen wird, findet die Haushaltgrösse bei der Berechnung der Sozialhilfe dennoch Berücksichtigung. Volljährige Kinder mit eigenem Einkommen müssen ihren Eltern allenfalls eine Entschädigung an die Haushaltsführung entrichten. Eine darüber hinausgehende Unterstützungspflicht besteht nur im Rahmen der zivilrechtlichen Verwandtenunterstützungspflicht.

Gefestigte faktische Lebensgemeinschaften / Konkubinat

Bei der Prämienverbilligung wird die Konkubinatspartnerin bzw. der Konkubinatspartner nicht zur Haushaltseinheit hinzugerechnet. Die Anspruchsberechtigungen werden separat ermittelt. Auch im Falle der Stipendien wird das Einkommen von Konkubinatspartnern/innen von Personen in Ausbildung nicht mitberücksichtigt. Bei der Alimentenbevorschussung und den KKBB wird das Einkommen von Konkubinatspartnern/innen ab Geburt eines gemeinsamen Kindes mitberücksichtigt. Eine Ausnahme bildet das mündige Kind, welches im eigenen Haushalt (also nicht mehr bei den Eltern) lebt und infolge Ausbildung Anspruch auf Unterhaltsbeiträge und deren Bevorschussung hat. In diesen Fällen berücksichtigt die ALBV die Konkubinatspartner/innen auch bei Geburt eines gemeinsamen Kindes nicht. Bei der Sozialhilfe bilden der/die Konkubinatspartner/in eine eigene Unterstützungseinheit. Bei einem gefestigten Konkubinat (über zweijähriges Zusammenleben oder gemeinsame Kinder) wird beim nicht unterstützten Partner bzw. bei der nicht unterstützten Partnerin ein erweitertes Existenzminimum berechnet. Der Überschuss wird in Form eines Konkubinatsbeitrags bei der unterstützten Person angerechnet. Bei Vorhandensein eines gemeinsamen Kindes werden Konkubinatspaare grundsätzlich in den meisten Transfersystemen als Haushaltseinheit betrachtet.

3.1.3 Unterschiedliche Leistungsgrenzen

Unterschiedlich festgelegt ist bei den bedarfsabhängigen Sozialleistungen im Kanton Zürich auch die Leistungsgrenze, die bestimmt, bis zu welchem Einkommen jemand

Anspruch auf Unterstützung hat. Diese Leistungsgrenzen der kantonalen bedarfsabhängigen Sozialtransfers sind nur schwierig vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Einkommensberechnungen und Haushaltsdefinitionen basieren. Zudem sind bei der Festlegung der Leistungsgrenzen der Sozialleistungen zwei Modelle auszumachen, was einen Vergleich ebenfalls erschwert: Bei je etwa der Hälfte wird die Leistungsgrenze direkt über eine vorgegebene Einkommensgrenze definiert bzw. erfolgt eine indirekte Festlegung der Leistungsgrenzen unter Berücksichtigung des haushaltsspezifischen Lebensbedarfs. Ob neben einer Einkommensgrenze auch eine Vermögensgrenze vorgegeben wird, ist ebenfalls nicht einheitlich.

Einkommensgrenzen

Eine direkte Festlegung der Leistungsgrenzen erfolgt bei der IPV sowie bei der Alimen-tenbevorschussung und den KKBB. Die Höhe der Leistungsgrenze wird für verschiedene Haushaltseinheiten explizit vorgegeben, bei der ALBV und den KKBB als pauschal vorgegebene anerkannte Lebenskosten. Bei der IPV liegt die Einkommensgrenze für Personen im steuerlichen Grundtarif, also für Alleinstehende, bei 37'200 Fr./a. Im Verheiraten-tariff besteuerte Personen, also Ehepaare oder Alleinerziehende, bekommen ab einem Einkommen von 61'003 Fr./a keine Verbilligung mehr. Bei der ALBV und den KKBB darf das anrechenbare Einkommen die fixen Lebenskosten nicht übersteigen, Diese sind für den alleinstehenden Elternteil bei 41'500 Fr./a und für Paare (Ehepaare, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat mit gemeinsamem Kind) bei 57'300 Fr./a festgelegt. Hinzuge-rechnet wird ein Kinderzuschlag von 12'400 Fr./a (1. und 2. Kind) bzw. 9'100 Fr./a (3. und 4. Kind) bzw. 5'800 Fr./a (ab 5. Kind) pro Kind. Für das mündige Kind mit eigenem Haus-halt, welches Anspruch auf ALBV hat, liegen die anerkannten Lebenskosten bei 25'000 Fr./a.²⁰

Bei den Stipendien wird die Leistungsgrenze indirekt über die Höhe des jährlichen Le-bensbedarfs bestimmt. Das anrechenbare Einkommen darf den Betrag, welcher als Le-bensbedarf bestimmt wurde, nicht übersteigen. Der Lebensbedarf ist jeweils für verschie-dene Haushaltseinheiten spezifisch festgelegt. Es besteht eine Liste verschiedener Aus-gaben²¹, welche für den Lebensunterhalt und die Ausbildung notwendig sind und von welcher Beiträge der Eltern, der Ehepartnerin bzw. des Ehepartners sowie eigene Ein-nahmen abgezogen werden. Ebenfalls indirekt ermittelt wird die Leistungsgrenze in der Sozialhilfe. Anspruch auf Sozialhilfeunterstützung besteht, wenn der Bedarf einer Unter-stützungseinheit höher ist als die Einnahmen. Zum Bedarf zählt dabei die materielle Grundsicherung. Dazu gehören der Grundbedarf für den Lebensunterhalt, welcher ge-mäss SKOS-Richtlinien abhängig ist von der Haushaltsgrösse, die medizinische Grund-versorgung sowie die Wohnkosten. Weiter werden im Unterstützungsbudget allfällige

²⁰ Falls Kinder vorhanden sind, kann hier ebenfalls der Kinderzuschlag angerechnet werden.

²¹ Die Liste setzt sich wie folgt zusammen: Grundbetrag Sekundarstufe I (7'500 Fr./a), Grundbetrag Sekundarstufe II (9'300 Fr./a), Grundbetrag Tertiärstufe oder Sekundarstufe zweiter Bildungsweg (12'600 Fr./a), Fahrkosten (Höchstbetrag 2'900 Fr./a), Schulgeld (Höchstbetrag 8'700 Fr./a), Auswärtige Kost und Logis (10'800 Fr./a), Wohnkostenanteil Höchstbetrag (3 000 Fr./a), Unterhalt und Wohnkosten je eigenes Kind (7'200 Fr./a) und Unterhaltsbeiträge je Kind gemäss Behördenent-scheid (Höchstbetrag 7'200 Fr./a / Alleinerziehende 8'400 Fr./a).

situationsbedingte Leistungen und Integrationszulagen berücksichtigt. Auf im ersten Arbeitsmarkt erzielten Einkünften wird ein Einkommensfreibetrag gewährt.

Vermögensgrenzen

Abgesehen von den Stipendien kennen alle Transfersysteme auch Vermögensgrenzen. Übersteigt das Vermögen die festgelegte Grenze, besteht keine Anspruchsberechtigung. Bei der IPV liegt die Vermögensgrenze bei 150'000 Fr./a für Alleinstehende und 300'000 Fr./a für zusammenlebende Eltern und Alleinerziehende. Bei der ALBV und der KKBB beträgt sie für Alleinerziehende 75'000 Fr./a und für Paare (Ehepaare, eingetragene Partnerschaft, Konkubinat mit gemeinsamem Kind) 120'000 Fr./a. Hinzugerechnet wird ein Kinderzuschlag von 30'000 Fr./a pro Kind. Für mündige Kinder mit eigenem Haushalt, welche Anspruch auf ALBV haben, beträgt die Vermögensgrenze 40'000 Fr./a (Kinderzuschlag wird berücksichtigt, wenn Kinder vorhanden sind). Bei der Sozialhilfe liegt der empfohlene Vermögensfreibetrag für Einzelpersonen bei 4'000 Fr./a, für Ehepaare bei 8'000 Fr./a sowie bei Familien mit Kindern bei max. 10'000 Fr./a. Die Vermögensverwertung ist dabei explizit Voraussetzung für die Gewährung von materieller Hilfe.

3.2 Unterschiedliche Zuständigkeiten

Die Verantwortlichkeiten für bedarfsabhängige Sozialleistungen sind im Kanton Zürich breit gestreut. Einzelne Transfers wie die familienergänzende Kinderbetreuung befinden sich im Kompetenzbereich der Gemeinden. Die Zuständigkeit für die Aufsicht und den Vollzug der kantonal geregelten Sozialtransfers liegt bei insgesamt vier verschiedenen Direktionen bzw. deren ausführenden Ämtern. Zusätzlich sind bei verschiedenen der betrachteten kantonalen Bedarfsleistungen noch Dienststellen involviert, welche die Leistungserbringung regional abwickeln. Bei der Sozialhilfe sind die Gemeinden für die Umsetzung der kantonalen Vorgaben verantwortlich. Die folgende Tabelle 2 nennt die relevanten Zuständigkeiten für die einzelnen Sozialtransfers²²:

²² Hinzuzurechnen ist ausserdem das Steueramt der Finanzdirektion, bei welchem wichtige Grundlagen für die Einkommensberechnung bereitgestellt werden.

Sozialleistung	Direktion	Amt	Leistungserbringung
Individuelle Prämienverbilligung	Gesundheitsdirektion	-	Ausführung durch die SVA
Alimentenbevorschussung	Bildungsdirektion	Amt für Jugend und Berufsberatung	Alimentenhilfestellen in den Jugendhilferegionen
Kleinkindbetreuungsbeiträge	Bildungsdirektion	Amt für Jugend und Berufsberatung	Alimentenhilfestellen in den Jugendhilferegionen
Stipendien	Bildungsdirektion	Amt für Jugend und Berufsberatung	Abteilung Stipendien
Sozialhilfe	Sicherheitsdirektion	Sozialamt	Gemeinden
Familienergänzende Kinderbetreuung	Kompetenzbereich der Gemeinden. Bearbeitung entsprechender Fragen beim Kanton durch das Amt für Jugend und Berufsberatung in der Bildungsdirektion sowie durch die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann in der Direktion der Justiz und des Innern.		Gemeinden

Tabelle 2: Zuständigkeiten für die einzelnen Sozialtransfers

Bedarfsrechnungen zur Prüfung der Anspruchsberechtigung finden entsprechend an zahlreichen Orten innerhalb der kantonalen Verwaltung statt. Desgleichen gehen Leistungsgesuche an verschiedenen Stellen ein.

3.3 Lösungsansätze

Um einen Eindruck zu erhalten, welche Koordinationsansätze im Bereich kantonalen Bedarfsleistungen bereits existieren und allenfalls als Vorbild für eine Lösung im Kanton Zürich in Betracht kommen oder zumindest Anhaltspunkte für bei der Entwicklung einer Lösung im Kanton Zürich zu stellenden Fragen geben, wurden bestehende Harmonisierungssysteme anderer Kantone aufgearbeitet.

3.3.1 Harmonisierte Systeme in anderen Kantonen

In sechs Kantonen wurde bisher eine Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen vorangetrieben: Tessin, Genf, Neuenburg, Waadt, Basel-Stadt und Fribourg.²³ Die

²³ Quellen für die einzelnen Kantone sind:

Tessin: Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali di cantone Ticino del 5 giugno 2000. RL 6.4.1.2. und Rossi, Martino: Ein kantonales Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen. In: Soziale Sicherheit. 1999 (5). S. 235-239.

Genf: Loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du Canton Genève du 19 mai 2005. J 4 06. und Règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (RRD) du Canton Genève du 6 décembre 2006. J 4 06.01.

Neuenburg: Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) du Canton Neuchâtel du 23 février 2005. 831.4. und Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du Canton Neuchâtel du 22 décembre 2004. 05.015.

Waadt: Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS) du Canton de Vaud du 9 novembre 2010.

Basel-Stadt: Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (Harmonisierungsgesetz Sozialleistungen, SoHaG) des Kanton Basel vom 25. Juni 2008. 890.700., Regierungsratsbeschluss des Kanton Basel vom 16. Oktober 2007. 07.1592.01. und Verordnung über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen (SoHaV) des Kanton Basel vom 25. November 2008. 890.710

Fribourg: Bericht Nr. 148 des Kt. Fribourg vom 18. August 2009 des Staatsrats an den Grossen Rat über die Einführung eines einzigen massgebenden Einkommens (EME) für kantonale Sozialleistungen; Rapport No 280 du Canton Fribourg du 29 août 2006 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat N° 249.04 Anne-Claude Demierre/Jean-Jacques Collaud concernant l'introduction d'un revenu déterminant unique (RDU) pour les prestations sociales cantonales.

Prozesse sind unterschiedlich weit fortgeschritten: In den Kantonen Tessin und Basel-Stadt sind entsprechende Gesetze heute vollständig umgesetzt. Die Harmonisierungsgesetze Genfs und Neuenburg sind in Kraft getreten, eine vollständige Umsetzung findet heute jedoch noch nicht statt. Im Kanton Waadt wurde 2010 ein Gesetz verabschiedet, welches bis heute noch nicht in Kraft getreten ist. Das Projekt des Kantons Fribourg, welches eine Harmonisierung der Sozialleistungen zum Ziel hatte, wurde inzwischen wieder fallen gelassen.

Bei allen existierenden Harmonisierungsgesetzen handelt es sich grundsätzlich um Rahmengesetze, welche die Ziele, die Definitionen, die Anwendungsbereiche sowie die Prinzipien der Harmonisierung festhalten. Die Spezialgesetze zu den einzelnen Leistungen sowie die dazugehörigen Verordnungen bleiben bestehen und regeln nach wie vor wichtige Punkte (z.B. Höhe der Leistungen). Sie werden jedoch der Logik der Harmonisierung unterworfen.

Im Folgenden werden die genannten kantonalen Systeme über die Harmonisierung der Sozialleistungen verglichen sowie auf Gemeinsamkeiten und Unterschiede analysiert. Die teilweise unterschiedlichen Lösungsansätze werden dabei anhand folgender Punkte, welche bei der Gesetzesausarbeitung in allen Kantonen eine wichtige Rolle spielten, dargestellt:

- Zielsetzungen und Hauptkomponenten der Harmonisierung
- Auswahl und Hierarchie der zu berücksichtigenden Sozialleistungen
- Definition der wirtschaftlichen Bezugseinheit
- Einkommensberechnung
- Leistungsgrenzen
- Datenerhebung und -austausch
- Zuständige Organe

Der unterschiedliche Stand der Harmonisierungsbemühungen der einzelnen Kantone erschwert bisweilen den Vergleich ihrer Lösungen. Wie erwähnt, stehen in verschiedenen Kantonen noch Umsetzungsschritte aus bzw. sind die Bestimmungen in Form von Verordnungen oder Regierungsbeschlüssen noch weiter zu präzisieren.

Leitgedanken und Zielsetzungen

Ziel aller analysierten kantonalen Gesetze ist die Einführung einer harmonisierten Form des Systems bedarfsabhängiger Leistungen. In manchen Kantonen (Genf, Fribourg) steht dabei die Etablierung von einheitlichen Modalitäten zur Berechnung des zugrunde liegenden Einkommens im Zentrum, weshalb auch von Projekten über ein einzig massgebendes Einkommen (EME) die Rede ist. Das mit der Harmonisierungslösung anvisierte System soll in allen Kantonen eine effektivere Wirkungsweise der Leistungen ermöglichen. Diese allgemeine Absicht wird in den Ausführungen zum Gesetz im Kanton Basel-

Stadt noch präzisiert: Eine bessere Wirkungsweise beinhaltet demnach eine effizientere Armutsbekämpfung, mehr Arbeitsanreize und eine effektiveren Steuerbarkeit. Ein weiteres Ziel der Kantone Basel-Stadt, Neuenburg und Fribourg und Tessin war ein geringerer Verwaltungsaufwand und ein besserer Informationsaustausch zwischen den Behörden. Letztlich erhofften sich die Kantone Genf, Tessin, Fribourg und Neuenburg durch eine Harmonisierung, die Transparenz für den Leistungsempfänger zu erhöhen und für eine bessere Verständlichkeit zu sorgen. In allen Kantonen gilt für die Einführung das Prinzip der Kostenneutralität.

Hauptkomponenten der Harmonisierung

Inhaltlich sind die Harmonisierungssysteme der verschiedenen Kantone sehr ähnlich aufgebaut. Drei Hauptkomponenten sind jeweils auszumachen: Bestimmungen zur Definition der wirtschaftlichen Bezugseinheit, Bestimmungen zur einheitlichen Berechnung des Referenzeinkommens sowie Bestimmungen zur Auswahl und Hierarchisierung der betroffenen Leistungen. Diese Komponenten einer Harmonisierung werden in den Gesetzen aller Kantone behandelt mit der einzigen Ausnahme des Kantons Genfs, welcher keine einheitliche wirtschaftliche Bezugseinheit definiert. Eine weitere wichtige Komponente bilden Festlegungen zur Frage der Gewinnung und Aufbereitung der für die Leistungsgewährung notwendigen Daten. Die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Tessin und Waadt führten im Rahmen des Gesetzes über die Harmonisierung der Sozialleistungen eine Datenbank zur Erfassung der relevanten Informationen für alle Leistungen ein.

Betroffene Sozialleistungen

Die Harmonisierungsgesetze der einzelnen Kantone beziehen unterschiedliche Sozialleistungen mit ein. Aus der folgenden Tabelle 3 lassen sich diejenigen Leistungen ablesen, welche am häufigsten in ein harmonisiertes System bedarfsgerechter Leistungen integriert sind:

	Basel-Stadt	Genf ^I	Neuenburg ^{II}	Waadt	Tessin	Fribourg
Ausbildungszulage	X		X ^{III}	X	X ^V	X ^{III}
Bevorschussung von Unterhaltsbeiträge	X	X	X	X		X
Prämienverbilligung	X	X	X	X	X	X
Sozialhilfe			X		X	X
Mietzinsbeiträge	X		X	X		
Mutterschaftsbeiträge			X	X		X
Kinderzulagen				X	X ^{IV}	
Arbeitslosenunterstützung					X	X
Beiträge für häusliche Betreuungen		X		X ^{VI}		X

Tabelle 3: Durch die Harmonisierung betroffene Sozialleistungen:

I Bis 2013-2014 sollen im Kanton Genf sämtliche, kantonale Sozialleistungen dem einzig massgeblichen Einkommen unterliegen. Die hier aufgeführten Leistungen entsprechen dem Stand Januar 2012.

II Gemäss dem Gesetz des Kantons Neuenburgs sollen die betroffenen Sozialleistungen in einer vom Regierungsrat beschlossenen Richtlinie bestimmt werden. Diese Richtlinie ist bisher noch nicht erschienen. Die hier aufgeführte Liste bezieht sich auf einen Vorschlag in einem Bericht zum Gesetz des Kantonsrates.

III Beinhaltet neben den Ausbildungszulagen auch die Stipendien.

IV aufgeteilt in Elternzulage (Kinder bis drei Jahren) und Ergänzende Kinderzulage (Kinder bis 15 Jahre).

V Sozialzulage für Schulgeld in Privatschulen sowie eine Zulage für berufliche Umschulung und Weiterbildung

VI aufgeteilt in: individuelle Hilfe für die Pflege körperlich oder sozial beeinträchtigter Personen; Unterstützung der Pflege sozial-bedürftiger Personen; Unterstützung der Pflege eines minderjährigen körperlich Beeinträchtigten zu Hause.

Zusätzlich sind weitere Sozialleistungen zu nennen, welche jeweils nur in einem Kanton in das harmonisierte System integriert sind: Familienergänzende Kinderbetreuung (Basel-Stadt), Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien (Basel-Stadt), Ergänzungsleistungen / Beihilfen zur AHV/IV (Basel-Stadt), Verbilligungen für Ferienlager (Genf), Verbilligungen für Zahnbehandlungen von Jugendlichen (Genf), Einbürgerungssteuern («taxes de naturalisation d'étrangers») (Genf), juristische Hilfe (Neuenburg), Massnahmen zur Beruflichen Integration (Neuenburg) und Sozialzulage für Schulgeld in Privatschulen (Tessin), Zulage für berufliche Umschulung und Weiterbildung (Tessin) und Subventionen für den Schutz der Kulturgüter (Fribourg).

Wirtschaftliche Bezugseinheit

Ausser dem Kanton Genf definieren alle Gesetze eine einheitliche wirtschaftliche Bezugseinheit. Es besteht eine grosse Ähnlichkeit zwischen den Umschreibungen der einzelnen Gesetze. Gemäss den Gesetzen der Kantone Basel-Stadt, Neuchâtel, Waadt und Tessin umfasst eine wirtschaftliche Bezugseinheit folgende Personen:

- Eine alleinstehende antragstellende Person oder eine antragsstellende Person und deren Ehegatte bzw. Ehegattin (deren eingetragene/r Lebenspartner/in, deren faktische/r Lebenspartner/in)
- sowie allfällige minderjährige Kinder und Kinder in Erstausbildung.

Keine der Regelungen besagt, dass die Personen im gleichen Haushalt wohnhaft sein müssen. Im Harmonisierungsgesetz des Kantons Basel-Stadt ist sogar explizit erwähnt, dass die Personen, unabhängig davon, ob sie im gleichen Haushalt wohnhaft sind, zur Bezugseinheit gerechnet werden.

Es bestehen dennoch einige unterschiedliche Ausgestaltungsarten zwischen den Kantonen. Für mündige Kinder in Erstausbildung kennt beispielsweise der Kanton Basel-Stadt eine Altersgrenze von 25 Jahren²⁴, während in Neuenburg Kinder jeglichen Alters, falls sie sich in der Erstausbildung befinden, zur Bezugseinheit gehören. Die Gesetze der Kantone Tessin und Waadt gebrauchen eine andere Umschreibungsart: hier sind volljährige Kinder, die aus ökonomischer Sicht nicht unabhängig sind, Bestandteil der Bezugseinheit (unabhängig davon, ob sie noch in Erstausbildung sind). Eine Altersgrenze kennen auch diese Kantone nicht.

Die Bedingungen für eine faktische Lebenspartnerschaft variieren zwischen den Kantonen. Gemäss den Gesetzen der Kantone Neuenburg und Waadt muss der Partner lediglich mit der antragstellenden Person zusammenwohnen. Im Kanton Tessin hingegen wird die/der faktische Lebenspartner/in nur bei gemeinsamen Kindern zur wirtschaftlichen Bezugseinheit hinzugerechnet. Basel-Stadt führt eine Mischform ein: eine faktische Lebenspartnerschaft ist dann vorhanden, wenn die Beteiligten seit mindestens fünf Jahren im gemeinsamen Haushalt wohnen oder gemeinsame Kinder haben.

Berechnung des massgeblichen Einkommens

Bei der Einkommensberechnung gilt in allen Kantonen das Prinzip «ein Franken ist ein Franken», welches die Gleichbehandlung aller Einkommen beinhaltet. Alle Einkommen werden gleich behandelt, unabhängig davon, ob es sich um ein Einkommen aus Erwerbsarbeit, Renten, Erträge aus Liegenschaften oder um Sozialleistungen handelt. Neben dem Erwerbseinkommen und weiteren Einkünften zählen also auch bedarfsabhängige Sozialleistungen zum massgeblichen Einkommen. Grundsätzlich besteht das Einkommen zudem überall aus den Einnahmen sowie aus einem Teil des Vermögens. Vom Einkommen und dem Vermögen können gemeinhin einige Abzüge abgezogen werden.

Die Berechnung des Einkommens sowie die Liste der Abzüge können zwischen den kantonalen Gesetzgebungen variieren. Die Kantone Basel-Stadt²⁵ und Genf erstellten zuhanden von Gesetz und Verordnung eine ausführliche und abschliessende Liste aller

²⁴ Ausbildungszulagen bilden jedoch eine Ausnahme von dieser Grenze.

²⁵ Die Harmonisierung der Einkommensberechnung des Kantons Basel-Stadt ist indes nicht vollständig: Nationale Ergänzungsleistungen und Beihilfen zur AHV und IV werden bei allen Leistungen ausser Alimentenbevorschussung berücksichtigt. Nationale Mietzinsbeiträge zählen zum Einkommen bei allen Leistungen ausser der Alimentenbevorschussung und den Ausbildungszulagen.

Elemente, welche zu den Einnahmen²⁶ sowie den Abzügen gehören²⁷. Einfacher sind die Vorgaben des Kantons Waadt: Hier ist das Nettoeinkommen gemäss dem kantonalen Steuergesetz relevant zuzüglich Einzahlungen in die dritte Säule sowie Investitionen in Immobilien, welche den Freibetrag übersteigen. Im Kanton Neuenburg erteilt das Gesetz dem Kantonsrat die Kompetenz, die Elemente der Berechnung des Einkommens genauer zu definieren. Das Kantonsparlament hat diese Kompetenz bisher noch nicht wahrgenommen.

Was das Vermögen anbelangt, wird mit Ausnahme eines Kantons überall 1/15 des anrechenbaren Vermögens dem Einkommen hinzugerechnet. Lediglich im Kanton Basel-Stadt beläuft sich der Betrag auf 1/10 des Vermögens. Was das anrechenbare Vermögen beinhaltet, umschreiben die Kantone unterschiedlich: Basel-Stadt und Genf führen in einer nicht abschliessenden Liste die wichtigsten Elemente des relevanten Vermögens ein.²⁸ In Neuenburg und Waadt wiederum ist noch eine Präzisierung durch die Regierung zu erwarten. Während im Neuenburger Gesetz bisher lediglich vom nicht näher präzisierten Vermögen die Rede ist, legt sich Gesetz des Kantons Waadt auf das steuerbare Vermögen gemäss dem kantonalen Steuergesetz fest. Die Kantone Basel-Stadt und Tessin bestimmen zudem Freibeträge auf das Vermögen. Gemäss dem Tessiner Harmonisierungsgesetz besteht ein Freibetrag auf das Vermögen von 50'000 Fr./a bzw. 100'000 Fr./a bei selbstbewohntem Eigentum. Basel-Stadt gewährt pro Erwerbseinkünfte bzw. Gewinn erzielendem Kind ein Freibetrag von 12'000 Fr./a, auf Vermögenserträge 500 Fr./a. Der Freibetrag für das anrechenbare Vermögen beträgt für Alleinstehende 37'500 Fr./a, für Paare 60'000 Fr./a und für Kinder je 15'000 Fr./a.

²⁶ Basel-Stadt: Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit die Erwerbseinkünfte in Geld und Naturalien einschliesslich Erwerbsersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, Militärdienst und Mutterschaft sowie Kranken-, Unfall- und Invalidentaggelder, bei selbstständiger Erwerbstätigkeit den Gewinn gemäss Steuerverfügung, Summe aller Vermögenserträge aus beweglichem und unbeweglichem Privatvermögen, Renten, Pensionen und andere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich Renten der AHV/IV/UV, Familienzulagen (wie Kinder-, Ausbildungs-, Unterhaltszulagen usw.), Sitzungsgelder, Verwaltungsrats-honorare sowie vergleichbare Einkünfte, bei teilweisem oder vollem Verzicht auf Erwerbseinkommen ein hypothetisches Erwerbseinkommen, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Einkünfte aus Verpfändung, Einkünfte aus freiwillig geleisteten privaten Mitteln, Pekulium.

Genf: Relevant ist hier das Bruttoeinkommen. Hinzugezählt werden Erwerbseinkünfte aus unselbstständiger Erwerbstätigkeit, Erwerbseinkünfte aus selbstständiger Erwerbstätigkeit, Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge, Vermögenserträge aus beweglichem und unbeweglichem Privatvermögen, AHV-Beiträge, Beiträge von Sozialleistungen, Kapitaleinkünfte aus privaten Vorsorgeinstitutionen, Vermögenserträge durch eine Erbschaft oder einer Schenkung, Unterstützungen von privaten oder öffentlichen Stiftungen, Beiträge einer geschäftlichen oder familiären Obligation, Beiträge der Militärversicherung, Genugtuungszahlungen, Einkünfte aus den Ergänzungsleistungen der AHV/IV, Gewinne aus der Realisierung von Privatkapital, Glücksspielgewinne.

²⁷ Basel-Stadt: Bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit die Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes sowie an Vorsorgeleistungen der zweiten Säule, bei selbstständiger Erwerbstätigkeit Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes sowie an die Säule 3a, sofern keine obligatorische oder freiwillige zweite Säule besteht, familienrechtliche Unterhaltsbeiträge, Schuldzinsen auf Privatvermögen. Die Harmonisierung ist hier nicht absolut, da gemäss dem Gesetz das zuständige Departement für die Härtefallrechnung der Tagesbetreuung, die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien sowie die Betreuungsbeiträge weitere Abzüge vorsehen kann.

Genf: Beiträge zu AHV/IV/ALV und Mutterschaftsversicherung, Beiträge zur nicht-beruflichen Unfallversicherung, Zahlungen zur beruflichen Vorsorge, Arbeitspesen, Kinderbetreuungsspesen, Unterhaltsbeiträge, medizinische Ausgaben.

²⁸ Basel-Stadt: Das bewegliche und unbewegliche Privatvermögen, wobei dieses wie folgt präzisiert wird: Unter das bewegliche Privatvermögen fallen insbesondere Guthaben und Wertschriften, zinslose Forderungen, steuerbare Lebensversicherungen, Bargeld, Edelmetalle, Anteile an unverteilteten Erbschaften, Kapitalleistungen sowie das übrige Vermögen. Unter das unbewegliche Privatvermögen fallen insbesondere Liegenschaften. Diese werden mit 25 Prozent des Steuerwerts dem Privatvermögen zugerechnet.

Genf: Alle Immobilien, Aktien, Obligationen und sämtliche Wertpapiere, Bargeld, Bankkonten, Geldforderungen, Geschäftsvermögen und sämtliche andere Vermögenselemente mit Ausnahme von Kapital in einer Vorsorgeinstitution. Mögliche Abzüge sind Hypothekarschulden, passive und geschäftliche Verluste.

Hierarchie der Sozialleistungen

In den Harmonisierungsgesetzen aller Kantone wird eine Hierarchie der Sozialleistungen eingeführt. Diese Hierarchie gibt vor, in welcher Reihenfolge die Leistungen bei der Feststellung von Anspruchsberechtigung und Leistungshöhe zum Einkommen hinzugezählt werden. Ausbezahlte Sozialleistungen werden jeweils bei der Berechnung der in der Hierarchie nachgelagerten Leistung als Einkommen berücksichtigt. Mit der Festlegung einer fixen Reihenfolge können Anrechnungslücken und Zirkelberechnungen verhindert werden.

Tabelle 4 verdeutlicht, dass diese Hierarchien zwischen den einzelnen Kantonen stark variieren. Generell lässt sich festhalten, dass kategorielle Leistungen in der Hierarchie in allen Kantonen zuoberst stehen, gefolgt von Ergänzungsleistungen. Zuunterst in der Hierarchie befinden sich meistens tarifliche Leistungen. Die Zuteilung der einzelnen Sozialleistungen zu diesen Obergruppen erfolgt jedoch nicht immer einheitlich. Der Kanton Tessin, dessen Harmonisierungsgesetz einen Sonderfall darstellt, kennt auch eine Reihenfolge der Sozialleistungen, wobei deren Funktion jedoch abweicht und nicht direkt mit den Hierarchien in den übrigen analysierten Kantonen vergleichbar ist.

	Basel-Stadt	Genf	Neuenburg	Waadt	Tessin
Hierarchie der Sozialleistungen	<i>Beiträge, die massgeblich zum Lebensunterhalt beitragen</i>	<i>Kategorielle Leistungen</i>	<i>Kategorielle Leistungen</i>	<i>Kategorielle Leistungen</i>	1 Prämienverbilligung
	1 Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen	1 Prämienverbilligungen	1 Prämienverbilligungen	1 Prämienverbilligungen	2 Zulage für berufliche Umschulung und Weiterbildung
	2 Ergänzungsleistungen/Beihilfen zur AHV/IV	2 Unterkunftsbeiträge	2 Bevorschussung der Unterhaltszahlungen	2 Mietzinsbeiträge	3 Kantonale Arbeitslosenunterstützung
	3 Ausbildungsbeiträge	3 Familienbeiträge für Spezialfälle	3 Massnahmen zur Beruflichen Integration	3 Unterhaltsbevorschussung	4 Ergänzende Kinderzulage
	<i>Beiträge an spezifische Kosten</i>	<i>Ergänzungsleistungen</i>	<i>Ergänzungsleistungen</i>	<i>Soziale Leistungen</i>	5 Elternzulage (Kinder <3 Jahren)
	4 Mietzinsbeiträge	4 Mindesteinkommen der Sozialhilfe	4 Ausbildungsbeiträge	5 Unterstützung der Pflege sozialbedürftiger Personen	6 Sozialhilfe
	5 Prämienverbilligung	5 Sozialhilfe	5 Sozialhilfe	6 Unterstützung der Pflege eines minderjährigen körperlich Beeinträchtigten zu Hause	Die direkten Ausbildungskosten (Ausbildungszulage und Sozialzulage für Schulgeld in Privatschulen) werden hier nicht aufgeführt.
	<i>Situative Verbilligungen ohne Geldauszahlung</i>	<i>Tarifliche Leistungen</i>	<i>Tarifliche Leistungen</i>	7 Mutterschaftsbeiträge	
	6 Tagesbetreuung/Betreuung zuhause/ Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegeheimen sowie weitere Verbilligungen	6 Zugang zu subventionierten Wohnungen, juristische Unterstützung, Leistungen für Zahnbehandlungen von Jugendlichen etc.	6 Mutterschaftsbeiträge	7 Mutterschaftszulagen	
			7 Mietzinsbeiträge	8 Kinderzulagen	
		8 Juristische Unterstützung	9 Mietzinsbeiträge		
			10 individuelle Hilfe für die Pflege körperlich oder sozial beeinträchtigter Personen		

Tabelle 4: Hierarchie der Sozialleistungen

Im Kanton Tessin erfolgt die Leistungsberechnung leicht anders als in den übrigen analysierten Harmonisierungslösungen²⁹ und ist im Gesetz auch expliziter ausformuliert. Die Differenz zwischen der Interventionsschwelle, welche mit dem Existenzminimum der Ergänzungsleistungen der AHV/IV übereinstimmt, und dem Einkommen entspricht der Höhe, in welcher Sozialleistungen vergeben werden. Dabei werden die einzelnen Sozialleistungen gemäss der oben in Tabelle 4 angegebenen Reihenfolge und unter Berücksichtigung der Maximalleistung der einzelnen Leistungen ausbezahlt, bis das Existenzminimum erreicht ist. Es gilt der Grundsatz, dass die Summe der Leistungen die Differenz zwischen Interventionsschwelle und Einkommen ausgleichen, aber nicht überschreiten soll. Ausnahme bilden die Ausbildungszulagen, welche auch bei einem Einkommen über dem Existenzminimum ausbezahlt werden.

Leistungsgrenzen

Angaben zur Leistungsgrenze sind lediglich in der Basler Lösung enthalten. Gemäss der Verordnung über die Harmonisierung bestimmt der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt die Leistungsgrenzen für die einzelnen Sozialleistungen. Präzisiert wird dazu in der Verordnung, dass die Leistungsgrenze eines Zweipersonenhaushalts 160 Prozent eines Einpersonenhaushalts betragen soll. Für eine allfällige dritte Person wird sie um 10'000 Fr./a erhöht, für eine allfällig vierte Person um 8'000 Fr./a, für eine allfällig fünfte Person um 6'000 Fr./a und für jede weitere Person um 4'000 Fr./a. Alle anderen Kantone verzichten auf Festlegungen zur Leistungsgrenze.

Referenzbasis für die Einkommenserhebung

Festgelegt wird in den Harmonisierungsgesetzen in der Regel auch die Referenzbasis für die Einkommenserhebung. In den Kantonen Basel-Stadt und Waadt gilt für alle betroffenen Leistungen die letzte verfügbare, definitive Steuerveranlagung als Referenzbasis. Falls gegenüber dieser relevante Veränderungen eingetreten sind, können die Einkommensverhältnisse von der zuständigen Behörde neu berechnet werden. Dies ermöglicht eine flexiblere Behandlung der einzelnen Sozialleistungen. Der Kanton Genf hingegen bestimmte in seinem Harmonisierungsgesetz, dass sich kategorielle und tarifliche Leistungen auf der Basis eines zwei Jahre zurückliegenden Einkommens berechnen, während sich das Referenzeinkommen auf das aktuelle Einkommen bezieht. 2008 gab das Kantonsgericht einem Einspruch statt und forderte eine flexible Berechnung des Einkommens für die Prämienverbilligungen gestützt auf Art. 65 Abs. 3 KVG. Dieser Artikel verlangt eine Berücksichtigung der aktuellen Verhältnisse der Beziehenden von Prämien-

²⁹ Das Gesetz über die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen im Kanton Tessin – der erste Versuch einer umfassenden Reform der kantonalen Bedarfsleistungen – bildet insofern einen Sonderfall, als dass es ein von den übrigen Kantonen abweichendes Hauptziel beinhaltet: Im Zentrum steht die Gewährleistung des Existenzminimums ohne den Gebrauch der Sozialhilfe. Entsprechend erfolgt die Leistungsberechnung im Vergleich zu den übrigen kantonalen Lösungen leicht abweichend. Trotz dieses anderen Ansatzes weist das Tessiner System jedoch viele Gemeinsamkeiten mit den Lösungen in den übrigen untersuchten Kantonen auf. Dies hat nicht zuletzt damit zu tun, dass die Harmonisierung des kantonalen Sozialsystems und die damit verbundene Beseitigung von Fehlanreizen ebenfalls ein zentraler Anspruch des Projektes waren.

verbilligungen.³⁰ Daraufhin wurde das Gesetz vorübergehend ausser Kraft gesetzt. Inzwischen erfolgte eine Anpassung bezüglich der Referenzbasis, welche eine flexiblere Beurteilung der Verhältnisse ermöglicht. Heute wird das Gesetz wieder angewendet.

Datenaustausch und -aufbereitung

Mit dem Harmonisierungsgesetz führten alle Kantone ein neues System des Datenaustausches ein. In den Kantonen Basel-Stadt, Neuenburg, Tessin und Waadt wurden dazu eigens Datenbanken geschaffen, in welchen die zur Erfüllung des Harmonisierungsgesetzes erforderlichen Daten zusammengefasst und die wichtigsten Informationen zur wirtschaftlichen Bezugseinheit und der Berechnung des Einkommens gespeichert werden können. Im Harmonisierungsgesetz des Kantons Basel ist eine nicht abschliessende Aufzählung der in die Datenbank aufzunehmenden Informationen enthalten³¹, während die anderen Kantone nur eine kurze Umschreibung aufführen und der Regierung die Ausgestaltungskompetenz übertragen. Waadt und Basel-Stadt führen zudem im Gesetz Bestimmungen zum Datenschutz auf, während dies bei den anderen Kantonen fehlt. Keine Datenbank kennt der Kanton Genf. Zurzeit ist aber die Erarbeitung eines neuen Informationssystems im Gange, welches in der Funktionsweise an eine Datenbank erinnert.

Zuständige Organe

In allen Kantonen bleiben die bisherigen Zuständigkeiten für die einzelnen Sozialleistungen bestehen. Gewisse Kompetenzen wurden einzelnen Ämtern neu übertragen. Der Kanton Basel-Stadt übertrug per Gesetz die Verwaltung und Überwachung der Datenbank dem Amt für Sozialbeiträge. In einigen Fällen wurden neue Dienststellen geschaffen. Der Kanton Genf hat eigens ein «Centre de calcul du RDU (Revenu déterminant unifié)» eingeführt, welches im Département de la Solidarité et de l'Emploi der Direction Générale de l'Action Sociale untergeordnet ist. In Neuenburg und im Tessin wurden Dienststellen zur Bearbeitung der Gesuche eingerichtet. Während in Neuenburg mehrere regionale Dienststellen geschaffen wurden, gibt es neu im Tessin nur noch ein zentrales Amt, welches für die Entscheide der Anspruchsberechtigung zuständig ist. Die Regierung des Kantons Waadt hat ebenfalls die Kompetenz, die Einführung sowie die Betreuung einer Datenbank einem speziellen Organ zu übertragen, was bisher jedoch noch nicht geschehen ist.

«Lehren» aus dem abgebrochenen Projekt des Kantons Fribourg

Auf eine im Mai 2004 eingegangene Motion erstellte der Regierungsrat einen Bericht, in dem eine weitergehende Prüfung einer Einführung eines einheitlichen massgebenden Einkommens der kantonalen Sozialleistungen angeordnet wurde. Eine Harmonisierung

³⁰ Tribunal cantonal des assurances sociales, ATAS/724/2008.

³¹ Aufzunehmende Informationen: Versichertennummer gemäss Art. 92a des Bundesgesetzes über die AHV, Name und Vorname, Wohnadresse, Geburtsdatum, Zivilstand, Nationalität, Einnahmen, anerkannte Abzüge, Vermögen, Übersicht über die beantragten bzw. gewährten Leistungen, Angaben über den Bezug von Ergänzungsleistungen und Beihilfen, Angaben über den Bezug von Mietzinsbeiträgen des Bundes, Angaben über die Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen.

der Bezugseinheit, der Einkommensberechnung und der Referenzbasis für die Berechnung sowie die Einführung einer Datenbank und der Schaffung eines zuständigen Organes wurde empfohlen. Wie aus Tabelle 3 ersichtlich war die Anzahl der zu harmonisierenden Sozialleistungen leicht umfassender als in anderen Kantonen. Ansonsten unterschied sich weder die Ausgangslage noch die Vorlage wesentlich von anderen Kantonen. In der 2009 veröffentlichten Abklärung kam die Regierung jedoch zum Schluss, dass eine Harmonisierung der Sozialleistungen im Kanton Fribourg nicht sinnvoll ist. Begründet wurde dies insbesondere damit, dass gemäss einer Studie Personen, welche mehrere Sozialleistungen gleichzeitig beziehen und folglich Überschneidungen der Systeme verursachen, eher selten sind. Eine Harmonisierung hätte deshalb nur bedingte Auswirkungen. Weiter seien die je nach Sozialleistungen unterschiedlichen wirtschaftlichen Bezugseinheiten und Zeitpunkte der Einkommenserhebung nur schwer zu vereinheitlichen. Argumentiert wurde auch damit, dass nur ähnliche Sozialleistungen harmonisiert werden können. Bei einer umfassenden Liste, wie sie der Kanton Fribourg vorsah, sei eine Harmonisierung nicht möglich. Dies wirke sich unter anderem auch auf die zu errichtende Datenbank aus. Deren Wirksamkeit wurde angezweifelt, da je nach Leistung sehr unterschiedliche Informationen bereitgestellt werden müssten. Dennoch sind infolge des Projekts bezüglich der Sozialleistungen im Kanton Fribourg Veränderungen zu beobachten. Insbesondere die Gesetze über die Stipendien, die Mutterschaftsbeiträge und die Subventionen der Kulturgüter wurden revidiert und dabei einfacher und einheitlicher gestaltet. Zugleich sind zurzeit mehrere Projekte am Laufen, welche die Einführung einer Datenbank betreffen. Zu diesen Prozessen hat unter anderem auch der interdepartementale Austausch im Rahmen des Harmonisierungsprojekts beigetragen.

3.3.2 Ansatzpunkte für die Diskussion im Kanton Zürich

Aus der Analyse der harmonisierten Systeme in anderen Kantonen lassen sich die relevanten Fragen ableiten, welche im Zusammenhang mit der Entwicklung einer Harmonisierungslösung für den Kanton Zürich zu beantworten sind. Bezüglich einer Harmonisierung und Koordination kantonaler Sozialleistungen wären insbesondere folgende Punkte zu klären:

- Was sind die Zielsetzungen, die mit einer Harmonisierung des Sozialsystems angestrebt werden sollen?
- Welche Sozialleistungen sollen für die Harmonisierung berücksichtigt werden? In welcher Hierarchie?
- Wie soll die einheitliche Einkommensberechnung erfolgen (Bestandteile, Referenzbasis)?
- Wie wird die wirtschaftliche Bezugseinheit definiert?
- Werden Festlegungen bezüglich der Leistungsgrenzen gemacht?

- Wie werden der Datenaustausch und der Zugang zu den Leistungen koordiniert? Welche Informationen sollen in einer Datenbank zentral gespeichert und verwaltet werden?
- Wie werden die Zuständigkeiten definiert (insbesondere auch bei neu geschaffenen Dienststellen oder Organen)?

Abhängig von der Antwort auf die übergeordnete Frage nach den Zielsetzungen einer Harmonisierung erhalten die nachfolgenden Fragen jeweils ein leicht anderes Gewicht.

Zu den einzelnen Fragen lassen sich aufgrund der Analyse der harmonisierten Systeme in den anderen Kantonen auch weitergehende Einsichten gewinnen, welche bei der Eingrenzung und Entwicklung einer Harmonisierungslösung für den Kanton Zürich dienlich sein könnten:

Berücksichtigte Sozialleistungen

Die bestehenden Harmonisierungsgesetze beschränken sich weitgehend auf bedarfsabhängige Leistungen in der Zuständigkeit des Kantons sowie auf einzelne staatliche Verbilligungen auf kantonaler oder kommunaler Ebene (vgl. Kapitel 3.3.1). Ausgeschlossen werden u.a. Leistungen, bei denen der kantonale Spielraum von den betreffenden Kantonen aufgrund von Bundesrecht als beschränkt angesehen wird (z.B. Ergänzungsleistungen zu AVH/IV), Leistungen, bei denen die Kriterien für die Erteilung nicht kodifiziert sind, sowie Leistungen, bei deren Bemessung nicht alle Einkommens- und Vermögenskomponenten nach dem Grundsatz «1 Franken = 1 Franken» berücksichtigt werden.

Nicht berücksichtigt ist teilweise die Sozialhilfe, da deren Ausführung anders als bei den vorgelagerten Leistungen kommunaler Kompetenz untersteht. Begründet wird dieser Ausschluss auch damit, dass sich die Sozialhilfe als letztes Auffangnetz der sozialen Sicherung in ihrer Logik von den vorgelagerten Leistungen unterscheidet und in dieser Eigenschaft am Schluss aller finanziellen Interventionen des Staates steht. Bei der Erarbeitung von Harmonisierungsgesetzen, welche die Sozialhilfe nicht einbeziehen, wurde jedoch immer speziell auf die Kompatibilität mit der Sozialhilfe geachtet.

Einkommensberechnung

Anspruch aller betrachteten Regelungen ist, dass die relevanten Informationen zu Einkommen, Vermögen und Abzügen der Steuerveranlagung entnommen werden können. Wichtig bei der Einführung einer einheitlichen Einkommensberechnung war den Kantonen dabei die Einhaltung der Kostenneutralität. In verschiedenen Fällen wurde mit Simulationen überprüft, wie sich die Einführung eines einheitlichen Einkommens im Vergleich mit den heutigen Ausgaben für die betreffenden Sozialleistungen wirtschaftlich auswirkt.

Bei der Festlegung der einzelnen Komponenten spielte teilweise die Anpassung an aktuelle Lebensverhältnisse eine Rolle. So wurde beispielsweise bei den zugelassenen Abzügen noch stärker als bisher berücksichtigt, ob eine oder zwei Personen vom massgeblichen Haushaltseinkommen leben müssen. Wie die für die Bestimmung des massgebli-

chen Einkommens relevanten Komponenten im Detail festgelegt sind, variiert zwischen den untersuchten Kantonen jedoch sehr stark.

Haushaltsdefinition

Bezüglich der wirtschaftlichen Bezugseinheit sind sich die existierenden Harmonisierungsgesetze sehr ähnlich. Im Zentrum stehen eine alleinstehende antragstellende Person oder ein antragstellendes Paar sowie allfällige minderjährige Kinder und Kinder in Erstausbildung. In Bezug auf faktische Lebensgemeinschaften hat dabei in vielen analysierten Kantonen eine Angleichung an die aktuellen Lebensverhältnisse stattgefunden, indem diese nach einer Dauer von fünf Jahren einer Ehe oder eingetragenen Partnerschaft gleichgestellt werden. Die generelle Berücksichtigung von Kindern in Erstausbildung in der massgeblichen wirtschaftlichen Bezugseinheit beruht in erster Linie auf dem heute bereits in der Prämienverbilligung geltenden Grundsatz, dass erwachsene Kinder aus wohlhabender Familie ab 18 Jahren nicht unabhängig von den Eltern Sozialleistungen beziehen sollen. Generell kommt dem Verbleib im gleichen Haushalt ein geringeres Gewicht zu.

Hierarchie der Sozialleistungen

Grundsätzlich werden in den bisher existierenden kantonalen Harmonisierungssystemen kategorielle Leistungen, die sich an genau definierte Bevölkerungsgruppen richten und zumeist massgeblich zum Lebensunterhalt beitragen, zuoberst in der Hierarchie eingestuft. Nachgeschaltet sind ergänzende Leistungen und situative Verbilligungen. Bei der Festlegung der Reihenfolge ebenfalls berücksichtigt ist, ob übergeordnetes Bundesrecht die Anrechnung einer anderen Leistung zwingend vorschreibt. So reihen sich Ergänzungsleistungen und entsprechende Beihilfen – sofern sie berücksichtigt sind – aufgrund der Bundesgesetzgebung in der Regel nach der Alimentenbevorschussung ein. Unter den Leistungen, welche den kategoriellen Leistungen nachgeschaltet sind, wird zum Teil keine fixe Reihenfolge festgelegt – dies insbesondere, wenn es sich um situative Leistungsverbilligungen in sehr unterschiedlichen Bereichen handelt und kein Geld ausbezahlt wird, sondern eine Leistung entweder verbilligt oder gratis angeboten wird.

Datengrundlagen und Informationsaustausch

Als Voraussetzung für die Harmonisierung und Koordination der Sozialleistungen enthalten alle bisher existierenden Harmonisierungssysteme Vorkehrungen zur Verbesserung des Datenaustausches zwischen den beteiligten Stellen. Gemäss dem Grundsatz, dass die Dossiers zirkulieren sollen und nicht mehr die Personen, haben verschiedene Kantone die zur Erfüllung des Harmonisierungsgesetzes erforderlichen Daten in einer neu geschaffenen Datenbank zusammengefasst. Damit kann die korrekte Anrechnung der vorgelagerten Leistungen als Einkommen gewährleistet und verhindert werden, dass an verschiedenen Stellen gleiche Dokumente von Antragsstellenden eingefordert und identische Einkommensberechnungen an unterschiedlichen Orten durchgeführt werden.

In der Regel behielten die bereits bestehenden operativen Systeme ihre Funktionalität. In einzelnen Kantonen wurden jedoch zusätzlich auch Überlegungen dazu angestellt, einen «Sozialschalter» einzuführen, wo sämtliche Gesuche für Leistungen entgegengenommen und zuhanden der betroffenen Stellen sortiert werden.

Für die Neuregelung von Datenerfassung und Informationsaustausch musste jeweils eine neue gesetzliche Basis geschaffen werden.

3.4 Zu beobachtende Entwicklungen auf Bundesebene

Ausgelöst durch ein Postulat im Nationalrat (Postulat 09.3161), welches eine weiterführende Prüfung der Schwelleneffekte in der Sozialpolitik verlangt, wurden auf Bundesebene Abklärungen zum Stand von Massnahmen gegen Fehlanreize in den Kantonen vorgenommen. Im Rahmen einer vom BSV und von der SODK bei der SKOS in Auftrag gegebenen Studie, welche bislang in einer Entwurfsversion vorliegt, wird deutlich, dass die Mehrheit aller Kantone Reformen diskutiert, plant oder bereits umgesetzt hat.³² Es lassen sich aber nach wie vor erhebliche Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize in den kantonalen Bedarfsleistungssystemen feststellen. Mit Blick auf weitergehende Arbeiten im Zusammenhang mit der Fehlanreizproblematik weist die Studie deshalb auf die Notwendigkeit einer Gesamtsicht resp. Harmonisierung der kantonalen Leistungen hin. Eine zusätzliche Harmonisierung sowohl innerhalb als auch zwischen den Kantonen wird als erstrebenswert angesehen. Offizielle Stellungnahmen zum Bericht der SKOS stehen noch aus.

3.5 Bewertung und Ausblick

Das heutige Sozialsystem im Kanton Zürich zeichnet sich durch ein unkoordiniertes Wirkungszusammenspiel der verschiedenen Sozialleistungen aus. Auch bestehen erhebliche Unterschiede in den massgebenden Bemessungsgrundlagen. Von zwischenzeitlich diskutierten Möglichkeiten der Harmonisierung einzelner Teilsysteme (ALBV, KKBB, EL) ist man – insbesondere betreffend die Angleichung ans EL-System – eher wieder abgekommen. Durch eine verstärkte Abstimmung der einzelnen Leistungen untereinander und im Zusammenspiel mit dem Steuersystem könnten die festgestellten negativen Effekte auf das Einkommen jedoch zumindest abgeschwächt werden. Auch liessen sich Doppelspurigkeiten und finanzielle Mehraufwände in der Verwaltung verringern.

Ein Lösungsansatz zur besseren Abstimmung und Koordination der kantonalen Bedarfsleistungen besteht, wie gesehen, in der Erarbeitung von Vorschlägen für eine Harmonisierung, welche im Sinne eines übergeordneten Bezugsrahmens einheitliche Definitionen und Verfahren vorgeben. Der vorliegende Schlussbericht enthält erste Argumentationsgrundlagen und Ansatzpunkte für die Ausgestaltung einer solchen Harmonisierungs-

³² SKOS (2012): Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize: Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme.

lösung, welche aufgrund des Studiums der gesetzlichen Grundlagen im Kanton Zürich sowie in Kantonen mit einem bereits harmonisierten System gewonnen werden konnten.

In Bezug auf die Entwicklung einer Harmonisierungslösung gälte es nun, zahlreichen weiteren Punkten Beachtung zu schenken, die im Rahmen eines umfassenderen Arbeitsprozesses primär in der Verwaltung zu leisten wären:

- Definition der Grundsätze und Leitgedanken für die Harmonisierungslösung (z.B. Gerechtigkeit, Transparenz, Kostenneutralität)
- Identifikation sämtlicher gesetzlicher und administrativer Vorgaben, die tangiert wären
- Bestimmung eines geeigneten Verfahrens für die Definition des massgeblichen Einkommens, der zugrunde gelegten Haushaltseinheiten sowie der Hierarchie der Sozialleistungen
- Simulationsstudie
- Festlegung des Informations- und Datenaustauschsystems
- Auflistung aller durch die Neuerungen betroffenen Direktionen, Ämter und Dienststellen, Untersuchung der Auswirkungen auf heutige Organisationsweisen und Verwaltungsverfahren
- Prüfung der Schnittstellen zu eidgenössischen und kommunalen Vorgaben

In diesen Prozess zu involvieren wären Vertreter/innen sämtlicher von einer Harmonisierung betroffener Direktionen, Ämter und Dienststellen, explizit auch die Finanzdirektion und das Steueramt, sowie Spezialisten/innen für die kantonalen Datenerfassungssysteme. In einer frühen Phase lohnt sich zudem das Einholen von Informationen zu den Erfahrungen von Kantonen, welche bereits ein Harmonisierungsgesetz eingeführt haben.

Bevor diese Arbeiten weitergetrieben werden, gilt es jedoch, verwaltungsintern die alles entscheidende Grundsatzfrage zu beantworten: Soll eine Harmonisierung des Gesamtsystems unter Vorgabe eines einheitlichen Bezugsrahmens vorangetrieben werden, oder erfolgen Vereinheitlichungen, sofern ebensolche überhaupt angestrebt werden, weiterhin primär im Rahmen von Reformen der einzelnen Teilsysteme? Angesichts der Tatsache, dass die nach wie vor feststellbaren Fehlanreize im Zusammenspiel verschiedener Leistungen noch verschärft werden, gleichzeitig aber bei der Umsetzung von Massnahmen bisher kaum auf eine Abstimmung der einzelnen Teilsysteme hingearbeitet wurde, drängen sich weitere vorbereitende Schritte in Richtung einer Harmonisierungslösung sicher auf. Grundlage dafür könnte eine entsprechende Absichtserklärung der kantonalen Regierung bilden.

Anhang

A-1 Folienpräsentation vom 27. März 2012

econcept

Forschung / Beratung / Evaluation / Recherche / Conseil / Evaluation / Research / Consulting / Evaluation /

Sozialamt des Kantons Zürich, 27. März 2012

Fehlanreize im Steuer- und Sozialsystem des Kantons Zürich: Stand der Umsetzung und Ansatzpunkte für eine Harmonisierung

Sarah Neukomm, Stefan von Grünigen

econcept

Agenda

- Umsetzungsstand von Massnahmen in den Teilsystemen
- Ansatzpunkte für eine Harmonisierung und Koordination

Umsetzungsstand von Massnahmen in den Teilsystemen

- Bis jetzt: Kein systematischer Überblick über alle Teilsysteme.
- Dokumentenanalyse und Gespräche mit den Verantwortlichen in den zuständigen Ämtern.
- Erneute Beurteilung des Umsetzungsstandes aufgrund dieser Bestandsaufnahme.



Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

- **Ausgangslage:** Stufen im IPV-Tarif führen zu Schwelleneffekten und punktuell zu bedeutsamen Fehlanreizen.
- **Massnahmen:** Zusätzliche Einkommensklassen (RRB Nr. 1766/2010) und Prüfung zukünftiger Tarife.
- **Umsetzungsstand:** Vollumfängliche Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen.
- **Bewertung:** Schwellen und Fehlanreize verringert. Bei Kindern und jungen Erwachsenen treten aufgrund der Bundesgesetzgebung (KVG Art. 65) nach wie vor Schwellen und Fehlanreize auf.



Alimentenbevorschussung (ALBV)

- **Ausgangslage:** Bedeutsame Fehlanreize, Einkommen z.T. durch Transfer vollständig kompensiert.
- **Massnahmen:** Anrechnung von zusätzlichem Einkommen nur zu 67%, d.h. teilweise Übernahme des EL-Berechnungsmodells.
- **Umsetzungsstand:** Entsprechende Bestimmungen KJHG / Verordnung treten per Anfang 2013 in Kraft.
- **Bewertung:** Fehlanreize durch diese Neuregelungen teilweise behoben. Im Vergleich zur vollständigen Übernahme des EL-Berechnungsmodells: Grösseres Einkommensintervall mit reduzierten Anreizen.



Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

- **Ausgangslage:** Aus anreiztechnischer Sicht kein Anlass für Tarifanpassungen («Erwerbsersatz»).
- **Massnahmen:** Anpassung des Unterstützungsniveaus und Übernahme EL-System (Einkommen nur zu 67% angerechnet, Teuerungsausgleich).
- **Umsetzungsstand:** Entsprechende Bestimmungen KJHG / Verordnung treten per Anfang 2013 in Kraft.
- **Bewertung:** Beseitigung des fehlenden Arbeitsanreizes wurde in der econcept-Studie als nicht notwendig erachtet. Durch die Umsetzung der Massnahmen wird ein leichter Arbeitsanreiz gesetzt.

Familienergänzende Kinderbetreuung (FEKB) – Teil 1: Tarifsysteem

- **Ausgangslage:** Je nach Gemeinde unterschiedliche Fehlanreize in den Tarifen vorhanden, die teilweise bereits verringert wurden.
- **Massnahmen:** Massnahmenkatalog zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit Ansatzpunkten auf Gemeindeebene und kantonaler Ebene.
- **Umsetzungsstand:** Auseinandersetzung mit Umsetzungsvorschlägen auf kantonaler Ebene erst am Anlaufen.
- **Bewertung:** Umsetzung von kant. Massnahmen steht noch aus. Betreffend Tarifierpassungen in Gemeinden fehlt ein systematischer Überblick.



Familienergänzende Kinderbetreuung (FEKB) – Teil 2: Problematik der Zweitverdienenden

- **Ausgangslage:** Anreiz für die Erhöhung des Zweitverdienstes sinkt mit steigendem Erstverdienst, Effekt wird durch FEKB-Tarif verstärkt.
- **Massnahmen:** Erhöhte Abzugsfähigkeit der familienergänzenden Betreuungskosten resp. höherer maximaler Abzug / Reduktion Steuerbetrag pro Kind.
- **Umsetzungsstand:** Änderung Steuergesetz vom Volk abgelehnt. Neue politische Vorstösse hängig.
- **Bewertung:** Bedeutender Fehlanreiz nach wie vor vorhanden. Mit den heute avisierten Massnahmen lässt sich der Fehlanreiz nur teilweise beseitigen.



Stipendien

- **Ausgangslage:** Bedeutender Fehlanreiz bei Eltern resp. angeheirateten Partner/innen.
- **Massnahmen:** Reduzierung der Einkommensanrechnung von 80% auf 67% (analog EL-System). Insgesamt fünf politische Vorstösse zur Änderung des Stipendienwesens hängig.
- **Umsetzungsstand:** Elternfreibeträge wurden den Ansätzen der EL angeglichen. Parallel zur politischen Bearbeitung der Vorstösse werden verwaltungsintern verschiedene Anpassungen vorbereitet.
- **Bewertung:** Bisher keine Massnahmen zur Verringerung der festgestellten Fehlanreize umgesetzt.



Sozialhilfe (SH)

- **Ausgangslage:** Bedeutender Fehlanreize bei fast allen Haushaltstypen aufgrund EFB, IZU und SIL.
- **Massnahmen:** Mitberücksichtigung des EFB beim Austritt (asymmetrische Ein- und Austrittsschwelle) heute im Vordergrund.
- **Umsetzungsstand:** Bisher keine Massnahme umgesetzt, Sozialkonferenz hat im Grundsatz der genannten Massnahme zugestimmt.
- **Bewertung:** Keine Verringerung des Fehlanreizes. Kanton Zürich ist einer der wenigen Kantone, bei denen Anzelelemente beim Ein- und Austritt nicht berücksichtigt werden.



Bilanz Umsetzungsstand

- Umsetzung von Massnahmen in den Teilsystemen sehr unterschiedlich weit fortgeschritten.
- Bei den meisten Teilsystemen stehen Umsetzungsschritte noch aus resp. sind erst Vorentscheide gefällt.
- Häufig werden nur Teilaspekte der von econcept AG vorgeschlagenen Massnahmen übernommen.
- Auf kantonaler Ebene sind die Möglichkeiten zur Reduktion von Fehlanreizen noch nicht ausgeschöpft.

Ansatzpunkte für eine Harmonisierung und Koordination

- Festgestellte Fehlanreize bestehen aufgrund suboptimal ausgestalteter Tarife in den einzelnen Transfersystemen.
- Mitverursacht werden die Fehlanreize jedoch auch durch Inkohärenzen im Sozialsystem, die auf eine fehlende Gesamtsicht zurückzuführen sind.
- ➔ Die einzelnen Sozialleistungen im Kanton Zürich sind hinsichtlich ihrer Wirkung auf das verfügbare Einkommen der Haushalte nicht abgestimmt.
- ➔ Die fehlende Wirkungskoordination wird durch die unterschiedliche Bestimmung elementarer Tarifbestandteile noch verschärft.

Einkommensberechnung

- Frage: Welche Einkommensbestandteile werden bei der Anspruchsprüfung angerechnet?
- Insgesamt über 20 verschiedene Einkommens-, Vermögens- und Abzugsbestandteile
- Unterschiedliche Referenzgrössen und variierender Detaillierungsgrad betr. anrechenbarem Einkommen
- Anrechnung von Vermögensbestandteilen nur bei einzelnen Leistungen (Stipendien, ALBV)
- Informationen mehrheitlich aus Steuerveranlagung, z.T. auch Angaben von Antragstellenden

Haushaltsdefinition

- Frage: Wessen Einkommen (und Vermögen) wird bei der Anspruchsprüfung mitberücksichtigt?
- Unterschiedliche Haushaltsdefinition je nach Transfersystem
- Volljährige Kinder: Werden bei ALBV, Stipendien (bis 28 J.) und SH (Ausnahme: abgeschlossene Ausbildung, unterstützungspflichtige Kinder) zur Haushaltseinheit gezählt.
- Konkubinat: Separate Ermittlung der Anspruchsberechtigung bei IPV, ALBV und SH. Bei Existenz eines gemeinsamen Kindes werden Konkubinatspaare i.R. als Haushaltseinheit betrachtet.

Leistungsgrenzen

- Frage: Bis zu welchem Einkommen hat jemand Anspruch auf eine Leistung?
- Leistungsgrenzen generell nur schwierig vergleichbar, da sie auf unterschiedlichen Einkommensberechnungen und Haushaltsdefinitionen basieren.
- 2 Modelle betreffend Einkommensgrenzen: direkte Vorgabe einer Einkommensgrenze (IPV, ALBV) vs. indirekte Festlegung unter Berücksichtigung des Lebensbedarfs (KKBB, Stipendien, SH).
- Vermögensgrenzen: Ausser bei Stipendien überall auch Vermögensgrenzen vorhanden.

Elemente einer Harmonisierungslösung

- Was sind die Zielsetzungen einer Harmonisierung?
- Welche Sozialleistungen werden berücksichtigt? In welcher Hierarchie?
- Wie erfolgt die einheitliche Einkommensberechnung?
- Wie wird die wirtschaftliche Bezugseinheit definiert?
- Werden Leistungsgrenzen festgelegt?
- Wie werden der Datenaustausch und der Zugang zu den Leistungen koordiniert (u.a. Datenbank)?
- Wie werden die Zuständigkeiten definiert?

Wie weiter im Kanton Zürich?

- Vereinheitlichungen weiterhin im Rahmen von Reformen einzelner Teilsysteme?
- Grundsatzentscheid für Weiterverfolgen einer umfassenden Harmonisierungslösung? Entsprechende Absichtserklärung?

- ➔ Die nach wie vor feststellbaren Fehlanreize in den einzelnen Teilsystemen sowie im Zusammenspiel der verschiedenen Leistungen sprechen für ein Weiterverfolgen der 2. Variante.